

Historia y significado de la comitología en la UE: una visión desde el Parlamento Europeo

Proyecto de tesis doctoral
Alumno
Tutor
Director
Responsable del Programa de Doctorado

2016
Mikel Irujo Amezaga
Iñigo Urrutia Libarona
Joxerramon Bengoetxea Caballero
Iñaki Lasagabaster Herrarte

Tabla de Contenidos

1) Introducción	7
<i>Objeto de la tesis e interés objetivo del mismo</i>	<i>7</i>
<i>Contextualización de la comitología y metodología empleada en la redacción de la Tesis</i>	<i>10</i>
<i>Estructura de la Tesis</i>	<i>15</i>
2) Definición del concepto de comitología	19
3) Historia de la comitología: de los orígenes a la actualidad	31
3.1) Prehistoria (58-70)	33
<i>Tratados constitutivos</i>	<i>35</i>
<i>La PAC y la delegación de poderes</i>	<i>38</i>
<i>Primeros comités de gestión</i>	<i>42</i>
<i>Procedimiento interno de los comités de gestión</i>	<i>46</i>
<i>Generalización paulatina del sistema de comités y crisis de la “silla vacía”</i>	<i>48</i>
<i>Compromiso de Luxemburgo</i>	<i>51</i>
<i>Extensión de los procedimientos de comités.</i>	<i>53</i>
<i>Primeros comités de reglamentación</i>	<i>55</i>
<i>La jurisprudencia entra en escena</i>	<i>60</i>
<i>La jurisprudencia ratifica la posibilidad de delegación de poderes en la Comisión</i>	<i>62</i>
<i>Fin de la prehistoria</i>	<i>63</i>
<i>Final de una época, desarrollo de los comités de reglamentación y perpetuación de los de gestión en el ámbito de la PAC</i>	<i>64</i>
3.2) Edad Media (1970-1986)	69
<i>La jurisprudencia respalda la delegación de competencias en el ámbito de la PAC</i>	<i>71</i>
<i>La ratificación definitiva del sistema: Sentencia Köster</i>	<i>72</i>
<i>Inicio del periodo de transición</i>	<i>79</i>
<i>El Reino Unido entra en escena</i>	<i>83</i>
<i>Impulso político: el informe Tindemans</i>	<i>85</i>
<i>El principio de ejecución uniforme y el papel de los Estados en el procedimiento de comités</i>	<i>88</i>
<i>De nuevo la jurisprudencia: interpretación amplia de los límites de la ejecución</i>	<i>93</i>
<i>La clave del éxito: comités de reglamentación</i>	<i>97</i>
<i>Omisión de dictamen por parte del comité</i>	<i>102</i>
<i>Competencia de órganos jurisdiccionales en el control de los actos ejecutivos</i>	<i>104</i>
<i>El Parlamento comienza a cobrar protagonismo y la Comisión propone una modificación institucional: la Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.</i>	<i>107</i>
<i>Preparativos para la segunda ampliación: el informe Fresco</i>	<i>108</i>
<i>El Informe de los Tres Sabios</i>	<i>110</i>
<i>Final de la década de los 70: informe Shaw y presupuestos de 1979</i>	<i>114</i>
<i>Comienzan los 80: Nuevas ampliaciones y nuevos informes</i>	<i>119</i>
<i>Preámbulo del Acta Única: Declaración Solemne de Stuttgart</i>	<i>121</i>
<i>Composición, naturaleza y funciones de los comités, a la luz de la jurisprudencia</i>	<i>123</i>
<i>Obligación de motivar recogida por la jurisprudencia</i>	<i>129</i>
<i>Nuevo impulso jurisprudencial: determinación de la carga de la prueba en materia de competencias ejecutivas, definición del carácter de urgencia y ampliación del concepto de entrada en vigor</i>	<i>130</i>
<i>Responsabilidad de la Comisión por la adopción de actos de ejecución</i>	<i>134</i>
<i>Delimitación de la adopción de medidas mediante procedimiento legislativo o medidas ejecutivas</i>	<i>137</i>
<i>Extralimitación de la Comisión en la aprobación de actos ejecutivos</i>	<i>140</i>

<i>Límites de la acción de la Comisión en caso de vacío jurídico provocado por la inactividad del Consejo</i>	143
<i>Ratificación de la legalidad de las normas en supuestos de ausencia de dictamen por parte de los comités</i>	145
<i>La Asamblea Parlamentaria y la comitología</i>	148
<i>Presidencia francesa y preámbulo del Acta Única</i>	161
<i>...y llega Jacques Delors</i>	162
<i>La breve Conferencia Intergubernamental</i>	165
<i>De la CIG al Acta Única Europea</i>	167
<i>El Acta Única: ¿la muerte del Compromiso de Luxemburgo?</i>	168
<i>La situación de la comitología en 1985</i>	169
<i>El Acta Única y la reforma de la comitología</i>	171
<i>El papel ejecutivo del Consejo a la luz del Acta Única</i>	175
3.3) Edad Moderna (87-99)	180
<i>Propuesta legislativa de la Comisión: debate, modificación y aprobación</i>	180
<i>El Parlamento ante la primera Decisión de Comitología</i>	182
<i>Primera Decisión de comitología:</i>	186
<i>Modalidades de ejercicio de competencias de ejecución</i>	187
<i>Procedimiento I (llamado “consultivo”)</i>	188
<i>Procedimiento II (llamado “de gestión”)</i>	189
<i>Procedimiento III (llamado “de reglamentación”)</i>	193
<i>Procedimiento de salvaguardia</i>	200
<i>Otros aspectos de la primera Decisión de comitología</i>	201
<i>Aprobación de la Primera Decisión de Comitología y respuesta airada del Parlamento Europeo</i>	203
<i>Intento fallido de anularla ante el Tribunal de Luxemburgo</i>	205
<i>Plumb-Delors: Primer acuerdo interinstitucional en materia de comitología</i>	207
<i>Facultad de delegación de poderes en la Comisión no sujetos a procedimientos de comités</i> ...	209
<i>A vueltas con el equilibrio institucional</i>	212
<i>Ejecución en materia presupuestaria, ¿competencia directa o delegada de la Comisión?</i>	217
<i>Conferencia Intergubernamental de 1991</i>	221
<i>Relativa tranquilidad parlamentaria en la antesala de la reforma de los Tratados</i>	222
<i>Tratado de la Maastricht</i>	226
<i>Aprobación del Tratado de Maastricht y un nuevo Acuerdo Parlamento-Comisión: “Klepsch-Millan</i>	228
<i>El Parlamento solicita al Consejo que mueva ficha</i>	230
<i>Un pulso del Parlamento</i>	232
<i>Modus vivendi: el Parlamento, en inferioridad de condiciones otra vez</i>	234
<i>Acuerdo con el Consejo y tensiones entre Comisión y Parlamento</i>	236
<i>Valoración parlamentaria del modus vivendi, lejos de la satisfacción</i>	239
<i>¿Ejecución por la Comisión (ejecución directa) o por los Estados miembros (o ejecución indirecta)? El principio de proporcionalidad a la luz de la comitología</i>	243
<i>Ejecución de normas sin habilitación expresa</i>	248
<i>Límites del derecho sancionador en actos</i>	251
<i>La comitología se expande al Espacio Económico Europeo</i>	255
<i>Ejecución en materia agraria y un ejemplo práctico sobre la relevancia de la Comitología: la crisis de las “vacas locas”</i>	259
<i>Anulación del acto de base, ¿anula el de ejecución?</i>	262
<i>CIG de 1996 y propuesta de jerarquización de actos legislativos</i>	263
<i>Opiniones previas de la Comisión y el Parlamento</i>	266
<i>La jurisprudencia y el equilibrio institucional: una de cal y otra de arena</i>	268
<i>Tratado de Ámsterdam</i>	271
<i>Expectativas frustradas tras Ámsterdam</i>	272
<i>Nuevo conflicto institucional y bloqueo presupuestario</i>	275

<i>Un nuevo acuerdo, Samland-Williamsen</i>	277
<i>Análisis comparativo de los cuatro acuerdos de interinstitucionales</i>	279
<i>Balance de la Comisión sobre la situación de la Comitología en 1998, ¿Un sistema que funciona?</i>	280
<i>Acceso a los documentos y transparencia anterior a la aprobación de la Decisión de 1999 – Sentencia Rothmans</i>	284
<i>Propuesta de reforma de la Comitología</i>	296
<i>Postura del Parlamento ante la reforma: Informe Aglietta</i>	301
<i>Conclusión: situación de la Comitología en 1999</i>	305
3.3) Edad Contemporánea (99-actualidad)	308
3.3.1) Primera etapa 1999-2006: aprobación de la Decisión 1999 hasta la primera reforma.	308
<i>La Decisión de 1999</i>	308
<i>Objetivos de la Decisión 1999</i>	310
<i>Éxitos y fracasos de la Comisión</i>	315
<i>Declaración del Consejo y la Comisión</i>	316
<i>Simplificación de los procedimientos en la Decisión de 1999</i>	318
<i>Jurisprudencia sobre aspectos prácticos de comitología: posibilidad de retirar o modificar la propuesta por parte de la Comisión</i>	329
<i>¿A quién corresponde iniciar el procedimiento de comitología?</i>	334
<i>Nuevo acuerdo entre Comisión y Parlamento</i>	335
<i>Papel del Parlamento Europeo en la nueva Decisión</i>	337
<i>Criterios de elección del procedimiento: introducción de criterios y jurisprudencia sobre la interpretación de los mismos</i>	345
<i>Unificación de comités: Reglamentos de Armonización</i>	356
<i>Fin de los “años oscuros”: acceso a los documentos en la nueva Decisión</i>	359
<i>Un enorme paso hacia la transparencia: el Registro público y acceso a los documentos de los comités</i>	367
<i>Reglamento interno estándar para los comités</i>	376
<i>Contradicciones jurisprudenciales en la aplicación del reglamento interno: régimen lingüístico</i>	380
<i>Informes anuales sobre los trabajos de los comités</i>	382
<i>Balance de la reforma ¿Limitaciones a las competencias de la Comisión o respeto al equilibrio institucional?</i>	386
<i>La Unión Europea se amplía: Reforma de Niza</i>	389
<i>Debate sobre el futuro de la Unión Europea: Libro Blanco de la Gobernanza</i>	392
<i>Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación</i>	396
<i>Legislar mejor</i>	398
<i>La comitología en el ámbito de los servicios financieros: el método Lamfalussy</i>	402
<i>Después de Niza, un intermedio que duró casi una década</i>	407
<i>Convención para el futuro de Europa</i>	408
<i>Simplificación y ejecución normativa en el Proyecto de Constitución para Europa</i>	414
<i>Ampliaciones de 2004 y 2007 y su impacto en la composición de los comités</i>	418
3.3.2) Segunda etapa 2006-2009: reforma de la Decisión 1999 hasta el Tratado de Lisboa ...	422
<i>El Parlamento exige control: reforma de la Decisión de 1999</i>	422
<i>Tercera reforma de la comitología, un nuevo procedimiento y control efectivo del Parlamento</i>	430
<i>El Parlamento, legislar mejor y la comitología</i>	438
<i>...y ... un nuevo Acuerdo entre Parlamento y Comisión</i>	440
<i>Funcionamiento del control del Parlamento sobre los actos de ejecución</i>	445
<i>Ejemplo práctico durante el periodo 2007-2009 de control parlamentario de los actos de ejecución</i>	449
<i>Balance del 2000-2010 de medidas rechazadas por el Parlamento</i>	474
<i>Adaptación legislativa a la nueva reforma</i>	477
<i>Recapitulación sobre la interpretación jurisprudencial de los “elementos esenciales”</i>	484
<i>La infracción del procedimiento de comitología como vicio sustancial de forma</i>	491

<i>Contexto: fracaso de la Constitución y nuevo impulso</i>	494
3.3.3) Tercera etapa: de Lisboa (2009) hasta nuestros días	496
<i>Contenido del nuevo Tratado de Lisboa</i>	496
<i>Consecuencias del Tratado de Lisboa en los actos jurídicos: introducción de actos delegados y de ejecución</i>	502
<i>Entrada en vigor del Tratado de Lisboa, nuevas perspectivas</i>	511
<i>Actos delegados y de ejecución según la Comisión Europea</i>	515
<i>Actos ejecutivos</i>	524
<i>Primer acuerdo institucional sobre actos delegados</i>	526
<i>Reacción del Parlamento ante la Comunicación de actos delegados</i>	529
<i>Propuesta de entente Parlamento-Comisión</i>	530
<i>Primeras dudas acerca de la diferenciación entre actos delegados y actos ejecutivos</i>	535
<i>El “conundrum” de Craig</i>	537
<i>Nueva propuesta de modalidades de competencias de ejecución</i>	540
<i>Debates en el Parlamento y en el Consejo</i>	544
<i>Nuevo Reglamento de Comitología o “comitología 2.0”</i>	546
<i>Reglamento interno estándar para los comités</i>	563
<i>Reglamento interno del comité de apelación</i>	570
<i>Common understanding entre instituciones sobre actos delegados</i>	575
<i>El acceso a los documentos tras el Tratado de Lisboa y el nuevo Reglamento de comitología</i>	578
<i>Reforma del Registro público</i>	578
<i>Alineación de los actos sujetos al Procedimiento de Reglamentación con Control (PRC)</i>	583
<i>Reforma de los comités de Schengen</i>	587
<i>Delegación vs. Ejecución: Comisión contra Parlamento y Consejo (asunto C-427/12)</i>	588
<i>Conflicto interinstitucional en lo referente a los actos delegados</i>	598
4) Consideraciones finales y conclusión	609
Anexo 1- Recopilación de jurisprudencia sobre aspectos clave de la comitología ..	622
Anexo 2 - Bibliografía citada	652

Índice de tablas y cuadros

- Tabla 1.** Actividad de los comités 1982-1984
- Tabla 2.** Comparación de acuerdos interinstitucionales
- Tabla 3.** Líneas jurisprudenciales sobre definición de elementos esenciales
- Tabla 4.** Criterios para elección de procedimiento
- Tabla 5.** Comités Lamfalussy
- Tabla 6.** Propuesta de simplificación de actos jurídicos según el proyecto de Constitución Europea. Fuente, Comisión Europea
- Tabla 7.** Cuadro comparativo de Decisiones sobre Comitología
- Tabla 8.** Procedimiento de reglamentación con control versus actos delegados
- Tabla 9.** Actos delegados versus actos de ejecución
- Tabla 10.** Actos delegados y ejecutivos según Parlamento y Comisión
- Tabla 11.** Etapas previas a la aprobación del Reglamento de 2011
- Tabla 12.** Alineación de procedimientos en el nuevo Reglamento de 2011
- Tabla 13.** Comparativa entre Reglamentos internos de los comités 2001-2011
- Tabla 14.** Alineación de los nuevos procedimientos del Reglamento 2011
- Tabla 15.** Características de actos delegados y actos de ejecución
- Tabla 16.** Criterios de diferenciación entre actos delegados y ejecutivos según el PE
- Tabla 17.** Actos jurídicos adoptados por Parlamento y/o Consejo y Comisión desde 1965 hasta 2014. Fuente EUR-Lex

- Cuadro 1.** Procedimiento II.a (Decisión 1987)
- Cuadro 2.** Procedimiento II.b (Decisión 1987)
- Cuadro 3.** Procedimiento III.a (Decisión 1987)
- Cuadro 4.** Procedimiento IIIb (Decisión 1987)
- Cuadro 5.** Procedimiento de Salvaguardia (Decisión 1987)
- Cuadro 6.** “Decision shaping in the European Economic Area”
- Cuadro 7.** Descripción proceso Lamfalussy.
- Cuadro 8.** Propuesta de procedimiento de reglamentación revisado
- Cuadro 9.** Comparación entre Decisión 1999 y reforma de 2006
- Cuadro 10.** Esquema del Procedimiento de Reglamentación con Control
- Cuadro 11.** Procedimiento de delegación de competencias
- Cuadro 12.** Esquema del procedimiento delegado. Fuente EIPA
- Cuadro 13.** Procedimiento de comitología, de acuerdo al Reglamento 2011

1) Introducción

Objeto de la tesis e interés objetivo del mismo

Jean Monnet fue, en mi opinión, el “gran comitólogo”. Iniciada la Primera Guerra Mundial en 1914, cuando él apenas contaba con 26 años de edad, consiguió convencer al entonces presidente del Consejo de Francia, René Viviani de la deficiente coordinación de la flota mercante que existía entre los aliados. Enviado a Londres, al poco se hace responsable de la comisión interaliada de coordinación económica. Finalizada la guerra, preside diversas comisiones en el seno de la Sociedad de Naciones para solucionar diversos conflictos territoriales. El inicio de la Segunda Guerra Mundial le empuja nuevamente a presidir un nuevo comité de coordinación interaliado y participa el nacimiento del Comité Francés de Liberación. Terminada la Guerra, en 1946 se le encomienda la elaboración del Plan para la Modernización de Francia. Rápidamente crea una comisión que él mismo dirigirá. Inspirador de la Declaración Schuman y por ende, de la unidad europea, será el primer presidente de la Alta Autoridad de la Comunidad del Carbón y del Acero (1952-1955). Convencido de que la CECA era tan sólo un primer paso, dimite de su puesto para crear el Comité de Acción por los Estados Unidos de Europa y dar impulso así a una cooperación más general que desembocó en la creación de las otras dos Comunidades, la Económica y la de la Energía Atómica. De hecho, la obra de Monnet (y tantos otros) podría resumirse en la creación y funcionamiento de grandes “comités” supranacionales como son el Consejo o la Comisión Europea.

Siendo Jean Monnet una de las figuras históricas más influyentes del Siglo XX, siempre me ha llamado la atención como un hombre que nunca ostentó ningún cargo público pudo influenciar de tal manera el curso de los acontecimientos para lograr lo que durante siglos había sido imposible. El presidente de los Estados Unidos, Kennedy le dedicó las siguientes palabras: “Querido señor Monnet, durante siglos los emperadores, los reyes, los dictadores, han intentado imponer a Europa su unidad por la fuerza. Para bien y para mal, fracasaron. Pero la inspiración de usted, en menos de veinte años Europa ha progresado hacia la unidad más de lo que lo había hecho en los dos mil años anteriores. Usted y los que con usted trabajan han construido con el mortero de la razón y con estas piedras que son los intereses

económicos y políticos. Ustedes transforman a Europa sólo con el poder de una idea constructiva”¹.

El funcionamiento de lo que muchos años más tarde es una realidad llamada Unión Europea, es extremadamente complejo para la gran mayoría de los ciudadanos. Durante mi etapa política y aún, durante mi etapa de responsable de la Unidad de licitaciones de la UE en la empresa, he tenido que dedicar mucho tiempo a explicar la arquitectura institucional de la UE, funcionamiento y responsabilidades. Jean Monnet, estaba convencido que sólo la cooperación entre los diferentes Estados podía terminar con las guerras. Además de lo anterior, Monnet concibió los “comités” o “comisiones” como el organismo funcional único capaz de poder llevar a cabo dicha cooperación. Esta idea, tal vez no sea original del inspirador de la Unión Europea, pero sí que dejó una impronta en el “hecho cultural” europeo que ha llegado hasta nuestros días.

Existen en Bruselas más de 1500 comités². El Parlamento Europeo se organiza en comisiones parlamentarias. El Consejo se organiza en reuniones de ministros de diferentes ramas, apoyados en su preparación por diferentes comisiones o entes como son la COREPER o grupos de trabajo. La Comisión, por su parte, se articula mediante direcciones generales y servicios, aunque también ha creado agencias ejecutivas y comités de expertos, que le ayudan en la gestión diaria. Además de lo anterior, durante el año 2014 han desarrollado su actividad “287 comités de comitología que asisten a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución a ella atribuidas mediante actos jurídicos de base”³. Estos comités se organizan por áreas o políticas europeas, por ejemplo, 44 de ellos existen en el ámbito Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes por tan sólo dos en el ámbito de la ayuda humanitaria. Están compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por la Comisión.

En mi opinión, estos comités han sido los grandes responsables del desarrollo de la Unión Europea tal y como la conocemos hoy en día. Una vez que los Estados acordaron ceder (o compartir) soberanía en determinadas políticas, había que crear una estructura institucional. Pronto, como nos cuenta Monnet en sus memorias, comenzaron los recelos de Estados como

¹ Jean Monnet, *Memorias*, Siglo XXI de España Editores, Madrid 1985, pág. 465.

² Daniel Guéguen y Caroline Rosberg, *Comitology and other EU committees and expert groups*, Europe Information Service, Brussels, 2004, pág. 6.

³ Informe de la comisión sobre el trabajo de los comités en 2014, de 3 septiembre 2015 (COM(2015) 418 final), pág. 4.

el francés, que no veía con buenos ojos ceder competencias a un organismo ejecutivo, como la Comisión Europea, que escapaba cualquier control. Así nacieron los comités en 1962 en el seno de la política agraria, que exigía adoptar medidas ejecutivas rápidas y flexibles, pero que debido a lo sensible de varios temas, exigía el control y presencia permanente de los Estados durante la adopción de dichas decisiones. Así nacieron los comités. La prueba del “éxito” de dichos comités fue su multiplicación en número, abarcando ya la totalidad de políticas europeas y, en segundo lugar, su adaptación a sucesivas ampliaciones y reformas de los Tratados.

No obstante lo anterior, los comités han sido poco estudiados por la doctrina, si lo comparamos con otros aspectos del funcionamiento de la UE. Autores como David Janer Torrens, Sonia Piedrafita o Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, que han publicado diversos estudios que analizan la comitología, pero no existe ninguna monografía o tesis doctoral⁴ en lengua castellana que haya abordado este asunto en su integridad. En mi opinión realizar un análisis sobre la historia de la comitología, supone comprender mejor si cabe el funcionamiento y el espíritu mismo de la actual Unión Europea. Todo ello, sumado a mi interés y admiración por la figura de Jean Monnet, me empujaron a la redacción de la presente tesis doctoral.

A lo anterior hay que sumar que durante los años 2008 y 2009 desempeñé el cargo de “experto en comitología” de la Comisión de Educación y Cultura del Parlamento Europeo. Aquellos dos años me brindaron la oportunidad de adquirir una visión práctica del funcionamiento de los comités, así como de diferentes negociaciones que en dicho periodo se produjeron con la Comisión Europea. Todo ello se plasma en el capítulo de esta tesis. Todo ello ha llevado a un análisis práctico de las fuentes así como a un análisis de la literatura o doctrina especializada en esta materia desde la óptica del Parlamento Europeo.

En resumen, la obra inspiradora de quien considero un gran “comitólogo” como es Jean Monnet, la percepción de la comitología como una de las piezas clave en el desarrollo de esta realidad que hoy conocemos como Unión Europea, la escasa doctrina que sobre este tema se encuentra en lengua castellana, así como mi experiencia personal en el Parlamento han sido los motivos que me impulsaron a realizar la presente Tesis doctoral.

⁴ La base de datos Teseo del Ministerio de Educación no ofrece resultado alguno cuando se consulta por “comitología”.

Contextualización de la comitología y metodología empleada en la redacción de la Tesis

Tal como señala Ricardo Alonso García⁵, la función legislativa en el sistema comunitario descansa no (como en el caso de los sistemas constitucionales nacionales) sobre una única institución, el Parlamento, sino en tres instituciones (a las que se sumarían con carácter consultivo en ciertos casos el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones), cada cual con su peso específico, que además varía según la modalidad del procedimiento. En el ámbito de la ejecución, la situación se muestra también muy compleja. Desde la creación de las Comunidades Europeas, la función ejecutiva ha recaído en los Estados miembros. Sólo cuando se reunieran una serie de requisitos, las funciones ejecutivas recaerían en el ámbito comunitario. Cuando esto sucede la función ejecutiva se divide principalmente entre dos instituciones (Consejo y Comisión), si bien no hay que olvidar al Banco Central Europeo y otros organismos como las agencias europeas y ejecutivas.

La potestad reglamentaria se puede definir como “un poder normativo que no se legitima en la voluntad general, sino que es una simple regla técnica a la que los órganos administrativos dan una expresión definitiva. Por esta razón, el reglamento está subordinado a la Ley, a la cual completa y ejecuta y los tribunales ordinarios pueden controlar su validez”⁶. El fundamento de esta capacidad puede ser doble, o bien la Administración sólo actúa en función de la atribución de poder que realizan actos legales, o bien, se puede reconocer una autonomía reglamentaria a las Administraciones públicas, previstas en la norma superior (Tratados). Como veremos, esta descripción, que define el reparto “clásico” de poderes entre el legislativo y el ejecutivo en el Derecho continental, tendrá sus particularidades en el Derecho de la Unión. Como veremos, los Tratados no otorgaron en su origen, ninguna capacidad ejecutiva generalizada en la Comisión, y fue el Tribunal de Justicia quien aceptó, consolidó y marcó los límites de la ejecución normativa, facultad que además se encuentra dividida entre varios operadores (Estados miembros, Comisión, Consejo ...).

⁵ Ricardo Alonso García, *El Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Thomson Civitas, 2007, pág. 59.

⁶ Raquel Bonachera Villegas, *El control jurisdiccional de los reglamentos*, Aranzadi, 2006, pág. 26, citando a García Enterría, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas 2004.

Como señala Türk⁷ la **delegación de funciones ejecutivas** en la UE se encuentra repartida entre diversas instituciones y organismos (además de los Estados, principales responsables de la ejecución). Existe la delegación a la Comisión, a agencias comunitarias, a comités científicos, a organismos privados, delegación en materia presupuestaria, delegación intra-institucional, etc. La comitología no es sino una parte fundamental del complejo sistema de ejecución normativa de la UE, cuya estructura original sin parangón, ha forzado desde su origen la creación de un sistema de comités que tampoco tiene una semejanza total con nada existente en las democracias occidentales. La delegación y asunción de competencias por parte de la Comisión está estrechamente ligada a la comitología. Por lo tanto, la comitología es tan sólo una rama de todo el complejo sistema de ejecución normativa de la UE.

Existen principalmente dos **enfoques teóricos** diferentes sobre la comitología⁸, el “racional”⁹ y el “supranacionalismo deliberativo”. El enfoque racional “institucionalista” observa la comitología bajo el prisma de la relación entre principales (*principals*) y agentes (*agents*). En esta interpretación, los gobiernos (principales) delegan autoridad a las instituciones comunitarias (agentes) con el objetivo de resolver problemas funcionales¹⁰, en concreto, vigilar el cumplimiento, resolución de contratos incompletos entre los principales, la adopción de normas en áreas donde los principales pueden ser parciales o estar desinformados y, establecimiento de la agenda legislativa¹¹. La comitología es únicamente un mecanismo de control de los Estados miembros principales sobre los agentes supranacionales. Los principales fueron conscientes de que había que delegar funciones en los agentes, pero no querían otorgar un cheque en blanco, y el resultado fueron los comités y sus procedimientos.

⁷ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, pág. 247.

⁸ Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2012, págs. 119 a 123.

⁹ Como señala Türk, la delegación en la UE debe ir acompañada por la garantía de mantenimiento del “equilibrio institucional” y, no excluye de responsabilidad al actor delegante. Mientras la institución con las competencias delegadas asume la responsabilidad legal por sus actos, la delegante debe asumir su responsabilidad política. Por este motivo, el delegante debe establecer un mecanismo de control que supervisen la correcta ejecución de las competencias delegadas (Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European op. cit.*, pág. 222)

¹⁰ Andreas Dür y Gemma Mateo González, *¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004, pág. 25.

¹¹ Mark A. Pollack, *The engines of Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, 2003.

Por otro lado, el “supranacionalismo deliberativo”¹² observa el asunto desde otra perspectiva, las dominantes son las instituciones de la UE, de hecho, la Comisión es quien controla la información, las agendas, preside los comités y, éstos tienen un tiempo delimitado para responder o dictaminar sobre sus propuestas¹³. En palabras de Losa, “el supranacionalismo deliberativo ha sido percibido como un modelo democrático nuevo, la *democracia sustituida*, en el que una «clique» de expertos (que deben lealtad a su honor profesional, no a un estado soberano o al interés doméstico) «conspira» a favor (y no en contra) del interés del público internacional de la nueva Europa. La evaluación de las credenciales constitucionales y democráticas de la comitología no se realiza, desde esta perspectiva (denominada «experimentalismo») en términos de «delegación», sino en términos de transparencia, igualdad de acceso, participación justa y responsabilidad política directa”¹⁴.

No obstante lo anterior, el presente estudio es **descriptivo** y parte de un análisis detallado de los documentos jurídicos más relevantes así como de la doctrina especializada. Esta tesis realiza un análisis de la llamada comitología desde su nacimiento en la década de los 60 del siglo pasado hasta hoy en día. Las vicisitudes por las que ha pasado la actual Unión desde su creación. Dicho de otra manera, estamos ante un resumen de la historia de la UE hasta nuestros días, especialmente la pugna de las tres instituciones, Parlamento, Comisión y Parlamento, por el control de la función ejecutiva. Por lo tanto, esta tesis realiza un análisis **cronológico** de la historia de la comitología, desde sus orígenes en el seno de la Política Agraria a principios de la década de los 60 del siglo XX, hasta el final de la 7ª Legislatura en 2014, con la tensión que ha provocado la doble variante de “ejecución” y “delegación” introducida por el Tratado de Lisboa. Se trata, por lo tanto, de un estudio descriptivo que responde al “*who, what, why and how*”, típico de cualquier proyecto que tenga que realizarse en una empresa (*project management*). El objetivo es responder al *qué* es la comitología, *quien* la lleva a cabo, los *motivos* de su existencia y, por último, el *cómo* se desarrolla.

El análisis histórico ha sido escogido por varios motivos. En primer lugar al comenzar este Tesis traté de desglosarla en capítulos que analizarían desde una perspectiva individualizada los elementos funcionales o estructurales, tales como funcionamiento de los procedimientos,

¹² Christian Joerges, *Deliberative Supranationalism – A Defence*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) N° 8.

¹³ C. Joerges and J. Neyer, *From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of Comitology*, European Law Journal, vol. 3, núm. 3, 1997, págs. 273-299.

¹⁴ Recogido de Carlos Closa Montero, *El Libro Blanco de la Gobernanza*, Revista de Estudios Políticos, n° 119, Enero-Marzo 2003, pág. 500.

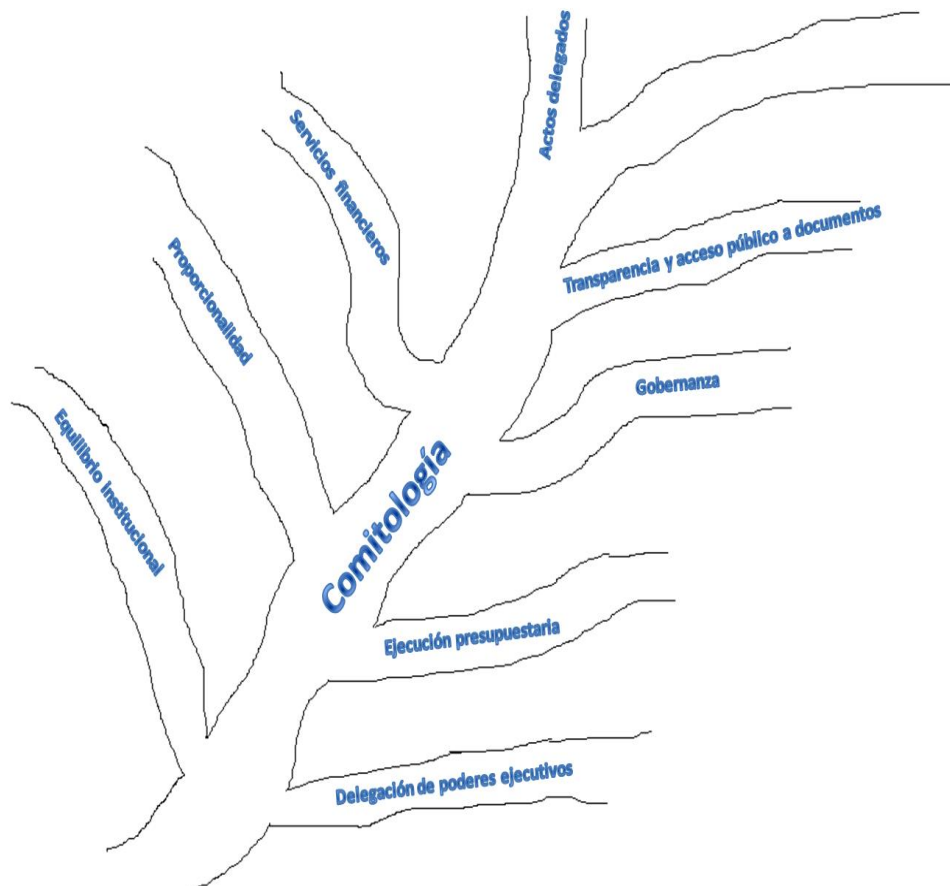
análisis de los sujetos protagonistas en la comitología (las instituciones y los propios comités) así como la transparencia en el funcionamiento de los mismos. Resultó una tarea imposible de ejecutar. La comitología ha subsistido desde su nacimiento hace más de 60 años hasta nuestros días, pero ello no quiere decir que no haya sufrido un buen número de modificaciones durante este recorrido. Así, por ejemplo, analizar desde un capítulo individualizado la postura del Consejo respecto a los comités, sin analizar en el mismo capítulo los diferentes informes del Parlamento, bloqueos presupuestarios o reformas de los Tratados, era imposible puesto que obligatoriamente debían de repetirse párrafos enteros para que el lector pudiese tener una visión de conjunto.

Otra de las posibilidades hubiera sido centrar o concentrar el análisis de esta materia en una sola institución, por ejemplo el Parlamento. Ello también hubiera limitado una visión de conjunto. Es imposible entender los diferentes informes del Parlamento sin analizar previamente posturas del Consejo y de la Comisión. Obviamente, no nos podemos olvidar del Tribunal de Justicia, quien tuvo un protagonismo muy destacado en la consolidación y desarrollo de este sistema. Por este motivo, también se descartó un análisis limitado a la posición de una sola institución, si bien como se podrá comprobar, el análisis de los múltiples informes y posturas del Parlamento ocupan un lugar preeminente en esta tesis.

Por otro lado, a menudo, por no decir siempre, las fuentes consultadas abarcan todos los aspectos de la comitología de manera horizontal, por lo que el desglose funcional no hubiera permitido una visión más amplia y general de todo el panorama. Esto hubiera supuesto tener que repetir de manera constante las fuentes cada vez que se analizara sectorialmente los asuntos. Por ejemplo, la postura histórica del Parlamento está íntimamente ligada a un mayor control y supervisión del sistema, junto con una exigencia de una mayor transparencia y acceso a los documentos. El desarrollo de la comitología está íntimamente ligado al desarrollo de las Comunidades Europeas hasta hoy en día, y se hace necesaria una visión de conjunto para poder entender e interpretar mejor todos los elementos.

Además de lo anterior, nos encontramos con que la comitología abarca diferentes, sino todas, las ramas del derecho. Por este motivo este estudio está exclusivamente centrado en el derecho administrativo europeo, es decir, en la naturaleza jurídica y funcional de los comités llamados de “comitología”. No es sencillo trazar una línea investigadora en este asunto. La comitología abarca la práctica totalidad de los puntos cardinales del derecho europeo:

equilibrio institucional, gobernanza, desarrollo de políticas comunitarias, principios generales del derecho como subsidiariedad o proporcionalidad... e incluso derecho comparado o el papel de los entes sub-estatales en dichos comités. La comitología se puede comparar a un tren que se detiene en numerosas estaciones. Si nos detenemos en cualquiera de ellas, encontraremos sobrado material para iniciar otra nueva tesis doctoral.



A todo lo anterior hay que sumar una doctrina muy escasa en esta materia. La última monografía sobre la historia de la comitología (Bergström) data de 2005, por lo tanto, anterior a la reforma de 2006, la aprobación del Tratado de Lisboa con la incorporación de los actos delegados y ejecutivos, la aprobación del último Reglamento que regula las funciones ejecutivas de la Comisión de 2011 y la puesta en funcionamiento del registro de comitología en 2008, entre otros temas. Además, esta Tesis intenta profundizar en el análisis de la postura del Parlamento, pieza clave en todo en entramado.

Es por todos estos motivos por los que me decanté por realizar una tesis histórica mediante la cual se fuera describiendo los pasos en esta materia, incorporando de manera cronológica el papel que han tenido las diferentes instituciones. Como se podrá apreciar, los cambios en esta materia han estado siempre ligados a las grandes reformas (Acta Única, Ámsterdam, Lisboa). Por ejemplo, la preparación para la consecución del Mercado Interior empujaron a una clara postura favorable del Consejo en cuanto a conceder mayor poder ejecutivo en la Comisión, pero ello siempre de la mano de un mayor uso de los comités, que obviamente tuvieron que unificar su funcionamiento así como simplificarlo. Todo ello explica la adopción de la primera Decisión de comitología de 1987. Posteriormente, el Tratado de Maastricht, sumado al de Ámsterdam, otorgaron un mayor protagonismo al Parlamento, y también abrieron la puerta a una mayor transparencia de las instituciones, lo que llevó a la aprobación de la segunda Decisión de comitología en 1999. Finalmente, el Tratado de Lisboa obligó a la adopción del Reglamento del 2011, que regula el ejercicio de las funciones ejecutivas por parte de la Comisión. Otro motivo más para decantarme por un estudio cronológico.

Estructura de la Tesis

La tesis comienza con una definición del concepto de comitología y continúa, de manera cronológica, analizando su ratificación y desarrollo, hasta convertirse en algo imprescindible en el desarrollo del procedimiento legislativo derivado del derecho europeo. La comitología es la tensión, entre la exigencia de ejecución y la necesidad de control que tienen los Estados. Entender la comitología es entender el espíritu, naturaleza y funcionamiento de la UE. También supone adentrarse en el equilibrio institucional, sobre todo en el incremento de protagonismo del Parlamento Europeo a lo largo de estas últimas décadas. En resumen, la comitología es una parte del sistema de procedimiento de decisión de la UE, y por lo tanto ha sufrido las tensiones propias del proceso de integración europea, especialmente la irrupción del Parlamento Europeo como órgano legislativo tras el Acta Única y, especialmente, tras el Tratado de Maastricht¹⁵. Por este motivo, esta tesis se ha dividido en cuatro apartados que se trasladan por analogía: prehistoria, edad media, edad moderna y contemporánea.

¹⁵ Manuela Alfé, Thomas Christiansen, *Institutional tensions in the evolution of the comitology system*, en, *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, pág. 49. Estos autores realizan una división de la historia de la comitología parcialmente diferente. Así, estiman una primera etapa desde el nacimiento de los primeros comités en 1962 hasta 1986, es decir, hasta la adopción de la Primera

En una primera fase la comitología se va a desarrollar sin un acto jurídico que establezca las condiciones generales en las que la Comisión podrá desarrollar sus funciones ejecutivas. No existía claridad en los Tratados, y los comités se crearon de manera sectorial en los diferentes Reglamentos que regulaban la política agraria común. Hubo que esperar a que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictara de manera favorable a que la Comisión disponía de dichas facultades, y, más importante para este estudio, que validara la presencia de comités. Por analogía, a esta primera etapa la he denominado prehistoria, por ser un momento en el que nuestro sujeto de estudio se desarrolla de manera casi consuetudinaria, sin fuentes escritas.

Obviando lo que en historia se conoce como “antigüedad”, pasamos a la una Edad Media marcada, en primer lugar por un poder legislativo casi absoluto del Consejo y con sistema de procedimiento de comités que van expandiéndose de manera sectorial a modo de “feudos” de una manera que puede denominarse oscura y poco transparente. Estamos en una etapa en la que la Comisión incluso se negó en algún momento a ofrecer información sobre el número de comités al Parlamento. Si bien es complicado realizar una similitud completa, lo cierto es que absolutismo, ligado a feudalismo y cierto toque de oscurantismo, son tres elementos que indudablemente nos transportan a similitudes con la referida época histórica.

El fin de la “oscuridad” da lugar a una mayor participación del Parlamento en el equilibrio institucional europeo. La aprobación del Acta Única Europea trajo consigo un primer paso en la democratización paulatina en la adopción de actos, y obligó a racionalizar y homogeneizar el funcionamiento de los comités. En cierta manera el sistema de comités, así como el papel de la Comisión se “humaniza”, puesto que se toma de conciencia de que la comitología era un sistema de carácter permanente que debía ser finalmente institucionalizado. Por este motivo se denomina a este periodo “edad moderna”. Tal vez debería haberse terminado con la adopción del Tratado de Maastricht, si bien se prolongó hasta casi terminado el siglo XXI puesto que las sucesivas reformas no conllevaron inmediatamente una reforma de el sistema sujeto de estudio.

Decisión de Comitología. Sin embargo, a mi modo de ver, la Sentencia Köster de 1970 supuso un afianzamiento de estos comités, que marcan una transición entre un hecho consuetudinario a un proceso consolidado.

Efectivamente, no fue hasta 1999 que se aprueba la segunda Decisión de comitología, que introduce aspectos como la racionalización y simplificación del uso de procedimientos, participación del Parlamento y transparencia que han permanecido hasta nuestros días, si bien con ciertas modificaciones. Sin entrar a valorar aspectos clave de la edad contemporánea como la industrialización, la lucha de clases o la toma de conciencia de las nacionalidades, por citar algunos, a partir de la segunda Decisión de comitología en 1999 el Parlamento y la transparencia en la adopción de decisiones se van a consolidar como dos elementos clave en el desarrollo de las competencias de ejecución, hasta tal punto que hoy se consideraría inconcebible que tanto el Consejo como la Comisión excluyeran a éste del sistema, como lo estuvieron haciendo durante más de tres décadas. Se interpreta que los cambios sufridos tras la adopción del Tratado de Lisboa no suponen en esta materia un cambio sustancial. La introducción de actos delegados no han supuesto *per se* una modificación ni en el papel de las instituciones en relación a la adopción de actos ejecutivos, ni en el funcionamiento de los comités, por lo que no se considera que haya marcado, en cuanto a este estudio se refiere, un cambio de época.

Por otro lado, en cuanto al **acceso a las fuentes**, debo señalar que mis casi seis años de experiencia profesional en el Parlamento Europeo (primero como asistente, y luego como diputado), me permitieron un acceso directo y fluido a las fuentes. La biblioteca del Parlamento, así como la central de la Comisión Europea en Bruselas han sido piezas clave en la búsqueda de información. A su vez, gran parte de los materiales del Parlamento, en alguna ocasión no accesibles al público, han sido extraídos de la intranet del mismo. Obviamente la biblioteca del Parlamento ofrece, además de fuentes legales y jurisprudenciales, una selección de la doctrina más relevante sobre los asuntos comitológicos, tanto publicaciones periódicas como monografías. Debo añadir a todo ello la asistencia a diversos eventos en torno a la comitología que con carácter periódico se organizan en Bruselas o Maastricht (European Institute of Public Administration, EIPA) o Trier (Academy of European Law, ERA). No puedo olvidarme de mencionar, además, que en 1996 me incorporé a Editorial Aranzadi, SA, donde he trabajado hasta septiembre del 2015, lo cual ha facilitado el acceso a fuentes (la multinacional a la que pertenece ofrece una Intranet con una “Global Library” con acceso a miles de títulos en soporte electrónico).

Esta Tesis ha adquirido una dimensión considerable. Como podrá comprobar el lector, no contiene elementos superfluos, incluso en algún tema fundamental ligado a la misma, como

por ejemplo el proceso Lamfalussy, la crisis de las vacas locas o el proceso de adopción de diferentes actos en torno a la transparencia, se han tratado de manera concisa para intentar no apartar al lector de la esencia del estudio. La verdadera intención de esta Tesis es demostrar la importancia y transcendencia de la comitología en el desarrollo de la Unión Europea. En resumen, no puedo estar más de acuerdo con Weiler cuando señaló que “comitology is central to ‘the democratic life of the Union’, and thus the task of addressing the challenges it raises in terms of the exercise of power within a ‘complex and hazy landscape’ is of fundamental importance”; ‘comitology is not a discreet phenomenon which occurs at the end of the decision-making process [...]. It is more like the discovery of a new sub-atomic particle, a neutrino or a quark, affecting the entirety of molecular physics which requires an account of both the phenomenon itself and the way it impacts upon the rest of nuclear understanding. Comitology argues for a rewriting of the entire decision-making field because of the importance of the committee particle in all its stages’”¹⁶.

¹⁶ J.H. Weiler, *Epilogue*, en C. Joerges and E. Vos, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, Hart Publishing 1999, págs. 338 y 340.

2) Definición del concepto de comitología

Prácticamente todos los días aparecen publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea diversos “*Reglamentos de Ejecución de la Comisión*”, si bien, a priori, sólo Parlamento Europeo y Consejo son mencionados como responsables legisladores. Durante décadas esta realidad no se vio plasmada en los Tratados. Por medio de los artículos 202 y 211 del Tratado de la Comunidad Europea, se estableció que correspondía a la Comisión el ejercicio de las competencias de ejecución de normas, algo que luego fue ampliado y desarrollado por el Tratado de Lisboa en sus artículos 290 y 291. En virtud de esta habilitación la Comisión dispone de potestad reglamentaria, de acuerdo a la definición señalada en la introducción. Lo que define a este sistema de comitología es que en el último considerando de los actos jurídicos nos encontraremos con una coetilla que señala algo como “el presente Reglamento se ha adoptado previa consulta del Comité establecido al efecto”. Decenas de miles de reglamentos, directivas y decisiones se han aprobado, y se seguirán aprobando, utilizando el sistema de comités.

El término “comitología” es frecuentemente utilizado en el derecho comunitario, pero la normativa que se ha encargado de regularlo y delimitarlo hasta el momento, las derogadas Decisiones 1987/373/CEE, de 13 de julio¹⁷, 1999/468/CE, de 28 de junio¹⁸ y el Reglamento (UE) 182/2011¹⁹, mencionan el término sin definirlo. Estas dos Decisiones y el referido Reglamento regulan las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. En ellas se establecen los diferentes procedimientos por medio de los cuales la citada institución desarrollara la ejecución de competencias atribuidas en virtud de los Tratados. En todos estos procedimientos la Comisión estará asistida por “comités” compuestos por los representantes de los Estados miembros y presididos por la Comisión. Es por ello que la doctrina se refiere a las referidas Decisiones, como reguladoras de la “comitología”.

En términos funcionales existen tres tipos de comités:

¹⁷ DO L 197, de 18 julio 1987, pág. 33.

¹⁸ DO L 184, de 17 julio 1999, pág. 23.

¹⁹ DO L 55, de 28 febrero 2011, pág. 13.

- 1) los científicos, compuestos por expertos independientes.
- 2) En segundo lugar, los comités de “interés”, es decir, aquellos que están compuestos por representantes de diferentes grupos de interés.
- 3) En tercer lugar, aquellos de formulación de políticas (policy-making) y ejecución, compuestos por representantes de Estados miembros, cuyas opiniones, representan (valga la redundancia) y vinculan la postura de los Estados en el desarrollo de una propuesta concreta.

Además, los comités también pueden dividirse entre aquellos cuyo dictamen es obligatorio, y los que no. En el caso de la comitología, nos encontramos ante comités compuestos de representantes de los Estados miembros y, cuyo dictamen se hace obligatorio en el desarrollo de la actividad ejecutiva de la Unión²⁰.

El incremento del volumen de actos legislativos que necesitaban ser aprobados, la inseguridad científica y técnica y la necesidad de responder velozmente a acontecimientos inesperados hizo que el Consejo decidiera, desde los años 60 del pasado siglo, delegar poderes de ejecución en la Comisión. No obstante, los Estados miembros deseaban retener influencia sobre los mismos, mediante la creación de comités, donde pudieran controlar la actividad de la Comisión, antes de su aprobación. Esto supuso el nacimiento de la comitología²¹.

Pero, ¿Qué se entiende por comitología? La Resolución del Parlamento Europeo de 13 de septiembre de 1998²² define muy claramente lo que debe entenderse por ejecución normativa en el Derecho Comunitario: “aquellas medidas que no modifican, completan o actualizan los aspectos esenciales de las normas de base (anexos incluidos), ya que, éstas últimas, no pueden ser modificadas ni siquiera en el caso de que el Consejo hiciera valer una competencia ejecutiva”. Diferentes sentencias del Tribunal de Justicia han acotado esta definición señalando que “el concepto de ejecución en el sentido de dicho artículo (art. 202 TCE) comprende, a la vez, la elaboración de las normas de aplicación y la aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance individual”²³. No puede dejarse de mencionar

²⁰ Ellen Vos, *50 Years of European Integration, 45 Years of Comitology*, Universiteit Maastricht, 2009, pág. 4.

²¹ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, op. cit., pág. 224.

²² DO C 313, de 12 de octubre 1998 (pág. 103).

²³ Sentencia TJCE 24 octubre 1989, Comisión contra Consejo, Asunto C-16/88

en este apartado la famosa Sentencia *Köster*²⁴, la cual se analizará más adelante, que fue la primera que fijó la diferencia entre medidas legislativas y aquellas otras destinadas a ejecutar las mismas, autorizando a la Comisión a ser la autora de las segundas.

Interesante también resulta la definición ofrecida por la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo, según la cual, el término “comitología” fue inventado por el escritor C. Northcote Parkinson y usado por primera vez en su parodia clásica de la lógica del pensamiento burocrático titulada *La Ley de Parkinson*²⁵. En la actualidad europea se utiliza para referirse a “un sistema que desempeña una función en la toma de decisiones de la Comunidad Europea y que no consigue convencer plenamente al observador de sus elevadas cualidades. En este sistema, los comités asesoran y supervisan a la Comisión cuando ésta ejerce competencias que le han sido delegadas en la legislación adoptada por el Consejo o, en caso de aplicación del procedimiento de codecisión, por el Consejo y el Parlamento. Estos comités se crean mediante disposiciones contempladas en la legislación pertinente y sus miembros son expertos que representan a los Estados miembros”²⁶.

Otra interesante definición nos viene del profesor Joan David Janer Torrens quien define la comitología como “el control, por distintos tipos de comités compuestos por representantes de los Estados miembros y de un representante de la Comisión, del ejercicio de las potestades de ejecución conferidas a la Comisión por el Consejo”²⁷. Abogados generales, como por ejemplo Darmon, la han definido como un sistema, “en el que el Consejo, al tiempo que atribuye a la Comisión facultades de ejecución de las disposiciones que él ha adoptado con carácter

²⁴ Sentencia TJCE 17 diciembre 1970, *Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contra Köster and Berodt & Co.*, Asunto C-25-70, Rec. 1970. p.1161.

²⁵ Parkinson, C. Northcote, *Parkinson's Law and other Studies in Administration*, Edité par Houghton Mifflin Company, 676, 1957, pág. 31. Se refería a la “ciencia de la comitología” en un contexto en el que quería ironizar contra el exceso de burocracia y exceso de gasto público.

²⁶ Opinión de 24 junio 1998, sobre la revisión de las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión - “Comitología” (Informe de la Sra. Aglietta). Ponente de opinión: Brigitte Langenhagen (A4-0169/99). En el mismo documento también se recoge la definición que efectúa la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural: “El término comitología se utiliza para indicar un sistema que interviene en el proceso de toma de decisiones en la Comunidad Europea. Hace referencia al hábito consistente en que la Comisión esté asistida por los comités de expertos nacionales cuando se trata de decisiones destinadas a ejecutar la legislación comunitaria. En dicho sistema, los comités presentan dictámenes a la Comisión y ejercen un control sobre ella cuando hace uso de las competencias que le han sido atribuidas en el marco de la legislación aprobada por el Consejo o, cuando se aplica el procedimiento de codecisión, por parte del Consejo y el Parlamento” (ponente de la Opinión, Jan Mulder).

²⁷ “La nueva Decisión 1999/468 sobre la comitología: un avance significativo en la mejora y simplificación de los procedimientos de delegación de potestades de ejecución a la Comisión”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 7, 2000 (pág. 158).

normativo, encuadra esta ejecución reservándose la facultad de avocación en los casos en que el Comité de Gestión previsto por él, haya formulado un dictamen en sentido contrario”²⁸.

Por su parte, Koen Lenaerts²⁹ y Amaryllis Verhoeven la definen como “un método de toma de decisiones de comités compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión, que asisten a la Comisión en su labor de ejecutar la legislación comunitaria, asesorándole bajo determinados procedimientos, que en algunos casos, permiten al Consejo controlar el trabajo de ejecución”.³⁰ Continúan los citados autores, “los comités de Comitología responden al deseo de los Estados de que la Comisión se encargue del trabajo de seguimiento y gestión de las tareas técnicas y variables; al mismo tiempo permite a los Estados mantener un control suficiente sobre la forma en que la Comisión lleva a cabo este papel”.

El Abogado General Gellhoed, en sus conclusiones sobre el Asunto C-378/00, define la “comitología” como “un proceso de decisión en el cual comités formados por representantes de Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión apoyan y aconsejan a ésta última en el cumplimiento de las tareas que le son confiadas por el legislador comunitario”. Además, prosigue el Abogado General, “la Comisión puede contar de una manera pragmática con la asistencia necesaria de expertos nacionales en dossiers altamente técnicos. Al mismo tiempo, los Estados miembros conservan un cierto control sobre la manera en la que la Comisión ejerce su poder ejecutivo y en determinadas circunstancias el Consejo pueden también intervenir en los procesos de puesta en práctica de medidas”.

Para Christian Joerges³¹ la Comitología “marca la transformación de las antiguas Comunidades Económicas Europeas en una forma de entender Europa”. Según él los Comités son “una forma institucional de crear políticas para el mercado interior que incluye no sólo una variedad de objetivos, técnicas regulatorias y una estructura específica de gobierno, sino

²⁸ Conclusiones del Abogado General Darmon presentadas el 30 de junio de 1989, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas, Asunto C-16/88. Recopilación de Jurisprudencia 1989 página 3457.

²⁹ Entonces Juez del TPI y profesor del Instituto de Derecho Europeo, KU Lovaina.

³⁰ Koen Lenaerts y Amaryllis Verhoeven, *Towards a legal framework for executive rule-making in the EU? The contribution of the new comitology decision*. Common Market Law Review, núm 37, 2000, págs. 645-686. La traducción es mía.

³¹ Christian Joerges, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Kluwer International, 1999, pág. 215.

también un problema de legitimidad muy perceptible”. De hecho, la legitimidad de las medidas de ejecución de la Comisión es un argumento utilizado de manera recurrente³².

Ellen Vos³³ define los comités como “una evolución institucional *ad hoc* que enlaza exigencias funcionales de una Comunidad Europea siempre en expansión con la necesidad de información técnica y experta”. Según la profesora Vos, el nacimiento de los comités responde a tres necesidades, lograr un proceso decisorio (*decision-making*) eficaz, asegurar la presencia de los Estados miembros en ese proceso decisorio e incluir los puntos de vista de los actores sociales. A su vez clasifica los comités según su naturaleza, marco legal y funciones. En cuanto a la naturaleza, divide a los comités según su consulta sea preceptiva o no en el proceso decisorio comunitario. En cuanto al marco legal, según sean creados por el Consejo (y Parlamento) o Comisión. Los Comités creados por el Consejo suelen ser aquellos que asisten a la Comisión en la elaboración de medidas de ejecución de competencias delegadas, mientras que aquellos creados por la Comisión no suelen ser de consulta preceptiva.

En cuanto a su clasificación, la profesora Vos señala que los comités pueden ser clasificados según sus funciones, es decir, si son científicos (compuestos por científicos), representantes de grupos de interés o de implementación o ejecución de políticas (compuestos por los Estados miembros). No obstante esta clasificación, diferentes autores clasifican la comitología de diferente manera, así, por ejemplo, Haibach los clasifica en comités de expertos, consultivos (Comité de las Regiones o Económico y Social), grupos de trabajo del Consejo, comisiones del Parlamento, y, por último, los de comitología³⁴. Varios autores han establecido una clasificación del enjambre de comités existentes en la Unión, como el profesor Günther Schäfer, quien realiza una clasificación a tres bandas, comités de expertos, comités del Consejo y comités de comitología³⁵.

³² Véase por ejemplo J.H.H. Weiler and Martina Kocjan, *European Community system: comitology*, The Law of the European Union, 2004/05, pág. 5, “Comitology adds legitimacy to the implementation process...comitology acts as a check on the Commission, whilst at the same time allowing national interests to have a say in implementing measures”.

³³ Christian Joerges and Ellen Vos, *EU committees: social regulation, law and politics*, op. cit., pág. 20. Ver también Alke Metselaar, *The Functions of Comitology – What Will Lisbon Change?*, 2008 (tesis dirigida por Ellen Vos).

³⁴ Georg Haibach, *Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation*, EIPA, Eipascope 2000/2, pág. 38.

³⁵ Mads Andenas y Alexander Türk, *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, Kluwer Law, La Haya, 1999.

Según la propia Comisión Europea, la “finalidad de los comités de comitología es asistir a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución que el legislador, es decir, el Consejo y el Parlamento Europeo, le han conferido”³⁶. Además, destaca tres elementos esenciales por los que se puede diferenciar a estos comités de otros de distinta índole. En primer lugar, señala, son creados por el legislador (Consejo o Parlamento). Esto quiere decir que los comités de comitología van a tener siempre una base jurídica. En segundo lugar, su estructura y métodos de trabajo son uniformes en varios aspectos. Para comenzar, todos ellos tienen como base jurídica la regulación específica sobre un tema, la cual determina su composición (un representante por cada Estado miembro y uno de la Comisión) y funcionamiento. Por si esto fuera poco, entrado el siglo XXI se estableció un Reglamento Interno Estándar para todos los comités. En tercer, y último lugar, los comités “ejercen su competencia de formular dictámenes sobre los proyectos de medidas de ejecución que la Comisión puede presentarles en virtud de las disposiciones del acto legislativo de base”. No deja de producir cierta sorpresa que la Comisión evite utilizar el término “control” en la definición que realiza sobre la comitología.

Según el “Manual de comitología” redactado por el Parlamento en 2009 “al igual que en los sistemas jurídicos nacionales, el ordenamiento jurídico de la Unión Europea reconoce que el legislador no puede decidirlo todo en actos legislativos. Por lo tanto, tiene que haber un sistema para adoptar medidas de ejecución. En el seno de la UE, la tarea de adoptar dichas medidas de ejecución se delega en la Comisión (de conformidad con los Tratados) con la ayuda expresa de comités especializados constituidos por expertos en diversas políticas de los diversos Estados miembros. Es lo que suele denominarse «comitología»”³⁷.

Según Blumann más que una institución, o un dispositivo orgánico, la comitología debe ser comprendida como una práctica institucional propia de derecho comunitario, que se integra en las complejas, y a menudo conflictivas, relaciones entre la Comisión y el Consejo³⁸. Según

³⁶ Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités durante el año 2000, DO C 37, de 9 de febrero 2002, pág. 2. La definición de la comitología apenas ha variado después de la reforma del 2011, de hecho en el portal del Registro de Comitología se sigue definiendo la misma como “el modo en que la Comisión ejerce las competencias de ejecución que le otorga el legislador de la UE, con la asistencia de comités de representantes de los Estados miembros. Los departamentos de la Comisión presentan los proyectos de disposiciones de ejecución a los “comités de comitología” para dictamen”.

³⁷

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200908/20090825ATT59758/20090825ATT59758ES.d>

OC

³⁸ Baraw et Philip, *Dictionnaire juridique des communautés européennes*, Puf 1993, pág. 193.

este autor “la competencia principal de los Estados miembros se ve confirmada, de igual manera que el papel residual de las instituciones de la Unión se delimita. Se trata de respetar el principio de uniformidad del derecho de la Unión, de evitar las divergencias entre los Estados miembros así como la discriminación entre ellos y sus nacionales. Por ello, nos encontramos en el marco de la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros”³⁹. De acuerdo a Blumann⁴⁰ hay que diferenciar comités y comitología. La composición de los comités puede ser de lo más diversa, desde altos funcionarios de los Estados miembros hasta científicos y expertos en alguna materia concreta. Por este motivo entiende que existen dos comitologías, una de asistencia, en la que la Comisión crea “espontáneamente” comités para conseguir asesoramiento técnico que la convierta a su vez en una experta, y, una “comitología oficial”, donde los comités tienen una composición y funciones precisas y se circunscriben al cuadro de competencias que los Tratados han concedido a la Comisión.

En realidad, continúa Blumann, la comitología no es solamente una ilustración de una administración consultiva, sino que, es estamos ante un producto puro del sistema institucional de la Unión Europea. Se trata de un sistema marcado por la interacción entre administraciones nacionales y comunitarias. Un sistema donde las instituciones comunitarias no disponen de administración sobre el terreno, deben llamar a las administraciones nacionales para poner en marcha o aplicar las políticas comunitarias. Un sistema como el descrito, denominado indirecto, no puede sobrevivir sin la comitología, y, a su vez, ésta no puede existir sin un sistema indirecto. El autor señala dos ejemplos en los que la existe un sistema directo acompañado de comitología: la política de competencia y la educación y cultura. Existe, señala, un comité que asiste a la Comisión en materia de posiciones dominantes. No obstante, en esta materia la Comisión investiga directamente⁴¹ y sobre el terreno utilizando sus propios medios y personal, de ahí que sea administración directa. La

³⁹ Daniele Bianchi, citado en *De Comitibus, l'origine et le rôle de la comitologie dans la politique agricole commune* », Editions Harmattan, 2012, pág. 149.

⁴⁰ Claude Blumann, « Comitologie et administration indirecte », *L'exécution du droit de l'Union entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruyillant, 2009, pág 141.

⁴¹ Debo señalar que desde 2004 la política de competencia se ha descentralizado y las agencias estatales también ejercen funciones de investigación en coordinación con la Comisión. De acuerdo al Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO L 1 de 4.1.2003, p. 1), “El régimen centralizado establecido por el Reglamento n° 17 no está ya en condiciones de garantizar el equilibrio entre estos dos objetivos. Por una parte, frena la aplicación de las normas de competencia comunitarias por los órganos jurisdiccionales y las autoridades de competencia de los Estados miembros, y además el sistema de notificación que comporta impide a la Comisión concentrar sus recursos en la represión de las infracciones más graves. Por otra parte, ocasiona a las empresas costes importantes”.

administración indirecta⁴², es decir, la ejecución sin disponer de ninguna administración operacional sobre el terreno, es un acuerdo (“*deal*”) que concluyeron los redactores originales de los Tratados. Éstos se comprometían a conceder a la Comunidades ciertas competencias, pero mantenían intactas las facultades de ejecución de los Estados miembros. No obstante, concluye Blumann, la comitología actual está muy lejos de la concepción original del funcionamiento de las instituciones europeas, ya que en ningún caso habían previsto semejante multiplicación de organismos técnicos con funciones de ejecución.

Los comités de comitología son creados por el legislador (Parlamento y/o Consejo) e intervienen en la elaboración e implementación de medidas normativas. Por lo tanto no debemos confundir los comités de carácter meramente consultivo, que generalmente son creados por la Comisión, con los comités que se estudiarán en el presente trabajo, los cuales, si bien carecen de personalidad jurídica, juegan un papel diario primordial en el derecho comunitario. Los Comités consultivos tienen, según Giuseppe Ciavarini una sola regla general: que no tienen regla general, y esto los distingue de los comités llamados de comitología. Un ejemplo claro de Comités meramente consultivos lo tenemos en la Decisión de la Comisión 97/579/CE, de 23 de julio⁴³, que establece Comités científicos en el ámbito de la salud de los consumidores y de la seguridad alimentaria. Estos comités son creados por la Comisión directamente, su consulta será “en los casos previstos por la legislación comunitaria” o cuando la Comisión lo considere oportuno. Cuando la legislación comunitaria establezca que deben ser consultados, los comités científicos emitirán un dictamen, pero este no será vinculante para la Comisión, de acuerdo a esta Decisión. Por último, estos comités están compuestos por científicos, designados por la Comisión, quien será la encargada a su vez de determinar el número.

A su vez no hay que confundir estos comités con aquellos que han alcanzado un grado institucional consolidado (Comité Económico y Social o Comité de las Regiones)⁴⁴, ni con

⁴² Véase también Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Dalloz, 2012, « c'est le principe de l'administration indirecte selon laquelle l'application du droit de l'Union s'effectue par l'intermédiaire des administrations nationales puisque l'Union n'est dotée ni des compétences administratives, ni de l'appareil répressif nécessaires pour assumer l'efficacité de la mise en œuvre du droit, même si s'il appartient à la Commission, en sa qualité de gardienne des traités, de veiller à ce que, dans le cadre de leur activité, les États membres assurent bien le respect du droit de l'Union ».

⁴³ DO L 237, de 28 agosto 1997, pág. 18

⁴⁴ Véase Giuseppe Ciavarini Azzi, “Comitology and the European Commission”, in C. Joerges and E. Vos, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, op. cit, Capítulo 3. Véase también Jesús Angel Fuentetaja Pastor *La Administración Europea; la ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión*, Ed. Civitas, 2007, pág. 185.

otros comités que, creados por el Tratado, no desempeñan labores ejecutivas sino exclusivamente consultivas, como el Comité de Empleo (art. 150 TFUE), el Comité de Protección Social (art. 160 TFUE) o con otro, como el Comité de Conciliación (art. 294 TFUE), formado por miembros del Consejo, que tiene atribuidas funciones en fase legislativa, en caso de bloqueo negociador en procedimiento legislativo.

De acuerdo con Bianchi cada año la Comisión aprueba entre 2500 y 3000 medidas ejecutivas (reglamentos, directivas y decisiones) que equivalen en gran medida a los “decretos ministeriales” a nivel estatal. En total la Comisión ha aprobado más de 80.000 medidas desde los años 60, de las cuales la gran mayoría son de carácter efímero y por lo tanto en 2006 se estimó que existían tan “solo” unos 12.000 actos ejecutivos vigentes. Ello quiere decir que la actividad legislativa de la Comisión, supera con creces la de Parlamento y Consejo. La diferencia radica en que, mientras a nivel estatal la distinción y delimitación de funciones y de poderes es bastante nítida, no sucede lo mismo en derecho de la Unión, donde dicha separación resulta muy complicada de establecer⁴⁵.

De acuerdo a Moury y Héritier⁴⁶, la delegación se produce teóricamente por diversos motivos. En primer lugar cuando el órgano competente no dispone conocimientos especializados sobre el tema. Puede suceder también que el órgano competente quiera aumentar la eficacia y acortar plazos en el procedimiento decisorio. En tercer lugar, pueden existir motivos más políticos como necesidad de efectuar una política más creíble o el deseo de querer eludir la responsabilidad directa delegando poderes en otro organismo. Podría añadirse un cuarto en la lista, en el supuesto de que el organismo competente, o el legislador en este caso, puede carecer de la capacidad administrativa y burocrática necesaria para ejercer determinadas labores que debe encomendar a otro organismo.

Lo explicó muy acertadamente el diputado Richard Corbett durante un debate parlamentario: “los electores de mi distrito en Yorkshire me estarían preguntando qué es la comitología. No es precisamente algo de lo que hablen día sí, día también, en los bares y clubes de Yorkshire. Toda asamblea legislativa posee un sistema para delegar poderes al ejecutivo. En los

⁴⁵ Daniele Bianchi, *La comitologie est morte ! Vive la comitologie ! Premières réflexions sur l'exécution du droit de l'Union après le Traité de Lisbonne. L'exemple de la Politique agricole commune*, Revue trimestrielle de droit européen, ISSN 0035-4317, Vol. 48, N° 1, 2012, págs. 75-116.

⁴⁶ Catherine Moury & Adrienne Héritier, *Shifting competences and changing preferences: the case of delegation to comitology*. *Journal of European Public Policy*, Volume 19, Issue 9, 2012, pages 1316-1335.

Parlamentos nacionales se trata típicamente de una legislación que confiere al Gobierno poderes para aprobar medidas adicionales: el instrumento estatutario (“statutory instrument”) en el Reino Unido, el *arrêté royal* en Bélgica, los decretos en algunos otros países. Los sistemas difieren ligeramente, pero es muy normal ceder poderes al ejecutivo, cuando menos para tratar de los detalles técnicos y asuntos complejos una vez que la legislación principal ha sentado los principios generales”⁴⁷.

El mismo diputado continuaba su exposición insistiendo en que “lo que es inusual en nuestro sistema en la Unión Europea es que, al delegar dichos poderes a la Comisión, la obliguemos a actuar conjuntamente con un comité de funcionarios nacionales. En muchos casos, tales comités tienen el poder de bloquear a la Comisión y devolver el asunto al Consejo (o a un comité de apelación desde el 2011). Siempre nos ha parecido censurable: en primer lugar, porque solo tienen derecho a examinar a la Comisión y devolver las cuestiones los comités de funcionarios nacionales, pero no el Parlamento, y en segundo, porque los asuntos solo se devuelven a una de las tres ramas de la autoridad legislativa –el Consejo–, aunque la ley básica haya sido aprobada por el procedimiento de codecisión. El sistema también nos parecía totalmente opaco y complejo debido a los innumerables comités que dan pie al nombre de comitología. Únicamente un experto podría estudiarlo y entenderlo”.

En cuanto a las motivaciones que existen para la utilización de este sistema de comités, también son muchas y muy variadas las opiniones y teorías como iremos haciendo constar a lo largo de este estudio. En general, se encuentran cinco motivos por los que el Consejo, en su origen, apoyado por el Parlamento posteriormente, hayan apostado por un sistema en el que la Comisión esté siempre sujeta al dictamen de un comité formado por representantes de los Estados Miembros⁴⁸:

- Velocidad: a pesar de que en ocasiones excepcionales los procedimientos de comités se ralenticen varios meses, resultó obvio desde la década de los 60 que había que buscar una fórmula que permitiera ejecutar la legislación adoptada por el Consejo sin

⁴⁷ Competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (Acuerdo interinstitucional) - Competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (modalidades). Debate de 5 julio 2006 (CRE 05/07/2006 – 15). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060705+ITEMS+DOC+XML+V0//ES&language=ES>

⁴⁸ Véase en este sentido la acertada clasificación de factores en Alan Hardcare and Michael Kaeding, *Delegated & Implementing Acts. The new comitology*, EIPA, 2013, págs. 6 y 7.

tener que iniciar un procedimiento legislativo cada vez que había que ajustar algún evento o concepto al mercado o incluso al avance tecnológico.

- Decisiones técnicas: los comités son competentes para tratar sobre cuestiones técnicas de la legislación. Los que se denominan “elementos esenciales” no son susceptibles de ser modificados por el sistema de comités. En otras palabras, el legislador aprobará un “acto de base⁴⁹” en el cual se definirán los elementos que se modificarán o complementarán por medio del sistema de comités, que en ningún caso afectarán al núcleo esencial de la norma (que sólo podrá ser modificado mediante una nueva propuesta legislativa).
- Flexibilidad: por todo lo explicado en el punto anterior, el sistema de comités es más flexible que los procedimientos legislativos en cuanto a plazos, obligaciones etc.
- Eficiencia: gracias a la comitología el legislador puede concentrarse en lo esencial y trasladar los aspectos técnicos a otro nivel, ganando de esta manera eficacia.
- Control: algo nunca reconocido formalmente por el Consejo, pero, a mi juicio, la piedra angular sobre la que se basa la comitología. El sistema de comités supone, ante todo, un gran sistema de control de la Comisión por parte del Consejo, y en menor medida, del Parlamento. Incluso en aquellos procedimientos en los que el comité en cuestión actúa de manera “consultiva”, resulta evidente que la Comisión debe justificar todas sus decisiones ante el Consejo.

Como ya se ha señalado anteriormente⁵⁰, los Comités sujetos del presente estudio son aquellos que han sido creados por el Parlamento y/o Consejo, nunca por la Comisión. Como podrá constatar en el siguiente capítulo, los primeros comités se crearon mediante actos legislativos. Estos actos podían ser o exclusivamente destinados a la creación de dichos

⁴⁹ Véase definición de *acto de base* en Acuerdo interinstitucional de 13 de octubre de 1998 sobre las bases jurídicas y la ejecución del presupuesto (DO C 344 de 12/11/1998, p. 1), “Un «acto de base» es un acto legislativo de Derecho derivado que otorga un fundamento jurídico a la acción comunitaria y a la ejecución del correspondiente gasto consignado en el presupuesto. Dicho acto debe revestir la forma de un reglamento, una directiva o una decisión (Entscheidung o Beschluß). Las recomendaciones y los dictámenes, así como las resoluciones y declaraciones, no constituyen actos de base”.

⁵⁰ Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités durante el año 2000, DO C 37, de 9 de febrero 2002, pág. 2.

comités, o, bien podían ser actos que regulaban el marco de una determinada política (lo que se denominará “acto de base”) en los cuales debía detallarse las competencias delegadas a los comités. La existencia de un acto legislativo fue impuesta por la jurisprudencia en una fecha tan temprana como 1958 (Asunto *Meroni*), como podremos comprobar en el siguiente capítulo. Por lo tanto, el legislador crea dichos comités siendo su función la de asistir y controlar la labor de la Comisión, cuando ésta asume competencias de ejecución, es decir, no asesoran en absoluto, sino que en la mayor parte de los supuestos o procedimientos emiten un dictamen que en el caso de no ser positivo obligará a la Comisión a enfrentarse al Consejo (o a los Estados miembros, desde 2011), y en menor medida, al Parlamento. Por último, la composición de los mismos es siempre la misma, un representante de la Comisión que actúa de presidente, pero sin derecho a voto, y un representante por cada Estado miembro, es decir, un mínimo de 29 miembros.

Como bien señaló Jaques Santer⁵¹, antiguo Presidente de la Comisión Europea, el tema que nos ocupa, las competencias de ejecución de la normativa comunitaria está a su vez íntimamente ligada a la implementación o ejecución del derecho. Según él, la ejecución del derecho comunitario la realizan, bien los Estados miembros, cuando se trate de implementar la normativa en su territorio y normalmente mediante un acto parlamentario, o bien la propia Comisión, cuando el ámbito territorial abarque toda la Comunidad y mediante los actos aprobados gracias a la delegación de competencias de ejecución⁵². Al antiguo presidente le faltó añadir a la lista al Consejo de la Unión Europea, quien según los Tratados también puede asumir directamente las competencias de ejecución.

⁵¹ Contribución al debate sobre subsidiariedad, EIPA Maastricht, 21 marzo 1991.

⁵² Se podrá comprobar cómo las propuestas de la Convención en su proyecto de Tratado Constitucional recogían literalmente estas ideas.

3) Historia de la comitología: de los orígenes a la actualidad

Los antecedentes normativos de la comitología se han dividido en tres épocas o etapas diferentes porque considero que son perfectamente separables e identificables, además de la etapa actual, que denomino contemporánea. La primera etapa, catalogada de prehistoria, es la del nacimiento de la comitología. Según la Real Academia de la Lengua, la prehistoria es aquel “período de la vida de la humanidad anterior a todo documento escrito y que solo se conoce por determinados vestigios”. Si bien es cierto que los primeros comités se crean a principios de los sesenta, no existe ningún texto legal que aborde la problemática directamente, aún más, todavía no había sido creado el término “comitología”. En este primer periodo, se crean los primeros comités, existen y se desarrollan, pero nadie es capaz de clasificarlos, ordenarlos ni prever el alcance que iban a tener en el derecho comunitario. Aún más, en primera instancia los comités no contaban con base legal suficiente y la inseguridad en la que se movían era considerable.

Fue en 1970 cuando la jurisprudencia, mediante la Sentencia *Köster*, da el espaldarazo decisivo e irreversible al sistema ejecución normativa con procedimiento de comités. Empieza la edad media de la comitología. En esta larga fase, la realidad se impone al derecho. Son años de transición para las Comunidades Europeas, durante los cuales se maduran ideas y se proponen avances. Como veremos, en casi todos los debates sobre el papel y desarrollo de las instituciones comunitarias encontraremos referencias a la implementación y ejecución normativa. La edad media termina cuando los Estados miembros introducen una modificación en los Tratados, el Acta Única Europea, que termina con la incertidumbre legal sobre la capacidad de delegar la ejecución normativa a la Comisión. La comitología, todavía sin bautizar, recibe otro “sacramento” al ser incluida en el Tratado de la Comunidad Económica Europea.

La comitología madura y llegamos a la edad moderna. La base legal clara y nítida y la voluntad expresa de los Estados en confirmar la existencia de los comités, impulsan a la Comisión a positivizar los comités mediante la propuesta y aprobación de la primera decisión de comitología de 1987. Esta etapa coincide con la creación del mercado único y la aprobación del Tratado de Maastricht, es decir, los primeros pasos hacia una integración

política. La comitología evoluciona, no tanto por la voluntad de los Estados miembros, sino por la necesidad de conceder más poder de ejecución a la Comisión en el contexto de una Comunidad que adquiere muchas más competencias y dinamismo. Esta importante etapa histórica, no exenta de complicaciones, acabará en 2011 con la aprobación de una reforma de la comitología. Comienza así la época contemporánea, debido más a la reforma de los Tratados y a la positivización de los conceptos de delegación y ejecución legislativas en el TFUE, además de una mayor simplificación y transparencia, respecto del régimen anterior.

Durante las siguientes páginas se analizarán con detalle los debates institucionales y doctrinales que despertó esta materia desde sus orígenes. No obstante, no se profundizará en temas que se abordarán en otros capítulos, como son los procedimentales y los institucionales. La legislación y jurisprudencia que se analizará en el presente capítulo sobre desarrollo histórico, será aquella cuya relevancia condicionó el desarrollo de la comitología. En capítulos posteriores, se efectuará un estudio pormenorizado y desglosado de los diferentes aspectos en los que incide esta materia, y en ellos se volverán a estudiar nuevamente algunas de las disposiciones analizadas en el capítulo sobre la historia, además de incluir otras disposiciones, que por su menor relevancia en la consolidación del sistema de comités, no han sido incluidas en este primer capítulo.

3.1) Prehistoria (58-70)

El 23 de julio de 1953 entra en vigor el Tratado CECA y el 1 de enero de 1958 los Tratados Euratom y CEE. Éste último, tenía como objetivo “el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”⁵³. El mercado común debía establecerse progresivamente durante un periodo transitorio de doce años. La consecución de este mercado debía ir acompañada de la elaboración de un número determinado de políticas comunes, como podían ser la política común de transportes, la política comercial común o la política agrícola común. Además, se crearon unas instituciones con el objetivo de llevar a buen puerto todos los objetivos enunciados. Un Consejo, donde estarían representados los Estados miembros, una Comisión, que apoyaría el interés general de la Comunidad, un Parlamento (Asamblea entonces), que sería el nexo de unión entre los ciudadanos y los Estados y, por último, un Tribunal de Justicia garante de la correcta aplicación del derecho en caso de conflicto.

Ninguno de los Tratados previó en su momento que la ejecución normativa fuera a tener tanta relevancia. Tal y como señala Günter Schäfer, “prácticamente ninguno de los tipos de comités que han sido desarrollados fueron planificados ni previstos por los Tratados cuando fueron redactados, negociados y aprobados, nacieron en respuesta a una necesidad”⁵⁴. De hecho, los Tratados determinaron de manera nítida las competencias legislativas y ejecutivas entre sus instituciones, de tal manera que tanto Consejo como Comisión, tendrían competencias en los dos ámbitos⁵⁵. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o Tratado de París, firmado el 18 de abril de 1951, entró en vigor el 25 de julio de

⁵³ Art. 2.

⁵⁴ Véase Mark Andenas y Alexander Türk, “Linking Member State and European Administrations: the Role of Committees and Comitology”, *Delegated Legislation and the Role of Committees*, Kluwer International Law, 2000”, Günter Schäfer, pág. 4, op. cit. continúa añadiendo que “work had to be done, and could be done by effectively linking the European with the member State level. This could be best accomplished by using committees”. La idea de “acercar” la toma de decisiones a los Estados miembros va a estar siempre muy presente en la mente de los legisladores... y de muchos autores, como podemos comprobar. La barrera entre este acercamiento y el deseo de controlar la Comisión fue, ha sido y será, muy conflictiva.

⁵⁵ Koen Lenaerts & Piet Van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 2011, pág. 692.

1952. Por primera vez, seis Estados europeos aceptaban seguir la vía de la integración. El Tratado permitió establecer las bases de la arquitectura comunitaria al crear un organismo ejecutivo conocido como «Alta Autoridad», una Asamblea Parlamentaria, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y un Comité Consultivo⁵⁶.

No obstante lo anterior, el Tribunal de Justicia autorizó desde un primer momento la posibilidad de delegación de competencias, aun cuando el Tratado CECA no lo preveía en ningún artículo. Si bien en el famoso Asunto *Meroni* de 1956⁵⁷ se contemplaba la posibilidad de delegación, el Tribunal impuso unos límites para que la misma pudiera llevarse efecto⁵⁸:

- La autoridad delegante no puede conferir a la autoridad delegada facultades diferentes a las que a ella misma le ha atribuido el Tratado (principio general) - ap. 8.
- Tales delegaciones sólo pueden referirse a facultades de ejecución, (deben de estar) exactamente definidas, y totalmente controladas en el uso que se hace de ellas, por la Alta Autoridad. – ap. 8.
- La delegación de facultades no se presume; incluso en los casos en los que la autoridad delegante tiene derecho a realizarla, debe adoptar una Decisión explícita por la que se deleguen dichas facultades – ap. 9.
- La delegación de una facultad discrecional a autoridades distintas de las designadas por el Tratado para garantizar y controlar su ejercicio en el marco de sus respectivas competencias, contraviene la garantía derivada del equilibrio de las competencias⁵⁹ - ap. 10.

⁵⁶ Fichas técnicas del Parlamento Europeo, 2009.

⁵⁷ Sentencia TJCE 13 junio 1958, *Meroni & Co.* contra Alta Autoridad de la Comunidad del Carbón y del Acero, Asuntos C-9/56 y C-10/56, Rec. 1958.

⁵⁸ Deirdre Curtin, *Executive power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford, 2009, pág. 173.

⁵⁹ Esta disposición abría las puertas a la delegación de poderes, no sólo a la Comisión, sino a otros organismos comunitarios.

Esta crucial sentencia, que sigue siendo invocada a día de hoy⁶⁰, impuso unos límites muy claros a la delegación, pero más importante todavía, aunque en el caso concreto de *Meroni* contra la Alta Autoridad considerara que la delegación era contraria a los principios enunciados, autorizó la delegación de poderes que no estaba prevista en el Tratado. El Tribunal actuó de forma extraordinariamente clarividente cuando dichas delegaciones no estaban previstas en el Tratado y cuando todavía la actividad de la primera Comunidad era bastante reducida y estaba limitada a la unanimidad en la toma de decisiones. La doctrina *Meroni* prohíbe la delegación de “poderes discrecionales” que pudieran transferir la responsabilidad del delegante al delegado. A su vez, esta doctrina debe ser entendida como una obligación del respeto al equilibrio institucional⁶¹. Esa sentencia fue decisiva y fundamental, y fue la base sobre la que pudo fraguarse una Administración supranacional, sobre todo con el nacimiento, pocos años más tarde, de las Comunidades Económica Europea y el Euratom⁶².

Tratados constitutivos

Los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA, llamada «Euratom») o Tratados de Roma, firmados el 25 de marzo de 1957, entraron en vigor el 1 de enero de 1958. El artículo 145 del TCEE otorgaba al Consejo un poder de decisión para garantizar los fines establecidos en el Tratado. Por otro lado, el **artículo 155** establecía que la Comisión disponía de un poder de decisión propio (tercer guión) e introdujo un cuarto guión según el cual ejercería “las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de normas por él establecidas”. Esta redacción se mantuvo hasta la reforma del Tratado de Lisboa, pero no fue hasta 1986 que el Acta Única

⁶⁰ Véase por ejemplo el Recurso interpuesto el 1 de junio de 2012 — Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte/Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo en el Asunto C-270/12, en el cual se invoca la anulación de una delegación “ser contrario al segundo principio sentado por el Tribunal de Justicia en el asunto *Meroni/Alta Autoridad*”. Véase también Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 26 de mayo de 2005, Carmine Salvatore Tralli contra Banco Central Europeo, Asunto C-301/02 P.

⁶¹ Ver considerandos “esta disposición permite ver en el equilibrio de facultades, característico de la estructura institucional de la Comunidad, una garantía fundamental concedida por el Tratado, en particular a las empresas y asociaciones de empresas a las que se aplica”. Christian Joerges and Jürgen Neyer, *From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of comitology*, *European Law Journal* 3, 273-299 (1997). Ver también J.H.H. Weiler, *European Community system: comitology*, *European Union Jean Monnet Professor NYU School of Law and Martina Kocjan Graduate Member of the Faculty of Law University of Oxford*; J.H.H. Weiler & M. Kocjan, 2004/05.

⁶² Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, *La administración europea; La ejecución Europea del derecho y las políticas de la Unión*, Civitas, 2007, pág. 52.

Europea iluminó algo más la oscura laguna que envolvía la ejecución de medidas por parte de la Comisión.

El Abogado General Lenz calificó este reparto de competencias como “principios de la autorización particular limitada”, ya que “cada institución de la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le son atribuidas por los Tratados. Ninguna institución goza de una competencia legislativa o de una competencia de acción generales”. No existía ninguna relación jerárquica entre las instituciones “ya que la Comisión tiene también atribuidas competencias propias en el Tratado CEE” (tercer guión), no obstante, sí existía una jerarquía “en el ámbito de aplicación del cuarto guión del artículo 155 del Tratado CEE, ya que la Comisión deberá respetar en la adopción de las medidas de ejecución las competencias que el Consejo le haya atribuido”. El Abogado realizaba un importante análisis entre el poder de decisión de la Comisión y la delegación de funciones ejecutivas. En el ámbito de las medidas que la Comisión adopta de esta manera conforme al cuarto guión del artículo 155 del Tratado CEE, “no puede restringir los principios generales del Derecho más que cuando haya sido autorizada para ello mediante un reglamento del Consejo. En el caso del tercer guión del artículo 155 del Tratado CEE, la Comisión podrá, sin embargo, proceder a dichas restricciones sobre la base de una competencia propia, es decir, habiendo sido directamente autorizada para ello por el Tratado CEE”⁶³.

La comitología se desarrolló en el contexto de la Comunidad *Económica* Europea. Ésta se desarrolló en los años 60, de la mano de la Política Agraria Común. El desarrollo de esta política marcó desde un principio el nacimiento del entramado de comités. En concreto, el primer comité nació en 1962 coincidiendo con el establecimiento de la Política Agraria Común⁶⁴, aunque la denominación “comitología” procede de un debate parlamentario de 1987.

El TCEE fijaba los objetivos de la política agrícola común en:

- a) incrementar la productividad agrícola;

⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de mayo de 1987, Walter Rau Lebensmittelwerke y otros contra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Asuntos acumulados C-133 a 136/85, ver aps. 107 a 112 de las Conclusiones del Abogado General Otto Lenz.

⁶⁴ Georg Haibach, Mads Andenas and Alexander Türk, “History of Comitology”, en *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC. The Hague*, Kluwer Law International, pág. 187.

- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

El reto era complicado. A principios de los años sesenta el sector agrícola empleaba a un 25% del mercado laboral y además la realidad de cada Estado miembro era completamente diferente. De hecho, a mediados de los cincuenta, un intento de crear una política agraria común (la propuesta “Green Pool”) había fracasado. Francia y Países Bajos tenían los sectores agrícolas más eficientes, y por ello, apostaban por una eliminación de las aduanas en este mercado. Por el contrario, los otros miembros no eran tan partidarios de abrir sus fronteras a otros productos y preferían continuar con sus sistemas compensatorios internos. Francia, además, consideraba que el mercado único agrícola sería una contrapartida a la disminución de aranceles en el sector industrial. Por todo ello, no es de extrañar que desde un principio, este Estado priorizara la consecución de un acuerdo sobre la política agraria sobre el resto de objetivos del mercado común, incluida la unión aduanera. Por este motivo, apenas seis meses después de la entrada en vigor del TCEE, entre el 3 y el 11 de julio de 1958, en la conferencia de Stresa, se fijan las bases y principios fundamentales de la Política Agraria Común. Sin saberlo, los Estados miembros ponen la primera piedra de la comitología.

Pero, desde la primera propuesta de la Comisión sobre la ejecución legislativa de la PAC de 1959 hasta el acuerdo final, los debates fueron muchos y muy arduos. La Comisión presentó su primer borrador el 11 de diciembre de 1959 con un contenido que era muy poco aceptable para la mayoría de los Estados miembros, debiendo realizar una nueva propuesta revisada el 30 de junio de 1960. Aun así, esta segunda propuesta distaba bastante de generar consenso en el seno del Consejo. Para evitar un segundo bloqueo de la iniciativa de la Comisión, se decidió la creación de un Comité Especial de Agricultura, que se convertiría en el foro de negociación. Se llegó a un nuevo borrador el 30 de diciembre de 1960, aunque hubo que esperar hasta el 14 de enero de 1962 para que se concretara el acuerdo final del Consejo. La PAC se creó cuando Europa era deficitaria en gran parte de productos alimenticios, por ello los mecanismos de esta política común se dirigieron a resolver esta situación apoyando los precios y las rentas interiores mediante operaciones de intervención y sistemas de protección

transfronteriza, convirtiéndose con los años la Comunidad en el primer importador y el segundo exportador más importante de productos agrícolas a escala mundial⁶⁵.

Para lograr los objetivos enunciados en párrafos precedentes, la PAC previó la creación de una organización común de los mercados agrícolas (OCM) que, según los productos, adoptaría una de las siguientes formas: normas comunes sobre la competencia, una coordinación obligatoria de las diversas organizaciones nacionales de mercado y una organización europea del mercado. A su vez, también desde los orígenes, en 1962 se definieron tres principios fundamentales que van a caracterizar el mercado agrícola común y, por lo tanto, las organizaciones comunes de mercado: un mercado unificado, que implica, por un lado, la libre circulación de los productos agrícolas en el territorio de los Estados miembros y, por otro, la utilización de medios y mecanismos comunes en el conjunto de la UE para su organización. El segundo principio, implica la preferencia comunitaria, es decir, se da preferencia a los productos agrícolas de la UE, que se comercializan a precios inferiores a los de los productos importados, y, además, se protege el mercado interior de las importaciones de terceros países a precios reducidos y de las grandes fluctuaciones del mercado mundial. En último lugar, el principio de solidaridad financiera. Todos los gastos y desembolsos derivados de la aplicación de la PAC se sufragan con cargo al presupuesto comunitario. En resumen, lo más destacable es señalar la complejidad que esta política implicaba. La creación de mercados comunes, cada uno con una organización diferente, además de la gestión de la mitad del presupuesto comunitario, implicaba tener que ceder competencias en un órgano ejecutivo, aunque, es poco probable que para ningún negociador en Stresa fuera una de las principales preocupaciones⁶⁶.

La PAC y la delegación de poderes

Una vez superado el grueso de la negociación sobre la articulación de la Política Agraria Común, la gestión y ejecución de normas por parte de la Comisión, es decir, la ejecución normativa, se convirtió en uno de los temas sensibles. De hecho, tal y como indica Fuentetaja “la puesta en marcha de la PAC determinó el nacimiento de lo que después pasaría a

⁶⁵ Véase www.dip-badajoz.es/eurolocal.

⁶⁶ Fernández Torres, JR, *La Política Agraria Común. Régimen Jurídico de la Agricultura Europea y Española*, Editorial Aranzadi, 2000, y www.europa.eu/scadplus.

conocerse como comitología”⁶⁷. Como bien señala Bianchi, incluso en 2009, más del 40% del presupuesto, así como más del 60% de la legislación comunitaria y, un 25% de los asuntos del Tribunal de Justicia correspondían al ámbito de la política agrícola común. “La PAC constituía la primera experiencia de integración en un sector políticamente importante y de competencia exclusiva”⁶⁸.

El Consejo celebrado los días 20 a 22 de diciembre de 1961, concedió a este asunto la más alta prioridad. Muchos Estados creían encontrarse en una encrucijada. Por un lado, veían la necesidad práctica de tener que conceder cierta delegación de poderes a la Comisión, pero recelaban de conceder dicha prerrogativa cuando no se encontraba delimitada en el Tratado. Además, sabían que la PAC era sólo la punta de lanza, luego le seguirían el resto de políticas. La primera propuesta de la Comisión sugería la creación de “Oficinas Europeas”, que calcularían la intervención de los precios y realizarían las compras y los certificados de importación. El problema era que la Comisión controlaría dichas oficinas, algo que los Estados miembros no estuvieron dispuestos a aceptar. Por otro lado, la Comisión propuso la creación de comités consultivos, dado que “un cierto estímulo externo era aconsejable”⁶⁹.

La propuesta fue rápidamente alterada. Las “Oficinas Europeas”, fueron reemplazadas por “Agencias de Intervención”, directamente gestionadas por los Estados miembros. Además, la propuesta de los comités asesores fue más allá. Ahora serían comités compuestos por representantes de los Estados miembros (comités “directores”) y la Comisión estaría obligada a consultarlos antes de tomar decisiones. Estos comités son el embrión clarísimo de los comités de comitología. De todos modos, esta última propuesta tampoco cuajó en el seno de la PAC (Alemania insistía en que las decisiones finales debían ser tomadas en el Consejo), pero sí en otros ámbitos, como por ejemplo, en la Política de Competencia. Así fue como el Reglamento 17/1962, de 6 febrero⁷⁰ (Primer reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado), creó un “Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones

⁶⁷ ”, Jesús Ángel Fuentetaja, “Las competencias ejecutivas de la Administración Europea en el ámbito de la Política Agrícola Común Revista de Derecho de la Unión Europea, Madrid ISSN 1695-1085, nº 26, enero-junio 2014, págs. 41-76.

⁶⁸ Daniele Bianchi, *La “Comitologie” dans la Politique Agricole Commune*, en, *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, págs. 152-153.

⁶⁹ Boletín CEE 5-1959, págs. 17-28 y Boletín CEE 5-1960, pág. 40, recogido del “European Navigator” (www.cvce.eu), Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. Citado en Carl Fredrik Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the EU and the Committee System*. Oxford 2005, pág. 46.

⁷⁰ DO L 21 febrero 1962, núm. 13, pág. 204.

dominantes”⁷¹ que sería consultado “con anterioridad a toda decisión” consecuencia de un procedimiento de infracciones a las disposiciones de los artículo 85 y 86 del TCEE a la concesión de una declaración negativa, así como a toda decisión que suponga renovación, modificación o revocación de otra decisión adoptada en aplicación del apartado 3 del artículo 85 del TCEE.

El Consejo fundamentó el Reglamento 17 en facilitar “la aplicación equilibrada de los artículos 85 y 86 de una manera uniforme en los Estados miembros”. Esta necesidad o principio de “uniformidad”, que veremos plasmado en la reforma de Lisboa (art. 291 TFUE), fue acompañado de dos innovaciones, la primera, la propia delegación en la Comisión que la facultaba a dictar disposiciones de aplicación y, en segundo lugar, la creación del mencionado comité integrado por funcionarios nacionales designados por cada Estado miembro, al cual la Comisión debía consultar “con carácter previo al otorgamiento de exenciones a las prohibiciones impuestas por el Tratado”⁷². La consulta se haría “durante una reunión conjunta previa invitación de la Comisión y no antes de catorce días desde el envío de la convocatoria”. La convocatoria debía contener “una exposición del asunto con indicación de los documentos más importantes y un anteproyecto de decisión para cada caso que haya que examinar”. Por último, “el resultado de la consulta será objeto de un acta escrita que se adjuntará al proyecto de decisión, pero no se hará público”. En resumen, nos encontramos con un comité formado por representantes de los Estados miembros que emiten dictámenes, los cuales, si bien son preceptivos, no son vinculantes para la Comisión. Asimismo, es importante destacar el oscurantismo en la toma de decisiones⁷³.

⁷¹ Artículo 10, bajo la rúbrica “Colaboración con las autoridades de los Estados miembros”. En muchas ocasiones, la palabra “colaborar” ha sido utilizada para encubrir lo que realmente supone un control de la Comisión por parte de los Estados. Lo volveremos a encontrar a menudo en los comités de comitología.

⁷² Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, *La administración europea; La ejecución Europea del derecho y las políticas de la Unión. Op. cit.*, pág. 60. Fuentetaja llama la atención sobre “el carácter intergubernamental de la composición de este Comité, así como el carácter meramente consultivo de su dictamen”.

⁷³ No obstante, no fue este el primer comité que estaba compuesto por representantes de los Estados miembros. La Comisión administrativa sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes se creó en 1959 y estaba integrada por un representante del Gobierno de cada uno de los Estados miembros, “asistido, cuando sea necesario, por consejeros técnicos”. Aunque esta Comisión aparecía “vinculada” a la Comisión de las Comunidades Europeas. Ver Reglamento n.º 3 del Consejo, sobre la seguridad social de los trabajadores migrantes y Reglamento n.º 4 del Consejo, sobre aplicación y desarrollo de las normas contenidas en el Reglamento n.º 3 (DO n.º 30 de 16.12.1958, p. 597/58). Autores como Bergström consideran que se acerca más a los comitológicos que el citado sobre política de competencia. Sin embargo, en mi opinión que el hecho de estar vinculado a la Comisión, seguido del hecho de que ningún Reglamento (1958, 1971 y 2004) le adjudique claramente funciones ejecutivas, lo alejan de la comitología, si bien no hay que restarle importancia, especialmente por haber nacido durante los primeros meses de la puesta en marcha de la CEE. Una decisión de esta Comisión fue la desencadenante de la Sentencia Romano (Asunto 98/80), sobre los límites de la delegación que será tratada en el apartado “A vueltas con el equilibrio institucional”.

El comité del párrafo anterior puede considerarse como embrión de lo que más tarde serán los comités de gestión. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros no estaban dispuestos a trasladar este modelo a la PAC (se ha citado el caso alemán anteriormente), ya que concedía demasiada libertad a la Comisión. Finalmente, fue el gobierno francés el que propuso crear “comités de gestión” que se encargarían de gestionar la PAC. Estarían integrados por representantes de los Estados miembros y la Comisión, teniendo claro que la adopción de decisiones importantes quedaría en manos del Consejo. Todo esto se haría “para facilitar el trabajo de la Comisión y conseguir mayor eficacia en las relaciones con las administraciones nacionales”⁷⁴. A diferencia del “Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes” descrito en el párrafo anterior, los comités de gestión no estarían subordinados a la Comisión. Serían órganos independientes y tendrían secretarías propias. Aunque se asemejan mucho los argumentos para su creación: mejora de coordinación entre Comisión-Estados, que realmente encubre un deseo de éstos últimos de controlar la actividad de aquella.

Existían dos argumentos contrarios a esta propuesta inicial. En primer lugar, había Estados, como Países Bajos, que no veían con buenos ojos que se desposeyera a la Comisión de funciones de ejecución. Por otro lado, existían muchas dudas respecto al control judicial de las decisiones que se adoptaran en el seno de los comités de gestión, ya que de acuerdo a la jurisprudencia, especialmente la Sentencia *Meroni*⁷⁵, podían llegar a ser declaradas ilegales. Así las cosas, el 28 de noviembre de 1961 se llegó a un acuerdo histórico en el seno del Comité Especial de Agricultura: la adopción de medidas de “naturaleza práctica” se tomarían *conjuntamente* entre la Comisión y los comités de gestión. Esto permitiría a los Estados miembros controlar las decisiones de la Comisión, si no estaba de acuerdo con las mismas. Si el comité de gestión daba el visto bueno, se adoptaba sin problemas. Si, por el contrario, el comité emitía un dictamen contrario a la propuesta de la Comisión, ésta debería acudir con su propuesta al Consejo y tramitarla como una medida legislativa.

Vamos viendo como poco a poco nos acercamos a la definición exacta de los comités de gestión que más tarde encontraremos en la Decisiones de comitología de 1987 y 1999. Pero, todavía faltaba un detalle. La decisión arriba citada no contó con unanimidad ya que Países

⁷⁴ Boletín CEE 30 noviembre 1961, citado en Carl Fredrik Bergström, op. cit., pág. 48.

⁷⁵ Sobre la Sentencia *Meroni*, véase en la introducción sobre la Prehistoria.

Bajos consideraba una vez más que se estaba desposeyendo a la Comisión de funciones de ejecución que le correspondían. No obstante, era evidente que la situación no podía seguir bloqueada por más tiempo, así que se decidió, a modo de compromiso, que las decisiones no se decidirían conjuntamente, es decir, las decisiones de gestión y/o ejecución serían adoptadas exclusivamente por la Comisión, y sólo en caso de que los comités de gestión (es decir, los Estados) emitieran un dictamen contrario por mayoría cualificada, podría el Consejo modificar o adoptar una propuesta diferente. El 21 de diciembre de 1961 se alcanza el acuerdo definitivo en el Consejo⁷⁶.

Primeros comités de gestión

Pocos meses más tarde fue creado el primer comité de gestión por medio del Reglamento 19 de 1962⁷⁷, sobre la organización común en el sector del cereal⁷⁸. Los Reglamentos 19 a 24, publicados todos en el mismo DO establecieron diversas organizaciones comunes de mercados de diferentes productos agrícolas, y cada uno de ellos estableció un comité de gestión propio. Por ejemplo, el Reglamento 23/1962, sobre organización común de mercados del sector de las frutas y hortalizas creó el “Comité de gestión de frutas y hortalizas”. Respecto a sus funciones, “el Comité podrá ser consultado por la Comisión acerca de cualquier problema relativo a la aplicación del Reglamento n° 19 del Consejo por el que se establece gradualmente una organización común de mercados en el sector de los cereales y, en particular, sobre las medidas que deba adoptar en el mercado de dicho Reglamento”. También en las funciones encontramos diferencias insalvables, ya que los dictámenes no son en absoluto vinculantes para la Comisión⁷⁹.

⁷⁶ Europe (Bulletin Quotidien) 22 diciembre 1961, citado en Carl Fredrik Bergström, op. cit., pág. 52. Bergström destaca el hecho de que Países Bajos emitió una reserva en la firma del compromiso final, según la cual se declaraba partidario de comités puramente consultivos.

⁷⁷ Règlement n° 19/1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (DO 20 abril 1962, núm. 30, pág. 933).

⁷⁸ Los comités de comitología se estaban creando dentro de un contexto general de creación de otro tipo de comités, por ejemplo, merece la pena hacer una reseña sobre la creación, ese mismo año, del “Comité consultivo de los cereales”. Nada tiene que ver con el primer comité de comitología. Por un lado, está compuesto por los “productores agrícolas, las cooperativas agrícolas, las industrias agrícolas y alimentarias, el comercio de los productos agrícolas y alimentarios, los trabajadores del sector agrícola y alimentario y los consumidores”, es decir, nada que ver con la representación por Estados miembro del otro comité.

⁷⁹ Véanse también en el mismo sentido, Decisión de la Comisión relativa a la creación de un Comité consultivo de la carne de porcino (Diario Oficial 8 agosto 1962, núm. 72, pág. 2028), 64/434/CEE: Decisión de la Comisión, de 20 de julio de 1964, relativa a la creación de un Comité consultivo de la carne de bovino (Diario Oficial 29 julio 1964, núm. 122, pág. 2047) y 64/435/CEE: Decisión de la Comisión, de 20 de julio de 1964,

Volviendo al Reglamento 19 del sector del cereal, según el preámbulo su creación era necesaria para “facilitar la aplicación de las disposiciones previstas”, era “conveniente prever un procedimiento por el que se establezca una estrecha cooperación entre los Estados miembros y la Comisión”. Según su artículo 25.f) estaba compuesto por representantes de los Estados miembros más un representante de la Comisión, que actuaba de presidente. El presidente debía convocar el Comité y presentar un proyecto de las medidas que debían adoptarse. El Comité emitiría su dictamen sobre dichas medidas en un plazo determinado por el Presidente “en función de la urgencia de las cuestiones sometidas a examen”. El representante de la Comisión carecía de voto, y los representantes de los Estados miembros emitían su voto de acuerdo a la ponderación de votos del entonces artículo 148.2 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, es decir, por mayoría cualificada. Resulta importante destacar este hecho: a pesar de sus recelos hacia el sistema de comités, los Estados renunciaron desde un principio a la unanimidad en la toma de decisiones, al menos en lo que a medidas de ejecución y/o gestión de refiere. Las votaciones de los representantes de los Estados miembros en el seno de los comités se desarrollaban por mayoría cualificada y lo mismo ocurría cuando, después de un dictamen contrario, la propuesta debía decidirse en el Consejo⁸⁰.

En cuanto al procedimiento, la Comisión podía adoptar medidas que serían inmediatamente aplicables. No obstante, si las mismas no se ajustaban al dictamen emitido por el Comité, serían comunicadas “sin demora” al Consejo. En este supuesto, la Comisión podía “aplazar a más tardar un mes”, a partir de dicha comunicación, la aplicación de las medidas decididas por ella. Dentro de ese plazo de un mes al Consejo podía adoptar por mayoría cualificada “una decisión diferente”. Además, la Comisión podía examinar cualquier cuestión “suscitada por el presidente”. Lo más destacable de este procedimiento es que la Comisión podía ejecutar provisionalmente su propuesta, incluso con la oposición del comité, aunque luego tendría que verse las caras ante el Consejo.

relativa a la creación de un Comité consultivo de la leche y de los productos lácteos (Diario Oficial 29 julio 1964, núm. 122, pág. 2049).

⁸⁰ Véase también Question écrite n° 263/73, de Lord O’Hagan à la Commission des Communautés européennes sur les Comités de gestion. DO C 110/24, 13 diciembre 1973. En la respuesta la Comisión hace una breve síntesis sobre el funcionamiento del procedimiento de gestión.

Además de lo anterior, ¿qué sucedía en caso de que el comité no alcanzara la mayoría cualificada requerida? Sencillamente, no había respuesta, y la Comisión procedía a aplicar sus medidas. Esto no estaba estipulado formalmente, pero a falta de otro criterio se aplicaba el silencio positivo. Si los representantes de los Estados miembros no eran capaces de adoptar algún acuerdo diferente, se mantenía la postura de la Comisión y la propuesta se convertía en definitiva. En una pregunta realizada por el diputado Hendrikus Vredeling en 1968 puede verse un claro ejemplo de lo que se está explicando⁸¹. En la misma, el diputado preguntaba a la Comisión por qué el Comité de gestión de las plantas vivas y de los productos de la floricultura no había emitido el dictamen solicitado por su presidente (el representante de la Comisión) dentro del plazo estipulado en el Reglamento regulador⁸². La respuesta de la Comisión fue que, a pesar de que la propuesta en concreto había sido debatida “en profundidad”, cuando el presidente de dicho comité propuso la votación “la mayoría de 12 votos prevista en el artículo 14 párrafo 2 del Reglamento 234/1968, no había podido ser alcanzada, por lo que el presidente constató que el Comité no había emitido ningún dictamen”.

Buen ejemplo de todo lo anterior es la adopción del Reglamento 58 de 1962, de la Comisión, apenas transcurridos tres meses desde la creación de los primeros comités, relativo al establecimiento de normas comunes de calidad para determinados productos del Anexo I B del Reglamento n° 23 por el que se establece de forma gradual una organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas⁸³. En el preámbulo podemos encontrar la siguiente coletilla: “visto el dictamen del Comité de gestión de frutas y hortalizas”⁸⁴. La forma se mantiene inalterada hasta hoy en día. Además, la Comisión se cuidó mucho de dejar claro que este Reglamento se aprobaba en virtud de lo establecido en el artículo 2 del Reglamento n° 23, el cual preveía “que las normas de calidad relativas a los productos enumerados en el Anexo I B del referido Reglamento se adoptaran a más tardar el 30 de junio de 1962”. En

⁸¹ Question écrite n° 297/68, de M. Vredeling à la Commission de la Communauté économique européenne (29 enero 1969), sur les travaux de Comité de gestion des plantes vivantes et de produits de la floriculture.

⁸² Reglamento (CEE) n° 234/68 del Consejo, de 27 de febrero de 1968, sobre el establecimiento de una organización común de mercado en el sector de las plantas vivas y de los productos de la floricultura (DO n° L 27 marzo 1968, núm. 55, pág. 1).

⁸³ Diario Oficial n° 7 julio 1962, núm. 56, pág. 1606. Estuvo vigente hasta el 2001.

⁸⁴ Como luego se verá, la inmensa mayoría de la legislación ejecutiva de la Comisión fue y ha sido dictada con el dictamen favorable de los diversos comités, pero, también es cierto que en ocasiones podemos encontrar dictamen contrario, o falta del mismo, en cuyo caso la “coletilla” es: “Considerando que el Comité de gestión de las materias grasas no ha emitido dictamen en el plazo establecido por su Presidente”. Por ejemplo, Reglamento n° 54/65/CEE de la Comisión, de 7 de abril de 1965, relativo a la no fijación del montante suplementario para los huevos polacos (Diario Oficial n° 059 de 08/04/1965 p. 848). Según Eur-lex, mantiene su vigencia hasta hoy en día.

vista de ello, aprueba el número del arancel aduanero común “Denominación de la mercancía” de varias hortalizas (espinacas, endibias, guisantes, judías verdes, zanahorias etc.), que figuraban en los anexos. La fecha de entrada en vigor, al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Por si hubiere alguna duda, se establecía que “el presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”. En resumen, adoptaba la forma y el fondo vinculante de un Reglamento corriente, siendo únicamente identificable por haber sido aprobado por la Comisión una vez “visto el dictamen del Comité de gestión de frutas y hortalizas”.

El Reglamento anterior, fue uno de los primeros adoptados con el sistema de comités de gestión. Hoy se cuentan por millares. Pero, como el Consejo no tenía muy claro cómo iba a funcionar este sistema, se estableció en estos reglamentos que al final del periodo transitorio, el Consejo, a propuesta de la Comisión, por mayoría cualificada, decidiría, habida cuenta de la experiencia adquirida, el mantenimiento o la modificación de los comités de gestión. Como luego se podrá comprobar, la continuidad del sistema la decidió el Consejo, sin ningún sobresalto, en 1969. Tal como señala Bergström, “esto supuso el triunfo del pragmatismo sobre las ideologías: cuando llegó el tiempo de decidir, el procedimiento ya no despertaba controversias”⁸⁵. Es lo que Fuentetaja menciona como el recurso a la técnica de las *habilitaciones*, puesto que “desde esta perspectiva, se comprenden mejor los esfuerzos por erigir y, al mismo tiempo, adaptar un aparato administrativo que estuviera en condiciones de responder a las tareas ejecutivas que bien el Colegio (de la Comisión) emprendía, bien el Consejo delegaba”⁸⁶.

En cinco años se constataría que el pragmatismo había triunfado. En 1967 existían ocho comités de gestión en el marco de la Política Agrícola Común, que acumulaban un total de 426 reuniones. Destaca el Comité de carne de aves y sector de huevos, que se había reunido 113 veces, mientras que otros, como el del sector vinícola tan sólo se había reunido en siete ocasiones. El porcentaje de medidas propuestas que habían contado con el visto bueno de los comités era abrumador, 520 dictámenes favorables, contra únicamente cinco contrarios dentro de éstos últimos, la Comisión había procedido en cuatro ocasiones a aplicar la medida

⁸⁵ Bergström, op. cit., pág. 53.

⁸⁶ Fuentetaja, op. cit., pág. 65. El profesor recuerda también que cada “habilitación” del Consejo iba acompañada de una “sub-habilitación” interna en el seno de la Comisión a un miembro concreto del colegio, de acuerdo al mecanismo de delegación interna desarrollado por el Reglamento interno de 1963.

mientras el Consejo deliberaba, y tan sólo en una ocasión el Consejo había modificado la postura de la Comisión. A esto debemos añadir que en 77 ocasiones los comités no emitieron ningún tipo de dictamen. Estos números demuestran que el conflicto en la práctica era mínimo y que la Comisión hacía verdaderos esfuerzos por alcanzar consensos⁸⁷.

Existen varios motivos por los que la comitología empezara a desarrollarse en el ámbito agrícola. En primer lugar, en aquel momento el peso de la agricultura en la economía de los seis Estados fundadores era considerable. En segundo lugar, todos los países tenían implementados sistemas de regulación o apoyo a la agricultura, por lo que no se trataba de innovar, sino de armonizar entre ellos un único sistema. Finalmente, la agricultura representaba uno de los sectores económicos mejor organizados, por lo que todos los países tenían en su seno un diálogo permanente y estructurado con los operadores económicos⁸⁸.

En resumen, los primeros comités nacieron de la necesidad de puesta en marcha de la Política Agraria Común. Los Estados vieron la necesidad que había de delegar funciones de ejecución en la Comisión, pero veían a su vez peligrar su posición si la Comisión adquiría demasiado poder, y fue entonces cuando surge este sistema que delega competencias en la Comisión sin perder los Estados miembros el control sobre las medidas que ésta tome. También hay que tomar en consideración los primeros datos: los dictámenes contrarios apenas rozaron el 1% del total durante los primeros años (cifra que ninguna década posterior ha superado). Es obvio que la Comisión prefirió ser prudente y adoptar posturas de consenso, máxime cuando las Comunidades carecían de su propia administración ejecutiva. Estaba abocada a ello desde que nace la comitología. De esta manera se creó una cultura política en las instituciones que ha perdurado hasta nuestros días.

Procedimiento interno de los comités de gestión

⁸⁷ Question écrite n° 156/66, de M. Vredeling à la Commission de la Communauté économique européenne (3 marzo 1966), sur les activités des Comités de gestion instaurés dans le cadre des organisations de marché des produits agricoles. Ya se ha comentado que destaca el hecho de que el Comité sobre la carne de ave y los huevos, que emitiera un total de 113 dictámenes, en contraposición del Comité de gestión de los vinos, que emitió tan sólo 7. Esta estadística refleja también lo que más tarde será una constante, nos encontramos con comités muy activos y con otros con un nivel de actividad que apenas llega a la reunión o dictamen anual.

⁸⁸ Jens Blom-Hansen, *The Origins of the EU Comitology System*, Department of Political Science Aarhus University Denmark, 2006, pág. 6.

Además de estas normas, los comités de gestión agrícolas aprobaron sus propias reglas de procedimiento, que fueron adoptadas en una reunión conjunta celebrada el 22 de julio de 1965. Se trata de un documento no publicado citado y desarrollado en Conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn presentadas el 16 de diciembre de 1986⁸⁹. Según las mismas, “la convocatoria, el orden del día, así como el proyecto de medidas acerca de las cuales se solicita el dictamen del Comité y todos los demás documentos de trabajo se transmiten por el Presidente a los representantes de los Estados miembros en el Comité... estos documentos deben llegar a las representaciones permanentes de los Estados miembros como mínimo ocho días antes de la fecha de la reunión. Además, “a solicitud del representante de un Estado miembro o a iniciativa propia, el Presidente puede, en los casos urgentes, reducir el plazo mínimo de transmisión establecido en el párrafo anterior a 2 días laborables completos antes de la fecha de la reunión”. En caso de “extrema urgencia”, a solicitud del representante de un Estado miembro o a iniciativa propia, el Presidente podía incluir una cuestión en el orden del día de una reunión en el curso de ésta. No se permitía ni a la Comisión ni a los Estados miembros plantear cuestiones cuya absoluta necesidad no resultara clara, y, por último, correspondía al Presidente decidir si una cuestión tenía el carácter de urgente para ser incluida en el orden del día.

El artículo 4 de estas normas de procedimiento establecía, *inter alia*, que cuando se solicitara un dictamen, sobre un tema cuyo proyecto se haya incluido en el orden del día durante la reunión, el Presidente, a solicitud de los representantes de un Estado miembro, pospondría el voto al final de la reunión; en el caso de existir dificultades específicas, prolongaría la reunión hasta el día siguiente. En relación a esta norma, se recoge en las actas lo siguiente: “Se entiende que el aplazamiento del voto al final de la reunión así como la prolongación de ésta hasta el día siguiente tienen como fin permitir a las delegaciones que reciban instrucciones”.

Esto supone el primer esfuerzo por intentar conseguir un reglamento interno coherente entre los diversos comités, si bien, debemos nuevamente señalar que pasarían décadas hasta que llegara una uniformización en el funcionamiento de los comités.

⁸⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1987, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-278/84, página 25.

Generalización paulatina del sistema de comités y crisis de la “silla vacía”

Si bien al principio cada comité era singular, tanto en forma como funcionamiento, hacia finales de esa misma década comenzó a homogeneizarse el fenómeno, dando lugar a la creación de unos procedimientos o comités más uniformes. Además, la necesidad de asegurar un mayor control a la Comisión hizo que naciera otro tipo de comité: el de reglamentación, que fortalecía más el poder de decisión de los comités. Poco a poco, la jurisprudencia fue afianzando este fenómeno, que era concebido *praeter legem*, como luego se verá, hasta ser cristalizado en el Tratado de la Comunidad Europea, mediante la reforma introducida por el Acta Única Europea, y más tarde desarrollado por legislación derivada en las dos decisiones sobre comitología que se han aprobado hasta el momento. Todavía quedaba mucho camino por recorrer, y éste no iba a ser fácil.

Poco después de la creación de los primeros comités de gestión en el seno de la PAC, la jurisprudencia intervino indirectamente en el normal desarrollo del sistema de delegación de poderes en la Comisión. En la Sentencia *Van Gend en Loos* de 1963, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirma que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional, al beneficio del cual los Estados limitaron, aunque en ámbitos limitados, sus derechos soberanos, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus ciudadanos, y, que, por consiguiente, el Derecho comunitario, independiente de la legislación de los Estados miembros, a la vez que crea cargas a los particulares, también está destinado a generar derechos que entran en su patrimonio jurídico. Lo más importante, según esta fundamental Sentencia, es que los derechos no nacen únicamente cuando el Tratado haga atribuciones explícitas, sino también como consecuencia de obligaciones que el Tratado imponga de una manera bien definida tanto a los particulares, como a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias⁹⁰.

⁹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contra Administración fiscal holandesa, Asunto C-26/62, véase apartado 23. Merece la pena destacar el europeísmo temprano de esta Sentencia, que afirmó que el Tratado CEE constituía algo más que un acuerdo que sólo creaba obligaciones mutuas entre los Estados contratantes. Esto se veía confirmado por el preámbulo del Tratado que, más allá de los Gobiernos, contemplaba a los pueblos. Por lo tanto, observaba el Tribunal, era necesario que los nacionales de los Estados reunidos en la Comunidad colaborasen, por medio del Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, en el funcionamiento de la Comunidad.

Un año más tarde, en la Sentencia *Costa/ENEL* el Tribunal estableció “la imposibilidad para los Estados de hacer prevalecer frente a un ordenamiento jurídico aceptado por ellos, sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral ulterior que le fuera oponible”, es decir, la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional. Además, estableció que la transferencia de poderes realizada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno a favor del ordenamiento jurídico comunitario, de derechos y obligaciones establecidas en el Tratado, implicaban una limitación definitiva de sus derechos soberanos. La Comisión, por su parte, tenía el deber de velar por que los Estados miembros respetaran los compromisos que les eran impuestos por el Tratado.⁹¹ Ambas Sentencias podrían interpretarse como una advertencia a los Estados miembros, y al mismo tiempo un reforzamiento del procedimiento de comités. Los actos aprobados por la Comisión formarán parte del ordenamiento jurídico, y por este motivo, son los Estados quienes, mediante su presencia en los comités, podrán controlar dicha actividad.

El 8 de abril de 1965 se firma el Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas (Tratado para la fusión de los ejecutivos europeos), que entra en vigor el 1 de enero de 1967⁹². Se constituye entonces la Comisión de las Comunidades Europeas, que sustituía a la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, a la Comisión de la Comunidad Económica Europea y a la Comisión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Lo mismo sucedía con el Consejo, que sustituía a los tres existentes. Lo más reseñable es que mientras la reforma en el Consejo alcanzaba un detallado articulado sobre representación y procedimientos de votaciones, el Tratado no dedicaba mucho espacio a concretar las competencias de la nueva Comisión que ejercería “los poderes y competencias atribuidas a dichas instituciones en las condiciones previstas en los Tratados constitutivos, respectivamente, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, así como en el presente Tratado”. La referencia a cada uno de los Tratados se debía a que en la CECA la “Alta Autoridad” tenía más competencias que las Comisiones CEE y CEEA. El Parlamento ya había advertido que la fusión no llevara consigo recortes de

⁹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, Flaminio Costa contra E.N.E.L., Asunto C-6/64. Como recuerda Fuentetaja se afirmó “la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional sobre la base de que los Estados miembros habían transferido de forma definitiva derechos de soberanía a las Comunidades, por lo que el derecho comunitario no podía ser derogado o modificado por el derecho nacional” (op. cit., pág. 71).

⁹² DO 13 julio 1967, núm. 152, pág. 1.

competencias en los ejecutivos⁹³. De todos modos, no encontramos ni una sola referencia hacia las competencias de ejecución, aun cuando para esta fecha ya existían comités de gestión, como ya he explicado anteriormente.

Pero, como ya se ha señalado anteriormente, no todo fue un camino de rosas. La financiación de la PAC establecida en los reglamentos de 1962 expiraba el 1 de julio de 1965. Por ello, en diciembre de 1964 el Consejo ordenó a la Comisión que elaborara una propuesta de financiación. Hay que recordar que a mediados de los años sesenta los comités se seguían ciñendo a la Política Agrícola Común. La tensión entre la Comisión y algún miembro del Consejo se hizo más que patente con la propuesta de financiación de la PAC que aquella presentó el 31 marzo de 1965. En dicha propuesta, la Comisión se abrogaba directa y unilateralmente poderes ejecutivos⁹⁴. Por ejemplo, con la excusa de poder gestionar la autonomía financiera de la PAC la Comisión proponía recibir de las instituciones comunitarias el poder para “tomar el control de los organismos autorizados” en el ámbito de la recaudación de fondos de la PAC⁹⁵.

Esto era algo que la Francia del General De Gaulle, no estaba dispuesta a aceptar⁹⁶. Según él la construcción europea debía ser equitativa (productos agrícolas e industriales deberían

⁹³ « Réaffirme que la fusion des exécutifs ne doit en aucune façon porter atteinte aux pouvoirs des exécutifs actuels et notamment à ceux de la Haute Autorité qui, particulièrement dans le domaine budgétaire et financier, sont plus larges que ceux des exécutifs institués par les traités de Rome ». *Résolution sur les problèmes budgétaires et administratifs posés par la fusion des exécutifs et éventuellement des Communautés* (24 septembre 1964), Journal officiel des Communautés européennes (JOCE), 06.10.1964, No 153, p. 2447. La Asamblea mencionaba su Resolución de 24 de noviembre de 1960 según la cual... “estime que les compétences et pouvoirs que le traité de la C.E.C.A., le traité de la C.E.E. et le traité de la C.E.E.A. attribuent respectivement à la Haute Autorité, à la Commission de la C.E.E. et à la Commission de la C.E.E.A., devront être exercés par un exécutif unique dans le respect institutionnel des différentes Communautés”. Por supuesto, la Asamblea aprovechó esta Resolución para pedir más competencias, pero eso, es otra historia.

⁹⁴ También reforzaba el papel de la Asamblea Parlamentaria. Por supuesto, el Parlamento mostró su conformidad con la propuesta. Ver Resolución 12 mayo 1965, Débats du Parlement européen, pp. 107-109, “Souligne l’importance politique, institutionnelle et économique des propositions de la Commission de la C.E.E. ... particulièrement le caractère complémentaire et indivisible de l’ensemble constitué par ces propositions et considère, en conséquence, que les propositions relatives au financement de la politique agricole commune, les dispositions sur les ressources propres et celles sur le contrôle parlementaire ne peuvent être examinées et arrêtées qu’au même moment et qu’elles devront, en tout état de cause, entrer en vigueur simultanément de manière à être, les unes et les autres, applicables à partir de la même date, c’est-à-dire le 1er juillet 1967 ...”. Ver www.cvce.eu.

⁹⁵ Preámbulo, “The Commission will therefore submit proposals to the Council to confer upon the Community institutions powers of control over the bodies authorized to take such action in the Member Status”. Además, la Comisión, a pesar de mantener en su propuesta el “Comité de Fondos” (creado por el Reglamento 17/64, sobre el FEOGA), eliminaba el procedimiento de gestión que establecía el Reglamento de 1964. Bulletin of the European Economic Community. May 1965, No 5, pp. 2-11.

⁹⁶ En mi opinión, la Comisión CEE, presidida por Walter Hallstein, presentó una propuesta demasiado atrevida, a sabiendas que la reacción de De Gaulle iba a ser contraria. A cambio de asumir directa y unilateralmente funciones ejecutivas, concedían a Francia una ventajosa propuesta económica. El presidente De Gaulle rechazó

formar parte al mismo tiempo del mercado común) y razonable (cualquier asunto que tuviera una mínima importancia debía ser decidido por los gobiernos de los Estados miembros, en clara referencia a los intentos de la Comisión de abrogarse más poder. En consecuencia, el 1 de julio de 1965, precisamente por las discrepancias con las propuestas de la Comisión relativas a la financiación del presupuesto comunitario, Francia rompe las negociaciones sobre la Política Agraria Común y decide aplicar la política de la “silla vacía” no asistiendo a las reuniones del Consejo de Ministros y del Comité de Representantes Permanentes⁹⁷.

Compromiso de Luxemburgo

“Una estrecha colaboración entre el Consejo y la Comisión constituye un elemento esencial para el funcionamiento y el desarrollo de la Comunidad”⁹⁸. Así comenzaba el llamado “Compromiso de Luxemburgo” que dio fin a la política de silla vacía del gobierno francés. El Acuerdo está dividido en dos partes: las relaciones entre la Comisión y el Consejo y el procedimiento de votación por mayoría. Respecto a la colaboración entre las dos instituciones, el Consejo consideraba que convenía “aplicar las modalidades prácticas de cooperación siguientes, que han de ser determinadas de común acuerdo, sobre la base del artículo 162 del Tratado de la Comunidad Económica Europea”⁹⁹, sin que puedan cercenar las competencias y atribuciones respectivas de las dos instituciones”. Así, la Comisión se comprometía “a tomar los contactos adecuados con los gobiernos de los Estados miembros, por medio de los representantes permanentes, sin que este procedimiento pueda cercenar el derecho de iniciativa que a la Comisión corresponde en virtud del Tratado”. Asimismo, la Comisión no podría hacer pública ninguna propuesta hasta que ésta hubiera sido remitida al Consejo y al Parlamento. Por último, en cuanto a las disposiciones financieras, “el Consejo y

semejante propuesta con la conocida frase de “¿creen que me pueden comprar con un trozo de queso? W. Hallstein, quien previamente había calentado los ánimos declarando ante un medio norteamericano que merecía ser considerado como el “primer ministro europeo”, quiso ligar la reforma de la PAC con el reforzamiento de la Comisión y el Parlamento. Se vio sorprendido por la contundente reacción francesa. Ver www.cvce.eu , financing of the CAP.

⁹⁷ Carl-Fredrik Bergström, Henry Farrell and Adrienne Héritier, *Legislate or Delegate? Bargaining over implementation and legislative authority in the EU*, op. cit., pág. 347. Cita unas declaraciones de De Gaulle en las que opinaba que la Comisión pretendía convertirse en “un gran e independiente poder financiero” sin que los Estados, que son los que la alimentaban pudieran supervisarla (Le Monde, 10 septiembre 1965).

⁹⁸ Final Communiqué of the extraordinary session of the Council (Luxembourg, 29 January 1966), CVCE, [archivos históricos](#).

⁹⁹ Art. 162 TCEE, “El Consejo y la Comisión procederán a consultarse mutuamente y determinarán de común acuerdo las modalidades de su colaboración. La Comisión establecerá su reglamento interno con objeto de asegurar su funcionamiento y el de sus servicios, en las condiciones previstas en el presente Tratado. La Comisión publicará dicho reglamento”.

la Comisión definirán, en el marco de los reglamentos financieros relativos al establecimiento y a la ejecución de los presupuestos de las Comunidades, los medios de incrementar la eficacia del control del compromiso, del ordenamiento y de la ejecución de los gastos de las Comunidades”.

El segundo punto del Compromiso de Luxemburgo, antes mencionado, era el del procedimiento de votación por mayoría. Así, “cuando, en el caso de decisiones susceptibles de ser tomadas por mayoría sobre la base de una propuesta de la Comisión, estén en juego intereses muy importantes de una o de varias partes, los miembros del Consejo se esforzarán, en un plazo razonable, en llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo en el respeto de sus intereses mutuos y de los de la Comunidad”. Pero, lo sorprendente de este *acuerdo* es que se firmó con *desacuerdo*. Es decir, la delegación francesa estimó que, cuando se tratara de intereses muy importantes, la discusión deberá proseguir hasta que se hubiera llegado a un acuerdo unánime, sin mención alguna a “plazos razonables”. Además, los seis Estados miembros admitían que subsistía “una divergencia acerca de lo que debería hacerse en el caso de que la conciliación no tuviere plenamente éxito”, si bien este punto “no impide la reanudación, según el procedimiento normal, de los trabajos de la Comunidad”. En resumen, si bien hubo consenso en intentar conseguir la unanimidad en el Consejo en “asuntos sensibles”, no existió ese consenso a la hora de concretar el tiempo considerado admisible para la consecución del mismo. Mientras Francia proponía un sistema de duración indeterminada, los demás socios adoptaron la fórmula subjetiva de “plazo razonable”.

Como en todo compromiso o acuerdo, todas las partes dejaron algo en el camino, pero a mi entender, la Comisión fue obligada a renunciar a ser un “ejecutivo europeo”, tal y como quería el presidente Walter Hallstein. Bajo el compromiso de no “cercenar” las atribuciones del Consejo se escondía claramente, aunque no formalmente, que a éste (el Consejo) atribuía el Tratado las competencias de ejecución. De hecho, en la propuesta inicial consensuada en la Coreper, figuraba un apartado sobre la necesidad de que el Consejo y la Comisión acordaran de mutuo acuerdo qué tipos de poderes de ejecución serían atribuidos a la Comisión y cuál iba a ser el papel de los comités de gestión. Aunque finalmente fue eliminada¹⁰⁰, resulta obvio que la Comisión fue obligada a aceptar una situación que no deseaba. Incluso, hoy en día, la

¹⁰⁰ Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the EU*, op. cit. pág. 73.

Comisión se encuentra lejos de conseguir el papel de ejecutivo que había imaginado en su propuesta sobre financiación de la PAC en marzo de 1965 y por el que tanto tensó las cuerdas el presidente Walter Hallstein. En definitiva, se llegó a un acuerdo según el cual la Comisión desempeñaría labores ejecutivas, los Estados no perderían el control y, bajo el paraguas del artículo 155 del TCEE, se trataría de evitar que el Tribunal pudiera llegar a anular el sistema. Por último, no se puede olvidar el enfado del Parlamento Europeo, manifestado mediante su resolución de marzo de 1966, en la que consideraba el sistema de comités una amenaza para su propio estatus.

Extensión de los procedimientos de comités.

Walter Hallstein declaró que el verdadero éxito de las Comunidades era que en poco tiempo se habían convertido indispensables para los Estados miembros. Recordó que en ningún momento de la crisis Francia llegó a insinuar seriamente su retirada de los Tratados. Resumió el problema de manera muy lúcida, “el Consejo, por su propia naturaleza, es inadecuado para la misión administrativa, por consiguiente, hoy está transfiriendo ya en gran medida esas funciones a la Comisión”. Por norma general, la Comisión “debería poseer el derecho de adoptar todas las medidas ejecutivas necesarias sin solicitar previamente una autorización especial”. Para ello, tanto Consejo como Parlamento, deberían trabajar para delimitar las excepciones a ese principio general. Aunque, haciendo un guiño a una realidad en vías de consolidación, reconocía que “para la actividad ejecutiva de la Comisión se debería concebir un procedimiento jurídico que eximiera al Consejo de esa responsabilidad y pudiese ser representado”. A partir de aquí dos posibilidades, “dar flexibilidad al sistema actual del Consejo, es decir, creando responsabilidades jurisdiccionales, o bien organizando oficinas superiores (*agencies*), que sin estar conectadas permanentemente con la Comisión, asumieran, bajo su responsabilidad y supervisión, ciertas misiones ejecutivas e independientes”¹⁰¹.

Una vez superada la crisis, se aprobó la financiación de la PAC, mediante un breve Reglamento¹⁰², en el que ni siquiera se mencionaba a la Comisión, lo cual es otro botón de

¹⁰¹ Walter Hallstein, *La Europa Inacabada*, Plaza y Janés, 1971, pág. 71. Resulta curioso que a pesar de haber escrito el libro cuando los comités de gestión ya inundaban la PAC, el ex-presidente ni los cite en su obra. Aún más, queda patente que sus propuestas no iban en el mismo sentido. A pesar de que cuatro décadas más tarde ninguna de las dos propuestas hayan visto la luz, si hay que reconocer que la creación de agencias se ha visto impresionantemente incrementada en los últimos años, algunas de ellas, con poderes ejecutivos limitados.

¹⁰² Reglamento (CEE) núm. 130/1966, de 26 julio (DO 21 septiembre 1966, núm. 165, pág. 2965).

muestra sobre quien fue el auténtico perdedor en dicha crisis. Bergström señala que la crisis solucionada en Luxemburgo no debe ser entendida como una medida para desbloquear la cooperación entre los Estados miembros, sino más bien como una manera de asegurar un mecanismo de trabajo en el que todos (*los Estados*) estuvieran de acuerdo¹⁰³. El sistema de comités surge por la necesidad de equilibrio entre la práctica diaria de la gestión comunitaria a manos de una institución independiente (la Comisión) y la determinación clara de algunos Estados miembros de estar presentes en todos los ámbitos de decisión comunitarios. En definitiva, es mucho más que el mero hecho de querer controlar la Comisión Europea, se trataba de decidir qué modelo se quería para las Comunidades Europeas. La solución de la crisis trajo consigo la extensión en el recurso al procedimiento de gestión. A partir de este momento, la práctica totalidad de los reglamentos reguladores de la PAC incluyeron una delegación de poderes en la Comisión, mediante el procedimiento de gestión.

La extensión de procedimientos de ejecución con comités ya había iniciado su expansión a principios de los años sesenta, aunque de una manera extremadamente tímida¹⁰⁴. En 1963 se suscribe la Convención de Yaoundé de asociación con diferentes Estados africanos, que incluía un programa de ayuda al desarrollo. Resulta destacable el hecho de que el Consejo estableciera un procedimiento de comité, de acuerdo al cual, la Comisión no podía adoptar ninguna medida, si ésta no iba acompañada de un dictamen favorable de un comité compuesto por representantes de los Estados miembros, quienes adoptaban las decisiones por mayoría cualificada. En caso de no conseguir ninguna opinión, la Comisión debía someter sus propuestas al Consejo. En resumen, un sistema de comités en toda regla. Es el primero que se conoce fuera del ámbito agrario, y no era más que el preludio del efecto de expansión que iba a conocer este sistema un lustro más tarde¹⁰⁵.

¹⁰³ Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the EU*, op. cit. pág. 75.

¹⁰⁴ Como recuerda Fuentetaja, op. cit. Pág. 355, existe una amplia variedad de actos de ejecución: potestad normativa, potestad de inspección, potestad sancionadora, potestad de interpretación administrativa, potestad de coordinación, potestad de gestión de presupuesto (programas y fondos), así como la evaluación de la eficacia de las normas, actuación europea y Administraciones nacionales, fomentar la cooperación entre estados y entre Administraciones nacionales, y, por último, regular los mercados.

¹⁰⁵ Acuerdo interno relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas de la Comunidad (Fondo Europeo de Desarrollo, estados africanos y malgache asociados). Según el artículo 8 “A défaut d'accord entre la Commission et la Banque sur le mode de financement le plus approprié, le problème est soumis à titre consultatif et dans les meilleurs délais au comité prévu à l'article 13 sur la base d'un dossier succinct faisant état des positions respectives de la Commission et de la Banque. L'orientation qui se dégage au sein du comité quant au mode de financement du projet en cause ne préjuge pas des propositions ou avis établis par la Commission ou la Banque à l'issue de l'instruction, ni de la position du comité sur les propositions de financement”. El artículo 13 creaba el “comité du fonds composé de représentants des gouvernements des états membres, ci-après dénommé le comité. Ce comité est présidé par un représentant de la Commission”. Llama la atención que un representante de la banca también participara en las reuniones. Además, el Consejo, por unanimidad, aprobaría el reglamento interno. Los

Asimismo, al haberse cerrado los capítulos más complicados de la política agraria, se decidió también dar un impulso definitivo a la unión aduanera, fijado para el 1 de julio de 1968¹⁰⁶. A su vez, la Comunidad pudo reanudar las negociaciones de compromisos internacionales que había adquirido, como por ejemplo, la firma el 30 de junio de 1967 en Ginebra de la denominada “Ronda Kennedy” en el seno de la Organización Mundial del Comercio sobre normas multilaterales en materia de medidas antidumping¹⁰⁷, que se había mantenido bloqueada por los conflictos en el seno de la Comunidades Europeas. Además, el 1 de julio de 1967 entró en vigor el Tratado de Fusión de las instituciones comunitarias, por lo que, Walter Hallstein dejó de ser el presidente de la Comisión, para respiro del gobierno francés. En resumen, la solución del conflicto de la “silla vacía” produjo un desatascamiento de una multitud de asuntos que habían estado en el limbo, debiendo conceder mayor importancia al relanzamiento de la política aduanera, ya que después de la política agrícola, ahora llegaba el turno a otras, como la política comercial común.

Primeros comités de reglamentación

Recapitulemos para entender mejor el ambiente político en el que se fraguó la creación de los comités con procedimiento de reglamentación. Tal y como ya ha quedado explicado, en los debates del Consejo celebrado en 1966 se consideró que había que extender el sistema de delegación de competencias de ejecución a la Comisión a los ámbitos de aduanas, legislación veterinaria y alimentaria. Pero, al mismo tiempo, imperaba una fuerte sensación en varios

votos ponderados, se adaptaban al reparto establecido en el Tratado, y los acuerdos se adoptarían por mayoría cualificada. Respecto a su misión “Le comité donne son avis sur les propositions de financement qui lui sont soumises ... Ces propositions de financement exposent notamment la situation du ou des projets dans le cadre des perspectives de développement du ou des pays associés intéressés; Elles indiquent également l'utilisation qui est faite, dans ces pays, des aides antérieures de la communauté. En outre, le comité est tenu informé, dans la mesure du possible, par la Commission, des autres aides bilatérales et multilatérales accordées ou envisagées en faveur des pays associés”. Por último, “si la Commission décide de s'écarter de l'avis exprimé par le comité ou en l'absence d'un avis favorable de ce dernier, elle peut retirer sa proposition de financement ou saisir le Conseil, qui décide dans les mêmes conditions de vote que le comité”. La composición y funciones se fueron repitiendo en los sucesivos acuerdos, véase, DOL de 28 diciembre 1970, núm. 282, p. 47 o DO L de 30 enero 1976, núm 35, p. 168).

¹⁰⁶ Se aprobó la Decisión del Consejo de 26 julio 1966 (publicada en mismo día que la financiación de la PAC), “relative à la suppression des droits de douane et à l'interdiction des restrictions quantitatives entre les États membres et à la mise en application des droits du Tarif douanier commun pour les produits autres que ceux énumérés à l'annexe II du Traité” (DO 21 septiembre 1966, núm. 165, pág. 2971).

¹⁰⁷ Véase http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/prewto_legal_s.htm

Estados de que se estaba concediendo a la Comisión demasiada manga ancha¹⁰⁸. Fruto del consenso entre la obligación de dar más competencias ejecutivas a la Comisión y, al mismo tiempo, darle menos margen de maniobra, nace el sistema de comités. Además, el cierre de las negociaciones de la Ronda Kennedy abría más los mercados mundiales¹⁰⁹, lo que obligaba también a los Estados miembros a agilizar la consecución de la unión aduanera, y, por ende, de una política comercial común.

Un primer paso hacia la consecución de ésta última, se da mediante el Reglamento 459/68/CEE, de 5 de abril de 1968¹¹⁰, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping o de subvenciones por parte de países no miembros de la Comunidad Económica Europea. Se crea el “Comité de Protección contra el Dumping”, compuesto por representantes de los Estados miembros. El comité intervenía como asesor de la Comisión cuando existiera dumping o subvenciones, con la existencia y la importancia del perjuicio y con las medidas que, habida cuenta de las circunstancias, resultaran apropiadas para prevenir o reparar el perjuicio causado por el dumping o las subvenciones. A primera vista, resulta paradójico que el comité sea “consultivo”, según la redacción dada por el reglamento. Bastante alejado de la realidad. El comité podía ser consultado a propuesta de la Comisión, o un Estado miembro, dentro de los supuestos enumerados anteriormente. Si el dictamen del comité era contrario, la propuesta de la Comisión pasaba “inmediatamente” al Consejo, quien debía aprobar o desestimar la misma, aunque la propuesta podía ser admitida, si el Consejo no daba ninguna respuesta en el plazo de un mes. Nada se decía sobre la aplicación provisional de la medida¹¹¹. Lo descrito tiene las características propias de un sistema de comités, instalado, por primera vez, fuera del ámbito agrícola y con ciertas diferencias respecto al de gestión. Pero, no menos cierto es que el comité no actuaba siempre, sino sólo en determinados asuntos, lo que le catalogaba de “consultivo”.

¹⁰⁸ Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I: Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid: Tecnos, 1999.

¹⁰⁹ En las negociaciones de la Ronda Kennedy (1964 - 67) se llegó a un acuerdo, conocido también como código, sobre normas multilaterales en materia de medidas antidumping. Ver texto en Organización Mundial del Comercio, Códigos de la Ronda Kennedy, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/kennedy_s.pdf.

¹¹⁰ DOL 17 abril 1968, núm. 93, pág. 1. Ver artículos 12 a 14.

¹¹¹ Ver artículo 13, “Lorsque, à l'issue des consultations visées à l'article 13, aucune mesure de défense ne s'avère nécessaire et si aucune objection n'a été exprimée à cet égard au sein du comité, la procédure est close. Dans les autres cas, la Commission soumet immédiatement au conseil un rapport sur le résultat des consultations, ainsi qu'une proposition de clôture”.

A pesar de lo anterior, autores como Haibach¹¹², defienden que los primeros comités de reglamentación nacieron en 1968, mediante los Reglamentos 802¹¹³ y 803/1968¹¹⁴. Fijémonos en el primero, según el cual “con objeto de organizar una colaboración estrecha y eficaz entre la Comisión y los Estados miembros”, se crea el “Comité de origen”, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión. El Comité podía examinar cualquier cuestión relativa a la aplicación del Reglamento a propuesta de su Presidente, por propia iniciativa o a instancia del representante de un Estado miembro. El funcionamiento inicial era bastante parecido al de gestión, el representante de la Comisión sometía al Comité un proyecto de las disposiciones que debían adoptarse y el Comité emitía su dictamen sobre el proyecto en un plazo fijado por el Presidente en función de la urgencia del asunto. Pero, las diferencias empezaban cuando las disposiciones previstas no concordaban con el dictamen del Comité o éste no había sido capaz de emitir ninguno por mayoría cualificada. La Comisión debía someter al Consejo “sin demora” una propuesta relativa a las disposiciones que debían adoptarse, y éste debía decidir por mayoría cualificada. Aunque, si transcurrido un plazo de tres meses a contar desde la presentación de la propuesta al Consejo, éste no hubiere decidido, las disposiciones propuestas serían adoptadas por la Comisión. Nos encontramos desde 1968 con lo que la doctrina ha llamado históricamente “*filet*” o “*safety net*”, es decir, en el procedimiento existe la intencionalidad clara de asegurar que siempre se pueda tomar algún tipo de acción, aunque la posición contraria del comité aplaza la aplicación de la medida propuesta por la Comisión.

El Reglamento 803, antes citado, creó el “Comité de valor en aduana”. Tenía un interesante artículo 18 que obligaba a los Estados a consultarse en el seno del comité sus posiciones respecto a los trabajos del Consejo de cooperación aduanera¹¹⁵. Una función más que excede de lo puramente administrativo, ya que confía en el comité una labor de aproximación de posturas más propia de otros foros. Por lo demás, el sistema de funcionamiento del comité era idéntica al anterior, al igual que su entrada en vigor, el 1 de julio de 1968, fecha límite puesta por los Estados miembros para la creación de la unión aduanera. Además, ese mismo año también se aprobaron otros Reglamentos, como el 2043/68/CEE, de establecimiento gradual

¹¹² George Haibach, *The History of comitology*, op. cit. pág. 187.

¹¹³ Relativo a la definición común de la noción de origen de las mercancías, arts. 12 a 14 (DOL 28 junio 1968, núm. 148, pág. 1).

¹¹⁴ Relativo al valor en aduana de las mercancías, arts. 15 a 18 (DO 148, de 1 de junio 1968).

¹¹⁵ Artículo 18, “Les états membres se consultent au sein du comité en vue de concerter leur position a l’égard des travaux du conseil de coopération douanière et de son comité de la valeur, relatifs à la convention sur la valeur en douane des marchandises”.

de un procedimiento común de gestión de contingentes cuantitativos de la importación, que creó el “Comité de Administración de Cuotas”. Según Bergström, los comités previstos en estos reglamentos fueron concebidos, en un principio, como otra forma de comités de gestión, pero pronto se concluyó que estos nuevos comités facultaban a la Comisión a adoptar medidas de ejecución de carácter general y, además, permanente, en caso de omisión de respuesta por parte del Consejo. Por este motivo, la Comisión comenzó a referirse a ellos como “comités legislativos”, aunque pronto comenzó a extenderse el uso de “comités de reglamentación”, que ha llegado hasta nuestros días¹¹⁶.

Pero, no todo estaba dicho acerca de los comités de reglamentación. El 12 de marzo de 1968 el Consejo aprueba una resolución sobre las medidas que debían adoptarse en el sector veterinario¹¹⁷. El programa que se quería aplicar para el sector veterinario insistía en que, por un lado, cada Estado debía mantener el derecho a utilizar medidas de salvaguardia, pero, por otro lado, el objetivo debía ser que dichas medidas se utilizaran con mesura, sin encubrir restricciones o medidas proteccionistas de los gobiernos. ¿Quién iba a actuar de una manera ágil para determinar si una medida de salvaguardia de ámbito estatal era proporcional o no? Obviamente lo más lógico era atribuir esa función a la Comisión. Pero, ningún gobierno estaba dispuesto a dejar en manos de esa institución semejante poder. Por ello, la Comisión debía actuar “en estrecha y práctica colaboración” junto con los Estados miembros, en el seno de comités. Así, en el plazo de dos años se constituyeron tres comités: el Comité veterinario permanente¹¹⁸, Comité permanente de productos alimenticios¹¹⁹ y Comité permanente de la alimentación animal¹²⁰. Estos comités, que aprobarían sus reglamentos internos, ejercerían “las funciones que les atribuyan las disposiciones adoptadas por el Consejo en el sector de los productos alimenticios, en los casos y condiciones previstos por dichas disposiciones” y “además podrá(n) examinar cualquier otro asunto relativo a dichas disposiciones, planteado

¹¹⁶ Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the EU*, op. cit., pág. 87.

¹¹⁷ Resolución 12 marzo 1968, DO C 1968/22/18.

¹¹⁸ Decisión del Consejo 68/361/CEE, de 15 de octubre de 1968, por la que se crea un Comité veterinario permanente (DOL 18 octubre 1968, núm. 255, pág. 23). Llama la atención su preámbulo: “Considerando que, en los casos en que el Consejo atribuye a la Comisión competencias en el ámbito veterinario, es conveniente crear un Comité integrado por expertos de los Estados miembros con objeto de garantizar una estrecha cooperación entre los Estados miembros y la Comisión y posibilitar que ésta pueda consultar a los expertos”. El mismo preámbulo se repite en las Decisiones de creación de los otros dos comités.

¹¹⁹ Decisión del Consejo 69/414/CEE, de 13 de noviembre de 1969 (DOL 19 noviembre 1969, núm. 291, pág. 9). Véase a su vez la Resolución del Consejo de 13 de noviembre de 1969 relativa a los procedimientos de intervención del Comité permanente de productos alimenticios (DO C 148 de 19/11/1969 p. 1), en el que se aclara como debe desarrollarse el procedimiento y se limita su duración a dieciocho meses.

¹²⁰ Decisión del Consejo, 70/372/CEE, de 20 de julio de 1970, por la que se crea un Comité permanente de la alimentación animal (DOL 3 agosto 1970, núm. 170, pág. 1).

por su presidente a iniciativa propia o a instancias de un Estado miembro”. Tal y como señala Bergström, “por primera vez se habían creado unos comités con base legal autónoma”¹²¹.

Pero, ¿Qué tenían estos comités de especiales, además de ser los primeros con base legal autónoma? Según el Consejo, era conveniente que, en aquellos casos en los que el Consejo atribuye competencias a la Comisión para ejecutar las normas establecidas en el sector de los productos alimenticios, se adoptara un procedimiento que estableciera una estrecha cooperación entre los Estados miembros y la Comisión. La respuesta llega de la mano de la Directiva 69/349/CEE, de 6 de octubre de 1969¹²², por la que se modifica la Directiva de 26 de junio de 1964¹²³, relativa a los problemas sanitarios en materia de intercambios comunitarios de carnes frescas. Esta Directiva introdujo un artículo 9 bis, en el cual, se establecía un sistema de comité para la toma de decisiones delegadas en la Comisión. El funcionamiento era, en principio, bastante similar a lo visto hasta el momento. El representante de la Comisión presentaba un programa de medidas para su adopción. El Comité, emitiría su dictamen sobre dichas medidas en un plazo que el presidente podía fijar en función de la urgencia de las cuestiones examinadas. Si las medidas contaban con el dictamen positivo del Comité, se aplicaban. No obstante, si no concordaban con el dictamen del Comité o “a falta del mismo”, la Comisión sometería inmediatamente al Consejo una propuesta de medidas para su adopción, debiendo el Consejo, adoptar las medidas por mayoría cualificada.

A partir de aquí venía lo más interesante. Si, “transcurrido un plazo de quince días a partir de la fecha en que haya sido convocado, el Consejo no hubiere adoptado ninguna medida, la Comisión adoptará las medidas propuestas y las aplicará inmediatamente, salvo en el caso en que el Consejo se hubiere pronunciado por mayoría simple contra las mismas”. Aquí puede encontrarse la diferencia sustancial. Si bien el Consejo podía no ponerse de acuerdo debido a la mayoría cualificada, en esta ocasión bastaba con que lograra rechazar por mayoría simple las propuestas de la Comisión, para que éstas nunca fueran adoptadas, produciéndose así una situación de parálisis. Esto es lo que la doctrina ha venido calificando de “*contre-filet*” o “*double safety net*”, es decir, la Comisión se encuentra en una situación más delicada, ya que si el Consejo no ha conseguido llegar a un acuerdo por mayoría cualificada, éste puede

¹²¹ Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the EU*, op. cit., pág. 87.

¹²² Diario Oficial n° L 256 de 11/10/1969 p. 5.

¹²³ Diario Oficial n° 121 de 29/07/1964 p. 2012.

bloquear indefinidamente la aplicación de la decisión por mayoría simple, incluso cuando no haya decidido la toma de ninguna acción. Fue el primer comité que funcionaba con este procedimiento, y, tal vez por ello, esta novedad sólo iba a ser aplicable por un periodo de dieciocho meses desde que éste hubiera actuado por primera vez.

La jurisprudencia entra en escena

Los litigios surgidos a raíz de medidas ejecutivas no tardaron en llegar al Tribunal de Justicia. En un primer momento se limitó a declarar la validez, o no, de las normas de ejecución de la Comisión, pero sin entrar a valorar el fondo de la cuestión. Encontramos un ejemplo temprano en 1965¹²⁴, en el cual se ponía en tela de juicio la validez del Reglamento 144/65¹²⁵, donde el Tribunal aceptaba el hecho de que « *la Commission était obligée d'entendre le Comité de gestion des fruits et légumes, avant de procéder éventuellement à la modification ou à l'abrogation du premier règlement* ». Dos años más tarde, en 1967¹²⁶, el Tribunal tuvo que dirimir una cuestión prejudicial sobre la validez del Reglamento 22 de 1962, que establecía la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral¹²⁷. Los apartados 3 y 4 del artículo 6 de dicho Reglamento establecían una exacción reguladora para la importación de ciertos productos. Esta exacción podía ser fijada, con arreglo al procedimiento “previsto en el artículo 17”. En otras palabras, lo fijaría la Comisión, pero con “ayuda” del “Comité de gestión de la carne de aves de corral y de los huevos”. De acuerdo a lo señalado, la Comisión había aprobado el Reglamento 135/62, de 7 de noviembre, que fijaba dicha exacción reguladora. Por lo tanto, por un lado, nos encontramos ante uno de los primeros reglamentos que crearon comités de gestión en el seno de la PAC, y, por otro, ante una norma

¹²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1968. W. Beus GmbH & Co. contra Hauptzollamt München, Asunto C-5/67, pág. 147.

¹²⁵ Règlement 144/65/CEE de la Commission, du 18 octobre 1965, instituant une taxe compensatoire à l'importation de raisins de table de plein air en provenance de Bulgarie et Roumanie (DO 172 de 18.10.1965, p. 2720), el cual había sido aprobado « *considérant que les mesures prévues au présent règlement sont conformes à l'avis du Comité de gestion des fruits et légumes* ».

¹²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1968, citada en el párrafo precedente. Anterior a esta es la Sentencia 13 diciembre de 1967, Asunto C-17/67, Firma Max Neumann v Hauptzollamt Hof/Saale, en la que también el Tribunal da por válido un Reglamento aprobado con procedimiento de gestión, véase ap. 4, “The procedure for determining the general methods of fixing the additional amounts *pertains to the commission or, if necessary, to the council after the opinion of the management committee has been obtained*; this procedure formed the subject matter of regulation no 109/62 of the commission. Fixing the actual amounts is a matter for the importing member state, which has decided to take the measure, *whilst it falls within the powers of the commission or, if necessary, of the council* when a decision has been taken to formulate a measure jointly”. Es un caso prácticamente idéntico al expuesto en la Sentencia Beus, pero cito ésta última por considerarla mucho más atrevida y clarividente.

¹²⁷ Diario Oficial n° L 014 de 17/01/1968 p. 8.

aprobada por la Comisión de acuerdo a la delegación realizada por el Consejo, y respetando el procedimiento de gestión impuesto por aquel.

La cuestión que se planteaba era doble. Por un lado, se pedía la anulación del acto de base, es decir, del Reglamento 22, y, por otro lado, se discutía la validez del Reglamento de la Comisión. Pero, en ninguno de los casos, se cuestionaba la validez de la delegación de poderes en la Comisión, sino, más bien se cuestionaba la validez de la intromisión de la Comunidad Económica en asuntos que se consideraban de competencia estatal, como en este caso eran las exacciones. El Tribunal es tajante al respecto, “confiriendo poderes a las instituciones comunitarias, los Estados miembros se han sometido a una limitación de sus derechos soberanos”. En este sentido, las exacciones sobre este ámbito de la PAC eran competencias comunitarias establecidas en el Tratado de la Comunidad Económica, lo que dejaba bien clara la validez de ambos reglamentos, el de base y el ejecutivo.

No obstante, lo más interesante para nuestro estudio es que el Tribunal afirma la validez del Reglamento de la Comisión. No hay ninguna discusión ni duda de fondo. El Reglamento de base autoriza en el artículo 6 a la Comisión, “o, en su caso, al Consejo”, a llevar a cabo la fijación de las restituciones periódicamente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 17, es decir, de acuerdo al procedimiento de gestión. Como resultaba obvio que el Reglamento 135/62 de la Comisión había sido aprobado de acuerdo a esta habilitación¹²⁸, además de resultar obvio que la Comunidad tenía competencias para ello, el Tribunal declara la validez del Reglamento ejecutivo. Es cierto que no se pronuncia en absoluto sobre la capacidad y legalidad del sistema de comités (como se ha señalado en el párrafo anterior las partes no alegaban esta cuestión). Ni siquiera pone en tela de juicio la posibilidad de delegar competencias. Pero, la asunción tan natural de la validez de la fijación de exacciones en la PAC, por el único hecho de figurar en el Reglamento de base, parece suficiente para considerar la importancia de esta Sentencia. Bien es cierto que nada se avanza, y que, como se verá, en poco tiempo el Tribunal se vería obligado a declarar formalmente la validez de la comitología, pero considero que esta Sentencia daba ya una clara pista de hacia dónde se dirigía la jurisprudencia¹²⁹.

¹²⁸ Ver apartado 3 del fallo, “3 . The validity of regulation no 135/62 of the commission *with regard to regulation no 22 of the council and regulation no 109/62 of the commission is not affected by the fact that it did not take into account the individual offer price in fixing the additional levy*”.

¹²⁹ No será la única Sentencia este sentido. Otra Cuestión Prejudicial, Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1969, Asunto C-29/69, tampoco entraba a valorar el fondo del asunto. Pero, considera la validez

La jurisprudencia ratifica la posibilidad de delegación de poderes en la Comisión

A finales de los años 50, una empresa farmacéutica holandesa, Chemiefarma NV, firmó un “acuerdo de caballeros” con otras empresas de la competencia, por el que se repartían cuotas de mercado y se fijaban ciertos precios mínimos. Obviamente cuando la Comisión tuvo conocimiento de semejante acuerdo, entendió que iba en contra del Reglamento 17/1962¹³⁰, de aplicación de los artículos 85 y 86 del TCEE, y recurrió al Tribunal de Justicia. Este Reglamento de competencia establecía que “antes de tomar las decisiones... la Comisión dará a las empresas y a las asociaciones de empresas interesadas la oportunidad de dar a conocer sus puntos de vista en relación con las reclamaciones estimadas por la Comisión”¹³¹. Además, en virtud del artículo 24 del citado Reglamento, la Comisión estaba autorizada a adoptar disposiciones de aplicación relativas a estas audiencias, algo que hizo mediante el Reglamento 99/63/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento 17 del Consejo¹³². Cuando Chemiefarma se encontró con la demanda, uno de sus argumentos de defensa fue que la Comisión se había excedido en sus funciones de ejecución normativa, puesto que entendía que el desarrollo del trámite de audiencia era lo suficientemente importante como para tener que ser aprobado por el procedimiento legislativo ordinario, es decir, por el Consejo. Era la primera vez que se cuestionaba ante el Tribunal una norma de ejecución dictada por la Comisión, aunque no cuestionaba el fondo de la cuestión, sino únicamente una norma concreta.

La Sentencia del Tribunal de Justicia fue muy positiva de cara a apoyar el sistema de delegación de competencias en la Comisión¹³³. La interpretación del artículo 155 TCEE fue

de la Decisión 69/71, sobre mantequilla, que había sido aprobada de acuerdo a un acto de base. El Comité de gestión había emitido un dictamen, según el cual se eliminaba la obligación de introducir el nombre en la etiqueta (véase apartado 5, “This interpretation is, moreover, confirmed by the commission's declaration that an amendment designed to remove the requirement that a name shall appear on the coupon was proposed by the management committee to which the draft of decision no 69/71 was submitted for its opinion”). Lo que esta Sentencia demuestra es que hasta Chemiefarma, y más aún, Köster, el Tribunal no había tenido el menor problema en reconocer el sistema de comités.

¹³⁰ Diario Oficial 21 febrero 1962, núm. 13, pág. 204.

¹³¹ Hay que recordar que este Reglamento creaba el “Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes”, citado en el apartado “La PAC y la delegación de poderes” de este mismo capítulo.

¹³² Diario Oficial 20 agosto 1963, núm. 127, pág. 2268. Según el artículo 1, “Antes de consultar al Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes, la Comisión procederá a efectuar una audiencia en aplicación del apartado 1 del artículo 19 del Reglamento nº 17.”

¹³³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1970, ACF Chemiefarma NV contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-41/69.

amplia ya que estipuló que la atribución de competencias del Consejo a la Comisión hecha en dicho artículo “no estaba únicamente limitada a competencias no reglamentarias”¹³⁴, ya que en ningún caso se puede deducir que el Consejo tiene prohibido conferir poder a la Comisión para llevar a cabo medidas reglamentarias necesarias para la ejecución de las tareas propias de su misión¹³⁵.

Asimismo, en este caso concreto, estimó que el procedimiento de audiencia ya estaba previsto en el artículo 24 del Reglamento 17/1962, que además autorizaba a la Comisión a establecer medidas de aplicación pertinentes. El Consejo, prosigue la Sentencia, tiene legitimidad para confiar a la institución competente la misión de fijar los detalles del procedimiento (de audiencia). Más importante todavía, el Tribunal agregó que si bien el principio de audiencia de los interesados había sido adoptado por el Consejo, “las reglas que desarrollan el procedimiento, por muy importantes que sean, constituyen medidas de ejecución en el sentido del artículo 155 del TCEE”. Además de utilizar este artículo como base legal para la delegación de competencias, la Sentencia fija un concepto cualitativo: no importa lo esencial o básico que pueda ser considerado el asunto delegado en la Comisión, mientras esté previsto en la normativa del Consejo. Aunque, como veremos más adelante, este aspecto ha sido matizado, esta Sentencia fue la primera en afirmar que el artículo 155¹³⁶ servía de base legal para delegar competencias en la Comisión. También supone la asunción de un principio fundamental contenido en el asunto Meroni: la delegación nunca se presupone, si bien los límites son amplios, debe siempre estar prevista en la normativa del Consejo.

Fin de la prehistoria

Aún hubo que esperar un año más, a la Sentencia *Köster*, para que el sistema quedara absolutamente ratificado, pero, es obvio, que el final de la década de los 60 marca el inicio de un decidido camino hacia la delegación de poderes a la Comisión Europea, siempre seguida de un sistema de control político en forma de comités. En función del control que quisieran someter a la Comisión, se adoptaría un procedimiento u otro, es decir, gestión o

¹³⁴ Véase apartado 62, “Que l’article 155 du Traité, qui prévoit l’attribution à cet effet de compétences à la Commission par le Conseil, ne limite pas cette habilitation aux compétences non réglementaires”.

¹³⁵ Véase apartado 61.

¹³⁶ Recuérdese la redacción: “las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de normas por él establecidas”.

reglamentación. Lo cierto es que cinco décadas más tarde, el consenso sobre este asunto es casi total, siendo uno de los aspectos de gobernabilidad más inamovibles que tiene la actual Unión Europea.

En palabras de Bergström, la Sentencia *Chemiefarma* es una de las “más cruciales de la historia del Derecho Comunitario”, puesto que fue aquí cuando el Tribunal decidió no interferir en el desarrollo del modelo de delegación de poderes¹³⁷. Sin embargo, en mi opinión esta Sentencia no es tan fundamental como la Sentencia *Köster*, que se estudiará en el siguiente apartado, y de ahí que considere que todavía pertenece a la prehistoria de la comitología. En primer lugar, esta Sentencia trata sobre la delegación de poderes en la Comisión, y especialmente sobre la delegación de poderes ejecutivos, pero en ningún momento menciona la existencia de comités. En otras palabras, la Sentencia *Chemiefarma* avaló la delegación de poderes en la Comisión, en coherencia con la jurisprudencia del asunto Meroni, pero no entró a valorar en ningún momento (ni siquiera una pequeña mención) el sistema de comités.

Otra diferencia radica en que el asunto *Chemiefarma* versaba sobre política de competencia y el asunto *Köster* sobre la PAC. ¿Cuál es la diferencia? El apartado 2.d) del artículo 87 del TCEE, sobre competencia, señalaba literalmente que el Consejo debía, entre otras cosas “definir el papel respectivo de la Comisión y el Tribunal de Justicia en la aplicación de disposiciones...”. Este apartado, unido al artículo 155 del TCEE dejaba muy poco margen a la sorpresa. En mi opinión la Sentencia *Chemiefarma* fue tan importante como obvia, ya que el Tribunal aplicó literalmente el Tratado. Como se demostrará más adelante, esto no sucedía con los artículos reguladores de la PAC en el TCEE¹³⁸, que en ningún momento mencionaban que la Comisión pudiera desempeñar ningún papel ejecutivo. Por ello, considero que la Sentencia *Köster* es realmente la que marca una línea clara entre lo que denomino la prehistoria y la edad media de la comitología.

Final de una época, desarrollo de los comités de reglamentación y perpetuación de los de gestión en el ámbito de la PAC

¹³⁷ Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the EU*, op. cit. 95.

¹³⁸ El artículo 43 del TCEE no menciona que la Comisión pueda llegar a ser sujeto de ningún papel activo, ni mucho menos sujeto de una delegación de poderes.

Antes de concluir la década tuvieron lugar hechos destacables. La utilización de los comités de reglamentación se extendió considerablemente a partir de los dos reglamentos citados anteriormente¹³⁹. El Consejo adoptó en 1969¹⁴⁰ la Resolución sobre “adaptación al progreso de las directivas tendentes a la eliminación de los obstáculos técnicos a los intercambios comerciales que se derivan de las disparidades entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros”. Dicha adaptación consistía únicamente en “la creación de comités compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión”. Adoptando como base legal el artículo 155 TCEE, creaba la figura de un “comité” compuesto por representantes de los Estados miembros, presidido por la Comisión, el cual emitía su dictamen de acuerdo a la ponderación de votos del artículo 148 TCEE en un plazo determinado. En el supuesto de dictamen negativo o ausencia del mismo, la Comisión debía remitir el asunto al Consejo, el cual disponía también de un plazo determinado para emitir su posición, pasado el cual en ausencia de dictamen, la Comisión podía adoptar su propuesta. El sistema, como se podrá apreciar, apenas ha cambiado en las últimas cinco décadas.

Por otro lado, mientras a los comités de reglamentación citados en el párrafo anterior se les concedió desde el principio una duración indefinida, los primeros comités de gestión en el ámbito de la PAC nacieron con una duración determinada. El exitoso desarrollo de la PAC forzó su permanencia, algo que el Consejo decidió poner en práctica en 1969¹⁴¹. Así, las disposiciones que regulaban el procedimiento de los comités de gestión constituidos en los diferentes sectores de la organización común de los mercados agrícolas se prorrogaban

¹³⁹ Reglamentos 802 y 803/1968, relativos a la definición común de la noción de origen de las mercancías y relativo al valor en aduana de las mercancías, respectivamente. Véase apartado anterior “*Primeros comités de reglamentación*”.

¹⁴⁰ Resolución 28 de mayo DO C 76, de 17 de junio 1969, pág. 1 ([Programme général, du 28 mai 1969, en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges résultant de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres](#)). Ver Resolución completa en DO C 48, de 16 mayo 1968, pág. 24 : « considérant que, sans préjudice de décisions prises ou à prendre en ce qui concerne l'institution des comités particuliers, il convient de confier cette tâche dans la limite de l'article 155 dernier tiret du traité, à la Commission agissant en étroite coopération avec les experts des États membres... l'institution d'un comité composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission... Si, à l'expiration d'un délai de . . . , le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, n'a pas arrêté de mesures, la Commission arrête les mesures proposées et les met immédiatement en application ».

¹⁴¹ Reglamento (CEE) núm. 2602/1969, de 18 diciembre, sobre mantenimiento de procedimiento de los Comités de Gestión (DOL 27 diciembre 1969, núm. 324, pág. 23). Su preámbulo no da muchas explicaciones respecto porqué se mantiene su vigencia, y se limita a señalar que “considerando que la experiencia adquirida hace deseable el mantenimiento de dicho procedimiento después del periodo transitorio”. Este Reglamento se mantuvo hasta el 2009, año en el que fue derogado por el Reglamento (CE) n.º 1128/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se derogan determinados actos del Consejo obsoletos en el ámbito de la política agrícola común (DO L 310 de 25.11.2009, p. 1).

incluso “después de la fecha de expiración del período transitorio mencionado en el artículo 8 del Tratado¹⁴²”.

De esta manera, trece comités que expiraban, todos ellos del ámbito de la PAC continuaron vigentes¹⁴³. Un nuevo ejemplo de la firme apuesta de los Estados por este sistema y la señal clara del carácter permanente que se había decidido concederles, o, al menos, del hecho que los Estados miembros toleraban el sistema y no tenían voluntad de modificarlo sustancialmente. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que este Reglamento tiene un peso fundamental en la jurisprudencia, que será la encargada pocos meses más tarde de apuntalar la legalidad o encaje del sistema de comités en el derecho comunitario.

El Reglamento 2602/1969 convirtió en indefinidos una serie de comités, como bien acabo de señalar. La década se cierra con el balance de diecinueve comités en el ámbito de la PAC. Las cifras demuestran por si solas el espectacular aumento tanto de reuniones como de dictámenes que de 1962 a 1970 sufre el sistema de comités. En cómputos globales, se pasan de las 45 reuniones en 1962 a las 325 en 1970. De los 76 dictámenes positivos se pasa a los 1.048. En otras palabras, en apenas ocho años, se cuadruplica la utilización de los comités, en clara consonancia con la superación de las distintas fases de la PAC. Además, hay que resaltar el escaso número de dictámenes contrarios, especialmente entre 1969 y 1970. Según datos de la

¹⁴² El artículo 8 hacía referencia a las etapas en las que se debía constituir el mercado común, por eso los comités mencionados en el Reglamento de 1969 los prorrogaba indefinidamente, al margen de la interpretación de cualquier plazo estipulado en el Tratado.

¹⁴³ En particular se prorrogaron los comités de gestión establecidos en los Reglamentos n.º 23/1962, sobre el establecimiento gradual de una organización común de mercado en el sector de las frutas y hortalizas (DO n.º 30 de 20.4.1962, p. 965/62), el Reglamento n.º 24 sobre el establecimiento gradual de una organización común del mercado vitivinícola (DO n.º 30 de 20.4.1962, p. 989/62), el Reglamento n.º 136/66/CEE del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, sobre el establecimiento de una organización común de mercados en el sector de las materias grasas (DO n.º 172 de 30.9.1966, p. 3025/66), el Reglamento n.º 120/67/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1967, sobre organización común de mercado, en el sector de los cereales (DO n.º 117 de 19.6.1967, p. 2269/67), el Reglamento n.º 121/67/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1967, sobre organización común de mercado en el sector de la carne de porcino (DO n.º 117 de 19.6.1967, p. 2283/67), el Reglamento n.º 122/67/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1967, sobre organización común de mercado en el sector de los huevos (DO n.º 117 de 19.6.1967, p. 2293/67), Reglamento n.º 123/67/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1967, sobre organización común de mercado en el sector de la carne de aves (DO n.º 117 de 19.6.1967, p. 2301/67), el Reglamento n.º 359/67/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1967, sobre organización común de mercado del arroz (DO n.º 174 de 31.7.1967, p. 1), el Reglamento n.º 1009/67/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1967, sobre organización común del mercado en el sector del azúcar (DO n.º 308 de 18.12.1967, p. 1), el Reglamento (CEE) n.º 234/68 del Consejo, de 27 de febrero de 1968, sobre el establecimiento de una organización común de mercado en el sector de las plantas vivas y de los productos de la floricultura (DO n.º L 55 de 27.3.1968, p. 1), el Reglamento (CEE) n.º 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, sobre organización común de mercado en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO n.º L 148 de 28.6.1968, p. 13), el Reglamento (CEE) n.º 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, sobre organización común de mercado en el sector de la carne de porcino (DO n.º L 148 de 28.6.1968, p. 24), el Reglamento (CEE) n.º 865/68 del Consejo, de 28 de junio de 1968, sobre organización común de mercado en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas (DO n.º L 153 de 1.7.1968, p. 8).

Comisión, no se produjo ni una sola opinión contraria a las propuestas presentadas. Por comités, el de cereales es el más activo. Casi duplica al Comité de la leche y productos lácteos tanto en número de reuniones (59 en 1970), así como en número de dictámenes (361 en el mismo año, casi una tercera parte del total)¹⁴⁴.

A la conversión en indefinido del sistema, siguió la necesaria uniformización de diferentes regulaciones de organizaciones de mercados agrícolas. El Reglamento (CEE) n° 1253/70 del Consejo, de 29 de junio de 1970¹⁴⁵, por el que se modifican varios reglamentos agrícolas relativos a certificados y exacciones reguladoras, fue dictado por el Consejo teniendo en cuenta que “determinados Reglamentos sobre organización común de mercados en distintos sectores prevén que las modalidades de aplicación relativas al régimen de fijación previa de las exacciones reguladoras las adopte la Comisión de acuerdo con el procedimiento del Comité de gestión; que otros reglamentos no dicen nada al respecto; que tal situación supone, en algunos casos, la falta de regulación homogénea, según los distintos sectores de productos; que, en aras de una buena gestión administrativa, es conveniente poder establecer reglas comunes para los diferentes sectores de productos, siguiendo el mismo procedimiento”. Siete fueron los Reglamentos que tuvieron que ser modificados para conseguir esta uniformidad. Con esta medida el Consejo, es decir, los Estados miembros daban la señal clara e inequívoca de pretender perpetuar el sistema de comités. La prehistoria, tocaba a su fin.

¹⁴⁴ Question écrite n° 494/70, de M. Vredeling à la Commission des Communautés européennes (3 febrero 1971), sur les activités des Comités de gestion compétents en matière de marché et de réglementations agricoles. DO C 57/1, de 8 junio 1971. Los comités citados eran :

- Comité de gestión de frutas y hortalizas
- Comité de gestión del vino
- Comité de gestión de las materias grasas
- Comité de gestión de los cereales
- Comité de gestión de la carne de porcino
- Comité de gestión de la carne de aves de corral y de los huevos,
- Comité de gestión del Azúcar
- Comité de gestión de las plantas vivas y de los productos de la floricultura
- Comité de gestión de la leche y de los productos lácteos
- Comité de gestión de la carne de bovino
- Comité de gestión de los productos transformados a base de frutas y hortalizas
- Comité de gestión del lino y del cáñamo
- Comité de gestión del tabaco
- Comité de gestión de los productos de pesca
- Comité permanente de productos alimenticios (creado expresamente)
- Comité veterinario permanente
- Comité permanente de la alimentación animal
- Comité permanente de semillas y plantas
- Comité del FEOGA

¹⁴⁵ Diario Oficial n° L 143 de 01/07/1970 p. 1.

Por último, debe destacarse que el Parlamento Europeo (entonces Asamblea) mostró sus reticencias hacia la extensión de la comitología desde 1968, año en el que emite su primera resolución sobre este tema¹⁴⁶. Expresó la Asamblea sus reticencias sobre la utilización de un procedimiento no previsto en el Tratado. En posteriores resoluciones, que serán estudiadas con mayor detalle en el capítulo dedicado al papel del Parlamento en la comitología, el Parlamento se aferró al excesivo coste de estos comités y utilizó su poder en la aprobación de los presupuestos, para conseguir por parte de la Comisión algunas cesiones.

¹⁴⁶ Resolución de octubre de 1968, sobre la posición sobre el desarrollo del sistema de comités de implementación (DO C 108/37, de 1968).

3.2) Edad Media (1970-1986)

El final de la prehistoria lo marca, en mi opinión, la Sentencia *Köster*. Esta etapa, marcada por la incertidumbre, va a culminar cuando la jurisprudencia ratifica y consolida, sin ambages, el sistema de comités. La Sentencia *Chemiefarma* fue fundamental, sin duda alguna, pero no mencionaba en absoluto el sistema de comités. Se quedaba en la primera parte, es decir, era lícito delegar poderes en la Comisión. Bien es cierto que la prehistoria deja encarrilados los sistemas de comités en sus dos vertientes: gestión y reglamentación. Pero, todavía no habían superado el bautismo jurisprudencial y, por ende, quedaban muchas dudas respecto a su utilización. Durante la Edad Media, la comitología se muestra consolidada (se va a recurrir a este sistema en miles de ocasiones), pero en cierto sentido oculta. La Edad Media concluirá cuando el derecho comunitario intervenga para ordenar y regular el sistema, es decir, tras el Acta Única y la Primera Decisión de comitología de 1987.

Los años en que transcurre este periodo han sido catalogados por varios autores como “años oscuros”¹⁴⁷, debido a que la parálisis política fue considerable. El fracaso del proyecto de unión económica es buen exponente de ello. Además, institucionalmente nada cambió en estos años, salvo la firma de dos Tratados de importancia menor como por ejemplo el Tratado que modifica determinadas disposiciones presupuestarias¹⁴⁸ y el Tratado que modifica determinadas disposiciones financieras¹⁴⁹, que concedieron algo más de protagonismo al Parlamento Europeo. Pero, al mismo tiempo, se produjeron hechos trascendentales, como son las diversas ampliaciones¹⁵⁰. Por otro lado, este periodo ha sido bautizado por otros como glorioso, “ya que en contraste con la parálisis política, la jurisprudencia ayudó a la Comunidad a progresar en la integración mediante principios de derecho”¹⁵¹.

¹⁴⁷ Ellen Vos, *50 Years of European Integration, 45 Years of Comitology*, op. cit.

¹⁴⁸ Diario Oficial n° L 2 de 2 enero 1971.

¹⁴⁹ Diario Oficial n° L359 de 31 diciembre 1977.

¹⁵⁰ 1973, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; 1981, Grecia y 1986, España y Portugal. Sin duda alguna, la que más influyó en la parálisis política fue la primera, ya que el Reino Unido tuvo que hacer hincapié en el derecho a veto en el Consejo para ganarse el electorado británico, con las consecuencias que ello acarreo al desarrollo político. Según Bergström, en este periodo “la Comunidad sufrió porque algunos gobiernos eran incapaces de hacer sacrificios necesarios para realizar progresos en el campo de la cooperación”.

¹⁵¹ Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the EU*, op. cit., pág. 111. Se citan, entre otras las Sentencias Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, asunto C-11/70, o Sentencia Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal, asunto C-106/77, que clarificó el principio de supremacía o la Sentencia Pubblico Ministero v. Ratti, asunto C-148/78, clarificando el efecto directo de las directivas.

A su vez, durante este periodo el Consejo aprobó más de 200 reglamentos y directivas de acuerdo al artículo 235 del Tratado, es decir, se aprobaron más de 200 normas que requerían unanimidad en el Consejo, algo que demuestra que el bloqueo político se producía casi exclusivamente en los grandes asuntos políticos, especialmente los concernientes al reparto de poder. Además, en este periodo se contabilizan un total de 6.820 Reglamentos y 804 Directivas aprobadas por el Consejo, lo que confirma que no existió parálisis de funcionamiento en las Comunidades Europeas. Es muy difícil realizar una estimación de los actos ejecutivos aprobados por la Comisión, ya que muchos de los aprobados en este periodo nunca han sido introducidos en la base de datos Eurlex. Aunque sólo sea un dato incompleto, una consulta de actos ejecutivos de la Comisión durante este periodo nos da cerca de 20.000, algo que demuestra, a todas luces, la consolidación y desarrollo de este sistema.

La edad media suele ser considerada como una etapa histórica oscura, donde Europa apenas avanzó en su estadio político y filosófico. Parece que el término lo empleó por vez primera el historiador Flavio Biondo de Forlì, en su obra “*Historiarum ab inclinatione romanorum imperii decades*” (Historia de las Décadas de la Caída del Imperio romano), publicada en 1438 aunque fue escrita treinta años antes. El término implicó en su origen una parálisis del progreso, considerando que la edad media fue un periodo de estancamiento cultural, ubicado cronológicamente entre la gloria de la antigüedad clásica y el renacimiento¹⁵². Si bien, la investigación actual tiende, no obstante, a reconocer este periodo como uno más de los que constituyen la evolución histórica europea, con sus propios procesos críticos y de desarrollo, en este estudio nos quedaremos con la primera corriente, y consideraremos que, a pesar de que la jurisprudencia consigue ratificar el sistema, pasan quince años en los cuales no se produce ni una sola novedad en el plano legislativo.

Es obvio que no puede hacerse un paralelismo total entre las etapas históricas y el desarrollo de la comitología. No existe una historia antigua, ni el recuerdo de una época, como la clásica, que inspirara un mayor progreso del sistema de comités. No obstante, La Sentencia *Köster* marca el fin de la prehistoria, es decir, el fin de una época de incertidumbre, donde el sistema comitológico aún funcionaba sin una base legal. Simplemente funcionaba por la práctica cotidiana de los Estados. La Sentencia *Köster* significó la ratificación definitiva del complejo sistema de delegación de competencias en la Comisión. Además supuso la consolidación de

¹⁵² Recogido de Wikipedia.org

los Estados como garantes supremos de la toma de decisiones, no sólo de las grandes directrices en el Consejo, sino incluso del desarrollo ejecutivo de las mismas. El Parlamento seguiría, durante esta etapa, totalmente marginado. Así las cosas, comenzaba una etapa que bien podríamos denominar de “absolutismo estatal”; nada en la Comunidad se podía hacer sin su consentimiento, y cada comité se iba convirtiendo en un pequeño feudo de los Estados, ante el cual la Comisión debía pagar tributo si quería sacar sus propuestas adelante.

La jurisprudencia respalda la delegación de competencias en el ámbito de la PAC

A pesar de la apuesta clara de los Estados miembros por la delegación de competencias de ejecución en la Comisión, el novedoso sistema de procedimientos de comités seguía despertando muchos recelos. Ya se ha señalado que la única referencia legal que existía en los Tratados acerca de ello era la del artículo 155 TCEE que establecía, entre las competencias de la Comisión, la de ejercer “las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas”. Ante tal inexactitud, fue el Tribunal de Justicia de Luxemburgo quien tuvo que declarar válido el sistema de delegación de competencias de ejecución en la Comisión de las Comunidades Europeas. La Sentencia *Chemiefarma* supuso un primer paso. La jurisprudencia aceptaba la delegación de poderes en la Comisión, siendo el artículo 155 la base legal para ello. No obstante, quedaba otro paso más importante: la jurisprudencia debía ratificar el sistema de comités allí donde habían nacido y allí donde más se utilizaban: en la Política Agraria Común.

Como no podía ser de otra manera, los primeros litigios sobre disposiciones aprobadas por la Comisión, ejerciendo labores ejecutivas, no tardaron en llegar al Tribunal de Justicia de Luxemburgo. El asunto 40/64 es buen exponente de ello. El ciudadano Marcello Sgarlata trató que el Tribunal anulara tres Reglamentos de la Comisión que fijaban precios de referencia de diversos productos agrícolas. El Tribunal desestimó la demanda por una cuestión procedimental, la falta de legitimidad procesal del demandante, ya que de acuerdo al entonces artículo 173 TCEE, “toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones, recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida u otra persona, le afecten directa e individualmente”. Los demandantes arguyeron que en realidad los Reglamentos que querían anular constituían decisiones que les afectaban directa e

individualmente. El Tribunal hizo una lectura, no sólo de los reglamentos en litigio, sino también del reglamento de base aprobado por el Consejo, y llegó a la conclusión de que todos ellos constituían un criterio general y habían sido aprobados “por el interés general”, no como un acto individual o directo, y por ello desestimaba el recurso¹⁵³. Pero, lo más importante para este estudio, es que no quiso valorar si los reglamentos habían sido aprobados por el Consejo o la Comisión, puesto que “importa poco si el acto proviene de un poder directo de la Comisión o solamente de un poder derivado o delegado”¹⁵⁴. Según Bergström, “debido a que la mayoría de las medidas de implementación relativas a los Reglamentos PAC 19-24/62/CEE fueron adoptados en forma de reglamentos, el resultado fue que, en la práctica, la cooperación entre la Comisión y los comités de gestión quedó inmune del riesgo de que alguien que no estuviera directamente involucrado pudiera acudir a los tribunales, es decir, el Consejo, la Comisión y los gobiernos”¹⁵⁵. De ahí que, según este autor, no sea sorprendente que el asunto *Köster* tuviera su origen en una cuestión prejudicial.

La ratificación definitiva del sistema: Sentencia Köster

En la famosa y fundamental Sentencia *Köster*¹⁵⁶ se juzgó la legalidad del tercer párrafo del artículo 16 del Reglamento 19 sobre la Política Agraria Común¹⁵⁷, el cual facultaba a la Comisión para desarrollar y aprobar normativa mediante un procedimiento denominado “comité de gestión”. Según este artículo, era necesario el pago de un depósito para poder obtener la licencia de importación y exportación de cereales. No obstante, el Reglamento no desarrollaba mucho más este aspecto, y habilitaba a la Comisión a ello. En virtud de esta

¹⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de abril de 1965, Marcello Sgarlata y otros contra Comisión de la CEE, Asunto C-40/64, ver pág. 296 “Attendu, enfin, que les Règlements 65/64/C.E.E., 66/64/C.E.E. et 74/64/C.E.E, ne s'occupent que de fixer des prix de référence, à l'exclusion de toute autre disposition de nature à concerner directement et individuellement les requérants; que, des lors, ces règlements ne sont, en aucune de leurs parties, susceptibles de faire l'objet d'un recours de leur part”.

¹⁵⁴ “Qu'en présence des termes formels de ce texte, il importe peu que l'acte attaque relève d'un pouvoir direct de la commission ou seulement d'un pouvoir dérivé ou délégué”.

¹⁵⁵ Bergström, *Comitology: Delegation of powers in the EU*, op. cit. pág. 99.

¹⁵⁶ Sentencia TJCE 17 diciembre 1970, Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contra Köster y Berodt & Co., Asunto C-25/70. Véase también, con exacto contenido literal, la Sentencia Otto Scheer v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, de misma fecha, Asunto C-30/70. En el mismo día también se falló otra Sentencia relativa a la validez de un Reglamento de la Comisión aprobado bajo el procedimiento de un Comité de gestión, pero en ningún momento entraba al fondo del asunto (Sentencia Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Günther Henk, Asunto C-26/70 Rec. 1970. p.1183). No debe escapársenos que en los tres aparece como parte *Vorratsstelle für Futtermittel*.

¹⁵⁷ Citado anteriormente.

habilitación, la Comisión aprobó el Reglamento 102/64/CEE, de 28 de julio¹⁵⁸, relativo a los certificados de importación y exportación para cereales, arroz y productos transformados.

El litigio se suscitó en el marco de un recurso de apelación contra una sentencia del Verwaltungsgericht Frankfurt am Main que había anulado una decisión de la Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel por la que se había acordado la pérdida de una fianza como consecuencia de que la parte demandada no había realizado dentro del plazo una exportación para la que se había expedido un certificado con arreglo al artículo 7 del Reglamento 102/64. El tribunal alemán preguntaba sobre la conformidad a Derecho del régimen de fianza establecido por el mencionado Reglamento. Precisó su cuestión en cuatro cuestiones subsidiarias:

- compatibilidad del procedimiento de “gestión” con con el apartado 2 del artículo 43 y con los artículos 155, 173, 177 y párrafo primero del artículo 189 del Tratado CEE
- existencia o inexistencia de habilitación de la Comisión
- Sobre la cuestión relativa a los principios de libertad económica y de Proporcionalidad
- Sobre la cuestión relativa al concepto de fuerza mayor

Como puede observarse, las dos primeras cuestiones eran cruciales para la supervivencia del recién estrenado sistema de comités. Al igual que en la Sentencia Chemiefarma, el Tribunal declaró la validez de dicho Reglamento basándose en la redacción del artículo 211 del TCE (155 TCEE) antes citado dado que “la práctica constante de las instituciones comunitarias establece, conforme a conceptos jurídicos asentados en todos los Estados miembros, una distinción entre las medidas que encuentran directamente su base en el Tratado y el derecho derivado destinado a asegurar su ejecución”. La gran diferencia radicaba en que este procedimiento se apartaba radicalmente del establecido en el entonces artículo 43 del TCEE¹⁵⁹, en el sentido de que la Comisión aprobaba directamente la normativa (previo dictamen favorable del Comité) y no el Consejo, y no había consulta previa de la Asamblea, ni del Comité Económico y Social. Según el abogado general Dutheillet de Lamothe, el

¹⁵⁸ DO L 1964/126, pág. 2125, sobre importaciones y exportaciones de licencias para cereales y productos de cereal procesado y arroz y productos de arroz procesado.

¹⁵⁹ “A propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, el Consejo, por unanimidad durante las dos primeras etapas y por mayoría cualificada después, adoptará Reglamentos o Directivas o tomará decisiones, sin perjuicio de las recomendaciones que pueda formular”. Como puede apreciarse, ni mención a una posible competencia de ejecución de la Comisión.

verdadero problema no era la nulidad del Reglamento de la Comisión, sino “la base legal del sistema comunitario”¹⁶⁰.

Antes de adentrarnos en el análisis sobre la habilitación o no del sistema de delegación de funciones en la Comisión mediante el sistema de comités, la sentencia consolida el papel del Consejo al afirmar que “Considerando que el artículo 155 (TCEE) dispone que la Comisión ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas que dicha disposición, facultativa, permite al Consejo determinar las posibles modalidades a las que supedita el ejercicio, por parte de la Comisión, de las facultades que le han sido atribuidas”¹⁶¹. La sentencia se basaba en el argumento, más desarrollado, del Abogado General Lamothe, quien opinaba que del artículo 155 se podían extraer tres conclusiones claras:

- 1) El Consejo posee institucionalmente no sólo facultades normativas generales y básicas, sino igualmente la facultad de dictar por sí mismo las disposiciones de ejecución necesarias para la aplicación de las normas generales que adopta.
- 2) Esta competencia en materia de ejecución la puede ejercer el Consejo mismo o confiar su ejercicio a la Comisión.
- 3) No hay ninguna disposición que limite el derecho del Consejo a hacer uso de la facultad que le otorga el Tratado ni que le prohíba fijar las condiciones en las que la Comisión ejercerá las facultades que le sean delegadas”¹⁶²

Por todo ello, y siendo obvio que el Consejo podía delegar funciones en la Comisión, porque así lo habilitaba el Tratado, el primer punto clave de esta Sentencia fue el afirmar que “no se puede exigir que todos los detalles de los reglamentos relativos a la política agrícola común sean adoptados por el Consejo según el procedimiento del artículo 43 del Tratado, que se cumple cuando los **elementos esenciales**¹⁶³ de la materia regulada se han establecido de acuerdo con el procedimiento previsto por aquél, y que las disposiciones de ejecución de los reglamentos de base pueden adoptarse por el Consejo según un procedimiento diferente al del

¹⁶⁰ Conclusiones del Abogado General Dutheillet de Lamothe.

¹⁶¹ Ap. 9.

¹⁶² Conclusiones, página 259.

¹⁶³ Como indica Fuentetaja, y como iremos comprobando en las sucesivas páginas, encontrar el límite entre lo esencial y lo no esencial es una operación compleja y “no se oculta que lo arduo será identificar en cada caso los elementos esenciales de la materia en cuestión, toda vez que es una operación que no se puede realizar en abstracto y con carácter previo” (Fuentetaja, op. cit., págs. 350-352. Citando a Jorda, *Le pouvoir exécutif de l’Union européenne*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, Aix-en-Provence 2001).

artículo 43 del Tratado”. Puede afirmarse que, por un lado, este fundamento recoge uno de los requisitos establecidos por el asunto Meroni, es decir, los poderes ejecutivos delegados deben estar enteramente controlados. A mi juicio, cuando el Tribunal menciona que el Consejo puede delegar “de acuerdo a un procedimiento previsto por aquél”, abre las puertas a que el procedimiento de gestión de los comités de la PAC, establezca sistemas de control de las decisiones de la Comisión, en este caso, mediante la instauración de un sistema de comités.

Además, esta Sentencia fue mucho más tajante que la de *Chemiefarma* al delimitar, de mayor manera, el límite de la delegación del Consejo en la Comisión. La Sentencia sobre la empresa química holandesa establecía que la atribución de competencias en la Comisión “no estaba únicamente limitada a competencias reglamentarias”. La Sentencia *Köster* estableció que se podía delegar en la Comisión “**un poder de ejecución de envergadura apreciable**” aunque establecía un límite tajante, como hemos podido comprobar en el párrafo anterior: los “elementos esenciales” deben haber sido adoptados conforme a los procedimientos establecidos por el Tratado. No es casualidad que con esta premisa se cumpla otra de las condiciones establecidas en el asunto Meroni para que se permitan las delegaciones de poderes en el derecho comunitario: debe existir un acto de base donde se definan exactamente los poderes que se delegan. Por tanto, también en este apartado, el Tribunal fundamentó su decisión en dicha Sentencia de la década de los cincuenta.

Más importante todavía, la Sentencia *Köster* sostuvo, en referencia al comité de gestión creado por el Reglamento citado, que éste “no tiene el poder de tomar una decisión en lugar de la Comisión o del Consejo”. “Por consiguiente”, continuó la Sentencia, “sin distorsionar la estructura de la Comunidad ni su **equilibrio institucional**, la maquinaria del Comité de Gestión habilita al Consejo a delegar en la Comisión un poder de ejecución de envergadura apreciable”¹⁶⁴. Como señaló el Abogado General Sr. Dutheillet de Lamothe en sus conclusiones, “el Consejo siempre tiene la libertad de conservar o confiar a la Comisión la aprobación de las medidas de aplicación de los Reglamentos de base”. Por lo tanto, el Tribunal fijó como acorde a derecho el sistema de delegación de competencias, basándose

¹⁶⁴ Ver ap. 9, sin duda, el más relevante: “Without distorting the community structure and the institutional balance, the management committee machinery enables the council to delegate to the commission an implementing power of appreciable scope, subject to its power to take the decision itself if necessary. The legality of the management committee procedure, as established by articles 25 and 26 of regulation no 19, cannot therefore be disputed in the context of the institutional structure of the community”. La misma idea fue ratificada por el Tribunal en una Sentencia de 1977, “as the evaluation of a complex economic situation is involved, the Commission and the management committee enjoy, in this respect, a wide measure of discretion”. Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de octubre de 1977, SA Roquette Frères contra Estado francés, Asunto C-29/77.

para ello tal vez más en la práctica habitual de los Estados miembros que en el artículo 155 del TCEE. En definitiva, la Sentencia *Köster* consiguió encajar uno de los pilares establecidos por el asunto Meroni, el equilibrio institucional de poderes, con el sistema de comités. Recordemos que el equilibrio institucional fue apreciado por el Tribunal como “característica de la estructura institucional de la Comunidad” y como “una garantía fundamental estipulada por el Tratado”.

En mi opinión, a pesar de que esta Sentencia fue determinante en la consolidación del sistema de comités, el problema fundamental radicaba en la ausencia de distinción en el texto del Tratado, entre actos legislativos y ejecutivos. El concepto de “acto legislativo” sólo aparece de forma incidental. A falta de cualquier definición del ámbito de la ley, o incluso de cualquier definición de un acto legislativo, la autoridad legislativa y la autoridad reglamentaria de aplicación, que, por lo demás, se encuentran en ocasiones, aunque no siempre, reunidas en el Consejo, van cada una por su lado en un territorio codiciado y se lo reparten con el riesgo de las iniciativas de la Comisión y de los mecanismos de habilitación, bajo el control liberal de un Tribunal de Justicia que permite actuar a las instituciones siempre que los actos legislativos contengan “los elementos esenciales” del dispositivo previsto¹⁶⁵. La Sentencia *Köster* habilitó el sistema de comités, pero fijó una condición tan poco concreta como el concepto de “elementos esenciales”. ¿Quién fija esos elementos? ¿Cómo puede saberse si nos enfrentamos a dichos aspectos secundarios o no, cuando intervenga un comité?

Además de ratificar el sistema de comités, la Sentencia *Köster* también definió otros puntos, como puede ser, el papel de la Comisión. Una de las críticas vertidas por la parte demandada contra la comitología fue que “constituía una injerencia en el derecho de decisión de la Comisión, hasta el punto de poner en tela de juicio la independencia de esta institución”¹⁶⁶ y que la creación de un organismo “no previsto en el Tratado” podía tener el efecto de falsear las relaciones interinstitucionales y el ejercicio del derecho de decisión. La Sentencia no acepta estos argumentos y evoca una vez más el artículo 155 del Tratado que permite al Consejo establecer reglas sobre cómo debe la Comisión ejercer las competencias de ejecución. El comité de gestión tiene como misión “asegurar una consulta permanente con el fin de orientar a la Comisión en el ejercicio de poderes que le son conferidos por el Consejo”.

¹⁶⁵ Informe Bourlanges sobre tipología de actos y la jerarquía de actos en la Unión Europea. A5-0425/2002, pág. 22.

¹⁶⁶ Considerando 8.

Por consiguiente, el Comité no tiene como función suplir a la Comisión o al Consejo, y por lo tanto “permite al Consejo atribuir a la Comisión un poder de ejecución de una envergadura apreciable, bajo la reserva de evocar eventualmente dicha decisión”¹⁶⁷. Los comités son la expresión del aumento de responsabilidades de la Comisión. En resumen, el sistema de comités no sólo es válido, sino que, no supone ninguna traba para el normal desarrollo del equilibrio institucional, ya que el Consejo es quien delega o no delega, el ejercicio de las competencias de ejecución en la Comisión.

Otro punto interesante de la Sentencia *Köster* fue considerar al sistema de comités como un mero procedimiento administrativo de toma de decisiones. Hay que destacar el hecho de que los comités tienen un **límite** claro: no están facultados para adoptar una decisión en sustitución de la Comisión o del Consejo. De hecho, el Consejo tiene la facultad de avocar dicha delegación de poderes. En sus orígenes algunos creyeron ver en este sistema que el Consejo se atribuía funciones de tutela jurisdiccional sobre la Comisión, es decir, veían la comitología como un “recurso de casación” en el cual, el Consejo desplazaba en funciones al Tribunal de Justicia. La Sentencia *Köster* dejó bien sentado que los comités no representaban más que un modelo de toma de decisiones, y que, en cualquier caso, las competencias de ejecución eran ejercidas por la Comisión o, en su caso, por el Consejo, pero que en todo caso dichas medidas eran perfectamente tutelables por el Tribunal “bien por el procedimiento de anulación del artículo 173, o bien por el procedimiento prejudicial del artículo 177 del Tratado ... y por tanto el derecho de evocación del Consejo no limita en nada las competencias del Tribunal de Justicia”. También en este apartado nos encontramos con la sombra del asunto *Meroni*, según el cual uno de los requisitos para permitir la delegación de poderes es garantizar el control por parte del poder judicial¹⁶⁸. Además conviene recordar que el antiguo artículo 173 (actual 230) declaraba competente al Tribunal “para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa *a su ejecución*, o desviación de poder”.

¹⁶⁷ Ap. 9.

¹⁶⁸ Véase ap. 12, “That objection is based on a false analysis of the Council’s right to take over the decision. The procedure laid down by article 26 of regulation no 19 has the effect of enabling the council to substitute its own action for that of the commission where the management committee gives a negative opinion. The system is therefore arranged in such a way that the implementing decisions adopted by virtue of the basic regulation are in all cases taken either by the commission or, exceptionally, by the council. These measures, whatever their author, are capable of giving rise in identical circumstances either to an application for annulment under article 173 or to a reference for a preliminary ruling under article 173 of the Treaty. It therefore appears that the exercise by the council of its right to take over the decision in no way limits the jurisdiction of the court of justice.”

Es obvio que esta Sentencia admitió de facto una situación que había demostrado un funcionamiento exitoso. Detrás del “no se puede exigir...”, se esconde tácitamente la aceptación del Tribunal de lo evidente y práctico, frente a posibles interpretaciones del derecho. Tal y como señala el profesor Alexander Türk¹⁶⁹, “la consistente práctica de las instituciones en el establecimiento de la PAC era, de hecho, muy exitosa y no hubiera sido razonable que el Tribunal lo condenara tras 7 años de andadura”. El Abogado General Dutheillet de Lamothe, en sus conclusiones sobre este asunto, estimaba que el sistema del Comité de Gestión había servido para elaborar más de dos mil Reglamentos comunitarios¹⁷⁰. Pero, para ello fijó una condición inviolable, las normas de ejecución, nunca pueden regular ni alterar cuestiones esenciales previamente establecidas en una norma de base, ni a su vez puede crear derecho¹⁷¹. Como acertadamente señala Bergström, difícilmente el Tribunal hubiera podido derogar un sistema que en la práctica contaba, a estas alturas, con el apoyo de todas las instituciones. La ratificación de los comités realizada por el Reglamento 2602/69/CEE, antes citado, es una muestra tajante de ello. La Sentencia, termina diciendo este autor, supuso “el triunfo del pragmatismo sobre las ideologías”¹⁷².

Como conclusión, habrá que señalar, que la Sentencia no sólo admitió un hecho sobre el cual descansaba “la base legal del sistema comunitario”, sino que, lo que hizo el Tribunal no fue sino aplicar la doctrina Meroni al asunto concreto del sistema de comités. No siempre el sentido común y la práctica del derecho caminan juntas, pero en esta ocasión el Tribunal tuvo muy fácil congeniar las dos y, de esta manera, salvar a las Comunidades Europeas de un caos seguro en el que hubieran caído si los Estados no hubieran podido aplicar su control sobre las funciones ejecutivas de una Comisión, a la que ninguno quería conceder semejante poder discrecional. Por tanto, la jurisprudencia adoptó una decisión que colocaba definitivamente las administraciones de los Estados en la cúspide de la pirámide comunitaria, y, paradójicamente, de esta manera se dio, en aquel entonces, un impulso político a la Comunidad Económica Europea.

¹⁶⁹ Alexander Türk, *The Role of the Court of Justice; Delegated Legislation and the Role...*, op. cit. pág 224.

¹⁷⁰ Véanse las conclusiones de los asuntos acumulados 11, 25, 26 y 30/70, Rec. 1970, pp. 1141 y ss., especialmente p. 1144

¹⁷¹ Véase también la Sentencia del TJCE 16 junio 1987, Albert Romkes contra Officier van Justitie del Arrondissement de Zwolle, C-46/86, Rec.1987 p. 2671 y la Sentencia del TJCE 10 mayo 1995, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, C-417/93, Rec. 1995 p. 1185.

¹⁷² Bergström, *Comitology: Delegation of powers in the EU*, op. cit. pág. 103.

Inicio del periodo de transición

Al poco de dictarse la Sentencia *Köster*, el Tribunal acotó también un elemento indispensable en todo este novedoso sistema de delegación y comités, el acto delegado no podía, bajo ninguna circunstancia, contradecir lo dispuesto en el acto de base, salvo que el propio acto de base así lo permitiera¹⁷³. Por consiguiente, las excepciones, o contradicciones respecto al acto de base, deben estar establecidas en el acto de base¹⁷⁴. No fue casualidad, este era un fleco que quedaba por aclarar en el Asunto *Köster*, y no podía permitirse bajo ningún concepto que la institución en la que recaía la delegación pudiera contradecir el marco delegante. Por tanto, si bien pasa muy inadvertida en la gran mayoría de los manuales, el Asunto Tradax fue de crucial importancia¹⁷⁵.

Podemos concluir que la etapa medieval de la comitología comienza desde una dicotomía: por un lado, la delegación de poderes se convierte en un principio de naturaleza casi constitucional y, más importante todavía, todas las instituciones comunitarias aceptan el hecho de que esto no hubiera sido posible sin la existencia del sistema de comités. Pero, por otro lado, comienza una etapa en la que apenas hay avances ni cambios significativos en el terreno que nos ocupa. Es lo que Bergström ha denominado “dark ages”¹⁷⁶, aunque bien es cierto que también podríamos considerar esta etapa como una etapa de consolidación. Por este motivo, se ha titulado esta etapa como “edad media”, ya que, si bien es cierto que no se producen muchos cambios, el sistema de comités se estabiliza. Además, políticamente, es una etapa muy activa, como se podrá comprobar en los párrafos siguientes y, aún más lo es jurisprudencialmente hablando, puesto que el Tribunal de Justicia de las Comunidades

¹⁷³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de marzo de 1971, *Deutsche Tradax GmbH contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Asunto C-38/70, ap. 10 “being an implementing regulation not directly based on Article 43 (2) of the Treaty but on the enabling provision of Article 15 (4) of Regulation No 120/67, could not have derogated from the provisions of the basic regulation to which it is subordinate”.

¹⁷⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de noviembre de 1975, *Société CAM SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, Asunto C-100/74, ap. 28, “this provision expressly confers on the Commission power to modify the rules for fixing the amounts payable as refunds, so that in deciding that the traders who had advance fixing arranged before a certain date would be excluded from the benefit of the supplementary refund, the Commission did not exceed its powers”.

¹⁷⁵ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, op. cit., pág. 232. Véase también Ricardo Alonso García, *El Sistema Jurídico de la Unión Europea*, op. cit., pág. 63.

¹⁷⁶ Bergström, *Comitology: Delegation of powers in the EU*, op. cit. pág. 110.

Europeas tuvo que lidiar con muchos aspectos de la comitología, siendo, una vez más, su papel crucial para la consolidación del sistema¹⁷⁷.

Poco antes de que se dictara la Sentencia *Köster*, el Consejo había vuelto a intentar relanzar la iniciativa para la consecución de la unión económica y monetaria. La conferencia de jefes de Estado de 1 y 2 de diciembre de 1969 celebrada en La Haya, ordenó la creación de un grupo de trabajo que debía presentar un plan para la creación de la unión económica y monetaria¹⁷⁸. El grupo de trabajo presentó un Memorándum que adquirió el nombre de Informe Werner¹⁷⁹, que fue presentado al Consejo de Ministros de 20 de mayo de 1970, aunque el informe definitivo no llegó hasta el 8 de octubre de ese mismo año, después de haber incorporado las opiniones de los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros. Dicho informe preveía la creación de la unión monetaria hacia finales de 1980. Uno de los puntos esenciales del informe era la necesidad de una reforma institucional de la Comunidad, dado que “la unión económica y monetaria no podría ser creada sin el establecimiento o adaptación de diversas agencias comunitarias, a las cuales habría que transferir competencias que hoy en día están en manos de las autoridades estatales”. Según el informe, esta transferencia de competencias representaría un “proceso de importancia política fundamental”, y facilitaría el desarrollo de una política de cooperación en diversos campos. El informe era bastante atrevido, e incluso advertía que tal posibilidad de extender la delegación de poderes en organismos comunitarios obligaría a la modificación de los Tratados¹⁸⁰. Huelga comentar que

¹⁷⁷ Después de *Köster* tenemos varios ejemplos de jurisprudencia que acepta con total naturalidad la posibilidad de delegación de competencias del Consejo en la Comisión. Véase, por ejemplo, la Sentencia del TJCE 24 octubre 1973, Rewe - Hauptzollamt Kehl, asunto C-10/73, “Qu'ainsi, sous réserve de l'exigence d'une délibération unanime, l'article 103, paragraphe 2, renvoie aux modalités générales de l'exercice par le Conseil de ses compétences, telles qu'elles sont décrites aux articles 145, 155 et 189, y compris donc son droit de conférer à la Commission l'exécution des règles qu'il aurait établies”, ap. 18 (repetido de la Sentencia 24 octubre 1973, Carl Schlüter contra Hauptzollamt Lörrach, asunto C-9/73).

¹⁷⁸ Ver Decisión del Consejo de 6 marzo 1970, “le Conseil décide ...d'inviter les présidents du Comité monétaire, du Comité des gouverneurs des banques centrales, du Comité de politique économique à moyen terme, du Comité de politique conjoncturelle et du Comité de politique budgétaire, ainsi qu'un représentant de la Commission, à se réunir, sous la présidence de M. Pierre Werner, pour élaborer un rapport comportant une analyse des différentes suggestions et permettant de dégager les options fondamentales d'une réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté”. (DOL 14 marzo 1970, núm. 59, pág. 44).

¹⁷⁹ Pierre Werner (1913-2002), fue primer ministro de Luxemburgo, además de diputado del Parlamento Europeo en 1979.

¹⁸⁰ “Interim Report on the Establishment by Stages of Economic and Monetary Union” (Werner report), Supplement to Bulletin 7, 1970, of the European Communities, pág 9: “As for institutional reform an economic and monetary union cannot be created without the establishment or adaptation of a number of Community agencies, to which the powers now held by the national authorities will have to be transferred. These shifts of responsibility represent a process of fundamental political importance entailing the progressive development of political co-operation in the various fields.

The Working Party prefers not to submit detailed proposals at the present time as to the form the various Community agencies should take. It is, however important that these agencies should be able to work effectively

la propuesta fracasó estrepitosamente, entre otras razones, porque la mayoría de los Estados miembros no estaban dispuestos ni preparados para efectuar semejante delegación de poderes a organismos comunitarios, por muy bien definida y controlada que estuviera dicha delegación.

La idea de transferir competencias a organismos o instituciones comunitarias fue aceptada, en un primer momento, por el Consejo, que aceptó que las “medidas de política económica necesarias debían tomarse a nivel comunitario y, para tal fin, debería transferirse los poderes necesarios a las Instituciones Comunitarias”¹⁸¹. Pero, también advertía que las responsabilidades debían compartirse entre instituciones comunitarias y Estados miembros. El Plan consistía en la consecución final de la unión monetaria por fases, aunque finalmente fue congelada en diciembre de 1973 por falta de acuerdo entre los Estados miembros.

La política agraria tampoco pasaba por sus mejores momentos. En 1969 el comisario de agricultura, Sicco Mansholt, propuso el “Programa Agricultura 1980”, cuyos objetivos eran reducir el gasto en esta política, entre otras medidas, mediante la reducción de 9 millones de agricultores. Ante la fuerte oposición de la opinión pública y buena parte de los Estados miembros, especialmente Francia, el plan fue reducido y finalmente se plasmó en tres directivas aprobadas en 1972¹⁸². El debate sobre la reforma de la PAC no salpicó en absoluto al sistema de comités establecido en la década anterior, lo que demuestra el consenso que éste había despertado. De hecho, las tres directivas citadas concedían un papel de coordinación, consulta y “lugar de encuentro” entre Comisión y Estados miembros a dos comités: el Comité del FEOGA y el Comité Permanente de las Estructuras Agrícolas. Más aún, el Consejo no tuvo ningún problema en afirmar que este sistema permitía la adopción rápida de decisiones, y, por este motivo, procedía “prever la posibilidad, para la Comisión, de adoptar tales medidas

in compliance with democratic rules, and that they should have clearly defined responsibilities and an effective power of decision. The reform of the institutions will require amendment of the Treaty of Rome, and the preparatory work here should be carried out during the first stage. However, the Treaty, as it now stands, already allows considerable progress to be made towards economic and monetary union”.

¹⁸¹ Resolución del Consejo de 22 de marzo de 1971. De www.ena.lu, Selection of texts concerning institutional matters of the Community from 1950 to 1982. Luxembourg: European Parliament - Committee on Institutional Affairs, 1982, pp. 177-183.

¹⁸² Directiva 72/159/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa a la modernización de las explotaciones agrícolas, Directiva 72/160/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa al fomento del cese de la actividad agrícola y a la asignación de la superficie agrícola utilizada a fines de mejora de las estructuras y Directiva 72/161/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa a la información socioeconómica y a la cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura (DO L 23 abril 1972, núm. 96).

previo dictamen del Comité de gestión o, en caso de urgencia, sin esperar a la reunión del mismo”¹⁸³.

Prueba de lo anterior es el cuarto párrafo del preámbulo de Reglamento sobre el sector de frutas y hortalizas de 1972¹⁸⁴, según el cual, “en determinadas circunstancias y particularmente en caso de recurso anormal por parte de los interesados al sistema de fijación anticipada, podrían producirse dificultades en el mercado de los productos de que se trate; que, para remediar tal situación, deben poder adoptarse rápidamente medidas; que procede, por consiguiente, prever que la Comisión pueda adoptar tales medidas previo dictamen del Comité de gestión o, en caso de urgencia, sin esperar a la reunión de este último”. En otras palabras, es la admisión formal del buen funcionamiento del sistema de comités, que obviamente ya había convencido a la práctica totalidad de los Estados miembros.

Además, en estos años surge la primera utilización del sistema de comités en un sector clave: la gestión de medidas contra epidemias en el sector veterinario y la salud pública. Si, como luego se verá, la comitología comenzó a llamar más la atención a raíz de la crisis de las vacas locas, ya en 1973, es decir, unos veinte años antes, fue utilizado este sistema para gestionar la lucha contra la fiebre aftosa. El Consejo encargó la implementación de medidas a la Comisión, quien debía hacerse cargo de las mismas por medio de un “contrato”, cuyas cláusulas debían desarrollarse de acuerdo al “procedimiento comunitario”¹⁸⁵. Este procedimiento era el de reglamentación, por medio del Comité Veterinario Permanente. Además, los artículos 6 y 7, establecían dos procedimientos ligeramente diferentes, mientras que el primero daba un margen de tres meses al Consejo para tomar una decisión diferente, en

¹⁸³ Reglamento (CEE) 2429/72 del Consejo de 21 de noviembre de 1972, referente a la suspensión de la aplicación de las disposiciones que prevén la fijación anticipada de las exacciones reguladoras y de las restituciones en diferentes sectores de la organización común de los mercados (DO L 23 noviembre 1972, núm. 264).

¹⁸⁴ Reglamento (CEE) n° 2455/72 del Consejo, de 21 de noviembre de 1972, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2518/69 por el que se establecen, en el sector de las frutas y hortalizas, las normas generales relativas a la concesión de restituciones a la exportación y a los criterios para la fijación de su importe (DO L 25 noviembre 1972, núm. 266, pág. 7). Ejemplos como este existen varios, incluso anteriores, véase, por ejemplo, Résolution du Conseil du 6 février 1970 concernant l'organisation commune du marché dans le secteur du vin (DO C 13 febrero 1970, núm. 19, pág. 1), que proponía controlar las plantaciones de viñedo mediante la “adoption des règles relatives au classement des cépages admis à être cultivés dans la Communauté, prévoyant notamment leur classement par unité administrative en cépages recommandés, autorisés et autorisés temporairement, le classement effectif des cépages étant arrêté par la Commission avant le 1er juin 1970, selon la procédure du Comité de gestion, sa tenue à jour étant assurée par la même procédure”.

¹⁸⁵ Decisión del Consejo 73/88/CEE, de 23 marzo 1973, on action to protect community livestock against certain foot-and-mouth diseases. Ver preámbulo, “whereas implementation of the measures provided for may be ensured by a contract concluded by the commission; whereas the clauses of that contract should be laid down according to a community procedure”. DO L 20 abril 1973, núm. 106 p. 26).

caso de dictamen negativo del Comité, en el segundo el plazo era de tan solo quince días. Estas medidas excepcionales fueron previstas para el plazo de dos años, si bien se prorrogaron hasta 1981.

Por último, no debemos olvidar que en 1973 las Comunidades Europeas experimentan su primera ampliación. Reino Unido, Irlanda y Dinamarca entran a formar parte del club comunitario. Noruega, con todos los deberes de la negociación cumplidos, no accede a última hora, a causa de un referéndum mediante el cual la mayoría de sus ciudadanos decide echar marcha atrás con la integración. La incorporación de estos tres nuevos socios introdujo una modificación muy importante en el sistema de comités, su composición. Cada comité pasó a tener tres miembros más, es decir, a partir de la fecha de adhesión estarían formados por nueve representantes de los Estados miembros, además del de la Comisión. Por otro lado, la incorporación del Reino Unido sí afectó especialmente a la política que había visto nacer el sistema de comités: la PAC.

El Reino Unido entra en escena

La adhesión del Reino Unido ha sido, a mi juicio, la más complicada de todas las que han experimentado las comunidades europeas. Inicialmente no quiso estar presente en las negociaciones del Tratado CECA. Años más tarde, sí envió una delegación a Messina, pero al poco anunció que no estaba dispuesta a “participar en un mercado común como el propuesto”¹⁸⁶. Muchos autores, como, por ejemplo, Jean Lecerf¹⁸⁷ o Stephen George, han calificado esta decisión como el mayor error táctico respecto al continente. Lo cierto es que, en los años cincuenta, no sólo no participó en las negociaciones, sino que su actitud hacia la nueva Comunidad Económica Europea fue francamente hostil. Pero, la situación cambió radicalmente en pocos años: el mercado con la Commonwealth estaba en clara recesión y la EFTA, organización creada como contrapunto de la CEE, no estaba dando los frutos

¹⁸⁶ Véase Stephen George, *Britain and European Integration since 1945*, Recogido en mi trabajo de doctorado *La integración del Reino Unido en las Comunidades Europeas*, 1998. Inicialmente el Reino Unido nunca mostró demasiado interés por integrarse a la Comunidad Económica Europea, prueba de ello es que mientras los otros Estados europeos enviaron a Messina altos cargos políticos, como por ejemplo Spaak o Walter Hallstein, ministros de asuntos exteriores, los británicos enviaron a un funcionario, Russel Bretherthon, el cual se quedó “sorprendido” al ver que sus “colegas” en la negociación eran todos de ese calado.

¹⁸⁷ Jean Lecerf, *Histoire de l'unité européenne*, Gallimard, 1965.

deseados¹⁸⁸. Así las cosas, recién inaugurada la década de los sesenta, el Reino Unido solicita formalmente el ingreso en las Comunidades Europeas. El principal problema sobre la mesa, la Commonwealth. Sin embargo, el principal obstáculo para su ingreso eran los recelos del General De Gaulle, quien consideraba que los británicos serían una quinta columna de los EEUU y no duda, en 1963, en vetar el ingreso. Hubo que esperar siete años a que se volviera a presentar la solicitud¹⁸⁹ y diez para que se produjera el ingreso definitivo.

Si bien la comitología abiertamente no supuso un problema u obstáculo, el papel de los Estados miembros y su poder de decisión sí. No obstante, a efectos prácticos, la comitología fue utilizada para cerrar diversas disposiciones transitorias estipuladas en el Acta de Adhesión. Así, por ejemplo, en lo que a la política veterinaria se refiere, se establecía que “hasta el 31 de diciembre de 1977, los nuevos Estados miembros estarán autorizados para mantener, respetando las disposiciones generales del Tratado CEE, su regulación nacional aplicable a la importación de animales para la cría, el engorde y matadero de las especies bovina y porcina con exclusión, para Dinamarca, de los bovinos para matadero. En el marco de estas regulaciones, se tratará de encontrar reajustes con miras a asegurar el desarrollo progresivo de los intercambios; a tal fin, dichas regulaciones serán examinadas por el *Comité Veterinario Permanente*”¹⁹⁰. Un ejemplo que nos sirve de espejo para ver tantos otros. No debe escaparse una nueva misión práctica de los Comités, ayudar a cerrar periodos transitorios derivados de negociaciones.

No terminan los problemas con la adhesión. En 1974 los laboristas ganan las elecciones. Durante la campaña electoral habían criticado duramente al gobierno conservador del cual decían que había negociado muy mal el ingreso en las Comunidades Europeas. Después de

¹⁸⁸ “EFTA was no competitor for the EEC and was ineffective in establishing a useful free trade area... The Prime Minister, Harold Macmillan, was alarmed at the rapid economic advances made by France and Germany and sought to join the EEC.” *The EEC and Britain's late entry*, The Cabinet Papers 1915-1986.

¹⁸⁹ En cuanto De Gaulle sale de escena, en 1969, se celebra la Cumbre de la Haya de 2 de diciembre de 1969, en la cual se acepta iniciar negociaciones de adhesión con otros Estados miembros. Véase punto 13 de la Declaración Final, “13. They reaffirmed their agreement on the principle of the enlargement of the Community, as provided by Article 237 of the Treaty of Rome. In so far as the applicant States accept the Treaties and their political finality, the decisions taken since the entry into force of the Treaties and the options made in the sphere of development, the Heads of State or Government have indicated their agreement to the opening of negotiations between the Community on the one hand and the applicant States on the other. They agreed that the essential preparatory work could be undertaken as soon as practically and conveniently possible; by common consent, the preparations would take place in a most positive spirit.”

¹⁹⁰ Documentos relativos a la adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda, del Reino de Noruega y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Acta relativa a las condiciones de adhesión y a las adaptaciones de los Tratados, Cuarta parte: Medidas transitorias, Título II: Agricultura, Capítulo 4: Otras disposiciones, Sección 1: Medidas veterinarias, Artículo 104 (Diario Oficial n° L 073 de 27/03/1972 p. 35).

vencer en las urnas, cumplen la promesa electoral de renegociar la adhesión. Dos eran los problemas fundamentales, la creación de la unión económica y monetaria y, sobre todo, la Política Agrícola Común. Los cambios que consiguen no son de gran calado, pero tampoco nada desdeñables¹⁹¹ y son ratificados en la cumbre de jefes de Estado celebrada en Dublín el 12 de marzo de 1975. Al poco de esta cumbre, el gobierno laborista organiza un referéndum con la pregunta “¿Usted piensa que el Reino Unido debe continuar en la Comunidad Europea (mercado Común)? El 67% de los votantes mostraron su acuerdo con la continuidad en el mercado común.

Además de la delicada salud de la PAC, lo más destacable de este apartado es que a pesar del antagonismo entre Francia y el Reino Unido, los dos están de acuerdo en una cosa: los Estados tienen que tener el protagonismo indiscutible en el ámbito de decisión comunitario. El derecho a veto se menciona como expresión máxima y tangible del mismo, pero también puede entenderse como parte del mismo el sistema de comités, es decir, hay motivos para poder considerar que el control a la Comisión, saliera reforzado después de la adhesión del Reino Unido.

Impulso político: el informe Tindemans

Durante 1974 se produce el denominado “incidente Jacquemart” (debido al nombre del Jefe de Unidad de la Comisión responsable). La Comisión trasladó al comité de aduanas la propuesta de suspender los derechos de aduanas sobre la importación de piezas de aviones. Tan sólo Luxemburgo se mostró de acuerdo, y a pesar de ello se mantuvo un enfrentamiento entre Comisión y Consejo que terminó con la “declaración aerosol” (se adoptó en forma de declaración tras la adopción de una directiva sobre este asunto), mediante la cual la Comisión se comprometía a no ir en contra de la opinión mayoritaria de los representantes de los comités¹⁹².

¹⁹¹ Se introdujeron reformas en la PAC (en las asignaciones a agricultores, así como acuerdos especiales del RU en productos de carne de vacuno y azúcar, así como acuerdos preferenciales con países de la Commonwealth), se renegoció a la baja la aportación del RU a las Comunidades o también se negoció que el RU no tuviera que introducir el IVA en productos básicos, como los alimentos. Ver en Harvard Digital el “pamphlet advocating a vote to stay in the "European Community (Common Market)" in the 1975 British Referendum on continuing British membership”.

¹⁹² Paolo Ponzano, *Un point de vue de la Commission*, en *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, pág. 362.

No fue casualidad, que tras este compromiso de la Comisión los comités recibieran otro impulso político de los Estados miembros en la Cumbre de París de 1974¹⁹³, en la que se mostraron su intención política, no sólo de seguir con el sistema de comités, sino de impulsarlo, debido a las indiscutibles ventajas que éste dispensaba¹⁹⁴. Además, se emitió la petición para que el ex Primer Ministro belga, Sr. Tindemans, elaborara para finales de 1975 un informe sucinto sobre la “Unión Europea”, cosa que hizo el 29 de diciembre. El informe abarcaba la práctica totalidad de puntos sensibles para las Comunidades, relaciones exteriores, ampliaciones, etc. El punto que más importancia tiene para nosotros en este estudio es el V, sobre “el Refuerzo de las Instituciones Comunitarias”. En este capítulo, el informe hacía hincapié en dos aspectos que consideraba fundamentales: el uso de la mayoría cualificada en el Consejo debía convertirse en práctica habitual y había que hacer un uso extensivo de la delegación de poderes en la Comisión. La mayoría cualificada aparece unida en todo momento a la velocidad y eficiencia en la toma de decisiones.

El último punto del informe estaba reservado a la delegación de poderes¹⁹⁵. Este político consideró la delegación de poderes como un “principio esencial” para poder alcanzar un alto grado de eficiencia. Debía existir una institución que fijara el marco de las delegaciones, que sería obviamente el Consejo¹⁹⁶. De hecho, según el primer ministro belga “la eficiencia de un sistema institucional no depende únicamente de los poderes que éstos tengan, sino de cómo los ejerzan. En este campo existe un principio que yo considero esencial si queremos encaminarnos hacia una Unión Europea: la delegación del poder ejecutivo...que debe convertirse en regla general si queremos desarrollar un grado de eficiencia que es vital para el sistema institucional”. Para el primer ministro, “la existencia de un centro de toma de decisiones, complementado exclusivamente por el principio de la delegación de poder ejecutivo, nos permitirá políticamente hacer un mejor uso de los organismos ejecutivos

¹⁹³ La celebración los días 9 y 10 de diciembre de una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en la que se decide celebrar tres reuniones anuales en calidad de Consejo Europeo, se da vía libre a la celebración de elecciones directas al Parlamento Europeo y se acuerda crear el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Unión Económica y Monetaria. Además, se dio impulso a la ciudadanía europea (propone crear un pasaporte europeo) y a la Asamblea Parlamentaria, a la que propone concederle más poder. Boletín de las Comunidades Europeas, nº12 de 1974, pp. 7-9.

¹⁹⁴ “8. Moreover, they agree on the advantage of making use of the provisions of the Treaty of Rome whereby the powers of implementation and management arising out of Community rules may be conferred on the Commission”, véase Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I: Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid: Tecnos, 1999.

¹⁹⁵ Report on European Union (29 December 1975), punto V. Strengthening the institutions. Véase *Text of Mr Leo Tindemans' letter*, Bulletin of the European Communities. 1976, No Supplement 1, pp. 5-7.

¹⁹⁶ “The practice of delegation should apply particularly to the Council. Because of the increase in common tasks the Council, if it is to be efficient, must concentrate on its decision-making role”.

disponibles, respetando la letra de los Tratados, y permitirá conceder la flexibilidad necesaria para resolver situaciones complejas”. La apuesta por la delegación de poderes en la Comisión no se menciona formalmente, sino que se usan métodos más indirectos, como “instituciones ejecutivas” etc.

La propuesta Tindemans no se queda en el pronunciamiento de frases retóricas y teóricas. Propone que los poderes de ejecución fueran delegados en “órganos ejecutivos”, basándose en tres principios:

- a) Debe existir una persona u organismo autorizado a ejercer las competencias delegadas;
- b) Por lo tanto, cada norma debe especificar qué organismo es el adecuado para el ejercicio de estas competencias;
- c) Este organismo ejecutivo debe tener a su disposición, en el marco de una política común, la libertad de acción necesaria para realizar su mandato correctamente

El Consejo es quien debería delegar dichas competencias, aunque, tampoco aquí cita a la Comisión. Aquel debería concentrarse en su rol de toma de decisiones, si quiere seguir siendo eficiente, y debería adoptar dos medidas clave en el ámbito comunitario: hacer uso del artículo 155 del TCE y delegar “algo de poder” en el COREPER¹⁹⁷. Lo importante de este informe es que liga la eficiencia y el futuro desarrollo de las comunidades a la delegación de competencias en organismos ejecutivos. Si bien, en ningún momento del mismo menciona directamente a la Comisión, no hace falta hacer muchos esfuerzos para darse cuenta de que su sombra planea sobre el capítulo referido a la delegación de poderes ejecutivos.

El informe termina con unas conclusiones muy tajantes. “Durante los últimos treinta años los Estados han ido, paulatinamente, reduciendo su peso relativo y su influencia en el mundo. Tanto interna como externamente, el margen de maniobra de los Estados ha disminuido. Estos

¹⁹⁷ A este respecto véase el apartado f) del informe: The construction of Europe must take into account the general trend towards administrative decentralization which exists in all our countries. The institutions of the Union will have to make sure that specialized executive bodies are set up as required to take on specific tasks. These bodies will require flexible rules enabling them to operate individually and responsibly under the aegis of the institutions”.

(los Estados) intentan mantener su equilibrio ante presiones y factores, tanto internos como externos, que están fuera de su control. El peligro de los efectos de esta doble espiral de impotencia es enorme; conduce de la debilidad a la dependencia...”. Para Tindemans, la creación de las Comunidades Europeas, no es sólo una respuesta a este reto, sino la única respuesta posible para recuperar el control y el poder que se está yendo de las manos. El último mensaje es profético, “cuando el paro y la inflación son desenfrenados en todos nuestros países, donde cada uno pregunta por las causas de la debilidad de nuestras estructuras económicas y políticas, y cuando la prosperidad de Europa depende de factores fuera de nuestro control, el esfuerzo europeo no debe dejar a nadie indiferente. Cada uno de nosotros debe participar en el esfuerzo común para relanzar la economía y limitar la inflación y asegurar un crecimiento ordenado, y así podemos formar una sociedad más justa en la que nuestros valores comunes sean respetados, y hacer que nuestra voz sea oída en todo el mundo con el poder de la unión detrás de ello. De esto va a depender nuestro modo de vivir en el futuro y el de nuestros hijos”.

El principio de ejecución uniforme y el papel de los Estados en el procedimiento de comités

Desde una época tan temprana como 1973 el Tribunal tuvo que dirimir cuestiones sobre la participación de los Estados en el procedimiento de ejecución¹⁹⁸. Una sociedad azucarera alemana pidió la anulación de un reglamento aprobado por medio de un procedimiento de gestión, porque en su opinión durante las discusiones preliminares “la Comisión recibió presiones inapropiadas o excesivas de los gobiernos francés e italiano, quienes querían impulsar algunos de sus intereses en detrimento de la industria de desnaturalización del azúcar”. El Tribunal desestimó este propósito, puesto que “uno de los objetivos del procedimiento de gestión es habilitar a la Comisión a preparar sus medidas de intervención en estrecha cooperación con las autoridades nacionales”, y esto sabiendo que “es una constante en la idea de la Comunidad, que, dentro del contexto de la mecánica de discusiones colectivas establecidas para la ejecución o implementación de la Política Agrícola Común, los Estados miembros enfatizan sus intereses, siendo el arbitraje el papel de la Comisión, mediante la adopción de medidas que eviten posibles conflictos de intereses con el punto de vista del interés general”. En definitiva, los Estados eran libres de discutir y presionar todo lo que

¹⁹⁸ Sentencia 14 marzo 1973, Westzucker GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, Asunto C-57/72, Rec. 1973, 00321. Ver apartados 16 y 17.

quisieran, y era el papel fundamental de la Comisión el mediar entre los intereses particulares y generales.

Tal y como señalaba Alexander Türk¹⁹⁹ “la ejecución normativa comunitaria no es únicamente labor de la Comisión. Los Estados miembros también juegan un papel importante en la ejecución tal y como es su deber de acuerdo al artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea²⁰⁰”. Por su parte, Ellen Vos²⁰¹ describía la participación de los Estados como un medio de conservar el equilibrio institucional de la Comunidad. Cuando el Consejo y el Parlamento delegaban poderes en la Comisión, la influencia de los Estados corría peligro, es decir, que los comités nacieron de la necesidad de respetar el citado equilibrio. La consecuencia fue que el número de comités aumentó considerablemente en las primeras décadas, en paralelo al desarrollo del derecho comunitario²⁰².

Aunque sea un motivo importante, tampoco puede considerarse que la necesidad de respetar el equilibrio institucional sea el único. Hay que tener en cuenta que gran parte de los comités fueron creados para el desarrollo de ejecución normativa de materias muy sensibles como la protección de la salud pública. Siguiendo este ejemplo hay que recordar la existencia del artículo 30 del TCEE, el cual establecía que los Estados podrían establecer restricciones cuantitativas a la importación apelando, entre otros, a motivos de salud pública. El Estado quedaba entonces garante supremo de la protección de sus ciudadanos, no sólo según su ordenamiento interno, sino también en el ámbito comunitario.

Algunos autores, como Lenaerts y Verhoeven²⁰³, señalaron varios puntos positivos respecto de la participación directa de los Estados. En su opinión, la intervención de los Estados en el

¹⁹⁹ Alexander Türk, *The Role of the Court of Justice on Comitology; Delegated Legislation...*, op. cit. pág. 218.

²⁰⁰ Antiguo art. 5 TCEE. De acuerdo al miemo “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad”.

²⁰¹ Christian Joerges and Ellen Vos, *EU committees...*, op. cit.

²⁰² En opinión de Dehousse “Balanced and compromise are the main features of this system. Balance among the various countries that joined the Community, and later the Union, was a key concern for the countries that joined the founding fathers. No country, large or small, was to be in a position to be able to impose its own views. Hence, the elements that explain the originality (and arguably, the effectiveness) of the European model. Significant powers have been delegated to an independent executive and an independent judiciary, the composition of which, however, is conceived in such a way that national interests cannot be ignored, and weighed voting has been allowed in the main decision-making body, the Council of Ministers, with a high authority threshold, which makes decisions by consensus well-nigh unavoidable” (Delegation of powers in the European Union: the need for a Multi-principals Model, Renaud Dehousse; Towards a New Executive Order in Europe?, Deirdre Curtin and Morten Egeberg, Routledge, 2009, pág. 156).

²⁰³ Koen Lenaerts, Amaryllis Verhoeven, *Towards a legal framework...*, op. cit., pág. 645.

procedimiento de comitología podía ser interpretada como un requisito de lo establecido en el artículo 1 del actual TUE, es decir, que las decisiones fueran tomadas lo más cerca posible de los ciudadanos. Los Estados intervenían como contrapeso de la Comisión, a quien obligarían a tener en cuenta sus opiniones. Además de lo anterior, según estos autores, gracias a la intervención de los Estados se garantizaba una mejor implementación del derecho comunitario, en definitiva eran los Estados quienes van iban a tener que aplicar la normativa, y al estar ellos presentes en el proceso de toma de decisiones, facilitaba mucho la rápida aplicación.

Los mismos autores afirman que, gracias a la comitología la toma de decisiones se hacía más transparente para los Estados, y éstos se aseguran así una supervisión judicial más eficiente. Por ejemplo, en el Asunto C-159/96, Portugal consiguió que se anulara un acto aprobado por un procedimiento de comités (el Comité Textil), a pesar de haber sido el único Estado en votar en contra²⁰⁴. El Tribunal consideró que la Comisión se había excedido en sus competencias al autorizar cantidades suplementarias de importaciones de productos textiles de China para el año 1995. El ejemplo sirve de botón de muestra para apreciar que la presencia directa de los Estados en los procedimientos de ejecución legislativa podía producir una mejor defensa de sus intereses.

El equilibrio entre la correcta aplicación del derecho comunitario y el excesivo control por parte de los Estados Miembros (y el Consejo) sobre la Comisión estuvo presente desde muy temprano. El propio Parlamento subrayaba en 1990 la “especial importancia” que revestía la plena independencia de la Comisión en su conjunto y “la obligación que tienen los Estados miembros de respetar este principio y no pretender influir en la Comisión en el ejercicio de sus funciones”. Es de las pocas ocasiones en las que al hablar de comitología una institución comunitaria se dirigía directamente a los Estados miembros²⁰⁵. Podría recordarse también que la normativa marco, es decir, la adoptada por el Consejo, y en su caso por el Parlamento, también era adoptada con la intervención de los Estados que estaban representados en el seno

²⁰⁴ Sentencia TJCE 19 noviembre 1998, República Portuguesa contra Comisión de las Comunidades Europeas, Portugal contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-159/96, Rec. I-7379, aps. 40 y 41. Véase también la Sentencia TJCE, de 18 febrero 1998, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-263/95, Rec. 1998, 00441, que será estudiada en el capítulo referido a la transparencia.

²⁰⁵ Resolución 13 diciembre 1990, sobre las competencias ejecutivas de la Comisión (comitología) y el papel de la Comisión en las relaciones exteriores de la Comunidad (DO C 28 enero 1991, núm. 19, pág. 273). La defensa y salvaguardia de ese principio era “una parte indisoluble de los deberes de todas las instituciones”. Véase el capítulo referido a los “Estados” donde se desarrolla esta idea.

del Consejo, y, mensualmente la Comisión iniciaba (y lo continúa haciendo) procedimientos contra diversos Estados por la incorrecta o nula implementación de directivas²⁰⁶.

Según Azoulai al sistema de la Unión le han faltado siempre dos elementos esenciales²⁰⁷, que se encuentran normalmente en los Estados miembros, para asegurar la eficacia jurídica de las normas que se producen: por un lado el “poder ejecutor” que mencionaba Rousseau en su “Contrato Social” y, por el otro lado un “poder de hecho”, tal como lo definía Francois Géný. En otras palabras, la Unión no puede ser comparada con un Estado en este aspecto. Por lo tanto, la ejecución depende de los Estados miembros, ya que son éstos los que completan las normas comunitarias y los que ponen a disposición de la ejecución el aparato administrativo. Las instituciones de la Unión no pueden sustituir a las nacionales en esta obligación²⁰⁸, salvo en condiciones expresas y, aún más, son los Estados los que deben articular todas las medidas necesarias para la correcta aplicación²⁰⁹. A todo ello habría que sumar que de acuerdo a los Tratados (Lisboa no ha cambiado nada al respecto) son los Estados los titulares de la ejecución.

Con total claridad lo expresó el Tribunal de Justicia antes del Acta Única al establecer que “con arreglo a los principios generales que constituyen la base del sistema institucional de la Comunidad y que regulan las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, incumbe a los Estados miembros, con arreglo al artículo 5 del Tratado (TCEE), asegurar en su territorio el cumplimiento de las normativas comunitarias, especialmente en el marco de la Política Agrícola Común. En la medida en que el Derecho comunitario, incluidos sus

²⁰⁶ En las conclusiones del Asunto C-6/99 el Abogado General Mischo recordaba que el poder de los Estados no era omnímodo “Tampoco aquí puede un Estado miembro apropiarse de la facultad, al emitir una objeción, de expulsar de todo el mercado comunitario un OMG. Lo máximo que está en su poder es provocar el arbitraje de la Comisión, tal como se prevé en el artículo 13, apartado 3, de la Directiva 90/220. La Comisión actuará de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 21 de la Directiva, es decir, el procedimiento denominado «III a» en la jerga utilizada en materia de comitología” (ap. 58).

²⁰⁷. Loïc Azoulai, *Pour un droit de l'exécution de l'Union Européenne*, Jacqueline Dutheil de la Rochère (coord.), *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruylant 2009, pág. 11.

²⁰⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de diciembre de 1997, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa, Asunto C-265/95. Ver ap. 34 “no corresponde a las Instituciones comunitarias sustituir a los Estados miembros para dictarles las medidas que deben adoptar y aplicar efectivamente para garantizar la libre circulación de las mercancías en su territorio”.

²⁰⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de marzo de 2007. Unibet (London) Ltd y Unibet (International) Ltd contra Justitiekanslern. Asunto C-432/05, véase ap. 44 “incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales interpretar, en la medida de lo posible, la regulación procesal aplicable a la acción ejercitada ante ellos, como la exigencia de una relación jurídica concreta entre el demandante y el Estado, de modo que la aplicación de dicha regulación contribuya a cumplir el objetivo, recordado en el apartado 37 de la presente sentencia, de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables”

principios generales, no contenga reglas comunes a este respecto, las autoridades nacionales actuarán, al ejecutar las normativas comunitarias, conforme a las reglas de forma y de fondo de su Derecho nacional, bien entendido, como ya declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 6 de junio de 1972, Schlüter (C-94/71, Rec. p. 307), que esta regla debe conciliarse con la exigencia de una aplicación uniforme del Derecho comunitario, necesaria para evitar una desigualdad de trato entre los operadores económicos”²¹⁰.

En efecto, el “**principio de ejecución uniforme**” ya había sido enunciado por el Consejo en el Reglamento 17/1962 sobre competencia, en cuanto que lo fundamentó en “la aplicación equilibrada de los artículos 85 y 86 de una manera uniforme en los Estados miembros”²¹¹. Sin embargo, la Comisión fue la primera en afirmar la existencia del “principio de ejecución uniforme” en un asunto ante el Tribunal de Justicia²¹², que fue ratificado por la jurisprudencia cuando estableció que la aplicación uniforme no permite el recurso a la normativa nacional²¹³. En efecto, la aplicación uniforme del derecho comunitario no quedaría garantizada si los Estados miembros pretendieran la prevalencia de sus propias normas internas sobre las comunitarias, es decir si pudieran anteponer a la aplicación de éstas la aplicación del derecho nacional, en caso de disconformidad de unas y de otras”²¹⁴.

Tal y como señala Fuentetaja “la profusión con que el Tribunal de Justicia ha recurrido al principio de **aplicación uniforme y eficaz** del derecho europeo puede resultar sorprendente, pero lo cierto es que ha pasado más bien inadvertido”²¹⁵, máxime cuando este principio ha contribuido, ni más ni menos, a la creación de un sistema administrativo europeo. Este

²¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor GmbH y otros contra República Federal de Alemania, Asuntos acumulados 205 a 215/82 (ap. 17). Según Azoulai, sólo en materia aduanera ha reconocido a la Comunidad un poder exclusivo “en virtud del régimen comunitario de contingentes arancelarios, las Instituciones comunitarias, Consejo y Comisión, son competentes para decidir el destino económico de estos contingentes y fijar, en consecuencia, las modalidades de gestión” Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 1973, Asunto 131/73 (ap. 6).

²¹¹ El artículo 133 del TCE (art. 207 TFUE) ya establecía este principio para una política concreta “La política comercial común se basará en principios uniformes... Para la ejecución de esta política comercial común, la Comisión presentará propuestas al Consejo”.

²¹² Sentencia TJCE 11 febrero 1971, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH v Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, Asunto 39/70, pág. 55 “The Commission emphasizes that this principle is of fundamental importance as, if it were not respected, it would no longer be possible to ensure that Community provisions are uniformly valid throughout the whole Community”.

²¹³ Asunto 39/70, ap. 4 “Where national authorities are responsible for implementing a Community regulation it must be recognized that in principle this implementation takes place with due respect for the forms and procedures of national law. However, the uniform application of Community provisions allows no recourse to national rules except to the extent necessary to carry out the regulations”.

²¹⁴ Conclusiones del Abogado General Dámaso Ruiz-Jarabo an asuntos acumulados C-10/97 a C-22/97, ap. 11.

²¹⁵ Fuentetaja, *La Administración Europea*, op. cit., pág. 394.

principio se aplicaba cuando “el tenor de una disposición de Derecho comunitario que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance debe normalmente ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en toda la Comunidad, que ha de realizarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo perseguido por la normativa de que se trate”²¹⁶.

En resumen, el papel de los Estados será doble. Por un lado, desarrollan un papel en la ejecución del derecho europeo (ejecución indirecta), pero cuando se haga necesaria una aplicación uniforme para todo el territorio de la Unión, la ejecución de la Comisión (directa) se verá condicionada al sistema de comités formados por representantes de los Estados miembros. Sin embargo, esa circunstancia cambia cuando el legislador de la Unión ha limitado expresamente su armonización, es decir, el límite puede imponerlo el legislador cuando así lo estime oportuno. Este principio, enunciado por la jurisprudencia en la década de los 70, fue introducido en el artículo 291 del TFUE²¹⁷. Jorda señala acertadamente que la jurisprudencia transpone la noción de subsidiariedad a la competencia ejecutiva, lo que significa un procedimiento de garantía de aplicación uniforme. El Consejo y la Comisión son titulares excepcionales de un poder reservado a los Estados miembros, por motivos de eficacia. Esto es lo que explica la comitología, que no es sino un contrapeso al poder de ejecución de la Comisión²¹⁸.

De nuevo la jurisprudencia: interpretación amplia de los límites de la ejecución

²¹⁶ Sentencia 18 enero 1984, *Ekro BV Vee- en Vleeshandel v Produktschap voor Vee en Vlees*, Asunto C-327/82, ap. 11 “The need for a uniform application of Community law and the principle of equality require that the terms of a provision of Community law which makes no express reference to the law of the Member States for the purpose of determining its meaning and scope must normally be given an independent and uniform interpretation throughout the Community; that interpretation must take into account the context of the provision and the purpose of the relevant regulations”. Citada en numerosa jurisprudencia posterior como los asuntos *Wells* C-201/02, ap. 37 o *Abcur* C-544/13, ap. 39.

²¹⁷ El principio de ejecución uniforme también está estrechamente ligado al principio de supremacía del derecho europeo como recordaba el Abogado General Antonio Saggio en los asuntos acumulados C-240/98 a C-244/98 ap. 30 “A este respecto considero que una aplicación correcta del principio de supremacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno y el deber de garantizar una aplicación uniforme de las normas comunitarias implican que las Directivas a las que no se ha adaptado el Derecho interno, una vez transcurrido el plazo para ello, pueden producir el efecto de excluir la aplicación de la norma nacional no conforme, también cuando, por falta de precisión o porque no tienen eficacia directa en las relaciones «horizontales», no atribuyan a los particulares derechos que puedan hacer valer ante los tribunales”.

²¹⁸ Julien Jorda, *La prise de décision exécutive dans l'Union Européenne*, Bruylant, 2011, pág. 208.

En los años posteriores a Köster la jurisprudencia fue ratificando el sistema de comités. Incluso la normativa aprobada por el primero de los Comités creados, el de cereales, seguía siendo impugnada. El Tribunal estimó legítimo que la comisión, “estableciendo las disposiciones de aplicación de un sistema como el de las compensaciones establecido por el Reglamento 974/71, adopte exigencias imperiosas de carácter administrativo”, puesto que las modificaciones podían ser frecuentes, era lógico que la fijación de las compensaciones se adoptaran “con arreglo al artículo 6 del Reglamento 974/71, según el procedimiento llamado de “comité de gestión” prevista en el artículo 26 del Reglamento 120/67 del consejo de 13 de junio de 1967²¹⁹, por el que se establece la organización común de los mercados en el sector de los cereales”²²⁰. En otro asunto, sobre el mismo objeto, el demandante estimaba que la Comisión había valorado incorrectamente dichos montantes, a lo que el Tribunal respondió que “tratándose de la evaluación de una situación económica compleja, la comisión y el comité de gestión gozan, a este respecto, de un **amplio poder de valoración**”, y, por lo tanto, “al controlar la legalidad del ejercicio de tal competencia, el juez debe limitarse a examinar que no esté sujeto a un error manifiesto o de desviación de poder o si esta autoridad no ha sobrepasado manifiestamente los límites de su poder de valoración o apreciación.”²²¹

Además de Sentencias confirmatorias, como la citada en el párrafo anterior, la jurisprudencia tuvo que intervenir para aclarar las lagunas que iban quedando en el sistema comitológico. El Tribunal de Luxemburgo tuvo que analizar la validez del Reglamento de la Comisión sobre el mercado del azúcar²²². Una vez más volvemos a tropezarnos con una cuestión prejudicial. La causa principal era dilucidar sobre la validez de la percepción de un canon sobre las existencias de azúcar retenidas a las industrias italianas durante la campaña azucarera de los años 1974-1975 por un organismo italiano (Cassa Conguaglio Zucchero). Dicho canon sobre las existencias de azúcar, había sido instituido por un decreto ley italiano, aplicando el Reglamento de la Comisión citado, y el tribunal alpino preguntaba al Tribunal de

²¹⁹ DO n 117 de 19 de junio de 1967, p. 2269

²²⁰ Sentencia 15 enero 1974, Kurt A. Becher contre Hauptzollamt Emden, Asunto C-154/73, Rec. 1974, p. 19. Una vez más, nos encontramos ante una cuestión prejudicial.

²²¹ Ap. 8 “*qu'en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si cette autorité n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation*”. Sentencia de 22 enero 1976, Asunto C-55/75, Balkan-Import Export GmbH contre Hauptzollamt Berlin-Packhof. Rec. 1976 pág. 19, apartados 7 y 8, así como Sentencias 25 mayo 1978, Asunto 136/77, A. Racke contre Hauptzollamt Mainz, Rec. 1978 pág. 1245, apartado 4, y Sentencia 25 enero 1979, Asunto 98/78, de A. Racke contre Hauptzollamt Mainz, apartado 4, que lo reproduce literalmente.

²²² Reglamento 834/74, de la Comisión (DO L, 1974, núm 99 pág. 15), modificado y desarrollado por Reglamentos de la Comisión 1495/74 (DO L 1974, núm. 158, pág. 20) y 2106/74 (DO L 1974, núm. 218, pág. 53).

Luxemburgo, en primer lugar, si el artículo 6 del Reglamento 834/74 debía ser interpretado de manera que no autorizaba a Italia a imponer a los utilizadores de azúcar las cargas pecuniarias cuyo beneficio revertía en los productores de remolachas, y, en segundo lugar, y mucho más importante para el asunto que nos ocupa, el juez italiano solicitaba al Tribunal que esclareciera si este Reglamento había sido dictado de manera ilegal, ya que una disposición de esa relevancia hubiera tenido que ser aprobada expresamente por el Consejo de Ministros, y no por la Comisión.

El demandante alegaba que la interpretación del artículo 37.2 del Reglamento 1009/67²²³ sobre política agraria debía ser muy estricta, y por ello, consideraba que la Comisión no podía estar habilitada a imponer cargas pecuniarias. Sin embargo, el Tribunal (Asunto *Rey Soda*) estimó que la breve redacción del antiguo artículo 155 del TCEE sobre competencias de ejecución de la Comisión era el resultado “del contexto en el que había que situar el Tratado” que unido a “exigencias prácticas” obligaban a realizar una **interpretación muy amplia del “concepto de ejecución”**²²⁴. Una vez más, siguiendo la jurisprudencia de la Sentencia Köster, el Tribunal valora los efectos prácticos del sistema de comités, y para ello realiza una interpretación del Tratado lo más amplia y extensa posible. En resumen, el sistema de delegación de poderes debe ser confirmado por exigencia de la práctica comunitaria diaria, al menos en el ámbito de la PAC. Lo cierto es que esta Sentencia no añade nada nuevo en este sentido, pero hay que reconocer que por primera vez el Tribunal arguye “exigencias prácticas” de manera abierta para defender y consolidar el sistema de comités.

Pero, todavía quedan muchas interrogantes. Una cuestión es interpretar ampliamente el concepto de ejecución, y otra, muy diferente, determinar a qué institución u organismo puede corresponder dicha tarea. El Tribunal también aclaró esta cuestión. La Comisión es la mejor preparada para llevar esa tarea, puesto que “es la única capaz de seguir de manera constante y

²²³ DO L 18 diciembre 1967, núm. 308, pág. 1, el artículo 37.2 remitía al procedimiento de comité establecido en el artículo 40: “requisite provisions to prevent the sugar market being disturbed as a result of an alteration in price levels at the change –over from one marketing year to the next may be adopted in accordance with the procedure laid down in Article 40”.

²²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de octubre de 1975, *Rey Soda contra Cassa Conguaglio Zucchero*, Asunto 23/75, véase ap. 10, según su versión francesa “Attendu que, lorsque l’article 155 du traité dispose que “la commission . . . exerce les compétences que le conseil lui confère pour l’exécution des règles qu’il établit “, il résulte de l’économie du Traité dans laquelle il doit être replacé ainsi que des exigences de la pratique que la notion d’exécution doit être interprétée largement”. Véase también sobre el mismo asunto la Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 febrero 1976, *Società SADAM and others v Comitato Interministeriale dei Prezzi and others*, Asuntos acumulados 88-90/75, Rec. 1976 pág. 323. La interpretación en “sentido amplio” de las competencias delegadas de la Comisión será recordada en numerosa jurisprudencia.

atenta la evolución de los mercados agrícolas y actuar con la urgencia que requiere la situación”, motivo por el que “el consejo puede, en el ámbito de la política agrícola común, otorgar a la comisión amplios poderes de apreciación y de acción”. Una vez más, el razonamiento es bastante subjetivo, pero el Tribunal debía solucionar una contradicción. Por un lado, el artículo 155 era la base legal sobre la que reposaban las medidas de ejecución de la Comisión. Pero, ya hemos visto que el Tribunal se vio obligado a realizar una interpretación muy amplia para poder casarlo con los artículos del TCEE referidos a la política agraria. Pues bien, una interpretación tan amplia podría llegar a la conclusión de que cualquier organismo puede ser capaz de recibir facultades de ejecución, pero eso, en mi opinión, el Tribunal realiza otro esfuerzo interpretativo y declara a la Comisión “única capaz”, sobre cualquier otro organismo, de llevar a cabo este tipo de tareas.

Una vez que no hay dudas respecto a las posibilidades de ejecución o implementación de la Comisión, aludiendo a cuestiones prácticas más que a jurídicas, había que establecer los límites. Además, cuando el Consejo confiere una competencia a la comisión, los límites de esta competencia deben ser apreciados sobre todo, tomando en consideración los objetivos generales y esenciales de la organización del mercado (en este caso del azúcar) y, en menor medida, con arreglo al sentido literal de la habilitación. Si bien, desde la Sentencia Meroni, se establecía que el acto de base debe contener los detalles de la delegación, aquí el Tribunal nos obliga a realizar una lectura rápida del acto de base, en lo referido a competencias de ejecución, y sugiere que nos centremos más en el fondo del asunto. Es decir, es más importante determinar esos “**objetivos generales y esenciales**” que la habilitación concreta que realizó el Reglamento de base, en este caso el Reglamento 1009/67.

Más importante todavía, la Sentencia *Rey Soda* enlazó directamente las medidas de ejecución de la Comisión, con el sistema de comités. Hasta ahora, hemos podido comprobar cómo el Tribunal ratificaba y desarrollaba en algunos aspectos de la jurisprudencia anterior, especialmente del asunto Köster. Pero, lo más destacable es, sin duda, que también realiza una interpretación muy extensa sobre los procedimientos que el Consejo había impuesto a la Comisión, es decir, los comités. Según el Tribunal el artículo 155 facultaba al Consejo a determinar las condiciones en las que la Comisión deberá desempeñar dichas tareas. En el caso de la PAC, dichas condiciones se plasmaban con el establecimiento de “comités de gestión”, mecanismo que “permite al Consejo atribuir a la comisión un poder de ejecución de

una extensión apreciable, reservando, si llega el caso, su propia intervención”²²⁵. Esta Sentencia se adelantó veinte años a la reforma del artículo 202 TCE (antiguo 145) realizada por el Acta Única Europea, según el cual, “El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones”. Como se puede apreciar, la jurisprudencia estuvo otra vez más muy por delante del legislador a la hora de sancionar el sistema de comités.

La clave del éxito: comités de reglamentación

La Sentencia Köster marca el inicio de una etapa en la comitología, ya lo hemos mencionado. Pero, la “edad media comitológica” aún debía superar otras barreras. En Köster, el Tribunal sostuvo, en referencia al comité de gestión, que éste “no tiene el poder de tomar una decisión en lugar de la Comisión o del Consejo... por consiguiente, sin distorsionar la estructura de la Comunidad ni su equilibrio institucional, la maquinaria del Comité de Gestión habilita al Consejo a delegar en la Comisión un poder de ejecución de envergadura apreciable”. Los comités de reglamentación imponían un nuevo reto, ya que podían vetar la ejecución de medidas propuesta por la Comisión, incluso antes de que esta fuera adoptada. Ya hemos visto que la mayor diferencia entre los procedimientos de gestión y reglamentación es que, en los segundos, el dictamen contrario del comité en cuestión no permite en ningún caso la implementación provisional de las medidas, hasta que el Consejo dictamine, mientras que en el procedimiento de gestión, las medidas se ponen en marcha de manera transitoria. La razón de la utilización de estos comités era obvia: los Estados querían controlar más a la Comisión en determinadas políticas.

A principios de los 70 existían tan sólo seis comités de reglamentación. Esta cifra se había multiplicado por siete en cinco años²²⁶. Y, es que con la llegada de la unión aduanera el 1 de julio de 1968 hubo que iniciar el proceso de armonización de muchas políticas en el ámbito comunitario. El 28 de mayo de 1969 se aprueba el Programa General para la Eliminación de Barreras Técnicas²²⁷ que incluía infinidad de medidas en el plano de la industria y agricultura. El Programa imponía una “amplia cooperación” entre las administraciones de los Estados miembros y la Comisión. Los Estados miembros exigieron incluir procedimientos similares a

²²⁵ Véanse aps. 10 a 15 de la Sentencia.

²²⁶ Boletín CE Suplemento 2-1980. Citado en Bergström, Comitology: Delegation of Powers in the EU, pág. 141.

²²⁷ OJ C 1969 76/1

los ya existentes en el ámbito de la política comercial común, es decir, de reglamentación. La novedad que introdujeron fue establecer ciertos mecanismos de prevención del llamado “**filet**”²²⁸, es decir, si el comité dictaminaba en contra, y el Consejo no era capaz de proponer ninguna alternativa o llegar a ningún acuerdo, la medida se aplicaría.

Ejemplo de lo anterior es la Directiva 70/373/CEE del Consejo, de 20 de julio de 1970, relativa a la introducción de métodos para la toma de muestras y de métodos de análisis comunitarios para el control oficial de la alimentación animal²²⁹. Según el procedimiento establecido en el artículo 3, el representante de la Comisión presentaba al Comité un proyecto de medidas que debieran adoptarse. El Comité emitía su dictamen sobre dicho proyecto en el plazo que fijase el Presidente en función de la urgencia de la cuestión de que se tratara. Se pronunciaría por mayoría de doce votos, ponderándose, los votos de los Estados miembros “en la forma prevista en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado”. El Presidente no participaba en la votación. A partir de aquí se abrían una serie de posibilidades. La comisión adoptaría las medidas proyectadas cuando éstas se ajustaran al dictamen del Comité. Cuando las medidas adoptadas no se ajustaran al dictamen del Comité, o a falta del mismo, la Comisión presentaría sin demora al Consejo una propuesta relativa a las medidas que deban adoptarse, quien decidiría por mayoría cualificada. No obstante, si, “transcurrido un plazo de tres meses a partir de la convocatoria del Consejo, éste no hubiere decidido, la comisión adoptará las medidas proyectadas”. A pesar de la propuesta del Parlamento de que “las medidas de la Comisión” fueran directamente aplicables²³⁰, es decir, como un procedimiento de gestión ordinario, la decisión final es sensiblemente diferente al no permitir a la Comisión la aplicación inmediata, es decir, en caso de desacuerdo, deberá siempre llevar la propuesta ante el Consejo, a quien se da un plazo (de tres meses) para responder.

²²⁸ Nos referiremos con más detalle al mismo cuando se estudie la Decisión 1987/373, o Primera de Comitología.

²²⁹ DO L 3 agosto 1970, núm. 170, pág. 2. Aunque luego se prorrogó, el procedimiento establecido en esta Directiva fue revisto sólo para dieciocho meses. Ver artículo 4, “Las disposiciones del artículo 3 se aplicaran durante un periodo de dieciocho meses a partir de la fecha en que el Comité haya sido convocado por primera vez, ya sea en aplicación del apartado 1 del artículo 3, ya sea basándose en otra disposición análoga”.

²³⁰ Resolución de 17 octubre 1967, sobre la propuesta de Directiva concerniente a la introducción de métodos de análisis comunitarios por el control oficial de alimentación animal completado por el nuevo proyecto de Decisión sobre la creación del Comité Permanente de Alimentación Animal (DO C 1967 268/20). La propuesta del Parlamento proponía añadir este apartado al artículo 3: “La commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis du comité, elles sont communiquées aussitôt par la commission au conseil. Dans ce cas, la commission peut différer d'un mois au plus à compter de cette communication l'application des mesures décidées par elle”.

Caso especial fue el de la Directiva 74/63/CEE, de fijación de contenidos máximos para las sustancias y productos indeseables en la alimentación animal ²³¹, que introducía en sus artículos 9 y 10 un “Comité permanente de la Alimentación Animal”. Esta Directiva ofrece un caso muy interesante, ya que conjuga el procedimiento de reglamentación con dos plazos diferentes, tal como establecerá trece años más tarde la primera Decisión de comitología. La variante del artículo 9 establecía que “la Comisión adoptará las medidas y las aplicará inmediatamente, cuando se ajusten al dictamen del Comité. Si no se ajustaren al dictamen del Comité, o a falta del mismo, la Comisión someterá inmediatamente al Consejo una propuesta relativa a las medidas que deban adoptarse. El Consejo adoptará las medidas por mayoría cualificada”. Pero, *“si, transcurrido un plazo de tres meses a partir de la fecha en que haya sido convocado, el Consejo no hubiere adoptado ninguna medida, la Comisión adoptará las medidas previstas y las aplicará inmediatamente, salvo en el caso en que el Consejo se hubiere pronunciado por mayoría simple contra las mismas”*. De acuerdo al artículo 10.4, *“... si (las medidas de la Comisión) no se ajustaren, al dictamen o a falta del mismo, la Comisión someterá de inmediato al Consejo una propuesta relativa a las medidas que deban adoptarse. El Consejo adoptará las medidas por mayoría cualificada ... Si, transcurrido un plazo de quince días a partir de la fecha en que haya sido convocado, el Consejo no hubiere adoptado ninguna medida, la Comisión adoptará las medidas propuestas y las aplicará inmediatamente, salvo en el caso en que el Consejo se hubiere pronunciado por mayoría simple contra las mismas”*..... Es decir, la variante del artículo permitía tres meses de omisión del Consejo, mientras que la otra se aplicaba transcurridos únicamente quince días desde que la máxima institución era convocada.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia volvió a ser determinante en la ratificación de aspectos o procedimientos de la comitología, como es en este caso la existencia misma de los procedimientos de reglamentación. El 27 de julio de 1976 el gobierno italiano se dirigió al Comité permanente de la Alimentación Animal establecido en la Directiva 74/63/CEE, antes mencionada. Quería que se introdujera un asunto relativo a nitratos de potasio en la agenda de la siguiente reunión. Según el ejecutivo alpino, había encontrado gran cantidad de nitratos en leche en polvo para alimentación animal, y, si bien no estaba en absoluto demostrado que fuera negativo para la salud animal no humana, daba la casualidad de que dicho nitrato era mucho más pesado que otros, y, teniendo en cuenta que dicho alimento se vendía por peso, en

²³¹ DO L 38, de 11 febrero 1974, pág. 31.

su opinión se estaba falseando el producto final. Se solicitaba que su utilización fuera introducida en el anexo de la citada Directiva, sobre “sustancias no deseadas”. Poco más tarde, y sin esperar a que el comité de alimentación animal se reuniera, Italia decidió introducir en su legislación límites a la cantidad máxima de nitrato de potasio en la alimentación animal²³². La Comisión reaccionó e introdujo inmediatamente²³³ una propuesta que establecía, también, unos límites máximos a la cantidad de nitrato. Pero, la idea no fue bien vista por unos cuantos Estados miembros, entre ellos Países Bajos, cuyas empresas solían utilizar indiscriminadamente este tipo de nitrato. Ante la falta de viabilidad para sacar su propuesta adelante, la Comisión la retiró y contempló otra serie de medidas. Entre ellas figuraba solicitar el dictamen del Comité Científico de Alimentación Animal²³⁴, quien dictaminó a favor de incluir esta sustancia en la lista negra de no recomendables. Con este dictamen que corroboraba su opinión, y la de la República italiana, decidió volver a presentar la propuesta de inclusión del nitrato potásico en la lista negra de la Directiva.

El gobierno italiano decidió no esperar más al comité permanente y anunció el establecimiento de medidas de salvaguardia para prohibir la entrada a su territorio de alimentos para animales que contuvieran la ya mencionada sustancia. La Comisión, volvió a anunciar la presentación de su propuesta en el seno del comité, pero ya era tarde para evitar el inevitable conflicto. En ese mismo periodo, un camión de la empresa holandesa Denkvit fue bloqueado en la frontera italiana ya que su cargamento tenía unos índices de nitrato de potasio superiores a los permitidos por la legislación italiana, si bien cumplía los límites de la Directiva 74/63. Un ciudadano italiano inició las hostilidades. Presentó una demanda contra Denkvit por falta de cumplimiento del contrato de suministro de alimentos para sus

²³² La Directiva permitía este aspecto, ver artículo 5: “1. Cuando un Estado miembro considere que un contenido máximo establecido en el Anexo o que una sustancia o un producto no mencionado en dicho Anexo representa un peligro para la salud humana y animal, podrá provisionalmente reducir dicho contenido, fijar un contenido máximo o prohibir la presencia de dicha sustancia o de dicho producto en los alimentos para animales. Comunicará sin demora a los otros Estados miembros y a la Comisión las medidas que haya adoptado acompañando dicha comunicación de una memoria explicativa”. “2. De acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 10, se decidirá inmediatamente si debe modificarse el Anexo. En tanto no se adopte ninguna Decisión por el Consejo o por la Comisión, el Estado miembro podrá mantener las medidas que haya aplicado.”

²³³ El 6 de septiembre de 1976. Véanse las conclusiones del Abogado General Henri Mayras, sobre este asunto.

²³⁴ Creado por Decisión 76/791/CEE, de 24 de septiembre, relativa a la creación de un Comité científico de la alimentación animal (DOL 9 octubre 1976, núm. 279, pág. 35). Este Comité era únicamente consultivo. Se creó con el objetivo de que asesorase a la Comisión en “la elaboración y la modificación de las normas comunes que se refieren a la composición, las características de fabricación, el acondicionamiento y el etiquetado de los alimentos de los animales imponen el examen de problemas científicos y técnicos relativos en particular a la ganadería, a la protección de la salud y de la vida de los animales, a la calidad y a la salubridad de los productos de origen animal”.

animales. La demanda presentada por Carlo Tedeschi ante un juzgado italiano no tardó en convertirse en una cuestión prejudicial²³⁵.

La empresa holandesa Denkavit alegaba, entre otras cosas, que existía una contradicción entre el artículo 5 y el 10 de la Directiva, puesto que permitía que unas medidas transitorias se convirtieran en definitivas. Además, también podía darse el caso de que no se tomara ningún tipo de medidas, si el Consejo así lo decidía por mayoría simple y no proponía alternativas. En resumen, se ponía en tela de juicio el procedimiento de “*contre-filet*”. El Tribunal declaró que si bien era exacto que el Consejo podía rechazar la propuesta de la Comisión sin facilitar ninguna alternativa, también era cierto que “la Comisión queda competente para dictar, siguiendo el procedimiento previsto en el párrafo 4 (de reglamentación), cualquier otra medida que ésta estime apropiada”, es decir, el Tribunal no consideraba que existiera ningún “*contre-filet*”, desde el momento en que la Comisión puede volver a presentar una nueva propuesta, aunque sea totalmente nueva²³⁶. Según el Tribunal, no se produce “ninguna parálisis”, la Comisión presenta otra propuesta, y ahí termina el problema.

Lo importante de la Sentencia es que mediante otra interpretación muy flexible, ratificó la permanencia de los comités de reglamentación²³⁷. La Sentencia hay que entenderla a la luz de lo establecido en el preámbulo de la Directiva 74/63, según el cual “considerando que, para facilitar la ejecución de las medidas previstas, es conveniente prever un procedimiento por el que se establezca una estrecha cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en el seno del Comité permanente de la alimentación animal”. El mensaje implícito del Tribunal es que la Comisión está obligada a conciliar los diferentes intereses de los Estados miembros²³⁸. En palabras de Bergström, “se efectúa un giro desde el principio de delegación poderes hacia la obligación” que ésta entraña en la Comisión²³⁹. Una vez más la realidad se imponía al derecho: los comités de reglamentación nacidos desde 1970 habían sido un éxito, y el

²³⁵ Sentencia TJCE de 5 octubre 1977, Tedeschi contra Denkavit Commerciale s.r.l., Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1977, Carlo Tedeschi contra Denkavit Commerciale s.r.l., Asunto C-5/77, Rep. 1555.

²³⁶ “(55) However the commission still has jurisdiction to issue , in accordance with the procedure laid down in the first subparagraph of article 10 (4), any other measure which it considers appropriate ... (56) the final paragraph of article 10 therefore does not have the effect of paralysing the commission or of enabling the national measure adopted provisionally to be prolonged indefinitely”.

²³⁷ Ellen Vos, *50 Years of European Integration, 45 Years of Comitology*, op. cit. pág. 8.

²³⁸ En este sentido véase también la Sentencia 31 marzo 1977, Compagnie industrielle et agricole du comté de Lohaec et autres contre Conseil et Commission des Communautés européennes, Asuntos acumulados C-54 a 60/76, Rec. 1977 pág. 645, apartado 13, “que le conseil, eu égard aux particularités de ce marché, a instaure une coopération étroite entre les états membres et la commission au sein d'un comité de gestion pour pouvoir arrêter les mesures appropriées en cas de changement et de nécessité”.

²³⁹ Bergström, *Comitology: Delegation of powers in the EU*, op. cit. pág. 149.

Tribunal optó por ratificar su funcionamiento. En el capítulo referido al procedimiento de reglamentación se hará un estudio mucho más detallado de esta Sentencia, que, como hemos adelantado, dejó bastante perpleja a un amplio sector de la doctrina.

Omisión de dictamen por parte del comité

Una vez más un asunto surgido de la PAC llegó a la jurisprudencia, en forma de cuestión prejudicial²⁴⁰. El artículo 3 del Reglamento 974/71²⁴¹ del Consejo, sobre medidas de política de coyuntura que deben tomarse en el sector agrícola tras la ampliación temporal de los márgenes de fluctuación de las monedas de algunos Estados miembros, establecía en su artículo 3 que “si la divergencia contemplada en el apartado 1 del artículo 2 se aleja al menos de 1 punto del porcentaje elegido para la fijación anterior, la Comisión modificará las compensaciones en función de la modificación de la divergencia”. El artículo 6 del Reglamento 974/71 preveía que las disposiciones de aplicación se decidieran “según el procedimiento previsto en el artículo 26 del Reglamento 120/67 del Consejo²⁴², sobre la organización común de los mercados en el sector de los cereales, cuya última modificación la constituye el Reglamento 2434/70²⁴³, o, según el caso, el artículo correspondiente de los otros Reglamentos relativos a la organización común de los mercados agrícolas”. Es decir, mediante un procedimiento ordinario de gestión.

En aplicación del Reglamento 974/71, la Comisión adoptó el Reglamento 1380/75, de 29 de mayo de 1975²⁴⁴, que disponía, en su artículo 2, que “la referencia contemplada en el apartado 1 del artículo 2 el período, en la letra b), segundo guión, del Reglamento 974/71 se extiende del miércoles de una semana al martes de la semana siguiente”. Un año más tarde la Comisión adoptó el Reglamento 1356/76, de 11 de junio de 1976, relativo a las compensaciones monetarias y a los importes diferenciales aplicables en función de la evolución de la libra irlandesa y la libra inglesa, que preveía, en su artículo 1, que “por derogación ... del artículo 2 del Reglamento 1380/75, los elementos que sirven para calcular las compensaciones

²⁴⁰ Sentencia 14 diciembre 1978, N. G. J. Schouten BV contre Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, cuestión prejudicial, Asunto C-35/78, Rec. 1978 pág. 2543, ratificada por Sentencia 5 abril 1979, Dulciora SpA contre Amministrazione delle finanze dello Statu, Asunto C-95/78, Rec. 1979 pág. 1549.

²⁴¹ DO L 12 mayo 1971, núm. 106, pág. 1.

²⁴² DO 19 junio 1967, núm. 117, pág. 2269.

²⁴³ DO L 3 diciembre 1970, pág. 262, pág. 1.

²⁴⁴ DO L 30 mayo 1975, núm. 139, pág. 37.

monetarias determinadas en función de la evolución de la libra irlandesa y la libra inglesa y aplicables a partir del 7 de junio de 1976 siguen aplicándose durante el período que comienza el 14 de junio de 1976”. Algo que perjudicaba los intereses de la empresa Schouten, quien recurrió a los tribunales. Así las cosas, El Órgano colegiado Van Beroep Voor Het Bedrijfsleven planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales sobre la validez del Reglamento 1356/76 de la Comisión. Lo que hace que esta cuestión tenga interés, es que el último considerando del Reglamento impugnado establecía que el comité de gestión no había emitido dictámenes dentro del plazo señalado por su Presidente. Nos encontramos ante el primer asunto jurisprudencial de una norma de ejecución de la Comisión, sin dictamen del comité por no haberse emitido dentro del plazo fijado.

El Tribunal holandés planteó si una interpretación correcta de las disposiciones del artículo 26 del Reglamento 2727/75 del Consejo implicaba que, cuando el comité de gestión no se pronunciase sobre una propuesta de medida que se le había presentado, por una mayoría de 41 votos, la Comisión no estaba obligada a comunicar la medida al Consejo, es decir preguntaba si el Reglamento 1356/76²⁴⁵ de la Comisión no debía ser invalidado porque el comité de gestión no se había pronunciado a favor de la medida tomada por la Comisión, y que la Comisión no había comunicado al Consejo la medida tomada, de acuerdo con las disposiciones del artículo 26 del Reglamento no. 2727/75 del Consejo de 29 de octubre de 1975²⁴⁶. No cuestionaba la adopción de la norma, ya que de acuerdo al Reglamento 2727/75, el comité debía emitir su dictamen dentro del plazo señalado por el presidente. Lo que cuestionaba era la falta de información de la Comisión al Consejo. Una vez más las facultades del ejecutivo comunitario estaban en entredicho.

No obstante, no hubo sorpresas, y, una vez más, el Tribunal de Justicia se mostró tajante a la hora de defender el sistema de comités. Según la jurisprudencia, se desprendía del último considerando del Reglamento 1356/76 que el comité de gestión no había emitido el dictamen dentro del plazo señalado por su Presidente, es decir, tal y como he señalado anteriormente, nos encontramos ante el primer asunto jurisprudencial de una norma de ejecución de la Comisión, sin dictamen del comité por no haberse emitido dentro del plazo fijado, y más concretamente la obligación o no de informar al Consejo en este tipo de situaciones. El Tribunal no se alejó ni un milímetro de las disposiciones del artículo 26 del Reglamento

²⁴⁵ DO L 153, 12.6.1976, pág. 39.

²⁴⁶ DO L 281 de 1.11.1975, p. 1.

2727/75, según las cuales, sólo cuando la Comisión adoptara medidas no conformes al dictamen emitido por el Comité, debía comunicar estas medidas al Consejo. Concluyó que, “por lo tanto, la ausencia de un dictamen del Comité no afecta de ningún modo a la validez de las medidas adoptadas por la Comisión”. No debe escapársenos que una vez más el Tribunal de Justicia emitía una Sentencia favorable al status quo del sistema de comités. Es cierto que una Sentencia más restrictiva no hubiera puesto en tela de juicio el sistema en sí mismo, pero hubiera afectado una de las mayores armas de la Comisión. Imaginemos qué sucedería si el Tribunal hubiera dictaminado la obligación de información al Consejo, incluso en ausencia de dictamen. Hubiera concedido a los Estados un poder añadido, puesto que sería suficiente que dos o tres Estados se abstuvieran de tomar ninguna decisión en el seno del comité para ralentizar, e incluso bloquear las decisiones de la Comisión por “omisión”.

Competencia de órganos jurisdiccionales en el control de los actos ejecutivos

El Tratado en su redacción original era muy claro respecto a la competencia sobre el control jurisdiccional de los actos comunitarios. De hecho, el artículo 177 del Tratado daba competencias al Tribunal de Justicia para pronunciarse, con carácter prejudicial, tanto sobre la interpretación de los Tratados y de los actos de las instituciones comunitarias como sobre la validez de estos actos. No obstante, un acto adoptado por la Comisión, tomando de acto de base el Reglamento (CEE) 1697/79 del Consejo, de 24 de julio de 1979²⁴⁷, referente a la recaudación a posteriori de los derechos de importación o de los derechos de exportación que no hayan sido exigidos al deudor por mercancías declaradas en un régimen aduanero que suponga la obligación de pagar tales derechos, fue objeto de una decisión prejudicial en la cual el tribunal alemán (Finanzgericht de Hamburgo) preguntaba sobre la facultad de los tribunales nacionales para anular disposiciones de ejecución comunitarias.

De acuerdo al tribunal nacional, el mismo artículo 177 disponía, en su párrafo 2, que los órganos jurisdiccionales nacionales “pueden someter tales cuestiones al Tribunal de Justicia y, en su párrafo 3, que están obligados a hacerlo si sus decisiones no son susceptibles de recurso judicial de Derecho interno”²⁴⁸.

²⁴⁷ DO L 197 de 03.08.1979, p. 1

²⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost contra Hauptzollamt Lübeck-Ost; Asunto C-314/85.

El Tribunal fue tajante. Los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones eran susceptibles de recurso jurisdiccional de Derecho interno podían examinar la validez de un acto comunitario y, “si no estiman fundados los motivos de invalidez que las partes invocan ante ellos, desestimar estos motivos concluyendo que el acto es plenamente válido. En cambio, los órganos jurisdiccionales nacionales sean o no susceptibles sus decisiones de recurso jurisdiccional de Derecho interno, no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de los actos de las instituciones comunitarias. Esta solución viene impuesta, en primer lugar, por la exigencia de uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario. Las divergencias entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en cuanto a la validez de los actos comunitarios podrían, en efecto, comprometer la unidad misma del ordenamiento jurídico comunitario y perjudicar la exigencia fundamental de seguridad jurídica”.

En segundo lugar, la imposibilidad de los tribunales nacionales de invalidar actos comunitarios se imponía “por la necesaria coherencia del sistema de protección jurisdiccional establecido por el Tratado. Este ha instituido, en efecto, mediante sus artículos 173 y 184, por una parte, y 177 por otra, un sistema completo de tutela jurisdiccional y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones. Dado que el artículo 173 atribuye competencia exclusiva al Tribunal de Justicia para anular un acto de una institución comunitaria, la coherencia del sistema exige que el poder de declarar la invalidez del mismo acto, si se promueve ante un órgano jurisdiccional nacional, se reserve igualmente al Tribunal de Justicia”²⁴⁹.

Al margen de la delimitación de control jurisdiccional de los tribunales nacionales, lo cierto es que el control por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, mencionado ya por la Sentencia Köster, debía también encontrar un límite más claro. El Tribunal declaró desde un principio que su actuación debía limitarse a controlar (en el supuesto de discutirse los límites de un acto ejecutivo) si la actuación o el ejercicio de las facultades se había realizado conforme a Derecho y por consiguiente debía limitarse a examinar “si el acto cuya validez se discute no ha incurrido en **manifiesto error de apreciación**”²⁵⁰.

²⁴⁹Se citaba la sentencia de 13 de mayo de 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Rec. 1981, p. 1191), las competencias reconocidas al Tribunal de Justicia por el artículo 177 tienen esencialmente por objeto garantizar una aplicación uniforme del Derecho comunitario por los órganos jurisdiccionales nacionales.

²⁵⁰ Ver Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de junio de 1989. Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB) contra Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Asunto 167/88, ap. 29 “Hay que recordar que, tratándose de la evolución de una situación económica compleja, la Comisión disfruta, al respecto, de amplias facultades discrecionales y que este Tribunal de Justicia, al controlar si fue conforme a

Por otro lado, ¿Qué sucedía si el Representante de un Estado miembro ha votado a favor de una medida, y luego se arrepiente? ¿Está legitimado para recurrir dicha norma de ejecución? ¿Podía ser el asunto admisible por el Tribunal de Justicia? La respuesta es afirmativa. Por un recurso interpuesto el 31 de julio de 1978 contra el Consejo de las Comunidades Europeas, en virtud, del artículo 173 del Tratado CEE, el Gobierno de la República Italiana solicitó la anulación de las disposiciones relativas a una prima pagadera a los fabricantes de fécula de patatas, contenidas en los Reglamentos del Consejo 1125/78 de 22 de mayo de 1978²⁵¹, que modificó el Reglamento 2727/75²⁵² por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales, y el 1127/78 de 22 de mayo de 1978²⁵³, que modificó el Reglamento 2742/75²⁵⁴, relativo a las restituciones a la producción en el sector de los cereales y del arroz. Aquel Reglamento, después de haber recordado, en su último considerando “las dificultades que pesan sobre la industria fécula de patatas” y que “podrían provocar una perturbación del equilibrio en las industrias del almidón y la fécula”, previó en su artículo 2, la inserción en el reglamento de base para el sector de los cereales, una disposición que autorizaba el establecimiento de una prima a los fabricantes de fécula de patatas. En aplicación de esta disposición, se aprobó el citado Reglamento 1809/78²⁵⁵, de la Comisión, sobre procedimientos de pagos. En el asunto litigioso, el Consejo se oponía al recurso de Italia “en vista del voto positivo y sin reserva emitido por Italia en la adopción de los Reglamentos en cuestión por el consejo, así como por el representante italiano al comité de gestión “cereales” en el examen de las medidas de ejecución”. El Tribunal, sin embargo, estableció que “el párrafo 1 del artículo 173, del Tratado concede a todo Estado miembro el derecho a impugnar, mediante un recurso de anulación, la legalidad de todo Reglamento del Consejo, sin que el ejercicio de este derecho esté condicionado por las posiciones fijadas por los representantes de los Estados que forman el Consejo, en el momento de adopción del

Derecho el ejercicio de tales facultades, debe limitarse a examinar si el acto cuya validez se discute no ha incurrido en manifiesto error de apreciación (véase la sentencia de 25 de enero de 1979, Racke, 98/78, Rec. 1979, p. 69)”.

²⁵¹ DO L 142, 30-5-1978, pág. 21.

²⁵² DO L 281 de 1.11.1975, pág. 1.

²⁵³ DO L 142 de 30.5.1978, pág. 24.

²⁵⁴ DO L 281 de 1.11.1975, pág. 57.

²⁵⁵ DO L 205, de 29.7.1978, pág. 69. Ver considerandos, “Considérant que l'article 3 bis du Règlement (CEE) 2742/75 prévoit une prime a payer aux producteurs de fécule de pommes de terre; qu'il est nécessaire de préciser les conditions et les modalités de paiement de la prime précitée ...considérant que les mesures prévues au présent règlement sont conformes a l'avis du comité de gestion des céréales”.

Reglamento en cuestión”. En resumen, la postura del representante del Estado en el comité no elimina la posibilidad del mismo para interponer un recurso de anulación²⁵⁶.

El Parlamento comienza a cobrar protagonismo y la Comisión propone una modificación institucional: la Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión

Muy destacable es el hecho de que a partir de 1975, el presupuesto de las Comunidades comenzara a estar íntegramente financiado por recursos propios, con lo que el Parlamento acrecentaba sus poderes presupuestarios. Por ello, considerando que “el incremento de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo debía acompañarse de una participación eficaz de éste en el proceso de elaboración y de adopción de decisiones que dieran lugar a gastos o ingresos importantes a cargo o a favor del presupuesto de las Comunidades Europeas”, las instituciones firmaron la Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 4 de marzo de 1975²⁵⁷. Mediante esta Declaración se establecía un procedimiento de concertación entre el Parlamento Europeo y el Consejo con la participación activa de la Comisión. La concertación tendría lugar en el seno de una “comisión de concertación” que agrupaba al Consejo y a representantes del Parlamento Europeo (la Comisión también participaba en los trabajos). La finalidad del procedimiento era buscar un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo. Además, el procedimiento debía desarrollarse en un periodo de tiempo que no excediera de tres meses, “salvo en la hipótesis de que el acto en cuestión deba ser adoptado antes de una fecha determinada o si existiesen razones de urgencia, en cuyos casos el Consejo podrá fijar un plazo apropiado”. Así las cosas, cuando las posiciones de las dos instituciones fueran lo “suficientemente próximas, el Parlamento Europeo podrá emitir un nuevo dictamen, y posteriormente el Consejo decidirá definitivamente”.

El procedimiento podía aplicarse a los actos comunitarios de alcance general con implicaciones financieras importantes y cuya adopción no viniera impuesta por actos preexistentes. En el momento de presentar una propuesta, la Comisión debía indicar si al acto en cuestión podía, según su dictamen, serle de aplicación el procedimiento de concertación. Tanto el Parlamento Europeo, cuando emitía su dictamen, como el Consejo podían solicitar la apertura de ese procedimiento, es decir, la creación de una “comisión de concertación”, Como

²⁵⁶ Véase Sentencia 12 julio 1979, República de Italia contra Consejo de las Comunidades Europeas, Rec. 1979 pág. 2575, Asunto C-166/78, aps. 5 y 6.

²⁵⁷ DO C 89, de 22 abril 1975, pág. 1.

ya ha sido mencionado el párrafo precedente, lo que perseguía este procedimiento era buscar un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo. No hay que perder la perspectiva histórica de dicho Acuerdo. A pesar de que en el texto del Acuerdo se mencione “Parlamento Europeo”, el Tratado seguía catalogándolo de “Asamblea”, y, no era en absoluto considerada una institución legisladora.

Por su parte, la Comisión centró el debate de la estructura institucional en el equilibrio y distribución de poderes entre los poderes legislativos y ejecutivos. Llegó a formular tres propuestas o modelos a seguir, y lo curioso es que en todos ellos la Comisión desaparecía²⁵⁸. En el primer modelo se creaba un Gobierno Europeo, desarrollado del Consejo, que adquiriría “las responsabilidades ejecutivas y administrativas de la Comisión”. En el segundo y tercer modelos, la Comisión proponía la creación de un órgano colegiado de los Estados miembros y la creación de un “Comité de Ministros”, respectivamente. Lo destacable de estas propuestas es que la Comisión ya distingue hace treinta años el problema institucional en poder legislativo y ejecutivo, proponiendo una división clara entre ambos, aun a costa de su desaparición como institución. Por otro lado, sorprende que la Comisión a mediados de los setenta escribiera en una propuesta indicando que cedería sus labores ejecutivas a otro órgano, de tal manera que podría entenderse que la Comisión estaba convencida de que los poderes ejecutivos eran competencia exclusiva propia, y no del Consejo.

Preparativos para la segunda ampliación: el informe Fresco

A mediados de los setenta otros tres Estados solicitaron el ingreso en las Comunidades Europeas. Grecia, en 1975, y España y Portugal, dos años más tarde, presentaron sus respectivas solicitudes. Apenas habían pasado dos años desde la incorporación del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, y se había hecho evidente que toda ampliación traía consigo la necesidad de realizar ajustes institucionales. La Comisión se puso manos a la obra, y el 20 de abril de 1978 publicó su informe sobre el periodo transitorio y las implicaciones

²⁵⁸ Report of the Commission on European Union (25 June 1975). El informe arranca del encargo del Consejo Europeo de octubre de 1972 que pretendía ‘set (...) the major objective of transforming, before the end of the present decade and with the fullest respect for the Treaties already signed, the whole complex of the relations of Member States into a European Union’. También realizaba una interesante propuesta sobre la definición de competencias y actos legislativos, en concreto “Executive decisions on the utilization of the Union’s own instruments”.

institucionales de la ampliación²⁵⁹. En el informe, la Comisión sugería adoptar los cambios necesarios para evitar que con más Estados miembros, los procesos de decisión se hicieran cada vez más pesados y engorrosos. El Informe contenía dos puntos fundamentales, uno sobre la extensión del uso de la mayoría cualificada, y otro, sobre el ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión. Respecto al primero, la Comisión volvía a insistir en que los Estados debían renunciar a la utilización del veto o la unanimidad. Esto debía producirse inspirándose en el espíritu de la Cumbre de París de 1974, antes explicada, la cual se había convertido en un “código de conducta”, siempre en opinión de la Comisión. El informe era bastante atrevido ya que proponía modificar todos aquellos artículos del Tratados que obligaran a la unanimidad, particularmente el artículo 100, sobre armonización de la política comercial común.

Respecto a la extensión de las competencias de ejecución, la Comisión, como parte implicada, volvía a presentarse muy enérgica. Sostenía que, a pesar de grandilocuentes declaraciones, el Consejo seguía sin hacer un uso adecuado de las posibilidades de delegar poderes ejecutivos en la Comisión. Por ello, proponía, ni más ni menos, la reforma del antiguo artículo 155 TCEE (y el 124 del Tratado EURATOM) para permitir así a la Comisión desempeñar labores competenciales en ámbitos “administrativos” y “ejecutivos”, sin necesidad de autorización previa del Consejo. Literalmente, el informe señalaba que la reforma de los artículos era necesaria para “asegurar que la Comisión ejercerá labores administrativas y ejecutivas salvo que el Consejo disponga otra cosa”. Todo esto era estrictamente necesario de cara a la ampliación, y no era sino “introducir en el orden legal comunitario un método de acción, cuyo valor ha sido reconocido en varias declaraciones oficiales en el pasado”²⁶⁰. Pero, dándose cuenta de que una propuesta como esa tenía muy pocos visos de prosperar, la Comisión aclaraba ciertos aspectos y en absoluto, tranquilizaba a los Estados, significaba que quisiera abrogarse la competencia exclusiva en la ejecución normativa, sino solamente en aquellos temas considerados no sensibles por los Estados miembros. Éstos, aseguraba el informe, seguirían ostentando el poder de ejecución directa. Incluso en aquellos casos en que la Comisión fuera competente, podría continuarse con el sistema de comités compuestos por representantes estatales, “de acuerdo a los procedimientos habituales”. La novedad entonces,

²⁵⁹ Bulletin EC Supplement 2-1978. Llamado Informe Fresco.

²⁶⁰ La Comisión se refería al Comunicado de jefes de Estado de París de diciembre de 1974. Véase apartado sobre el Informe Tindemans.

era que la Comisión daba una señal: no proponía la eliminación del sistema de comités, lo que proponía era, limitarlo, tal vez en la misma medida que aumentaba su capacidad ejecutiva.

El Informe de los Tres Sabios

Poco después de la publicación del informe de la Comisión, el Consejo Europeo reunido en Bruselas encargó a un comité de sabios la elaboración de un informe con el objetivo de formular propuestas para los ajustes necesarios para prepararse para la ampliación, de la maquinaria y procedimientos de las instituciones. La idea fue del presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing, quien a la postre presidiera el “consilium” encargado de redactar la propuesta de Constitución Europea. El mandato del Consejo tenía dos premisas o límites: las propuestas que se incluyeran no debían proponer ningún cambio o modificación de los Tratados, y, en segundo lugar, dichas propuestas debían poder implementarse “rápidamente”²⁶¹. Aunque los propios autores reconocían que no se habían ceñido a dicho mandato²⁶².

Los obstáculos en los avances en las Comunidades Europeas no había que buscarlos en el entramado institucional, sino en la falta de voluntad de los Estados²⁶³. El principal obstáculo era político y económico, si bien, admitía el informe, una maquinaria y unos procedimientos engorrosos nunca iban a facilitar la tarea. Los “sabios” comenzaban haciendo un balance de la década, resaltando puntos positivos y negativos. Entre los positivos, la consolidación de un “nuevo orden legal” que representaba todo un reto en el orden jurídico internacional, además de la consecución del mercado interior para gran parte de los productos, destacando entre ellos, los agrícolas, industriales, capital y servicios. También había un balance institucional

²⁶¹ *Report on European Institutions*, Presented by the Committee of Three to the European Council (October 1979). [s.l.]: Council of the European Communities, 1980. 86. Véase el primer párrafo, “On 5 December 1978 the European Council entrusted us with a mandate to consider adjustments to the machinery and procedures of the Community institutions ... First, we understood the mandate to mean that we should not make proposals which demanded Treaty amendment. Secondly, we regarded the European Council’s reference to ‘specific proposals... which may be implemented swiftly’ as a determining factor in deciding the character of the proposals we should make.”

²⁶² Los “Tres Sabios” eran Barend Biesheuvel, antiguo Primer Ministro de Países Bajos y miembro del Parlamento Europeo, Edmund Dell, antiguo Ministro de Comercio del Reino Unido y Robert Marjolin, antiguo Vice-Presidente de la Comisión Europea.

²⁶³ Véase primer capítulo, “If the general agreements on directions for progress have not been translated into specific action programmes, genuine new 'common policies', it is not because the forums for discussing them were absent. The reasons lie rather in political circumstances and attitudes that sometimes produced conflicting conceptions of the right way forward, and sometimes produced no clear conception at all”.

positivo, al haber demostrado una “capacidad para el crecimiento e innovación”. Se recogen datos significativos: durante el periodo 1975-1978, la Comisión había presentado 2798 propuestas legislativas al Consejo, el cual, había rechazado 212. El Consejo, por su parte, había aprobado 2481 disposiciones legales. Pero, no todo era positivo. Entre los puntos negativos, destacaban las lagunas en la ejecución de los Tratados, especialmente en las políticas de transporte, libertad de circulación de capitales y servicios financieros. Esto creaba una clara inseguridad en la aplicación del acervo. La necesidad de delimitar claramente las competencias de las Comunidades saltaba a la vista. En cuanto a los aspectos negativos en el plano institucional, la nota predominante era el embrollo en la toma de decisiones²⁶⁴. El informe consideraba un hecho que la Comisión había “declinado autoridad” y, junto con el Consejo, estaban perdiendo el control a merced de una autoridad cada vez más fragmentada.

El informe de los sabios hace especial hincapié en el Consejo. Además de volver a plantear un uso mucho más extensivo de la mayoría cualificada (una constante en todos los informes y declaraciones, como podemos comprobar²⁶⁵), se considera que el segundo gran obstáculo o “*lourdeur*” es “el actual método de realizar las tareas: el fracaso en la búsqueda de un nivel apropiado para la toma de decisiones, y el fracaso al distinguir entre cuestiones principales y menores y la utilización de los procedimientos más económicos para regular los mismos”. El Consejo debería hacer extensiva la delegación de poderes puesto que “hoy en día intenta decidir sobre muchas cuestiones menores, técnicas o de naturaleza recurrente”. La novedad es que se conciben dos tipos de soluciones, una, delegar en “la propia maquinaria del Consejo” decisiones de escasa relevancia política. La segunda solución, y más relevante para este estudio, es “la más clásica”, es decir, delegación de poderes en la Comisión.

Respecto a esta segunda opción, existen varias posibilidades en la delegación de competencias en la Comisión. La delegación puede implicar la “entrega franca”²⁶⁶ o delegación completa de una tarea, o el establecimiento de un procedimiento por el cual la “Comisión toma decisiones cotidianas previa consulta a representantes de Estados miembros, citando como ejemplo los comités de gestión. Si bien los dos tipos de delegaciones debían seguir funcionando, el

²⁶⁴ El informe utiliza la expresión “cumbersome” o su variante francesa “*lourdeur*” más de una docena de veces al referirse a los procedimientos de toma de decisiones.

²⁶⁵ El informe sugería una revisión del “Compromiso de Luxemburgo”. Si un gobierno decidía oponerse a alguna medida debería “decirlo de una manera clara y explícita, y adquirir la responsabilidad de las consecuencias de dicha oposición en nombre de su gobierno”.

²⁶⁶ Véase texto original, pág. 26, “Delegation may involve the straightforward handing over of a task or the establishment of a procedure whereby the Commission takes day-to-day decisions in consultation with representatives of Member States (i.e. ‘management’ and other similar committees”.

informe destacó las dificultades que habían surgido con el establecimiento de procedimientos de gestión en determinadas políticas. Lo realmente atrevido del informe es que dio una explicación clara sobre los problemas de la delegación de poderes en la Comisión: “la preocupación que ha causado los problemas en casos específicos no es difícil de entender. Cuando la Comunidad da nuevos pasos en una nueva política, los Estados encuentran muy difícil prever todos los problemas que pueden surgir en la ejecución; al parecer, las pequeñas decisiones de ejecución pueden crear dificultades políticas o cambiar el impacto de una política determinada de manera imprevista”. De ahí la renuencia de algunos Estados a delegar poder alguno de implementación a la Comisión, salvo que pueda ser acordado algún tipo de procedimiento de emergencia para tratar los asuntos sensibles. La conclusión del informe era profética: o se elimina la preocupación de los Estados miembros o no será posible establecer un sistema de delegación de competencias en la Comisión.

Según los “sabios”, el acercamiento a “este difícil problema” debía ser triple:

- En áreas donde los poderes ya han sido delegados a la Comisión, las disposiciones anteriores deben seguir aplicándose. No podía haber ninguna vuelta atrás en el grado de independencia alcanzado por la Comisión, especialmente en la Política Agrícola Común.
- Debían encontrarse “diferentes requerimientos operacionales” en aquellas áreas donde se pudiera delegar más poderes en la Comisión, es decir, la presión que podía sufrir la Comisión en el seno de los comités de gestión de la PAC, era “diferentes de las exigencias de un Comité de Legislación, el Comité de Progreso Técnico, etc.” y por ello Comisión y Consejo debían definir los distintos procedimientos. Proponía que “cada nuevo Reglamento” estableciera la fórmula de delegación.
- En aquellos supuestos donde los Estados miembros muestren preocupaciones o prevean problemas en el ejercicio de poderes delegados, la Comisión “debería prepararse a llegar a un acuerdo político con el Consejo”. Siempre debía existir la

posibilidad de poder llevar las propuestas conflictivas al seno del Consejo, para que éste decidiera. Es decir, el control del Consejo debía mantenerse intacto²⁶⁷.

Ninguna de las propuestas era revolucionaria, pero es que ya advertía este informe que la mayor parte de las veces las soluciones no pasaban por describir nuevas fórmulas, sino por aplicar viejas fórmulas correcta y eficazmente. La Comisión era considerada la piedra angular, “sin ella no existirían las Comunidades” se afirmaba, y su función era triple: iniciativa legislativa, guardiana de los Tratados y designada por el Tratado como “brazo ejecutivo”, no sólo de las decisiones del Consejo, sino también de medidas cotidianas necesarias para el funcionamiento de las políticas comunes. A pesar de ello, los “sabios” consideraban que la Comisión estaba en claro declive, principalmente por un exceso de burocracia, aunque tampoco ayudaba la complejidad institucional de toma de decisiones. Según el informe, este declive había tenido efecto en la ejecución o implementación de diversas políticas, aunque no se paraba a detallar ninguna de ellas. Después de sugerir unos ajustes orgánicos, como por ejemplo, la reducción de comisarios, la Comisión debía continuar siendo “la institución ejecutiva por naturaleza”, haciendo especial hincapié en la Política Agrícola Común²⁶⁸.

En resumen, ante la inminencia de una nueva ampliación, las propuestas concretas eran tres:

- Utilización más frecuente de la mayoría en la toma de decisiones, especialmente en aquellas no fundamentales
- Depositar más poder en jerarquías más bajas del Consejo, como podía ser el Coreper
- Más delegación de poderes ejecutivos en la Comisión

²⁶⁷ En este sentido es interesante la interpretación que hizo la jurisprudencia sobre el papel de los Estado miembros en los procedimientos de comitología. De acuerdo a la Sentencia de 26 de febrero de 1976 (asuntos acumulados C-88-90/75) “además de las tareas que se le confíen específicamente, el Comité de Gestión, a tenor del artículo 41 del Reglamento, podrá examinar cualquier otra cuestión planteada por su presidente, bien por iniciativa de éste último, bien a instancia del representante de un Estado miembro; que de este modo resulta que el marco de organización del Reglamento n° 1009/67 reserva a todo Estado miembro la posibilidad de tomar, junto con las Instituciones comunitarias, las iniciativas adecuadas, en los plazos más breves posibles...” (ap. 13).

²⁶⁸ Véase capítulo IV sobre Comisión y su función de gestión; “The principle needs to be affirmed yet again that the Commission is the natural executive organ of the Community. It has already come to exercise very wide management powers — the day-to-day running of the CAP would be inconceivable without it — and it has exercised them well. As Community activities become more detailed and more wide-ranging, the need to distribute administrative burdens to the organs best qualified to bear them becomes more acute. The Council in particular cannot afford to add to its already oppressive burden of work; and in our last chapter we have suggested some ways in which the remaining obstacles to further delegations to the Commission might be overcome”.

A raíz de una interpelación del diputado M. Lange, la Comisión de presupuestos del Parlamento se interrogó sobre las atribuciones que algunos comités de gestión en el ámbito agrario habían adquirido y, si éstas eran o no compatibles con el artículo 205 TCEE²⁶⁹. El parlamento produjo un interesante informe de opinión sobre este asunto, siendo el diputado Michael Shaw nombrado ponente²⁷⁰. En primer lugar, el informe parte de la base de una **jerarquía de normas**. En la cumbre de la pirámide *kelseniana* se encuentran los Tratados, a los que siguen las medidas adoptadas en aplicación directa de los mismos (derecho derivado), seguida de las medidas de ejecución del derecho derivado (a las que denomina “legislación terciaria”)²⁷¹. La diferencia fundamental entre legislación derivada y terciaria es que, el responsable de la primera es el Consejo, mientras que en las medidas de ejecución (“terciaria”) el principal responsable es el Consejo, o bien la Comisión, en virtud del artículo 155 del Tratado.

La evolución institucional favoreció la creación de organismos no previstos en el Tratado. De hecho, en clara referencia a los comités Shaw consideraba que “el Consejo ha podido controlar permanentemente la manera en la que la Comisión desarrollaba los poderes que le habían sido delegados”. La terminología era ya idéntica a la que se aplicará en la primera Decisión de comitología de 1987. De hecho, el informe explicaba brevemente el funcionamiento de los mismos. Los comités consultivos estaban formados por representantes de los Estados miembros (nombrados por el Consejo). Los de gestión debían emitir su dictamen y aprobarse por mayoría cualificada y en caso de imposibilidad de obtención de dictamen, la Comisión podía adoptar las medidas. En caso de rechazo, la Comisión lo trasladaba, quien debía decidir por mayoría cualificada en un plazo (normalmente un mes). El procedimiento de reglamentación era el que establecía un procedimiento de “*filet*” (net), que operaban igual que los de gestión “en caso de dictamen positivo”. Si era contrario o “no emite dictamen” la Comisión lo remitirá al Consejo, quien deberá adoptar una decisión en un plazo

²⁶⁹ « La Commission exécute le budget, conformément aux dispositions du règlement pris en exécution de l'article 209, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués ».

²⁷⁰ PE 47.798/Partie B, de 10 mars 1977, report sur la compatibilité des comités de gestion avec l'article 205 du traité instituant la CEE Partie B : Exposé des motifs.

²⁷¹ Günther F. Schäfer, Georg Haibach and Alexander Türk, *Policy Implementation and Comitology Committees*, pág. 46, “Kelsen’s theory makes it possible to understand the link between basic act and implementing act in the EC legal system. The Council can only adopt norms that delegate powers to the Commission, if a higher-ranking norm allows it to do so. Article 202 3rd indent contains the norm that authorises the Council to delegate implementing powers to the Commission”.

concreto (normalmente tres meses), y si no puede adoptar una decisión, la Comisión adopta la medida. También explicaba el funcionamiento del procedimiento “*contre-filet*” (safety net), según el cual si el Consejo no podía adoptar ninguna medida pasados los tres meses, la Comisión pondría en marcha su propuesta, si bien el Consejo podía rechazarla por mayoría simple.

¿Las facultades de ejecución de la Comisión eran originarias de acuerdo a una posible interpretación del artículo 205 del Tratado o, por el contrario, estaba sujeta a las condiciones de delegación del Consejo de acuerdo al artículo 155? Esta respuesta llegaría de la mano del Tribunal...pero 18 años más tarde²⁷². Por desgracia, el informe se adentraba a evaluar las diferentes competencias de cada institución en materia presupuestaria, dejando bastante de lado el hecho comitológico²⁷³. No obstante, el informe realiza una radiografía de la comitología en 1976, en materia agrícola. De 1841 medidas propuestas por la Comisión ese año, los 26 comités existentes sólo se pronunciaron una vez en contra, y, en 132 ocasiones no emitieron dictamen. Según el Parlamento, la proporción ínfima de votos en contra indica que la Comisión está forzada a modificar sus propuestas antes de la votación para asegurarse la aprobación. Por este motivo en ocasiones “la medida aprobada puede ser radicalmente diferente al del proyecto original”.

Precisamente, en los presupuestos de dos años más tarde podemos encontrar valiosa información sobre las actividades de los comités. Los presupuestos para 1979 destinaban varios millones a “comités”, dentro de la partida presupuestaria número 251²⁷⁴. Este crédito se destinaba a hacer frente a los gastos de viaje y de estancia y a los gastos accesorios de los expertos convocados en el marco del funcionamiento de los comités instituidos por el Tratado

²⁷² Véase epígrafe “Ejecución en materia presupuestaria, ¿competencia directa o delegada de la Comisión?”

²⁷³ El informe se detenía a considerar la legalidad de los comités de gestión en facultades de gestión presupuestaria. Ello dependía del enfoque que se considerara. Si la gestión presupuestaria se consideraba un “acto independiente, toda medida suplementaria, de carácter legislativa, era superflua”. Los poderes de la Comisión serían absolutos. Sin embargo, bajo un prisma de considerar el presupuesto como un acto vinculante, las consecuencias prácticas variaban, puesto que el Consejo debería aprobar primero un marco legal que permitiera a la Comisión ejecutar medidas presupuestarias. Ante la falta de tales medidas, los actos de la Comisión podrían considerarse nulos. En este caso, considera el ponente, se entendería que existe obligación de agotar todas las partidas presupuestarias. Sin embargo, si se considera el presupuesto como un “techo de gasto”, esa obligación de agotar los créditos no existiría. El Parlamento era contrario a la visión que la Comisión tenía del presupuesto como un “acto independiente”. Consideraba que el artículo 205 no le otorgaba semejante facultad, puesto que colocaría a la Comisión con un poder casi omnímodo. El informe también criticaba a los autores del Tratado que no entendía “porqué habían limitado tan escrupulosamente los derechos del Parlamento en el procedimiento presupuestario”.

²⁷⁴ 79/81/ECSC, EEC, Euratom: Final Adoption of the general budget of the European Communities for the financial year 1979 (DO L 31 enero 1979, núm. 23, pág. 1). Véase partida 251.

y los reglamentos (bien del consejo, o sea de la comisión). También tenían la función de cubrir los gastos suplementarios de las reuniones celebradas, “en la medida que no pudieran ser cubiertos por la infraestructura existente (en las sedes provisionales de las instituciones o en las oficinas situadas fuera de éstas)”. Incluía, a su vez, los gastos de viajes de los funcionarios de los Estados miembros que debían desplazarse a Bruselas para el desarrollo de reuniones de diversos comités. Obviamente, lo anterior nos indica que dentro de esta partida no vamos a encontrar únicamente comités de comitología, sino que se incluyen los creados por los Tratados y aquellos asesores o científicos que hayan sido creados tanto por el Consejo como la Comisión.

La línea presupuestaria se dividía en cuatro grupos. El primero de ellos englobaba a expertos gubernamentales y “otros” que se beneficiaban de reembolso de gastos de viaje y estancia. Dentro de este primer grupo, se incluían aquellos creados por los Tratados, como el Comité Monetario, Comité del Fondo Social Europeo, Comité Consultivo de Transportes, así como otros comités científicos (por ejemplo, el de la pesca, la alimentación humana y la animal). En total cubría los gastos de los miembros de once comités. En segundo grupo, incluía en reembolso de gastos a “expertos no gubernamentales”, que también se beneficiaban de reembolso de gastos de viaje y estancia. La práctica totalidad de estos comités habían sido creados por la Comisión con una función claramente asesora. Dentro de los casi cuarenta comités destacan: los Comités consultivos profesionales concernientes a la Política Agraria (cereales, tabaco, alcohol...), los Comités consultivos paritarios sobre los problemas sociales (dentro de transportes por carretera y marítimos, pesca...) o el Comité consultivo veterinario. Pero, lo más destacable es encontrar, dentro de este grupo el Comité de gestión de los mercados de los transportes ferroviarios, por camino y por vía navegable.

Dentro del tercer grupo encontramos aquellos expertos gubernamentales que se beneficiaban únicamente del reembolso de gastos de viaje. No todos estos comités, cerca de ochenta, eran de comitología. También encontramos multitud de ellos que son consultivos, como el Comité consultivo de posiciones dominantes en el sector del transporte, o comités Euratom como el de coordinación de reactores rápidos. Pero, lo importante de este grupo es que encontramos la práctica totalidad de comités de comitología. Uno de los apartados indica que se encuentran dentro de este grupo los Comités de gestión de las organizaciones comunes de los mercados agrícolas, y nos encontramos con veinticuatro comités de este tipo, alguno de ellos, como el

de las bananas, todavía sin ser creados, pero con previsión de serlo²⁷⁵. Por supuesto también nos topamos con otros comités tanto de gestión, como de reglamentación, como pueden ser el Comité Permanente Fitosanitario, el Comité Permanente de Alimentación Animal o el Comité Permanente Veterinario.

El cuarto, y último grupo, incluye aquellos comités que compuestos por expertos gubernamentales y “otros”. Los primeros sólo se benefician del reembolso de los gastos de viaje, mientras que los segundos, también se les sufraga los gastos de estancia. Los más destacables en este grupo son aquellos comités para la adaptación del progreso técnico, cuya creación despertó polémica entre el Consejo y el Parlamento Europeo (como ejemplo cabe citar, los de Vehículos a Motor, Substancias y Preparados Peligrosos, Colorantes para Medicamentos, Generadores de Aerosoles o Instrumentos de Medición y Control). Dentro de la casi treintena de comités no vemos ninguno del ámbito agrícola, y la mayoría con comités consultivos. De todos modos, lo más interesante de estos presupuestos de 1979, es que una vez más se muestra un listado completo de más un centenar de comités, de los que un tercio son de comitología, demostrando así la consolidación del sistema de competencias delegadas en la Comisión, aunque lejos de los casi tres centenares de comités de comitología que existirían tres décadas más tarde.

A finales de la década de los años 70 se puede afirmar que la Comisión Europea no estaba realmente preparada para asumir el trabajo que iba a acarrear la incorporación de nuevas políticas y, por ende, la extensión de las medidas de ejecución. En 1979 la Comisión contaba con 8.300 funcionarios, de los que un cuarenta por ciento estaban destinados a labores de interpretación o traducción. Además, la composición multinacional de los empleados públicos, con inercias y metodologías muy dispares no facilitaba, en este primer momento, la buena coordinación²⁷⁶. Por si esto fuera poco, desde la primera ampliación el número de

²⁷⁵ La lista completa incluye: “Comités de Gestion des Organisations Communes des Marchés Agricoles: Céréales et Produits Transformés (Plus Le Riz), Sucre, Oléagineux, Matières Grasses, Lin et Chanvre, Conserves, Viande Porcine, Fourrages Déshydrates, Alcool Ethylique d'origine Agricole, Viande Bovine, Produits Laitiers, Houblon, Bananes, Floriculture, Semences, Viande Ovine, Isoglucose, Oeufs et Volailles, Fruits et Légumes, Vin, Pêche, Pommes de Terre, Tabac, Vinaigre”.

²⁷⁶ Véase Proposition de réforme de la Commission des Communautés européennes et de ses services (24 septembre 1979), llamado Informe Spierenburg. Lo curioso de este informe es que tan sólo en una frase cita las labores de ejecución normativa de la Comisión, “Elle a aussi des responsabilités de gestion dans d'importants domaines de l'activité communautaire”. El informe fue citado en varias ocasiones por el Comité de los Tres sabios citado anteriormente, pero su contenido se ciñe en exclusiva a mejoras orgánicas de la Comisión.

comisarios había aumentado a nueve, al igual que el Tribunal de Justicia el Parlamento Europeo había pasado de 142 a 198 escaños (410 en las primeras elecciones directas de 1979). Todo esto tuvo repercusiones en la actividad presupuestaria, amén de otros problemas logísticos.

Por otro lado, la creación de comités, grupos de trabajo, comisiones consultivas etc., fue incrementándose a un ritmo vertiginoso. Si en 1977 se había negado a elaborar un listado completo²⁷⁷, en 1980 a requerimiento del “Parlamento, universidades y otros actores afectados por la actividad de las Comunidades” elaboró una lista cerrada de los comités que “ayudan al Consejo y a la Comisión en su trabajo”. Entre el listado se encontraba clasificado en dos grandes grupos, grupos que no necesitaban ser consultados durante los actos preparatorios y los que si debían ser consultados. En total la Comisión listaba 227 comités en total, de los cuales únicamente 84 correspondían al entramado comitológico (15 comités consultivos, 27 de gestión y 43 de reglamentación²⁷⁸). Hay que destacar que mientras la mayoría de los comités de gestión operaban en el ámbito agrícola (25 de 27), apenas dos de los 43 de reglamentación operaban en el mencionado ámbito²⁷⁹, confirmando que la utilización de comités excedió la PAC y se extendió a gran parte de las políticas durante la última década.

El balance de los años setenta es agrí dulce. En el plano legislativo y político el avance es nulo. Los celos de los Estados miembros siguen tan latentes como siempre, y se hace imposible ningún paso adelante. Tal y como señalaron los “sabios”, mientras que los Estados consideraran la delegación de poderes en la Comisión una amenaza, cualquier avance resultaría imposible. Fue curiosa su manera de plantear la cuestión en diversos momentos. En el informe de la Comisión sobre la Unión Europea de 1975, antes citado, los Estados debían mostrar “solidaridad interna y externa”, siendo una de las expresiones máximas de esta última la delegación de poderes ejecutivos. Los tres “sabios” por su lado apelaban a la solidaridad “activa y pasiva”, es decir, si un Estado se veía en dificultades debido a la implementación de medidas, había que mostrarse comprensivo con él, pero tampoco había que olvidar que los

²⁷⁷ Véase Question écrite 1318/77, de Gert Petersen à la Commission des Communautés européennes, sur Commissions, comités de gestion etc. En la respuesta, la Comisión reconoce que es prácticamente imposible hacer un listado de todos los grupos, comisiones, comités etc. que existen “puesto que ello supondría un trabajo de una importancia nada proporcional con el resultado pretendido”.

²⁷⁸ List of Council and Commission committees, European Commission. Bulletin of the European Communities, Supplement 2/80. Este Informe es el primer texto de la Comisión donde se describe los términos “filet” y “contre-filet”.

²⁷⁹ Por ejemplo, Committee on External Trade Statistics, Textile Committee, Quality of Fresh Waters suitable to Support Fish Life etc.

Estados debían esforzarse lo máximo para no entorpecer más de la cuenta el desarrollo de la vida comunitaria. La solidaridad, pues, era clave para el desarrollo de la comitología. Todos sabían que el correcto o incorrecto desarrollo de las Comunidades seguía pasando por la buena disposición y voluntad de los Estados.

Pero, ante la inactividad legislativa y una actividad política que no pasaba de las grandilocuentes propuestas de diferentes informes, la jurisprudencia cogió las riendas, y asentó y consolidó el sistema de delegación de competencias basado en procedimientos de comités. Hemos podido observar que en alguna ocasión tuvo que matizar criterios para hacer encajar en el derecho comunitario un sistema que era clave, en otras palabras, el Tribunal jugó un papel vital en la consolidación del sistema de delegación de poderes en la Comisión. La jurisprudencia creada en Sentencias como Köster o Tedeschi siguen hoy en día plenamente vigentes, algo que afirma su importancia. El Tribunal entendió claramente que el sistema de comités era el único medio factible y viable de desarrollar las medidas de ejecución. En mi opinión, si sus fallos hubieran estipulado que, de acuerdo al antiguo artículo 155, las competencias de ejecución correspondían en exclusiva a la Comisión sin la posibilidad de control por parte del Consejo y los Estados, las Comunidades Europeas no hubieran alcanzado el nivel de desarrollo del que disfrutamos hoy en día.

Comienzan los 80: Nuevas ampliaciones y nuevos informes

El 1 de enero de 1981 Grecia entra a formar parte de las Comunidades Europeas. Con cada nueva ampliación se hacía necesario ajustar la composición de los comités existentes, es decir, desde esta fecha todos estarían formados por diez representantes de Estados miembros. El Tratado de adhesión preveía la actualización de diversos comités, especialmente los creados en los Tratados y otros científicos o técnicos²⁸⁰. En el caso de los comités de comitología, no se precisaban muchos ajustes. En la mayor parte de los casos los actos de creación de estos comités se habían anticipado a las ampliaciones y a la hora de disponer su composición tan sólo se mencionaba a representantes de los Estados miembros. Por ejemplo, el primer artículo de la Decisión por la que se creó un Comité veterinario permanente, disponía que estaría

²⁸⁰ DO L 19 de noviembre 1979, núm. 291, pág. 49. El artículo 142 del Acta de Adhesión establecía que la composición de los Comités citados en el Anexo X sería actualizada, por ejemplo, Comités como el Científico de Cosméticos (Decisión de la Comisión 78/45/CEE, de 19 de diciembre, DOL 17 enero 1978, núm. 13) .

“integrado por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión”. Por consiguiente, no era necesario efectuar ninguna modificación o adaptación.

Un nuevo informe vuelve a alentar el espíritu de reformas en las Comunidades Europeas. El informe (también llamado Plan) Genscher-Colombo (Hans Dietrich Genscher, Ministro de Asuntos Exteriores alemán y de su homólogo italiano Emilio Colombo) presentado en el Consejo Europeo de Londres de 27 de noviembre de 1981 hablaba de proyecto de “Acta Europea” y “reafirman su voluntad política de desarrollar el conjunto de las relaciones de sus Estados y de crear una Unión Europea”...“la Unión Europea que debe realizarse por etapas constituye una unión siempre más estrecha de pueblos y de Estados europeos basada en una solidaridad real y eficaz y en intereses comunes, que repose en la igualdad de los derechos y obligaciones de sus miembros”. Entre otras cosas, proponía una armonización y uniformización de aspectos de la legislación de los Estados miembros con el propósito de reforzar la conciencia europea común del derecho y de crear la unión jurídica, algo que lógicamente iba a necesitar de un ejecutivo comunitario fuerte. A su vez propuso la extensión de competencias de las Comunidades en nuevas áreas y volvió a exigir la extensión del voto por mayoría en el Consejo.

Después de afirmar que el Parlamento debía tener más protagonismo, los jefes de Estado y de gobierno subrayaron la importancia particular que correspondía a la Comisión “como guardiana de los tratados de París y de Roma y como una fuerza impulsora en los procesos de integración europea... además de sus tareas y competencias tal como las estipulan los tratados de París y de Roma, la Comisión aconseja y apoya al Consejo europeo con propuestas u opiniones y asiste a sus reuniones”. Aunque expresamente no mencione las competencias de ejecución, es obvio que los jefes de Estado optaban por una Comisión con competencias robustas en este sentido. De todos modos, a pesar de que los Altos Representantes de los Estados miembros, fueron “conscientes de la gran importancia política que ellos le otorgan a esta Declaración común” y comprometerse a “actuar de acuerdo a su voluntad”, hubo que esperar cinco años a que esto pudiera plasmarse en el Acta Única.

El contexto en el que se redacta este plan era complejo. No es casualidad que un informe redactado por dos ministros de asuntos exteriores volviera a poner sobre la mesa la necesidad de la extensión de la mayoría cualificada. Con la llegada de Margaret Thatcher en 1979, la política del Reino Unido respecto a las comunidades se endureció. Una de las primeras

exigencias fue el famoso “*Give us our money back*” en clara referencia, al hecho de que la mayor parte del presupuesto de la UE se destinaba a financiar la Política Agrícola Común (PAC), de la que el Reino Unido se beneficiaba muy poco debido a que su sector agrícola era muy pequeño (en términos de porcentaje sobre el PIB), que terminó el llamado “cheque británico”²⁸¹. La chispa se enciende cuando, en 1982, el Reino Unido pretende bloquear la decisión de aumentar el gasto en la política agrícola, apelando al Compromiso de Luxemburgo. Pero, habían transcurrido más de quince años y el panorama no era el mismo. En esta ocasión la presidencia holandesa del Consejo no echó marcha atrás, y, siguiendo el espíritu del informe de los “sabios”, decidió seguir adelante con la propuesta que fue aprobada, a pesar del voto contrario de británicos, daneses y griegos²⁸². Francia, otrora defensora a ultranza del derecho a veto, dio un giro de 180 grados a la interpretación del Compromiso de Luxemburgo, es decir, los intereses vitales de un Estado miembros no podían contraponerse contra intereses vitales de otro, al ser la política agrícola vital para los galos, el veto de los británicos podía no ser reconocido²⁸³.

Con la inminente adhesión de los Estados español y portugués, la Comisión redacta sendos informes, de 3 de diciembre de 1982 y 1 de marzo de 1983, en los que vuelve a plantear, una vez más, la extensión de la mayoría cualificada en el Consejo, así como la reforma del antiguo artículo 155 del TCEE, para que constara de una manera clara las competencias de la Comisión en la ejecución normativa.

Preámbulo del Acta Única: Declaración Solemne de Stuttgart

La Declaración Solemne de Stuttgart de 1983²⁸⁴ puede ser considerada el preámbulo del Acta Única Europea. Este texto, elaborado sobre la base del informe Genscher-Colombo, se combina con declaraciones de los Estados miembros sobre los objetivos que deben lograrse en cuanto a las relaciones interinstitucionales, las competencias comunitarias y la cooperación

²⁸¹ Este descuento fue finalmente negociado por Margaret Thatcher en 1984 como mecanismo de compensación. El gasto agrícola representaba el 75% del presupuesto comunitario cuando el cheque fue introducido; en la actualidad supone en torno al 40%. Véase <http://www.euro-know.org/dictionary/t.html>
o <http://www.learneurope.eu/index.php?cID=352>.

²⁸² En señal de protesta decidieron no acudir a la votación. Véase por ejemplo, el Reglamento 1452/1982, del Consejo, de 18 de mayo, estableciendo los precios del cereal para 1982-83 (DO L 14 junio 1982, núm. 164, pág. 6).

²⁸³ Fernández, J.R., *La Política Agraria Común. Régimen Jurídico de la Agricultura Europea y Española*, Editorial Aranzadi, 2000.

²⁸⁴ De 19 de junio, véase en Bulletin of the European Communities. June 1983, No 6, pp. 24-29.

política. Los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometen a reexaminar los progresos realizados en estos ámbitos y a decidir si procede incorporarlos a un Tratado de la Unión Europea²⁸⁵ puesto que reconocen que son necesarios nuevos progresos que se adapten a la voluntad de los ciudadanos²⁸⁶. Contempla una serie de objetivos como la posibilidad de incorporar más políticas al ámbito comunitario, establecer medidas que favorecieran la cooperación cultural, aproximación de legislaciones para facilitar relaciones entre nacionales o coordinar la política de los Estados miembros en política internacional.

Mientras que el primer apartado se refiere a los objetivos, el segundo lo dedican a la reforma de las instituciones. La cooperación y coordinación entre ellas debe ser máxima para garantizar “una acción comprensiva y consistente que pueda llevar a la creación de la Unión Europea”. La Declaración se detiene de manera más amplia en las funciones del Consejo y del Parlamento. El Consejo provee de “ímpetu” a la construcción europea, decide las grandes líneas de la política, inicia la cooperación en aquellas áreas que así lo requieran y expresa “solemnemente” las posiciones comunes sobre relaciones exteriores. Según la Declaración, la utilización de los procedimientos de toma de decisiones en el Consejo son de vital importancia para la capacidad de reacción de las Comunidades. Además, “debería ser utilizado cualquier mecanismo que facilitara la toma de decisiones”, en clara referencia a la unanimidad. Cuando esta fuera necesaria, “habría que contemplar la posibilidad de abstenerse de votar”. Clara advertencia de que el Compromiso de Luxemburgo no iba a ser aplicado de manera tan estricta como lo había sido en los últimos quince años. Sobre el Parlamento, poco habrá que añadir, ya que ni menciona siquiera la posibilidad de control de las competencias ejecutivas en el ámbito comunitario.

Por último, la Declaración de Stuttgart dedica un brevísimo párrafo a la Comisión. Reconoce su importancia como guardiana de los Tratados y, lo más importante, confirman (los Estados) que explorarán más a menudo la posibilidad de delegarle poderes dentro del contexto de los Tratados²⁸⁷. Es el primer aviso serio de lo que luego se plasmará en la reforma del TCEE con

²⁸⁵ Véase http://europa.eu.int/scadplus/treaties/singleact_es.htm.

²⁸⁶ En un considerando muy europeísta, los Estados miembros señalan que “the European idea, the results achieved in the fields of economic integration and political cooperation, and the need for new developments correspond to the wishes of the democratic peoples of Europe, for whom the European Parliament, elected by universal suffrage, is an indispensable means of expression”

²⁸⁷ Apartado 2.4, “They confirm the value of making more frequent use of the possibility of delegating powers to the Commission within the framework of the Treaties. In addition to the tasks and powers laid down in those Treaties, the Commission is fully associated with the work of European Political Cooperation and, where appropriate, with other activities within the framework of European Union”.

la incorporación del artículo 145. Los Estados reconocen que hay que delegar más poderes de ejecución, pero no por voluntad política, sino más bien por necesidad surgida de la práctica diaria del, todavía joven, derecho comunitario.

Composición, naturaleza y funciones de los comités, a la luz de la jurisprudencia

Los sujetos nucleares de la “comitología” son, obviamente, los propios comités. Respecto a la **composición**, por regla general cada Estado miembro, dispondría de un representante y estarían presididos por la Comisión, algo que se ha mantenido desde su creación en la década de los 60, hasta la última reforma del Tratado de Lisboa. Excepcionalmente podrían participar observadores expertos invitados por algún Estado o la Comisión, o representantes de otros Estados, como pueden ser los países candidatos o los Estados del Espacio Económico Europeo, que participan en diversos comités aduaneros. Lo mismo podía suceder con los comités que trataban sobre asuntos basados en acuerdos bilaterales, como por ejemplo con Suiza o acuerdos aduaneros con Turquía. Estos miembros observadores en ningún caso disponían de derecho a voto²⁸⁸. Resulta interesante destacar que ya desde 1974 el asunto se aclaró gracias, una vez más, a preguntas realizadas por diputados al Parlamento Europeo. Se preguntaba si los miembros de un comité de gestión debían ser funcionarios gubernamentales o, si bien, éstos podían pertenecer a organizaciones de carácter privado. La respuesta era clara: los miembros de los comités “son funcionarios de los Estados miembros que son nombrados bajo la única autoridad de un ministro”²⁸⁹. No sólo eso. Es imposible llegar a saber la composición nominativa de los mismos, es decir, al tratarse de representantes de los Estados miembros, serán estos los encargados de decidir qué funcionarios irán a las reuniones, y, lógicamente, su nombramiento nunca será publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea²⁹⁰.

La **naturaleza jurídica** de los comités era algo que tampoco se establecía formalmente en ningún acto legislativo. Ni siquiera las dos primeras decisiones de comitología aclararon el

²⁸⁸ Günther Schäfer, *Linking Member State and European Administration; Delegated Legislation and the Role...*, op. cit. pág. 17.

²⁸⁹ Question écrite n° 119/74, de M. Freschee à la Commission des Communautés européennes (14 mayo 1974), sur la procédure de comité de gestion.

²⁹⁰ Esto sucede desde épocas tempranas de la comitología. En la pregunta escrita 2224/80, de Mr. Adam a la Comisión (6 marzo 1981), se responde que, particularmente en el caso de los comités de gestión y reglamentación “un gran número de comités está compuesto por representantes de los gobiernos no designados nominativamente”.

asunto. El Abogado General Sir Gordon Slynn fue el primero en señalar que a su juicio “el procedimiento del Comité de Gestión es *administrativo*, y por lo tanto *no debe ser contemplado como un procedimiento propiamente legal* en el cual la omisión de una acción en determinado momento puede impedir a una parte realizarla más tarde”, si bien la sentencia posterior se abstuvo de adentrarse en este debate²⁹¹.

La Jurisprudencia fue la encargada de acotar, sí bien mínimamente, su naturaleza, pero lo hizo muy tarde, justo antes de la entrada en vigor de la segunda Decisión de Comitología. En la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de julio de 1999²⁹² destaca que los comités constituidos con arreglo a la Decisión de comitología asisten a la Comisión en tareas que les hayan sido confiadas, y si bien ésta se encarga de presidirlas, **no disponen ni de administración, ni de presupuesto, ni de archivos, ni de locales y menos aún de locales propios**²⁹³. La Sentencia, relativa al acceso público de documentos, cita la Decisión 94/90, de 8 de febrero, sobre acceso del público a los documentos de la Comisión. En la misma se establecía que los documentos habrá que solicitarlos directamente al autor de los mismos (la denominada “regla del autor”). Según esta Decisión, los autores potenciales de los documentos son: personas físicas o jurídicas, un Estado miembros, una institución u órgano comunitario o un organismo nacional o internacional. El Tribunal de Primera Instancia expone tajantemente que los comités de comitología (en concreto el Comité del Código aduanero) “son totalmente distintos e independientes de la Comisión” y “no se puede considerar que el Comité sea otra institución u órgano comunitario... tampoco de una persona física o jurídica, de un Estado miembro ni de ningún otro órgano nacional o internacional”. Por lo tanto, “no pertenece a ninguna de las categorías de autores terceros enumeradas en dicho Código (la Decisión citada)²⁹⁴”. Aunque, el Tribunal de Primera Instancia, también consideró que si bien los Comités no dependían de la Comisión, “a efectos de la normativa comunitaria en materia de acceso a los documentos, los comités denominados de comitología dependen de la propia Comisión” Resulta difícil establecer si la Sentencia clarifica o enturbia

²⁹¹ Conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn presentadas el 16 de diciembre de 1986, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-278/84, Recopilación de Jurisprudencia 1987 página 1.

²⁹² Sentencia TPI 19 julio 1999, Rothmans International BV contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto T-188/97, Rec. 1999 pág. II-02463. Se trataba de un recurso de anulación puesto que la Comisión se negaba a comunicar los procesos verbales del comité. Véase “The Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2000”, Alan Dashwood, Angela Ward, John R. Spencer, Christopher Hillion, Centre for European Legal Studies, Cambridge, 2001 (pág. 231).

²⁹³ Vid Ap. 58

²⁹⁴ Vid Ap. 59

más la situación, ya que deja muy claro todo lo que los comités de comitología *no* son, pero no aporta nada acerca de lo que *sí* son. Por todo ello, y a modo de resumen, los comités de comitología carecen de personalidad jurídica, no pueden ser considerados órganos comunitarios y son totalmente independientes tanto de la Comisión como del Consejo²⁹⁵.

Fuentetaja realiza un análisis sobre la naturaleza “orgánica” de las decisiones de comitología, en el sentido de considerarlas un “bloque de constitucionalidad” por el que se “erigiría en una norma que el Legislador comunitario debe respetar al aprobar dicho Derecho derivado y, en consecuencia, se constituiría en parámetro del control del derecho derivado en el marco de los recursos de anulación”. Para ello cita diversa jurisprudencia, como el Asunto C-16/88, en el que, a su juicio, el Tribunal situó la comitología por encima de los poderes de ejecución financiera y el asunto C-378/00, que ratificó la obligatoriedad de respetar los “principios y normas” de la decisión²⁹⁶. En mi opinión, ninguna de las dos ratifica el carácter orgánico, la primera porque el Tribunal sostuvo que la alegada ejecución financiera tenía un “alcance individual”²⁹⁷ que además se ajustaba al sistema impuesto por la Decisión de 1987²⁹⁸. Por otro lado, el Asunto C-378/00 tan sólo recordaba el carácter obligatorio de la Decisión de 1999, que también podría haber declarado de cualquier otra norma que tuviera ese mismo rango legislativo. El propio autor reconoce que el Tribunal ha evitado calificarlo de “orgánico”.

En cuanto a sus **funciones**, una de las principales es cooperar o controlar a la Comisión en el desempeño de su labor ejecutiva. Cierta jurisprudencia de los primeros años (la denominada aquí “prehistoria”) fusionaba el procedimiento de comités con la labor ejecutiva de la

²⁹⁵ Así lo expresa el propio Consejo cuando es requerido por el Tribunal de Primera Instancia (ver Ap. 60 de la Sentencia citada) “A requerimiento del Tribunal de Primera Instancia el Consejo ha confirmado que los comités denominados de «comitología» no son grupos de trabajo creados para prestarle apoyo en su actividad, sino que, por el contrario, se constituyen para asistir a la Comisión en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas. Además, ha declarado que sólo excepcionalmente tiene en su poder copias de los documentos elaborados por dichos comités. El Consejo ha concluido que las actas de un comité denominado de «comitología» no son documentos que le pertenezcan y que, por lo tanto, no es competente para conceder acceso a los mismos. Por último, ha indicado que hay que presentar a la Comisión la solicitud de acceso a las actas de un comité denominado de «comitología», ya que ésta se encarga de su Presidencia, así como de su Secretaría.”

²⁹⁶ Fuentetaja, *La administración Europea*, op. cit, pág. 136. Los dos asuntos mencionados serán analizados posteriormente.

²⁹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1989, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas, Asunto 16/88, aps. 17 y 18.

²⁹⁸ Asunto 16/88, ap. 19 “Por lo demás, esta interpretación ... resulta conforme con el sistema de control de la ejecución del presupuesto en el que, en virtud del artículo 206 ter del Tratado, al Parlamento Europeo se le ha atribuido competencia para aprobar la gestión de la Comisión, y en el que el Tribunal de Cuentas ha de prestar al Parlamento Europeo una asistencia cuyos límites vienen señalados por el apartado 2 del artículo 206 bis del Tratado y por el artículo 80 del Reglamento financiero...”

Comisión²⁹⁹. Por otro lado, la Sentencia Köster, piedra sobre la que se edificó el sistema de comités, sostuvo, en referencia al comité de gestión creado por el Reglamento 19/1962, que éste “no tiene el poder de tomar una decisión en lugar de la Comisión o del Consejo”. “Por consiguiente”, continuó la Sentencia, “sin distorsionar la estructura de la Comunidad ni su equilibrio institucional, la maquinaria del Comité de Gestión habilita al Consejo a delegar en la Comisión un poder de ejecución de envergadura apreciable”. Por lo tanto, los comités tampoco pueden tomar decisiones ni ejecutar por si mismos la legislación comunitaria.

Según Schäfer, “la Comisión utiliza con frecuencia comités para **discutir nuevas ideas y concretar propuestas**, tanto nuevas, como de actualización de las ya existentes”, es decir, como **foros de debate**. El Reglamento 803/1968, que creó el primer comité de reglamentación, el “Comité de valor en aduana”, tenía un interesante artículo 18 que obligaba a los Estados a consultarse en el seno del comité sus posiciones respecto a los trabajos del Consejo de cooperación aduanera³⁰⁰. Una función más que excede de lo puramente administrativo, ya que confía en el comité una labor de aproximación de posturas más propio de otros foros. De esta manera, utilizar los comités de comitología como meros comités de expertos puede “incrementar la eficiencia y ahorrar costes”³⁰¹. Esta idea fue expresada con claridad por la Jurisprudencia en 1975 al afirmar que “Conviene, en este contexto, llamar aún la atención sobre la función de consulta permanente que garantiza... el comité de gestión instituido por el artículo 25 del Reglamento (120/67)”. Y continúa. “que además de las misiones que se le confían específicamente, el comité de gestión puede, en efecto, según el artículo 27 del Reglamento, examinar cualquier otra cuestión mencionada por su Presidente, o por iniciativa de éste, o por solicitud del representante de un Estado miembro”³⁰². Otro ejemplo lo encontramos en 1976. A pesar de que entonces las actas de las reuniones eran secretas, encontramos en una Sentencia³⁰³ como “la Comisión, el 5 de febrero de 1976, reunió al comité de gestión de los cereales, previsto en el artículo 25 del Reglamento 2727/75 del

²⁹⁹ Véase Sentencia 23 febrero 1978, An Bord Baine Co-Operative contre Ministre de l'Agriculture, Asunto C-92/77, Rec. 1978 pág. 497, apartado 33 “que cette procédure, caractérisée par la présence du "comité de gestion du lait et des produits laitiers", confère a la commission un pouvoir réglementaire, l'habilitant à arrêter des mesures normatives dans des matières telles que le régime de l'aide au stockage privé du beurre”.

³⁰⁰ Artículo 18, “Les états membres se consultent au sein du comité en vue de concerter leur position a l'égard des travaux du conseil de coopération douanière et de son comité de la valeur, relatifs a la convention sur la valeur en douane des marchandises”.

³⁰¹ Günter Schäfer, *Linking Member State ...*, op. cit, pág. 9.

³⁰² Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 enero 1975, Filippo Galli, Asunto C-31/74, p. 47. Cuestión prejudicial.

³⁰³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 enero 1978, Malterie Boucquey contra Comisión, Asuntos acumulados 44 a 51/77, Groupement d'intérêt économique "Union Malt" et autres contre Commission des Communautés européennes, Rec. 1978 pág. 57, apartado 36.

Consejo, para debatir la alternativa de una reducción de las permanencias de depósito o de una reducción de las permanencias de validez de los certificados de exportación”. Es decir, utilizó el comité como foro de debate para más adelante tomar una decisión.

No obstante, en ocasiones, además de ejercer labores dentro del proceso de toma de decisiones, los comités también podían desarrollar labores de seguimiento (**órganos de seguimiento**). Por ejemplo, desde una época tan temprana como 1963, ya se estableció la obligación de “informar” al Comité de gestión de frutas y hortalizas, mediante un informe periódico que debía entregarle la Comisión³⁰⁴. Otro ejemplo temprano lo encontramos en el sector de cereal y el arroz. De acuerdo al Reglamento 787/69, sobre financiación de la intervención de gastos en los sectores del cereal y el arroz, incumbía a la comisión, previa consulta al comité de gestión, examinar si se cumple la segunda condición del artículo 4.g), es decir, que el modo de transporte de los cereales elegido y el trayecto recorrido entraran en el concepto de “gastos necesarios” para el FEOGA. La consulta previa al comité de gestión, era, por regla general, necesaria. Sin embargo, en ausencia de la enunciación de tal norma, no podría rechazar una solicitud de aceptación de pago. Esto es un buen ejemplo temprano de las labores de seguimiento que la Comisión debía desempeñar, previa autorización del Comité³⁰⁵.

Todo lo explicado hasta el momento denota una inseguridad jurídica considerable, puesto que fue la jurisprudencia la que fue definiendo, paso a paso, aquello que el legislador se negaba a plasmar en acto jurídico. La inseguridad se plasmaba incluso en aquellos comités científicos, alejados de la comitología. Un ejemplo claro lo encontramos en la Directiva 76/768/CEE³⁰⁶, sobre aproximación de legislaciones de los Estados miembros en materia de productos

³⁰⁴ Reglamento n° 80/63/CEE de la Comisión, de 31 de julio de 1963, relativo al control de calidad de las frutas y hortalizas importadas procedentes de terceros países (Diario Oficial n° 121 de 03/08/1963 p. 2137). Véase artículo 6, según el cual “1. El organismo de control del Estado miembro importador notificara mensualmente a la Comisión los casos de inadmisión a la importación, en un resumen en el que se indiquen los principales defectos observados 2 . El Comité de gestión de las frutas y hortalizas recibirá regularmente de su Presidente un informe elaborado sobre la base de los documentos contemplados en el apartado anterior o de cualesquiera otros elementos de información”. Gracias a la jurisprudencia encontramos más ejemplos más o menos tempranos, de información que la Comisión comparte con los comités, por ejemplo, la Sentencia de 28 febrero 1986, Asunto 129/84, Italia contra Comisión, en la cual ya se señala una información ofrecida por la Comisión en el seno del Comité de la leche y productos lácteos, “selon les informations fournies par le représentant de la Commission aux membres du comité de gestion dans le secteur du lait et des produits laitiers, ainsi que selon des réponses données à plusieurs reprises par la Commission aux questions provenant d'administrations nationales, le moment de «réalisation de l'opération» déterminant le montant à payer ... ” (ap. 26).

³⁰⁵ De acuerdo a esta función la Comisión adoptó una Decisión el 25 de marzo de 1975, en la que obligaba a la República Federal Alemana a un pago en este sentido. El Tribunal anuló dicha Decisión, pero por motivos ajenos al procedimiento comitológico. Véase Sentencia 4 mayo 1976, Asunto C-47/75, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1976, pág. 76.

³⁰⁶ DO L 262, de 27 septiembre 1976, pág. 169.

cosméticos. En su versión modificada la Directiva creaba un Comité Científico de Cosmetología. En la Sentencia de 25 de enero de 1994³⁰⁷ el Tribunal cuestionaba la obligatoriedad de la emisión de un dictamen del Comité citado para la ejecución de medidas de aplicación de dicha Directiva, debido a lo ambiguo de la redacción, si bien terminaba por interpretar la obligatoriedad del mismo³⁰⁸.

Por último, el **régimen lingüístico** de los comités es idéntico al del funcionamiento de las instituciones, es decir, las actas de las reuniones deben de ser traducidas a los idiomas oficiales. De acuerdo al artículo 3 del Reglamento nº 1 del Consejo³⁰⁹, sobre régimen lingüístico de la Comunidad, los textos que las instituciones envíen a un Estado miembro se redactarán en la lengua de dicho Estado. No obstante, y por motivos de practicidad, desde los primeros años la Comisión admitió que las traducciones de la totalidad de las mismas no eran inmediatas, “un resumen de las mismas se traducía inmediatamente”³¹⁰. Existe jurisprudencia que obliga, por regla general, a la Comisión a proporcionar una traducción en todas las lenguas oficiales de todos los documentos, haciendo una interpretación estricta del Reglamento³¹¹, si bien contempla excepciones³¹². Por otro lado, como se verá, en los acuerdos

³⁰⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de enero de 1994, Angelopharm GMBH contra Ciudad libre de Hamburgo, Asunto C-212/91, Rec. I-171.

³⁰⁸ Ver. ap 38 “En la medida en que la finalidad de la consulta al Comité Científico es garantizar que las medidas adoptadas comunitariamente son necesarias y adaptadas al objetivo de protección de la salud humana perseguido por la Directiva «Cosméticos», dicha consulta es, pues, obligatoria en todos los casos... (ap. 39)... Ahora bien, ninguna disposición de la exposición de motivos permite vislumbrar siquiera que el legislador comunitario haya pretendido modificar el alcance del apartado 2 del artículo 8 de la Directiva «Cosméticos» en este punto esencial y, en particular, que haya pretendido dar obligatoriedad a una norma que no la tenía anteriormente”. Finalmente el Tribunal anuló la Directiva de la Comisión porque la Comisión “no había consultado” al comité.

³⁰⁹ DO L 17, de 6 octubre 1958, pág. 401.

³¹⁰ Question écrite nº 517/78, de Klinker à la Commission des Communautés européennes, sur Comités consultatifs et comités de gestion.

³¹¹ Véase Sentencia TJCE 10 febrero 1998, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-263/95, Rec. 1998, pág. 00441, en la que se obligaba a la Comisión a enviar la documentación dentro de plazo en todas las versiones lingüísticas, y por ende anuló la Decisión 95/204/CE de la Comisión, de 31 de mayo de 1995, relativa a la aplicación del apartado 2 del artículo 20 de la Directiva 89/106/CEE del Consejo sobre los productos de construcción. Ver ap. 27 “Por lo que respecta al envío, dentro de plazo, de una versión inglesa del documento a la delegación alemana, procede declarar que no se atiene al artículo 3 del citado Reglamento n. 1 del Consejo, según el cual los textos que las instituciones envíen a un Estado miembro se redactarán en la lengua de dicho Estado” y ap. 31 “exigencia de envíos distintos, por una parte a las Representaciones permanentes de los Estados miembros y, por otra, a sus representantes en el Comité, así como el carácter incomprensible del plazo de envío, atestiguan debidamente la voluntad de garantizar a los Estados miembros el tiempo necesario para el estudio de estos documentos, que pueden ser especialmente complejos, requerir numerosos contactos y discusiones entre diversas administraciones, la consulta de expertos en diferentes materias o incluso la consulta de organizaciones profesionales”.

³¹² Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 25 de octubre de 2005, República Federal de Alemania (C-465/02) y Reino de Dinamarca (C-466/02) contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asuntos acumulados C-465/02 y C-466/02, ap. 40 el hecho de que la convocatoria de la reunión del Comité de reglamentación de 20 de noviembre de 2001 se hubiera efectuado menos de catorce días antes de la misma y de que no hubiera habido versión alemana de los dos documentos en cuestión en esa reunión, no podía producir efecto alguno sobre la

entre la Comisión y Parlamento sobre procedimientos de comités, se hace constar que los plazos para el control parlamentario se efectuarán desde la recepción por parte de la cámara de todas las versiones lingüísticas³¹³.

Obligación de motivar recogida por la jurisprudencia

Ya se ha señalado anteriormente que la Sentencia Meroni³¹⁴, fijó de manera muy tajante las posibilidades y los límites de la delegación de poderes en la práctica comunitaria. En concreto, el Tribunal ya había delimitado en la década de los cincuenta las condiciones de delegación en la entonces Alta Autoridad. Dentro de estos límites y condiciones figuraba la obligación de motivar, nada excepcional, si se tiene en cuenta que el artículo 15 de la CECA ya recogía esa exigencia para la aprobación de cualquier acto legislativo. El antiguo artículo 190 del TCEE era muy tajante en este sentido al establecer que “los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados por el Consejo o la Comisión deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado”³¹⁵. Por lo tanto, los instrumentos de aprobación de toda normativa delegada tendrían la misma exigencia. Pero, queda la interpretación de cuando un acto puede estar, o no, suficientemente motivado y cuáles son los mínimos que dicha motivación puede requerir.

Así las cosas, la jurisprudencia siguió abriéndose paso y delimitando, un poco más, cada pequeña laguna que aún continuaba turbando el normal desarrollo de la comitología. Así, en 1981, la empresa Denkavit vuelve a ser de nuevo protagonista de un litigio en el que se cuestiona la validez de una delegación de competencias ejercida por la Comisión³¹⁶. En este caso se cuestionaba la falta de motivación a la hora de aprobar el acto, es decir, que no había seguridad de que la Comisión estuviera adoptando el acto de acuerdo a un acto de base bien

medida finalmente adoptada (véase epígrafe “Contradicciones jurisprudenciales en la aplicación del reglamento interno)..

³¹³ Véase por ejemplo el Anexo I del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (DO L 304 de 20/11/2010).

³¹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 junio 1958, *Meroni v. Alta Autoridad*, Asuntos 9,10/56, Rec. 1954-1960, p. 123. Ver también Sentencia TJCE 14 mayo 1981, Giuseppe Romano contra Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité, Asunto 98/80 (Rec. versión francesa 1981 pág.1241).

³¹⁵. El actual artículo 253 del TCE recoge esta redacción, aunque, obviamente, recogiendo el papel del Parlamento Europeo como legislador.

³¹⁶ Sentencia 14 enero 1981, *Denkavit Nederland BV contra Produktschap voor Zuivel*, Asunto C-35/80, Rec. 1981, pág. 45.

definido³¹⁷. El Tribunal expuso que la motivación de un Reglamento “debe considerarse y apreciarse en el marco del conjunto de la normativa del cual este acto forma parte integrante” y, por lo tanto, “satisface las exigencias del artículo 190 del Tratado CEE si un Reglamento de ejecución contiene una remisión explícita a las disposiciones del reglamento de base y permite así reconocer los criterios que presiden a su adopción”³¹⁸. En este caso en concreto, el Reglamento 1049/78 de la Comisión contenía, en su primer considerando, una referencia explícita al acto de base y, en palabras del Tribunal, “permite así reconocer los criterios tenidos en cuenta tanto para la fijación de la ayuda a la leche desnatada como para la fijación del margen que debe respetarse entre esta ayuda y para la leche desnatada en polvo”. Como el segundo considerando precisaba, además, que “los importes de ayuda fijos en la especie se derivan “de la aplicación de estas normas a la situación actual del mercado”. Con lo que el Tribunal determinó que SI había motivación.

Jurisprudencia posterior mantuvo y ahondó en esta línea³¹⁹, según la cual “la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado CEE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate”. Debía de reflejar clara e inequívocamente el razonamiento de la Institución de la que emanara el acto impugnado, de manera que los interesados pudieran conocer las razones de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control. De esa jurisprudencia se desprendía asimismo que no se podía exigir que la motivación de un acto especificara todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, cuando dicho acto se inscribiera en el marco sistemático del conjunto del que formara parte³²⁰.

Nuevo impulso jurisprudencial: determinación de la carga de la prueba en materia de competencias ejecutivas, definición del carácter de urgencia y ampliación del concepto de entrada en vigor

³¹⁷ “Une interprétation correcte de l'obligation de motivation inscrite à l'article 190 du traité implique-t-elle que dans le règlement (CEE) n° 1049/78 de la Commission la relation entre les aides pour le lait écrémé et pour le lait écrémé en poudre appliquée par ce règlement doit être considérée comme n'étant pas dûment motivée, et l'article 1 du règlement précité est-il privé d'effet obligatoire pour ce motif?” Pt I.3.4.

³¹⁸ Paul Craig and Gráinne de Búrca, *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011, pág. 49.

³¹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1994. República Helénica contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-353/92. Ver en el mismo sentido Países Bajos v. Comisión (C-478/93), ap. 49.

³²⁰ Véanse la sentencia de 13 de octubre de 1992, Portugal y España/Consejo, asuntos acumulados C-63/90 y C-67/90, Rec. p. 1-5073, apartado 16).

El Asunto C-278/84 de Alemania contra la Comisión, sirvió para dar un nuevo impulso al sistema de competencias de ejecución.³²¹ En una Sentencia que se dictó poco antes de la adopción de la primera decisión de comitología, el Tribunal aclaró tres aspectos muy diferentes que seguían causando inseguridad. El 20 de septiembre de 1984 la Comisión aprobó el Reglamento 2677/84, relativo a medidas transitorias para la evaluación del tipo representativo del marco alemán a 1 de enero de 1985³²². Hay que señalar, que el Reglamento 855/84³²³, permitía a la Comisión adoptar medidas transitorias para “evitar perturbaciones como consecuencia de la revaluación de los tipos representativos del marco alemán y del florín neerlandés el 1 de enero de 1985”. En los considerandos de este Reglamento la Comisión señalaba que el comité de gestión no había emitido ningún dictamen en el plazo señalado por su presidente. El gobierno alemán no se mostró muy de acuerdo con esta apreciación, y solicitó al Tribunal la anulación del citado Reglamento, mediante la presentación de diversos argumentos. Una vez más, el Tribunal, consciente o inconscientemente, consolidó, gracias a su jurisprudencia, el sistema de comités.

En primer lugar, el gobierno alemán cuestionó la validez del Reglamento adoptado por la Comisión. Cuestionó que el citado Reglamento 855/84 del Consejo habilitara a la Comisión para fijar cantidades, es decir, argüía que se había **extralimitado en sus competencias ejecutivas**. Considerar que se ha extralimitado o no es algo que siempre será interpretable, pero, ¿A quién corresponde demostrarlo? ¿Deben ser la propia Comisión, o el legislador, quienes demuestren que los actos ejecutivos respetan los límites del acto de base? El Tribunal señaló que “nada en los autos pone de manifiesto que la Comisión, al adoptar estas disposiciones, haya excedido los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar el fin pretendido” y declaró infundado el motivo del gobierno alemán. En definitiva, el ejecutivo germano fue incapaz de demostrar que la Comisión se había extralimitado, y por eso sus argumentaciones fueron desestimadas por el Tribunal, y, en este caso, la carga de la prueba correspondía al demandante, no a la Comisión, de quien se presumirá que ha actuado dentro de sus competencias³²⁴.

³²¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1987, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto 278/84, Rec. 1987 pág. 1.

³²² DOL 21 septiembre 1984, núm. 253, pág. 31.

³²³ DOL 1 abril 1984, núm. 90, pág. 1.

³²⁴ Véase ap. 20 “El Gobierno alemán **no ha demostrado**, pues, que la Comisión estuviera obligada, en virtud del artículo 7 del Reglamento n° 855/84, a instaurar, en beneficio de los operadores subsiguientes, medidas destinadas a introducir un régimen de compensación al descenso de los precios en la República Federal de Alemania producido por la revaluación...”. El mismo razonamiento lo podemos encontrar en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 15 de abril de 1997, Aloys Schröder, Jan y Karl-Julius Thamann

Otro de los puntos en discordia era la determinación o definición del concepto de **urgencia**. El comité de gestión de los cereales, como cualquier otro comité, establecía que emitiría su dictamen acerca de las medidas en el plazo que el Presidente (el representante de la Comisión) fijara, en función de la urgencia de las cuestiones sometidas a examen. Quedaba por determinar los límites a la flexibilidad que el Presidente podía disponer para la determinación de dicho plazo. En este caso el artículo 26 del Reglamento 2727/75, establecía el procedimiento a seguir por el Comité de Gestión de Cereales, según el cual, debía seguirse el procedimiento de gestión y el Comité debía emitir su dictamen sobre dicho proyecto dentro “de un plazo de tiempo establecido por el Presidente, según la urgencia del tema”. La Comisión aprobó por medio de dicho procedimiento el Reglamento 2677/84, aunque lo hizo sin dictamen del comité (se votó, pero no alcanzó la mayoría cualificada). La República Federal de Alemania solicitó la anulación de diversos artículos de dicho Reglamento al entender que el Comité de Gestión no había sido debidamente consultado, dado que sus miembros no habían podido estudiar de modo adecuado la propuesta que se les sometía, la cual llegó a su conocimiento durante la reunión del Comité. Por otro lado, Alemania también alega que no se trataba de un asunto urgente, dado que la Comisión había permanecido durante varios meses inactiva frente al problema³²⁵. La disputa en este asunto era saber el alcance de la discrecionalidad de la Comisión para fijar plazos con carácter de urgencia.

contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto T-390/94, ap. 164 “Del conjunto de consideraciones que preceden resulta que los demandantes no han probado que la Comisión, al adoptar las Decisiones controvertidas, violara de forma manifiesta y grave una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares.”³²⁵ Resulta de sumo interés la reproducción que se realiza del acta de aquellas reuniones, “Al parecer, la Comisión envió un télex a las 12 horas y 28 minutos del 18 de septiembre de 1984 invitando a los representantes de los Estados miembros a una reunión del Comité de Gestión Agromonetario (sectores del azúcar y cereales), que debía celebrarse a las 10 horas del 20 de septiembre de 1984. El télex fue recibido el mismo día a las 12 horas y 36 minutos por la delegación permanente alemana. El télex decía que el primer punto del orden del día de la reunión consistía en el proyecto de reglamento de la Comisión referente a medidas transitorias frente a la revaluación del tipo representativo del marco alemán y del florín neerlandés a partir del 1 de enero de 1984, pero en la convocatoria de la reunión no figuraba dicho proyecto de propuesta. Este fue distribuido como documento de sesión durante la reunión celebrada el 20 de septiembre de 1984. Según el acta de la reunión se produjo un amplio intercambio de opiniones. Luego la reunión se aplazó de las 12.30 a las 15.00 h, según el acta, para que las delegaciones contactasen con sus respectivos gobiernos. Un proyecto modificado, que tenía en cuenta ciertos puntos alegados durante las discusiones, fue puesto a disposición de las delegaciones por la tarde cuando se reanudó la reunión. El voto final se produjo a las 16 horas, y las actas dicen que el resultado fue de 38 votos en favor del Reglamento propuesto y 25 en contra. Dado que la mayoría es de 45 votos, ello significaba que el Comité no había emitido ningún dictamen, supuesto que se recoge en el último considerando del preámbulo del Reglamento (CEE) nº 2677/84. Según las actas, inmediatamente después del recuento de votos la delegación alemana impugnó las medidas y la validez del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 855/84, como fundamento legal de unas medidas que afectaban negativamente a los comerciantes alemanes”.

Una vez más, el Tribunal optó por una concepción amplia al señalar que “la apreciación de la urgencia o incluso de la extrema urgencia en un caso determinado corresponde al presidente del Comité de Gestión en cuestión... dado el carácter de tal apreciación, que por lo general se realiza en plazos muy breves, el Tribunal de Justicia sólo podría censurar la decisión tomada por el presidente en caso de error manifiesto o de desviación de poder”. Es cierto que en este asunto concreto, el Presidente del comité se había ajustado a los plazos establecidos en el Reglamento interno del comité (dos días), pero el Tribunal no se basó en éste, y fijó una posición más general. Al igual que en el párrafo anterior, corresponde al demandante demostrar que la Comisión fija el plazo de mala fe para que el acto pudiera ser considerado nulo³²⁶.

Por último, el Tribunal fue muy generoso con la cuestión de la **entrada en vigor de los actos de base**. Tal y como expuso el gobierno alemán en este asunto, la Comisión, mediante el Reglamento 2677/84, había modificado de forma *illegal* el Reglamento 855/84 del Consejo, dado que en la República Federal de Alemania los tipos representativos modificados para los cereales, el azúcar y la fécula de patata sólo debían entrar en vigor a partir del 1 de enero de 1985. Sin embargo, los artículos 1, 2 y 3 del Reglamento 2677/84 adelantaron “tres meses la aplicación de la modificación de los tipos representativos en la República Federal, y ello aunque la Comisión no pueda modificar lo dispuesto en un Reglamento del Consejo mediante la adopción de modalidades de ejecución, salvo expresa autorización del Consejo, no contenida en el artículo 7 del Reglamento nº 855/84”. En resumen, el acto de base fijaba una entrada en vigor para el 1 de enero de 1985, y el acto ejecutivo establecía medidas que se aplicaban antes de dicha entrada en vigor.

A priori, la “ilegalidad” del acto de ejecución parecía evidente, pero el Tribunal, muy flexible una vez más, dio la vuelta a esta situación. Según éste último, “esta argumentación (la del ejecutivo alemán) no podía tenerse en cuenta. Si por lo general una cláusula que autorice a la Comisión a tomar medidas transitorias debe interpretarse en el sentido de que tales medidas deben afectar a un período posterior a la entrada en vigor de las disposiciones principales de la normativa en cuestión, no se puede excluir que puedan aplicarse a un período situado entre

³²⁶ Además el Tribunal estimó que los representantes germanos no tenían razón en sus alegaciones (ver apartado 15 de la Sentencia “... durante la reunión de los Comités de Gestión, el 20 de septiembre de 1984, la delegación alemana tuvo todas las posibilidades de contactar con su Gobierno para obtener instrucciones adicionales y, en su caso, solicitar la prolongación de la reunión hasta el día siguiente. En tales circunstancias, no parece que el plazo haya impedido al Gobierno alemán y a sus representantes en los Comités de Gestión realizar un examen suficiente de las medidas previstas en el proyecto de Reglamento de la Comisión”).

la publicación de la normativa y su entrada en vigor, siempre a condición de que mantengan su carácter transitorio y que sean necesarias para alcanzar los objetivos de la cláusula de legitimación en cuestión”. En vista de lo anterior, el Tribunal consideró “indudable” que las disposiciones previstas en el Reglamento 2677/84 fueran dirigidas a evitar, durante un período transitorio, perturbaciones y ventas especulativas de los productos específicos afectados por el Reglamento 855/84, y que dichas medidas fueron adoptadas a fin de evitar tales perturbaciones. En estas circunstancias podía “resultar indispensable la intervención en una fase previa, como ha quedado demostrado en este caso por el elevado número de ofertas de productos a la intervención”. En conclusión, “nada en los autos pone de manifiesto que la Comisión, al adoptar estas disposiciones, haya excedido los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar el fin pretendido por dicho artículo 7”.

Esta Sentencia supuso un paso más en la consolidación de la comitología puesto que de un plumazo confirma tres aspectos del sistema de ejecución de competencias a saber: límites de las competencias ejecutivas, la definición del concepto de urgencia y cuestiones relativas a la entrada en vigor. Además, en los tres supuestos, la flexibilidad a la hora de fijar los límites es elevada, demostrando, una vez más, el firme apoyo jurisprudencial al sistema de comités.

Responsabilidad de la Comisión por la adopción de actos de ejecución

El artículo 103 del Acta de adhesión de la República Helénica³²⁷, precisaba las disposiciones de aplicación para Grecia del régimen de ayudas previsto en el Reglamento 516/77³²⁸, que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a partir de frutas y hortalizas. El apartado 1 de la citada Acta preveía que “hasta la primera aproximación de los precios contemplados en el artículo 59, el precio mínimo a que se refiere el apartado 3 del artículo 3 bis del Reglamento (CEE) 516/77, se establecerá sobre la base de los precios pagados en Grecia a los productores para el producto destinado a la transformación, registrados durante un período representativo por determinar, con arreglo al régimen nacional anterior”. Este período fue definido por el Reglamento 41/81 del consejo,

³²⁷ DOL 19 noviembre 1979, núm. 291, pág. 17.

³²⁸ DOL 21 marzo 1977, núm. 73, pág. 1.

del 1 de enero de 1981³²⁹, de adaptación de las disposiciones del Acta de adhesión al sector de frutas y verduras transformadas.

Así las cosas, en aplicación de todas estas disposiciones, la Comisión estableció, por primera vez, por su Reglamento 1963/81, del 10 de julio de 1981³³⁰, para la campaña 1981-1982, los importes de ayuda a la producción diferenciados para, por una parte, los Estados miembros distintos de Grecia y, por otra parte, Grecia. Al mismo tiempo, la Comisión fijó, mediante su Reglamento 1962/81, del 10 de julio de 1981³³¹, los coeficientes destinados a tener en cuenta los gastos variables causados por el acondicionamiento de los productos. En principio, este Reglamento es idéntico al Reglamento inicial 1610/78. Sendos Reglamentos no gustaron nada a los productores griegos de concentrado de tomate, quienes, el 14 de septiembre de 1983 (la Sociedad Asteris y otras doce empresas) introdujeron recursos que tenían por objeto la reparación del daño que los demandantes consideraban haber sufrido a causa “de una fijación inadecuada de la ayuda a la producción de concentrado de tomates durante las campañas 1981-1982 y 1982-1983”³³².

Los demandantes pretendían la reparación del daño por lo que ellos consideraban (como así efectivamente era) unas acciones erróneas de la Comisión. Lo interesante de esta Sentencia es que fijaría los límites de la responsabilidad de la Comisión cuando actuaba en el marco competencial ejecutivo. En primer lugar, las empresas griegas alegaron que la Comisión se había alejado en los Reglamentos finales de la información que figuraba en la documentación previa, es decir, durante el trámite previo del comité de gestión se barajó una información, que luego no fue tenida en cuenta por el ejecutivo comunitario. ¿Podían vincular a la Comisión unos informes previos a la adopción de un reglamento ejecutivo? Según el Tribunal, la respuesta es negativa. Así, “el demandante no puede basarse, para impugnar la legalidad de un Reglamento adoptado por la Comisión, sobre gestión de una Organización Común de Mercado, en el marco del procedimiento de comité de gestión, en una divergencia entre las disposiciones adoptadas y los documentos preparatorios, que reflejaban las propuestas cuyo comité de gestión originariamente discutía”. Continuaba la Sentencia, “no se podrían, en efecto, elevar las indicaciones contenidas en documentos preparatorios al mismo

³²⁹ DOL 1 enero 1981, núm. 3, pág. 12.

³³⁰ DOL 15 julio 1981, núm. 192, pág. 16.

³³¹ DOL 15 julio 1981, núm. 192, pág. 18.

³³² Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 septiembre 1985, Asteris AE et autres contre Commission des Communautés européennes, Asunto 194 a 206/83, Rec. 1985, pág. 2815.

nivel de una norma de derecho... las deducciones que los demandantes extrajeron de la comparación entre las propuestas originariamente sujetas al comité de gestión, por lo que se refiere al precio mínimo de la materia prima y los gastos de transformación, con el fin de establecer el importe de su daño, deben pues descartarse”³³³.

Además de descartar cualquier vinculación entre información preparatoria y la decisión final, la Sentencia volvía a delimitar la responsabilidad de la Comisión en la toma de decisiones. La Sentencia recordaba “que en virtud de esta jurisprudencia, la responsabilidad de la Comunidad no puede ser contraída sino en presencia de una violación suficientemente caracterizada de una norma superior de derecho que protege a los particulares”. En la Sentencia de 25 de mayo de 1978, el tribunal destacó que, la comprobación o constatación de que un acto reglamentario no fuera válido, como sucedía en el presente caso, no bastaba, en sí mismo, para generar la responsabilidad, y que ésta sólo podía ser atendida en “situaciones excepcionales”. En otras palabras, aun cuando el particular soportase, en límites razonables, algunos efectos perjudiciales a sus intereses económicos, generados por un acto normativo declarado no válido, por sí mismo, esto no desembocaba, automáticamente, en que pudiera invocar dicha responsabilidad³³⁴. En este mismo sentido reiterada jurisprudencia exigía la existencia de una ilegalidad por parte de la Comisión, la existencia de un daño y, por último, una conexión directa entre ambos³³⁵. Sin estos requisitos, la existencia de responsabilidad no podía demostrarse.

³³³ Es curioso que en un asunto posterior a este caso, Italia volviera a cuestionar el valor de la información previa en la antesala de una toma de decisión ejecutiva por parte de la Comisión. Véase Sentencia de 28 febrero 1986, Asunto 129/84, Italia contra Comisión (citada anteriormente), según la cual “Le gouvernement italien ajoute que l'interprétation donnée par la Commission au sein du comité de gestion «*quelle que soit sa valeur juridique*» avait perdu son importance suite à l'adoption, par la même Commission, du règlement 2182/77, du 30 septembre 1977, portant modalités d'application de la vente de viandes bovines congelées ...”.

³³⁴ Véase Sentencia 25 mayo 1978, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG et autres contre Conseil et Commission des Communautés européennes, Asuntos conjuntos 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, “la responsabilité non contractuelle de la Communauté pour le préjudice que les particuliers auraient subi par l'effet d'un acte normatif qui implique des choix de politique économique ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Des lors, la constatation qu'un acte normatif n'est pas valide ne suffit pas en elle-même pour engager la responsabilité de la Communauté”. Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 15 de abril de 1997. Véase en el mismo sentido el Asunto T-390/94 ya citado aps. 63 y 64 “en el caso de autos sólo se puede generar la responsabilidad de la Comunidad si la Comisión hubiera violado, de forma manifiesta y grave, una norma jurídica de rango superior destinada a proteger a los particulares”.

³³⁵ Véase también Arrêt de la Cour du 29 septembre 1982, SA Oleifici Mediterranei contre Communauté économique européenne, Affaire 26/81 (Responsabilité extra-contractuelle) ap. 16 «*Selon une jurisprudence constante de la Cour, il ressort de l'article 215 du Traité CEE que l'engagement de la responsabilité extracontractuelle de la commission et la mise en oeuvre du droit à la réparation du préjudice subi dépendent de la réunion d'un ensemble de conditions en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché aux institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre ce comportement et le préjudice invoqué*»

Según la misma Sentencia, una indemnización sólo podía ser exigida si la institución en cuestión (en este caso la Comisión), “hubiera hecho caso omiso, de manera grave y manifiesta de sus obligaciones, y eso, siempre dentro los límites que se imponen al ejercicio de sus poderes”. En este asunto en cuestión, el Tribunal constató que la fijación de los coeficientes controvertidos resultaba de un error técnico que, si bien había generado objetivamente desigualdad de tratamiento de los productores griegos, no podría sin embargo considerarse como constituyente de la violación caracterizada de una norma de derecho superior o la ignorancia, “manifiesta y grave”, por la Comisión, de los límites de su poder. En resumen, que la Comisión no tuviera en cuenta en la adopción final del Reglamento, ciertos documentos que se habían utilizado durante las reuniones del comité de gestión, no generaba por sí mismo, la responsabilidad de esta institución. El Tribunal se limitó únicamente a creer que se trataba de un error “técnico” y, en cambio, la omisión “grave y manifiesta”, es decir, la mala fe, debía de ser probada, algo que no había sucedido en este asunto. Destaca que el régimen de responsabilidad es idéntico al de cualquier acto administrativo, y esta Sentencia era la primera sobre responsabilidad que se dictó teniendo un acto reglamentario como origen del conflicto.

Delimitación de la adopción de medidas mediante procedimiento legislativo o medidas ejecutivas

A mediados de la década de los 80, Francia no estuvo de acuerdo en la adopción de una medida adoptada por la Comisión referente a las normas detalladas relativas a la concesión de la indemnización compensatoria a los productores de atún destinado a la industria conservera. Según la República, una norma como el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CEE) 2469/86³³⁶ podía ser promulgada con carácter de modalidad de aplicación, para lo que era competente la Comisión, o si debía incluirse entre las normas generales que había de dictar el Consejo, según el artículo 17 del Reglamento (CEE) n° 3796/81³³⁷. En dicho asunto, el Abogado General Lenz ofrece una interesante reflexión sobre la delimitación entre la

³³⁶Reglamento (CEE) n° 2469/86 de la Comisión de 31 de julio de 1986 por el que se establecen las normas detalladas relativas a la concesión de la indemnización compensatoria a los productores de atún destinado a la industria conservera (DO L 211 de 01.08.1986, p. 19).

³³⁷ DO L 379 de 31.12.1981, p. 1

adopción de un acto por vía legislativa ordinaria (en este caso por el Consejo), o si se consideraba que podía adoptarse vía delegación de poderes en la Comisión³³⁸.

Según el Abogado General Lenz “el artículo 155 del Tratado CEE, que define las competencias de la Comisión, menciona de forma muy general el ejercicio de las competencias que el Consejo le confía para ejecutar las normas que él establece. No se hace aquí distinción alguna según la importancia de las normas y en modo alguno se deduce de dicho artículo que las competencias delegadas a la Comisión hayan de ser de naturaleza enteramente subordinada y acompañada de la indicación precisa de los criterios a aplicar”. Basándose en el asunto Köster, recordaba que “basta que los datos esenciales de los Reglamentos agrícolas se hayan establecido según el párrafo 3 del apartado 2 del artículo 43 del Tratado CEE”. Dichas normas de desarrollo podían establecerse mediante procedimientos distintos, ya fuera por el propio Consejo o por la Comisión, si bien “el mecanismo del Comité de gestión permite al Consejo atribuir a la Comisión facultades de ejecución de considerable amplitud”.

Las Conclusiones se apoyaban en jurisprudencia anterior. Así según la sentencia en el asunto C-57/72³³⁹, se reconocía que cabía atribuir a la Comisión una importante libertad de apreciación, “que excluya todo automatismo y se ha de ejercer teniendo en cuenta los objetivos de política económica fijados por un Reglamento de base (como indica también esta sentencia, la Comisión está autorizada para ejercer las competencias necesarias para garantizar el funcionamiento de un régimen determinado)”. Asimismo, la sentencia en el asunto C-23/75³⁴⁰ establecía, por una parte, que “la noción de ejecución en el sentido del artículo 155 del Tratado debe ser objeto de interpretación lata (lo que permite reconocer a la Comisión, en el campo de la política agraria común, amplias competencias de apreciación y de acción)” y subraya, por otra, que “el mecanismo del Comité de gestión permite al Consejo atribuir a la Comisión competencias ejecutivas de extensión considerable, con amplios poderes cuyos límites deben ser considerados teniendo en cuenta los objetivos generales

³³⁸ Conclusiones del Abogado General Lenz presentadas el 14 de enero de 1988, República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-264/86. Recopilación de Jurisprudencia 1988 página 973.

³³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 1973, Westzucker GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, Asunto C-57/72, Rec. 1973, p. 321.

³⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de octubre de 1975, Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero, Asunto C-23/75, Rec. 1975, pp. 1301 y 1302, aps. 10 a 14.

esenciales de la organización del mercado y no tanto en función del tenor literal de la habilitación”³⁴¹.

El Abogado concluía que el “*principio* a que pueda concederse a la Comisión una amplia facultad de apreciación” (... para aplicar el régimen compensatorio...) no podía ser puesto en tela de juicio. La cuestión decisiva era si se podía considerar que “los Reglamentos alegados por la demandante imponen límites apreciables a las facultades delegadas a la Comisión”. De hecho el Tribunal, que no entró a valorar dicho “principio” o facultad de delegación amplia en la Comisión, consideró que la Comisión se había extralimitado en sus funciones ejecutivas sobrepasando las facultades delegadas en el acto de base³⁴². Aun así, las reflexiones del Abogado General introdujeron un importante análisis en las puertas de la aprobación de la primera Decisión de Comitología.

Parecidos argumentos se volvieron a repetir en un asunto que enfrentó al Reino de España y Francia contra la Comisión. En el asunto el Tribunal recordó la Sentencia Köster según la cual “las disposiciones atributivas de competencias de ejecución deben interpretarse a la luz del sistema y de las finalidades tanto de dichas disposiciones como de la normativa en su conjunto” y “un Reglamento de ejecución...debe respetar los elementos esenciales de la materia que hayan sido establecidos por el Reglamento de base” (Asunto Romkes³⁴³). En este asunto el Tribunal entendió que la Comisión había sobrepasado sus atribuciones. Aún más, el Abogado General estimaba que el artículo del acto de base sobre el que basaba la Comisión su acto ocupaba “una posición marginal en la estructura general de la disposición” y que en caso

³⁴¹ Véase ap. 13 de las Conclusiones del Abogado General. También cita, por último, jurisprudencia “reciente”, como la Sentencia C-27/85 que “indica también que las competencias ejecutivas de la Comisión en materia de política agraria común deben ser objeto de interpretación lata, y que en este terreno la Comisión cuenta con amplias facultades de apreciación y de acción, cuyos límites han de apreciarse en vista de los objetivos generales de la organización del mercado de que se trate” (Este aspecto fue recogido en el ap. 14 de la Sentencia de 11 de marzo de 1987 en el asunto 27/85, Société Vandemoortele NV/Comisión, Rec. 1987, p. 1129, “Dado que la Comisión es la única que puede hacer un seguimiento constante y atento de la evolución de los mercados agrícolas y que puede actuar con la urgencia que requiere la situación, el Consejo puede verse llevado, en este ámbito, a otorgarle amplios poderes discrecionales y de acción”).

³⁴² Ver ap. 20 de la Sentencia, “En efecto, el Reglamento del Consejo recuerda en sus considerandos que la indemnización compensatoria se ha establecido porque una baja del precio de importación puede amenazar los ingresos de los productores comunitarios, pero para apreciar esta amenaza se remite al nivel de precios.  nicamente en el caso de un aumento anormal de las cantidades producidas en la Comunidad entra en juego la evolución de la producción y no el nivel de precios, y ello con el resultado de excluir cualquier posibilidad de que se conceda la indemnización”.

³⁴³ Asunto 46/86, citado en el epígrafe “La ratificación definitiva del sistema: Sentencia K ster”.

de haber habilitado a la Comisión la adopción de actos delegados el Consejo, en su aprobación hubiera mencionado “explícitamente” dicha delegación³⁴⁴.

Extralimitación de la Comisión en la aprobación de actos ejecutivos

¿Qué sucedía en caso de que la Comisión no cumpliera con alguna de las obligaciones impuestas en la norma de base? Algo así sucedió en 1982. Teniendo como base el Reglamento 355/77, de 15 de febrero³⁴⁵, sobre una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas, la Comisión aprobó la Decisión 7 de abril de 1982³⁴⁶, que concedía una contribución del FEOGA “Orientación” a un proyecto para la realización de un centro regional para el tratamiento de mostos y el embotellado de vinos en el municipio de Frisa, en Italia. El problema, según palabras de la Comisión, fue que “el importe de la contribución contenido en la decisión de 7 de abril de 1982 es el resultado de un doble error de sus servicios”.

El experto encargado de la instrucción de la variante del proyecto aplicó de manera incorrecta las normas internas relativas a la determinación de la contribución máxima posible del FEOGA en el marco del Reglamento 355/77 del Consejo, antes citado. Elaboró así un primer proyecto de decisión por el que se fijaba un importe máximo de 4.298.543.500 LIT, mientras que según las normas internas correctamente aplicadas, el importe máximo de la contribución hubiera debido ser de 3.343.181.208 LIT. Se elaboró inmediatamente un proyecto rectificado en el que se establecía este último importe, obteniéndose el consentimiento del servicio jurídico y del control financiero y se sometió a continuación al comité del fondo y al comité permanente de estructuras agrícolas. A consecuencia de circunstancias que no se han explicado, fue sin embargo el primer proyecto de decisión, en el que figuraba el importe erróneo de 4.298.543.500 LIT, el que se presentó al miembro de la Comisión facultado para adoptar la decisión en nombre de la misma, fue firmado por él el 7 de abril de 1982”. En resumen, la Comisión presentó ante el comité de gestión una propuesta que fue aceptada, pero, posteriormente, debido a un error administrativo, la Comisión aprobó otra propuesta que

³⁴⁴ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1989. Reino de España y República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asuntos acumulados 6/88 y 7/88, aps. 14 y 15.

³⁴⁵ DO L 51 de 23.02.1977, p. 1.

³⁴⁶ No publicada en el DO.

contenía una cantidad sustancialmente superior. En consecuencia, la Decisión de la Comisión finalmente adoptada no había recibido el visto bueno del Comité.

Dos años más tarde la Comisión se dio cuenta del error y aprobó otra Decisión que rebajaba la cantidad concedida al nivel originario, lo que provocó la demanda del consorcio italiano contra esta última Decisión. Alegaba el consorcio que “la decisión de 1984 debería anularse por falta si no insuficiencia de motivación, desviación de poder e infracción de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. La decisión de 1982 creó derechos adquiridos a favor del Consorcio y le llevó, según la parte demandante, a contraer compromisos respecto a terceros de los que ya no tenía posibilidad de liberarse”. El asunto acabó ante el Tribunal de Justicia quien señaló que³⁴⁷ “es importante subrayar de entrada que un error consistente en adoptar un proyecto diferente del que superó las diversas etapas del procedimiento preparatorio no puede viciar el acto adoptado más que en la medida en que haya implicado irregularidades objetivas. En el caso de autos, las únicas irregularidades objetivas que se alegan son la infracción de las normas internas relativas a la determinación de la contribución máxima del FEOGA y el hecho de que la Comisión haya concedido una contribución de un importe diferente de aquel al que había dado el visto bueno el comité de gestión, sin cursar al Consejo la comunicación prescrita por el apartado 3 del artículo 22 del Reglamento nº 355/77 del Consejo, anteriormente mencionado³⁴⁸”.

Se solicitaba que en caso de anularse la decisión de 1982, se declarara inexistente, sin efectos retroactivos, a lo que el Tribunal respondía que “en lo que se refiere a la inexistencia procede señalar que, como en los Derechos nacionales de los diversos Estados miembros, un acto administrativo, incluso irregular, goza en Derecho comunitario de una presunción de validez, mientras que no haya sido legalmente anulado o revocado por la institución de la que emana. Calificar un acto de inexistente permite declarar, más allá de los plazos de recurso, que dicho acto no ha producido ningún efecto jurídico. Por razones manifiestas de seguridad jurídica, dicha calificación deberá reservarse por consiguiente en el Derecho comunitario, al igual que en los Derechos nacionales que la reconocen, a los actos afectados por vicios particularmente graves y evidentes³⁴⁹”.

³⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de (Sala Quinta) 26 de febrero de 1987, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo* contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto 15/85. Rec. 1987 pág. 1005.

³⁴⁸ Véase ap. 8.

³⁴⁹ Véase ap. 10.

Por todo ello se estimaba que “sin que ni siquiera proceda pronunciarse sobre la gravedad de las irregularidades alegadas por la Comisión, es suficiente con comprobar que ni la una ni la otra revisten un carácter evidente. Ninguna de ellas se desprendía de la lectura de la decisión. En efecto, las normas internas relativas a la determinación de la contribución máxima posible del FEOGA en el marco del Reglamento nº 355/77 del Consejo, anteriormente mencionado, no han sido publicadas. Así, aparte de los funcionarios de la Comisión que tienen que aplicarlas regularmente, nadie podía deducir de la lectura de la decisión de 7 de abril de 1982 si habían sido o no transgredidas. Ocurre lo mismo con la irregularidad que se refiere a la disparidad entre el proyecto sometido al comité de gestión y la decisión adoptada el 7 de abril de 1982. Se excluye pues que la decisión de 7 de abril de 1982 pueda ser calificada de inexistente”.

Puede sorprender que el Tribunal no anulara la decisión de 1982, y que tan sólo declarara nula la de 1984, por falta de motivación³⁵⁰. El Tribunal, inspirado en las conclusiones del Abogado General³⁵¹, admitía la existencia de la primera decisión, incluso cuando le reconocía defectos de forma e incluso, si bien el Abogado General la declaraba “ilegal” en sus conclusiones³⁵². Lo cierto es que la Comisión podría utilizar esta arma para poder aprobar cualquier disposición que encontrara oposición en los comités, y más tarde, alegar errores administrativos. Aunque habría que ver cuál hubiera sido la conclusión del Tribunal en caso de haber constatado mala fe por parte de la Comisión.

El Abogado General también realizaba un interesante análisis sobre “la desviación poder” y recordaba jurisprudencia según la cual “una decisión sólo adolecerá de desviación de poder cuando parezca, en base a indicios objetivos, pertinentes y concordantes, haber sido adoptada para alcanzar fines distintos a los alegados³⁵³”. Otro Abogado General definirá la desviación de poder como aquella “caracterizada como la utilización de las facultades atribuidas a un

³⁵⁰ Anulación por falta de motivación: véase Sentencia C-35/70, ya mencionada.

³⁵¹ Conclusiones del Abogado General Mischo presentadas el 11 de diciembre de 1986, Rec. 1987 pág. 1005.

³⁵² El Abogado General realizaba un interesante análisis sobre actos aprobados mediante el procedimiento de consulta (de carácter no vinculante) y los aprobados mediante procedimiento de gestión. Por ello, consideraba la ilegalidad del acto que se había aprobado con un evidente vicio e forma (“Sabemos en efecto que dicho comité había sido consultado sobre un importe diferente. Por otra parte, en el caso de que la Comisión hubiera querido adoptar medidas que no cumplieran el dictamen de dicho comité, habría debido, en virtud del apartado 3 del artículo 22 del Reglamento nº 355/77, comunicar inmediatamente su decisión al Consejo, que habría podido adoptar una decisión diferente en un plazo de un mes. Dicha comunicación no tuvo lugar. Por una u otra de dichas razones la decisión de 1982 está viciada pues de ilegalidad por infracción de formas sustanciales, más particularmente por vicio de procedimiento”).

³⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 21 de junio de 1984, Charles Lux contra Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, Asunto 69/83, Rec. 1984, p. 2447, ap. 30.

órgano, o a una administración en general, para una finalidad distinta de aquella que ha sido fijada por la norma”. Se producía dicha desviación si se aprobaba el acto ejecutivo con un fin (incluso legítimo) diferente de aquel que teóricamente debiera justificarlo³⁵⁴.

En última instancia, también en alguna ocasión el Tribunal interpretó que la Comisión se había extralimitado en sus funciones. Así por ejemplo en el asunto Sucrimex SA et Westzucker GmbH el Tribunal entendió que “la aplicación de las disposiciones colectivas en materia de restituciones a la exportación compete a los organismos nacionales designados con este fin. La Comisión no tiene ninguna competencia para tomar decisiones en cuanto a su interpretación, sino solamente la posibilidad de expresar su opinión, que no vincula a las autoridades nacionales”. La interpretación de “amplio” no era pues una carta blanca para la Comisión Europea³⁵⁵.

Límites de la acción de la Comisión en caso de vacío jurídico provocado por la inactividad del Consejo

En el lapso de cinco años el Tribunal de Justicia también fue definiendo qué margen tenía la Comisión para poder actuar en caso de inactividad del Consejo. Por un lado, el Tribunal de Justicia declaró en una sentencia de 5 de mayo de 1981³⁵⁶ que, con arreglo al artículo 5 del Tratado, los Estados miembros tenían la obligación de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y de abstenerse de todas aquellas medidas que podían poner en peligro la realización de los fines del Tratado. El Tribunal entendía que dicha disposición imponía a los Estados miembros deberes concretos de acción y de abstención en una situación

³⁵⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1995, República Francesa contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-267/94. Conclusiones del Abogado General Dámaso Ruiz-Jarabo. Véanse aps. 84 y 85 “De las informaciones ofrecidas por la Comisión 30 se deduce, sin embargo, que el plazo otorgado al Comité de Nomenclatura debió ser brevísimo ... Todo parece indicar que se quiso poner al Comité en una situación determinada, que le hiciera más difícil, si no imposible, emitir su dictamen”. Sobre desviación de poder ver Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1995, Parlamento Europeo contra Comisión de las Comunidades Europeas (Asunto C-156/93), ap. 31 “Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 20 de junio de 1991, Cargill/Comisión, C-248/89, Rec. p. I-2987, apartado 26), la desviación de poder se define como la adopción por una Institución comunitaria de un acto con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso”. En el mismo sentido Gran Bretaña v. Consejo (C-84/94), ap. 69.

³⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 27 de marzo de 1980. Sucrimex SA y Westzucker GmbH contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-133/79, ap. 16 (la traducción es mía).

³⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido, Asunto C-804/79, Rec. 1981, p. 1045.

en que la Comisión, para hacer frente a urgentes necesidades de conservación, sometió al Consejo propuestas que, aunque no habían sido adoptadas por éste, constituían el punto de partida de una acción comunitaria concertada. El Tribunal de Justicia declaró también que, al tratarse de una materia reservada a la competencia de la Comunidad en la que los Estados miembros ya sólo podían actuar como gestores del interés común, ante la falta de adecuada acción por parte del Consejo, un Estado miembro sólo podría poner en vigor las medidas provisionales de conservación que la situación requiriera en el marco de una colaboración con la Comisión; y que los Estados miembros tenían el deber de no adoptar medidas nacionales de conservación en contra de las objeciones, reservas o condiciones que la Comisión pudiera formular³⁵⁷. En resumen, el Tribunal sorprendentemente autorizaba a la Comisión a actuar en caso de inactividad del Consejo.

Apenas cinco años más tarde el mismo Tribunal comenzó a poner límites también a semejante interpretación. En el asunto C-325/85 que enfrentó a Irlanda y a la Comisión por la adopción de una Decisión sin ningún tipo de procedimiento de comités³⁵⁸ el Abogado General precisó dos “construcciones teóricas” según las cuales la Comisión podía actuar en caso de inactividad del Consejo³⁵⁹. Por un lado, la "teoría de la congelación" y, por el otro, la "teoría de los poderes para caso de crisis" o de las "circunstancias excepcionales". Según el Abogado General “la primera teoría reconoce a la Comisión el poder de prorrogar las normas cuyo período de vigencia haya terminado, manteniendo provisionalmente en vigor la regulación anterior, hasta que el Consejo no la prorrogue o modifique formalmente. Se trata de una solución corriente en la práctica comunitaria, sobre todo en materia de política agrícola común, que el propio Tribunal de Justicia ya ha reconocido como válida, y que tiene la ventaja de no desviarse materialmente de la regulación establecida por la institución legislativa competente”. Por su parte, la segunda teoría apuntaba que en función de la gravedad de las circunstancias y la urgencia de las medidas que debían tomarse, “se pueda atribuir a la Comisión poderes "legislativos" de crisis, que la autoricen a establecer una nueva

³⁵⁷ Citado en Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1987, Irlanda contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-325/85.

³⁵⁸ Decisión 85/458 de la Comisión, de 28 de agosto de 1985, relativa a la liquidación de las cuentas presentadas por Irlanda en concepto de gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1981 (DO L 267, P- 30),

³⁵⁹ Conclusiones del Abogado General Da Cruz Vilaca presentadas el 16 septiembre 1987, Irlanda contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto 325/85. Recopilación de Jurisprudencia 1987 página 05041 (véanse aps. 77 a 80).

regulación cuando la anterior resulte incapaz de responder satisfactoriamente a las exigencias de la situación”³⁶⁰.

El Tribunal, sin entrar a valorar las dos teorías, entendió que la Comisión se había extralimitado y no apreciaba la urgencia esgrimida por la Comisión. En primer lugar entendía obligatoria la existencia de una “cooperación” entre la Comisión y los Estados miembros, algo que no había existido en esta ocasión³⁶¹. Además, señaló un límite claro para este tipo de situaciones al declarar que “la legislación comunitaria debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables. Este imperativo de seguridad jurídica se impone con rigor especial cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que se les imponen”.

Ratificación de la legalidad de las normas en supuestos de ausencia de dictamen por parte de los comités

La jurisprudencia fue moldeando diferentes aspectos del procedimiento de comités antes de la aprobación de la primera Decisión de comitología. En este caso, la Comisión había aprobado un Reglamento por el que se fijan los montantes reguladores para la campaña 1985/86 aplicables a la importación en la Comunidad, en su composición del 31 de diciembre de 1985,

³⁶⁰ El Abogado General se apoya en derecho comparado para apoyar su interpretación, véase ap. 79 “Al parecer, la teoría de los poderes excepcionales ha sido reconocida por el Derecho constitucional o la jurisprudencia de varios Estados miembros (Dinamarca, Italia, Francia, República Federal de Alemania), pero siempre formulada pensando en la existencia de condiciones muy estrictas como, por ejemplo, en caso de guerra. En esas circunstancias, el Jefe del Estado, el Gobierno o la Administración pueden adoptar medidas con rango de ley, originariamente competencia del Parlamento y que éste ha de ratificar lo antes posible”.

³⁶¹ Ap. 17 “Consta que en 1981 no se emprendió semejante procedimiento (*de cooperación*) entre Irlanda y la Comisión en lo relativo a los pescados de que se trata, al no haber respondido Irlanda al requerimiento de la Comisión...”. Véase también en el mismo sentido Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1987, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas. - asunto C-332/85, “En una situación en que el Consejo se haya abstenido de dictar las medidas de conservación necesarias para preservar los recursos pesqueros, tales medidas, que obedecen a necesidades urgentes, pueden resultar de **un procedimiento de cooperación** entre los Estados miembros y la Comisión, a fin de que la Comunidad continúe en condiciones de hacer frente a sus responsabilidades. A falta de tal cooperación, a las propuestas unilateralmente adoptadas por la Comisión, relativas a las cuotas de pesca que hayan de asignarse a un Estado miembro, no se les puede reconocer el carácter de normas comunitarias en el sentido del artículo 3 del Reglamento nº 729/70 del Consejo, sobre la financiación de la política agrícola común, normas cuyo incumplimiento pueda justificar la negativa de la Comisión a que se financien con cargo al FEOGA, en concepto de medidas de intervención, los gastos realizados por dicho Estado miembro y que se refieran a capturas obtenidas rebasando las mencionadas cuotas”.

de determinados productos del sector vitivinícola procedentes de España³⁶². Lo más curioso es que el segundo considerando sostenía que “las medidas previstas en el presente Reglamento se ajustan al dictamen del Comité de gestión de los vinos”, lo cual no era del todo cierto. De hecho, el comité de gestión de los vinos no había adoptado ninguna decisión, es decir, el reglamento se había aprobado en ausencia de dictamen del comité. El Reino de España consideró que se había adoptado con graves vicios de forma y decidió acudir al Tribunal de Justicia³⁶³.

La parte demandante comprendía que, por un lado, existía un grave vicio de forma, ya que el considerando segundo del Reglamento no era del todo correcto cuando aseguraba que se había aprobado con el dictamen del Comité. Por otro lado, entendía que no podía adoptarse en ausencia de dictamen. En el primer supuesto, el Tribunal entendió que efectivamente había un vicio de forma aunque este vicio de forma “no puede conducir a la anulación de los dos Reglamentos impugnados... (puesto que) ... según el párrafo 1 del artículo 173 del Tratado, sólo se puede declarar la ilegalidad del acto en cuestión cuando existan vicios «sustanciales» de forma”. Una vez más el Tribunal realizaba una interpretación muy flexible y señalaba que “en el presente caso, no se puede considerar que la referencia incorrecta al dictamen del Comité de gestión sea un vicio sustancial de forma. En efecto, de los antecedentes que obran en el expediente se desprende que el Comité había sido regularmente convocado, pero que no pudo formular un dictamen”³⁶⁴. La interpretación es pues excesivamente subjetiva, y poco sólida. Imaginemos si la Comisión convocara regularmente un comité, pero cuando le viniera en gana aprueba algo en ausencia de dictamen ... el sistema de comités podría saltar por los aires.

En segundo lugar, en la demanda se entendía que el Reglamento de base obligaba al comité a emitir un dictamen. En efecto, el artículo 11 del Reglamento 480/86, del Consejo se remitía al procedimiento de un comité de gestión descrito en el artículo 67 del Reglamento 337/79 del Consejo, de 5 de febrero de 1979, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola³⁶⁵. Dicho artículo no menciona para nada la posibilidad de adoptar un acto en

³⁶² Reglamento (CEE) N° 648/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986 (DO L 60 de 01.03.1986, p. 54).

³⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de octubre de 1987. Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto 128/86.

³⁶⁴ Véase también las Conclusiones del Abogado General Darmon presentadas el 16 de junio de 1987 (ap. 7) que entiende que el considerando dos era un “imple error material de redacción (... “por ello, un simple error material de redacción no puede tener el efecto que se pretende”...).

³⁶⁵ DO L 54 de 05.03.1979, p. 1.

ausencia de dictamen, ya que sólo contempla dos supuestos: la adopción con dictamen favorable o en caso de “no ajustarse al dictamen” su remisión al Consejo³⁶⁶. Aun así, el Tribunal realiza nuevamente un ejercicio acrobático de flexibilidad y señaló que “en los casos como éste, en que el Comité de gestión no emite dictamen, la Comisión tiene entera libertad para adoptar las medidas bajo su propia responsabilidad. Por consiguiente, la falta de dictamen del Comité de gestión no puede afectar a la legalidad de las medidas así adoptadas³⁶⁷”.

No era la primera vez que el Tribunal dirimía un asunto de un acto de ejecución adoptado en ausencia de dictamen. Ya hemos visto que en el Asunto Schouten³⁶⁸ se había adoptado un Reglamento sin dictamen del comité, pero con la diferencia de que en dicho asunto la cuestión prejudicial iba dirigida a que la Comisión no había informado al Consejo, y, sobre todo, la propia Comisión había reconocido en el acto delegado que el acto se había aprobado en ausencia de dictamen (exactamente que el “Comité de Gestión no emitió un dictamen dentro del plazo señalado por su presidente”).

El Abogado General incluyó un punto, que luego no fue mencionado por el Tribunal, según el cual “es preciso comprobar que, en su ausencia, la medida de que se trata hubiera podido ser diferente”. En este caso, también la interpretación es muy flexible porque entraríamos en el terreno de lo imaginativo (*que hubiera pasado si ...*), con muy poca base jurídica. Aun así, el Tribunal no quiso entrar en este terreno. En resumen, introducir una incorrección en un considerando podía no ser considerado un vicio “sustancial” de forma, y adoptar un Reglamento en ausencia de dictamen cuando el acto de base no contemplaba esa posibilidad tampoco.

³⁶⁶ Art. 67 “... 2 . El representante de la Comisión someterá un proyecto de medidas que deban adoptarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dichas medidas dentro de un plazo que el presidente podrá fijar en función de la urgencia de las cuestiones sometidas a examen. Se pronunciará por mayoría de cuarenta y un votos.

3 . La Comisión adoptará medidas que serán inmediatamente aplicables. No obstante, si no se ajustaren al dictamen emitido por el Comité, la Comisión comunicará cuanto antes dichas medidas al Consejo. En tal caso, la Comisión podrá aplazar por un mes como máximo, a partir de dicha comunicación, la aplicación de las medidas por ella decididas.

El Consejo podrá tomar por mayoría cualificada, una decisión distinta en el plazo de un mes”.

³⁶⁷ Ap. 25

³⁶⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 diciembre 1978, N. G. J. Schouten BV contre Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Asunto 35/78, Rec. 1978 pág. 2543, ratificada por Sentencia del Tribunal de Justicia 5 abril 1979, Dulciora SpA contre Amministrazione delle finanze dello Statu, Asunto 95/78, Rec. 1979 pág. 1549 (véase ap. 50 “...la falta de dictamen del Comité en nada afecta a la validez de las medidas adoptadas por la Comisión”).

Hemos podido comprobar en los últimos apartados que la jurisprudencia ha sido fundamental para el desarrollo de la comitología. Precisamente para demostrar esa importancia se están analizando estas sentencias dentro del apartado histórico, aun cuando varios aspectos de las mismas serán analizados con mayor detalle y detenimiento en capítulos posteriores. Toda la jurisprudencia anterior a la reforma del Acta Única Europea fue imprescindible, puesto que la base legal de la comitología era muy poco firme. En 1986, todo cambió bastante en el aspecto legislativo, pero veamos antes qué camino se recorrió para reformar el Tratado.

La Asamblea Parlamentaria y la comitología

El actual Parlamento Europeo tuvo su origen en la Asamblea común CECA, que se amplió, tras la creación de la CEE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, al conjunto de las tres comunidades. Adoptó el nombre de “Asamblea Parlamentaria Europea”, para pasar a denominarse, a partir del 30 de marzo de 1962, “Parlamento Europeo”³⁶⁹. Antes de la elección por sufragio directo, los miembros del Parlamento eran designados por cada Parlamento nacional en su seno. Por ello, todos tenían un doble mandato. En la conferencia en la cumbre celebrada en París el 9 y el 10 de diciembre de 1974 se señaló que a partir de 1978 deberían realizarse elecciones directas. La Asamblea común CECA estaba integrada por 142 miembros y celebró su sesión constituyente el 19 de marzo de 1958 en Estrasburgo. Como se irá analizando a lo largo de este estudio, las sucesivas reformas de los Tratados que han ido trasladando cada vez más poder a esta institución, han sido las responsables de las grandes transformaciones que ha sufrido la regulación de la “comitología” estos últimos años. Así, cuando el Acta Única Europea incluyó el tercer inciso al entonces artículo 145, el Parlamento era todavía un actor secundario. Las otras grandes reformas sufridas por los Tratados (Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa) instituyendo, simplificando y ampliando el ámbito de aplicación del procedimiento de “codecisión” en la toma de decisiones comunitaria han fortalecido sin duda al Parlamento, quien hoy en día puede considerarse un igual al Consejo en la mayoría de los temas.

En resumen, el Parlamento se encontraba en las primeras décadas en una situación de desventaja e incluso secundaria respecto del Consejo y de la Comisión, ni era mencionado en

³⁶⁹ El Parlamento Europeo: evolución histórica, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.3.1.pdf

el Tratado respecto a los temas de ejecución legislativa y ni siquiera podía jugar un papel importante en la elaboración de la normativa marco de la comitología. Un antiguo parlamentario europeo, el belga F. Willockx señaló en 1999 que esta situación “no era un déficit democrático, sino un cráter democrático”. Su escaso papel se traducía en el escaso o nulo protagonismo en la ejecución normativa del derecho comunitario, y tal vez, lo más grave es que repetida jurisprudencia fue admitiendo este hecho haciendo una interpretación muy estricta de los Tratados³⁷⁰.

En época tan temprana como 1965, durante unos debates parlamentarios sobre la financiación de la Política Agrícola Común, el Parlamento aprobó una Resolución que apoyaba la propuesta de la Comisión, porque reconocía y destacaba la importancia política, institucional y económica del momento, pero advertía que “que el Parlamento Europeo debe necesariamente poder controlar y aprobar eventualmente o censurar las decisiones de política agrícola que se refieren, en particular, los niveles de precio, a la política comercial, a los programas de mejora de las estructuras y a la política social”. Aun así, se mostraba favorable a la propuesta, entre otras cosas, porque consideraba las mimas indivisibles, es decir, para defender su protagonismo debería haber aprobado una especie de enmienda a la totalidad, algo que no estaba dispuesto a hacer en 1965 debido a la importancia del momento. En resumen, las prioridades eran otras, de momento³⁷¹.

En 1966³⁷² nos encontramos el **primer posicionamiento de la Asamblea Parlamentaria sobre el procedimiento de comités**, coincidiendo con el ya explicado Compromiso de Luxemburgo. Hay que recordar en la década de los 60, sus miembros eran designados por los

³⁷⁰ Véase, por ejemplo, Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 29 de febrero de 1996, República Francesa y Irlanda contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asuntos C-296/93 y 307/93, donde el Tribunal aceptó la creación de un comité de gestión puesto que “el Consejo, especialmente cuando recurre al procedimiento del Comité de gestión *que salvaguarda su facultad de intervención*, puede conferir amplias facultades de ejecución de la Política Agrícola Común a la Comisión, que es la única que está en situación de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados y de actuar con la urgencia que requieran determinadas situaciones”, es decir, el Parlamento, ni mencionar.

³⁷¹ Ver Resolución 12 mayo 1965, sur les propositions de la Commission européenne relatives au financement de la Politique agricole commune (PAC) et à l’instauration de ressources propres pour la CEE, Débats du Parlement européen pp. 107-109 (recogido de www.ena.lu). Segundo considerando, “Souligne à ce propos tout particulièrement le caractère complémentaire et indivisible de l’ensemble constitué par ces propositions et considère, en conséquence, que les propositions relatives au financement de la politique agricole commune, les dispositions sur les ressources propres et celles sur le contrôle parlementaire ne peuvent être examinées et arrêtées qu’au même moment et qu’elles devront, en tout état de cause, entrer en vigueur simultanément de manière à être, les unes et les autres, applicables à partir de la même date, c’est-à-dire le 1er juillet 1967”.

³⁷² Resolución 9 marzo 1966, DO C 1966 769/66.

Parlamentos de los Estados miembros³⁷³. Por este motivo sorprende que la cámara adquiriera una actitud tan contraria a los acuerdos referidos a los entonces “nuevos procedimientos”. El motivo era el mismo que ha subsistido hasta hoy en día: una de las principales funciones del Parlamento es la de control de la Comisión, y, por medio de estos procedimientos, el Parlamento que completamente excluido, ya que el control pasa a realizarlo el Consejo.

No obstante, el TCEE no establecía en ningún artículo la función de control, al menos expresamente. Si bien el artículo 143, instaba al Parlamento a discutir el informe anual de la Comisión y el 144 regulaba la moción de censura sobre la Comisión, no son, a mi juicio, suficientes para interpretar que el Tratado pretende facultar al Parlamento para semejante control. Tampoco considero que el artículo 137, según el cual, el Parlamento “ejercerá las competencias de deliberación y control que establece este Tratado”, faculte expresamente a éste a intervenir en el ámbito de las competencias de ejecución de la Comisión.

La incipiente llegada de los primeros comités de reglamentación, hizo, también, posicionarse al Parlamento. En 1967 se adopta otra Resolución³⁷⁴ que urgía a la Comisión y al Consejo a “ejercer la máxima cautela a la hora de establecer nuevos comités”, y anunció que vigilaría muy de cerca cualquier movimiento al respecto. De hecho, encargaba a sus comisiones política y jurídica a hacer seguimiento de la evolución, además de encargar a esta última presentar un informe sobre este asunto. Aun así, daba el visto bueno a la creación de Comité Permanente de Alimentación Animal. Además, el Parlamento fue bastante duro con el Consejo, a quien criticó el haber solicitado dictamen para la creación del Comité, pero no haberlo hecho con la proposición de la Directiva concerniente a la introducción de métodos de análisis comunitarios por el control oficial de alimentación animal. La Asamblea trató de adquirir un mayor protagonismo. Tanto era así, que ninguna de las dos instituciones se dio por aludidas y, en 1968, se crean los primeros comités de reglamentación.

³⁷³ Artículo 138 del TCEE, “La Asamblea estará compuesta por los delegados que los Parlamentos habrán de designar de entre sus miembros, de acuerdo con el procedimiento que cada Estado miembro establezca”.

³⁷⁴ Resolución de 17 octubre 1967, sobre la propuesta de Directiva concerniente a la introducción de métodos de análisis comunitarios por el control oficial de alimentación animal completado por el nuevo proyecto de Decisión sobre la creación del Comité Permanente de Alimentación Animal (DO C 1967 268/20). Ver también informe PE Doc 129/67, Bulletin EC 12-1968, ap. 64. Esta Resolución ha sido mencionada en el apartado de Historia, dentro del suabpartado “Primeros Comités de Reglamentación”.

Esto da pie a la redacción de uno de los informes más importantes y clarividentes sobre comitología que ha redactado jamás el Parlamento, **el informe Jozeau-Marigné**³⁷⁵, que se puede catalogar de “regreso al futuro”. El informe clasifica los problemas ligados a la comitología en tres apartados: legal, técnico y político. El problema legal surge desde el momento en el que se “devuelven” los poderes de ejecución de la Comunidad a los Estados, mientras que la Comisión se encarga de administrar políticas comunes”, es decir, el informe entiende que la comitología, efectúa un retorno de competencias a los Estados, quienes deben dar el visto bueno a la Comisión. El problema técnico aparece cuando la Comisión es obligada a depender de funcionarios o expertos de los Estados miembros para el desarrollo de esta labor. Por último, el problema es político, puesto que dicho sistema “pone en tela de juicio la libertad de la Comisión, y, en particular, los límites de dicha libertad”.

La clasificación de los problemas resulta increíblemente acertada, pero más resulta su plan de establecer un “inventario” de procedimientos mediante los cuales se desarrollarían los procedimientos de implementación o ejecución de medidas. Tendrían que pasar casi veinte años hasta que la primera decisión de comitología fuera aprobada. Aún más. El informe consideraba imprescindible que además de realizar el inventario, se fijaran unas condiciones de acuerdo a las cuales serían elegidos los procedimientos. Según el ponente Jozeau-Marigné, estas dos medidas podrían acotar los problemas políticos y legales. Por un lado, acabaría con las suspicacias y recelos sobre las competencias de la Comisión, y, por otro, establecería sus límites, es decir, las claves de ambos problemas.

El inventario de procedimientos resulta impresionantemente acertado, tanto, que ha llegado hasta nuestros días. El diputado francés clasificó los procedimientos en asesor, de gestión y de reglamentación. Aprovecha la clasificación para indicar, dos años antes que Köster, que son plenamente compatibles con el Tratado. Según el informe, cuando el artículo 155 permite conferir poderes en la Comisión, “autoriza a combinar dicha atribución de competencias de ejecución con determinadas condiciones respecto a las modalidades de sus ejercicio”. Sólo se infringiría el Tratado si se delegara en la Comisión “un poder de decisión genuino”. En resumen, un procedimiento que permita al Consejo decidir en última instancia, debe ser considerado compatible con el Tratado.

³⁷⁵ Informe de 30 de septiembre de 1968, de la Comisión de asuntos jurídicos sobre los procedimientos comunitarios de ejecución del derecho comunitario derivado (ponente el diputado Jozeau-Marigné). PE Doc 115/68. Citado por Bergström y Schaefer en sus obras citadas.

El informe también abordaba otros asuntos. Destacaba el hecho de que la delegación de poderes en la Comisión no siempre iba acompañada de procedimientos de comités, citando diversos ejemplos de ello. En otras ocasiones, el Consejo asumía la competencia de las medidas de ejecución directamente. Todo ello llevaba al eurodiputado a entrar en el debate sobre la interpretación del artículo 155 del TCEE. El informe aseguraba que el Consejo no estaba en absoluto obligado a delegar poderes en la Comisión, ya que el Tratado tan solo “permitía” dicha delegación y, obviamente, permitía al Consejo a reservarse la competencia de implementar por sí mismo la legislación. En resumen, todo dependía del Consejo. Algunas opiniones apuntaban a que, debido a ello, y dado que el Tratado establecía la obligación de consultar al Parlamento, existía la obligación de que éste último fuera informado de todo lo referente a la ejecución legislativa, especialmente, a la normativa dictada por la Comisión en virtud de delegaciones realizadas por el Consejo. Jozeau-Marigné se desmarca del todo de esta interpretación. Según él, había que realizar una distinción entre actos de directa aplicación de las obligaciones del Tratado y, aquellas necesarias para su ejecución. Mientras que para las primeras la obligación de consulta estaba estipulada en el Tratado, recordaba que el artículo 155 sólo incluía la segunda categoría, y en ningún momento mencionaba la obligación de informar al Parlamento. Tan sólo cuando las medidas de implementación fueran más allá de lo puramente técnico podría exigirse la intervención del Parlamento. A primera, vista, puede resultar bastante paradójico que un informe del Parlamento contenga unas conclusiones que aboguen por restringir sus competencias, pero no podemos olvidar que nos encontramos en 1968, apenas habían pasado dos años del Compromiso de Luxemburgo, que estuvo muy cerca de terminar con la corta vida de las Comunidades Europeas.

A pesar de lo anterior, el informe acaba solicitando más protagonismo para el Parlamento. A falta de argumentos legales, como hemos podido comprobar en el párrafo anterior, el ponente apela a motivos políticos. A pesar de que en un principio la Comisión pudiera aparentar ser el ejecutivo comunitario, esto estaba muy lejos de ser la realidad, según el informe. En pocas ocasiones la Comisión asumía competencias de ejecución y, cuando lo hacía, iba acompañada del sistema de comités. El informe expresaba su “preocupación legítima acerca de la evolución institucional, que no podía ser criticada desde el plano legal, pero que podía ser muy peligrosa desde el plano político”. Por este motivo, se solicitaba que se reconociese al Parlamento un “derecho de vigilancia” (“*droit de regard*”) que lo mantuviera informado sobre

los procedimientos de gestión y reglamentación, y poder emitir su opinión sobre aquellos problemas de implementación que sobrepasasen los límites de lo puramente “técnico”³⁷⁶.

En 1968³⁷⁷ la Cámara se posiciona oficialmente otra vez sobre este asunto. Aun admitiendo su utilización, expresó sus reservas sobre la utilización de unos comités no previstos en el Tratado. Esta **Resolución** fue especialmente aguda y profetizó allá por los años sesenta los problemas que iban a surgir en torno a esta materia, la mayoría de ellos aún sujetos de fervientes discusiones. Solicitó que se utilizara este procedimiento con mucha “prudencia política” y sin que afectase al equilibrio institucional. Desde un primer momento vio la necesidad de que el único procedimiento utilizado fuera el consultivo y que en ningún caso pudiera poner en tela de juicio los poderes de la Comisión en la ejecución normativa. También expresó sus temores sobre los posibles retrasos que pudiera ocasionar este sistema. Por último, el Parlamento, sin poder todavía aspirar a ser legislador, solicitó ser informado cuando los asuntos fueran de “importancia notable” y en aquellos casos en que los comités emitieran dictámenes disconformes y dichas propuestas de la Comisión llegaran al Consejo. Por último, también pidió estar informado sobre “la colaboración institucional entre los Estados Miembros y la Comisión” y los problemas que pudieran surgir.

En resumen, cuando se crean los primeros comités de reglamentación, el Parlamento Europeo opta por no bloquearlos a cambio de intentar conseguir ciertas garantías políticas. Sin embargo, la respuesta de la Comisión a esta Resolución no fue nada entusiasta. Según Bergström esto se debe a que la “la Comisión tenía mucho que ganar si se le concedían más poderes ejecutivos, proporcionalmente a lo que Parlamento tenía que perder”³⁷⁸. El presidente de la Comisión, Jean Rey explicó que los poderes de la Comisión habían aumentado porque se había entrado en la fase de gestionar las políticas comunes, y, en este caso, las delegaciones se habían efectuado por la necesidad obvia, e, incluso en asuntos como la PAC, a pesar de no figurar en el Tratado. Respecto a las delegaciones con un procedimiento de reglamentación, el presidente añadió que en ningún caso podía considerarse a los comités que funcionaban en este ámbito como instituciones, sino que se trataba de “maquinaria de administración rutinaria”. Se puede considerar como una buena y concisa definición de la comitología³⁷⁹.

³⁷⁶ Christian de Visscher, Oliver Maiscoq, *The Lamfalussy Process and the EC Institutional Balance: From Comitology Procedures to Policy Levels*, NEWGOV, August 2007, pág. 16.

³⁷⁷ Resolución 13 octubre 1968, DO C 108, pág. 37.

³⁷⁸ Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the EU...*, op. cit. pág. 93.

³⁷⁹ Europe (bulletin quotidien), 3 octubre 1968. Citado por Bergström, op. cit., pág. 94.

A partir de 1970, el presupuesto de las Comunidades comenzó a estar íntegramente financiado por recursos propios de las Comunidades³⁸⁰, y especialmente a partir de la entrada en vigor del Tratado presupuestario de 1975, el Parlamento acrecentó sus poderes presupuestarios. Por ello, considerando que “el incremento de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo debía acompañarse de una participación eficaz de éste en el proceso de elaboración y de adopción de decisiones que dieran lugar a gastos o ingresos importantes a cargo o a favor del presupuesto de las Comunidades Europeas”, las instituciones firmaron la **Declaración Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 4 de marzo de 1975**³⁸¹. Mediante esta Declaración se establecía un procedimiento de concertación entre el Parlamento Europeo y el Consejo con la participación activa de la Comisión. La concertación tendría lugar en el seno de una “comisión de concertación” que agrupaba al Consejo y a representantes del Parlamento Europeo (la Comisión también participaba en los trabajos).

La finalidad del procedimiento era buscar un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo. Además, el procedimiento debía desarrollarse en un periodo de tiempo que no excediera de tres meses, “salvo en la hipótesis de que el acto en cuestión deba ser adoptado antes de una fecha determinada o si existiesen razones de urgencia, en cuyo caso el Consejo podrá fijar un plazo apropiado”. Así las cosas, cuando las posiciones de las dos instituciones fueran lo “suficientemente próximas, el Parlamento Europeo podrá emitir un nuevo dictamen, y posteriormente el Consejo decidirá definitivamente”. El procedimiento podía aplicarse a los actos comunitarios de alcance general con implicaciones financieras importantes y cuya adopción no viniera impuesta por actos preexistentes. En el momento de presentar una propuesta, la Comisión debía indicar si al acto en cuestión podía, según su dictamen, serle de aplicación el procedimiento de concertación. Tanto el Parlamento Europeo, cuando emitía su dictamen, como el Consejo podían solicitar la apertura de ese procedimiento, es decir, la creación de una “comisión de concertación”.

³⁸⁰ Tratado por el que se modifican algunas disposiciones presupuestarias (1970), que sustituyó al sistema de financiación de las Comunidades mediante contribuciones de los Estados miembros por el de recursos propios. Asimismo estableció un presupuesto único para las Comunidades. Más tarde complementado por el Tratado por el que se modifican algunas disposiciones financieras (1975), el cual otorgó al Parlamento Europeo el derecho a rechazar el presupuesto y a aprobar la gestión financiera de la Comisión en la ejecución del mismo. Instituye un único Tribunal de Cuentas, organismo de control contable y gestión financiera, para las tres Comunidades (EUR-Lex, Tratados).

³⁸¹ DO C 89, de 22 abril 1975, pág. 1.

Por lo demás, la actividad del Parlamento en el ámbito de la comitología fue muy escasa durante la década de los setenta. La postura se fue endureciendo, conforme la Asamblea iba adquiriendo más personalidad y seguridad en sí misma. Sin duda alguna, las primeras elecciones por sufragio directo en 1979 tuvieron una importancia determinante. El Parlamento ya no estaba compuesto por delegados de parlamentos estatales, que en muchas ocasiones carecían de visión y vocación europeas. A partir de este instante, los diputados trabajarían en exclusividad para esta cámara. Una vez más, el Acta Única Europea fue determinante para que el Parlamento fuera adquiriendo más protagonismo.

Tampoco podemos dejar de mencionar el **informe de Tres Sabios de 1979**, que nos da un fiel reflejo de la situación del Parlamento a finales de la década de los setenta³⁸². La posición del Parlamento Europeo en el sistema institucional de la Comunidad era, en términos de estatus legal y de poderes formales, mucho más débil que el de cualquier asamblea nacional de Europa occidental. No era legislativo y no designaba al ejecutivo. Según los Sabios, cuando se creó el Parlamento la mayoría de la gente consideró que su papel debía ser supervisar y trabajar en asociación con la Comisión³⁸³. El Tratado le concedió la facultad de poder interponer una moción de censura a la Comisión, siempre que la propuesta contara con dos tercios mayoría de sus miembros. Además, podría realizar preguntas escritas y orales, y adoptar opiniones que propusieran enmiendas a las propuestas de la Comisión. Sin embargo, esta relación con la Comisión había dejado de satisfacer al Parlamento, al considerar que su influencia era muy escasa. Es decir, en numerosas ocasiones, la Comisión no tenía en cuenta las opiniones del parlamento, y, en otras, no aceptaba las enmiendas a sus proyectos. Aún más, incluso si la Comisión incorporaba una enmienda, ésta no podía garantizar cuál sería el resultado de la negociación en el seno del Consejo. Obviamente el parlamento también dirigía sus críticas en contra de esta institución, especialmente en el ámbito presupuestario. En resumen, lo que describió este informe fue un Parlamento que iba siendo cada vez más consciente de su necesario protagonismo³⁸⁴.

³⁸² Barend Biesheuvel, Edmund Dell y Robert Marjolin, actuaron bajo mandato del Consejo Europeo. El texto añadía que la Comisión “is the natural executive organ of the Community. It has already come to exercise very wide management powers... and it has exercised them well” (ver texto completo en CVCE, Report on European Institutions, October 1979). Véase también Ana Mar Fernández Pasarín, *Europa como opción histórica: la Unión y la Presidencia de su Consejo*, Erasmus Ediciones, 2007, pág. 89.

³⁸³ Sic, pág 32 “When the Parliament was created most people saw its role as being to supervise and work in partnership with the Commission”

³⁸⁴ Report on European Institutions, Presented by the Committee of Three to the European Council (October 1979). Resumía el informe que “alongside its traditional relationship with the Commission, the Parliament has now established relations with the Council which go well beyond the formalities of consultation and have laid the foundation for a serious political dialogue. But the exercise of the Parliament's powers has thrown up some

Para concluir con esta década, hay que destacar la postura del Parlamento sobre los **presupuestos de 1978**, en la que vuelve a recordar que en numerosas ocasiones los comités de gestión y reglamentación “sólo deberían de tener un rol consultivo que no debe trabar la capacidad de decisión de la comisión”. Por ello, reclama a la Comisión que “que, desde ahora en adelante, reaccione de modo mucho más positivo a las enmiendas aportadas por el Parlamento al presupuesto”³⁸⁵. Poco se puede añadir, sin embargo a años posteriores, ya que en la Resolución sobre la ejecución de los presupuestos de 1980, el Parlamento no hace ninguna mención a este respecto, a excepción de una pequeña referencia a la necesidad de creación de un comité de gestión para la correcta aplicación de las ayudas al desarrollo. Algo tan tímido que apenas nos ayuda a encontrar ninguna pista sobre el posicionamiento de la Cámara³⁸⁶.

Nada más comenzar la década de los 80, el Parlamento comenzó a exigir más protagonismo en el sistema de competencias de ejecución. En su **Resolución de 1980**³⁸⁷ declaró que la Comisión era “el órgano ejecutivo natural de la Comunidad”. Más adelante utilizó sus armas para conseguir más protagonismo, podía bloquear parte del presupuesto, algo que hizo en 1983 cuando congeló parte de los fondos de la Comisión hasta que ésta no fuera capaz de explicar los motivos del incremento de gasto en comités. La utilización del poder presupuestario como arma es algo que el Parlamento ha sido utilizada a lo largo de las últimas décadas, y ello fue posible gracias al Tratado que modificó determinadas disposiciones financieras de 1975³⁸⁸, que cedía al Parlamento cierto poder de bloqueo sobre las cuentas no obligatorias.

practical problems in the functioning of the Community. In its efforts to exercise influence it has, because of problems with both machinery and attitudes, had no consistent success”.

³⁸⁵ Decision of the European Parliament 80/660/EEC, Euratom, ECSC of 23 May 1980 on the discharge to be granted to the Commission in respect of the implementation of the budget of the European Communities for the 1978 financial year and the supplementary and amending budgets and the report of the Court of Auditors (Diario Oficial n° L 180 de 14/07/1980 p. 19).

³⁸⁶ Résolution contenant les observations accompagnant la décision relative à la décharge sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1980 (Journal officiel n° L 046 du 18/02/1983 p. 19). Véase el apartado 20, “En ce qui concerne l'aide alimentaire ... constate que la Commission partage largement l'analyse que fait le Parlement de la situation de l'aide alimentaire de la Communauté et des réformes nécessaires dans ce secteur; juge inacceptable que le Conseil n'ait pas arrêté ces réformes; déplore que la Commission ne puisse pas appliquer une politique de l'aide alimentaire sans l'intervention d'un comité de gestion”.

³⁸⁷ La resolución es la denominada Proyecto Spinelli.

³⁸⁸ DO L 31 diciembre 1977, núm. 359. Mencionado anteriormente.

A principios de los ochenta existía un consenso considerable sobre la necesidad de dar un impulso a la integración económica y, en menor medida, política. La integración de Grecia y las negociaciones abiertas con los estados español y portugués hacían bastante urgente dicho impulso, que pasaba por la reforma de los Tratados. Todas las instituciones se pusieron manos a la obra, y fue el Parlamento quien propuso que el derecho de la Unión se aplicara, “sin perjuicio de los poderes de ejecución conferidos a la Comisión”, siendo las instancias nacionales, regionales o locales las encargadas de su aplicación. La Comisión debía velar por esta aplicación y una “ley orgánica” determinaría la amplitud y la forma de esta vigilancia³⁸⁹.

En la resolución que adoptaba el proyecto de Tratado “Spinelli” la situación se mantenía, es decir, los principales responsables de la implementación legislativa eran los Estados, sin perjuicio de las competencias de la Comisión. Lo más importante de este proyecto era la jerarquización clara de los actos comunitarios, que producía una mayor claridad con el establecimiento de leyes y leyes orgánicas como actos legislativos, y por el otro, de reglamentos y decisiones como actos ejecutivos. Además, el articulado era clarísimo a la hora de determinar a quién correspondía el poder de ejecución o implementación: “la Comisión dictará las normas necesarias para implementar las leyes³⁹⁰” y “determinará los reglamentos y decisiones requeridas para la implementación de las leyes de acuerdo a los procedimientos establecidos en esas leyes”³⁹¹. Parlamento y Consejo debían ser inmediatamente informados, pero este proyecto es francamente adelantado, incluso más de lo que dos años más tarde sería el Acta Única Europea. Claro que las competencias de la Comisión tenían un límite: aquellas competencias de ejecución cuyo ejercicio correspondiera directamente a los Estados miembros³⁹². Por último, los procedimientos mediante los cuales la Comisión ejercería dichas competencias serían establecidos por una “ley orgánica”³⁹³. Además, hacía un uso extensivo

³⁸⁹ Résolution du Parlement européen relative au contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne (14 septembre 1983). DO C 17 octobre 1983, núm. 277, pág. 95.

³⁹⁰ Resolución parlamentaria el 14 de febrero de 1984 (DO C nº 77/1984, pág. 33), citada en capítulo referido a la jerarquía de actos comunitarios. Artículo 28, “Functions of the Commission ... issue the regulations needed to implement the laws and take the requisite implementing decisions”.

³⁹¹ Véase apartado 40, “The Commission shall determine the regulations and decisions required for the implementation of laws in accordance with the procedures laid down by those laws. Regulations shall be published in the Official Journal of the Union; decisions shall be notified to the addressees. The Parliament and the Council of the Union shall be immediately informed thereof”.

³⁹² Ver artículo 13: “13. The Union and the Member States shall cooperate in good faith in the implementation of the law of the Union. Member States shall take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of this Treaty or resulting from action taken by the institutions of the Union. They shall facilitate the achievement of the Union’s tasks. They shall abstain from any measure which could jeopardize the attainment of the objectives of the Union”.

³⁹³ Ap. 42 “The law of the Union shall be directly applicable in the Member States. It shall take precedence over national law. Without prejudice to the powers conferred on the Commission, the implementation of the law shall

de la mayoría cualificada en el Consejo, dejando la unanimidad como algo residual. En varios aspectos encontramos grandes parecidos con el texto final de la malograda Constitución Europea del 2004.

El Parlamento utilizó en los años siguientes el relativo poder presupuestario que le ofrecía el Tratado³⁹⁴ para oponerse a prácticas que no compartía. Lo utilizó en los **presupuestos de 1983**³⁹⁵, **congelando parte los fondos destinados a los comités**, al considerar que el incremento en la utilización de éstos era desproporcionado. Después de apreciar “con asombro” que la Comisión había incrementado en un 31% la previsión de comités consultivos, “a pesar de la Resolución de 22 de abril de 1982 sobre las orientaciones presupuestarias para 1983”. En la misma Resolución, y en un tono más duro de lo habitual, el Parlamento se mostró muy crítico con el despilfarro presupuestario en la utilización de comités (claro que aquí se incluían no solo los comitológicos, sino también los asesores). Constataba “la falta de claridad y de transparencia de las actividades consultivas de la Comisión, así como las atribuciones y modos de funcionamiento de determinados comités” y se mostraba “inquieto” por el desarrollo de varias políticas. Achacaba a la Comisión de carecer de un “sistema centralizado” que controlara la actividad de los comités. También pedía aplicar unas “normas estrictas”, a saber, la duración y frecuencia de las reuniones, número máximo de participantes y coste de las dietas.

La Resolución, muy dura en sus formas y en el fondo, no pretendía poner en tela de juicio el sistema de delegación de competencias, sino más bien racionalizarlo. El Parlamento se mostraba convencido que de esta manera “la actividad tradicional de la Comisión” no sería puesta en tela de juicio. Incluso reconocía que dicha función ejecutiva “presentaba algunos aspectos positivos y beneficiosos”. Para que todo ello funcionara, propuso una revisión periódica sobre “la razón de ser” de los comités. Además, después de insistir sobre su voluntad de “racionalizar” esta materia, solicitó a la Comisión que antes del 1 de febrero de

be the responsibility of the authorities of the Member States. *An organic law shall lay down the procedures in accordance with which the Commission shall ensure the implementation of the law.* National courts shall apply the law of the Union”

³⁹⁴ El poder del Parlamento en la aprobación de los presupuestos comunitarios era muy limitado. El Consejo debía transmitir el proyecto a la Asamblea, y si ésta proponía modificaciones se lo remitía de nuevo al Consejo quien deliberaba y aprobaba por mayoría cualificada. En resumen, tenía un mero poder consultivo, pero un considerable poder político.

³⁹⁵ Résolution de 16 de septembre 1983, sur les coûts, pour le budget communautaire, et l’efficacité des comités de gestion, de conseil ou de consultation (DO C 17 octobre 1983, núm. 277, pág. 195). Ver también Doc. 1-40/84

1984 emitiera un informe sobre la racionalización de los comités y sobre el modelo de gestión de los créditos durante 1983 “que han sido congelados”.

La Comisión creó un “grupo de control” (*screening group*) que adoptó medidas para racionalizar la estructura de consulta, disolviendo o unificando comités y mejorando la gestión administrativa y presupuestaria. La Comisión suprimió 132 comités, es decir, el 21,9% del total³⁹⁶ e hizo hincapié en que en ocasiones la eliminación de comités no suponía un ahorro en sí mismo. Así, hizo una clasificación de comités “activos” y otros “durmientes”, que merecía la pena dejar con vida, por si acaso despertaba de su letargo, y, porque no suponían ningún gasto³⁹⁷. Se comprometió a elaborar una lista anual de comités y a limitar las reuniones que se organizaban fuera de las oficinas de la Comisión³⁹⁸. También aprobó un plan más estricto con el gasto de dietas. Además limitó el pago de dietas a un máximo de dos expertos por Estado miembro, limitó también el número de expertos no gubernamentales a un máximo de 20 (con esto el ahorro fue de 600.000 ECU) e instó a los Estados a viajar en tarifas económicas, con lo que el ahorro podía llegar a unos 1,5 millones de ECU (el gasto total en 1983 en lo referido a reuniones de comités fue de 5,2 millones ECU). Esta Comunicación fue aplaudida por el Parlamento, si bien exigió a la Comisión que siguiera explorando vías para racionalizar el gasto utilizando para ello “modernos medios de comunicación”, control presencial etc. y solicitaba a la Comisión a elaborar un nuevo informe de situación³⁹⁹.

Todo lo anterior no fue óbice para que un año más tarde, **en 1984 se produjera otro pulso entre el Parlamento y la Comisión a propósito de los comités para la adaptación de las directivas al progreso técnico y científico**⁴⁰⁰. En clara contradicción con el informe Jozeau-Marigné, el Parlamento opinó que en virtud del artículo 155, la Comisión tenía el derecho de ejercer las competencias delegadas por el Consejo “sin estar sujeta a someter sus

³⁹⁶ Report on committee and groups of experts, COM (84)93 final, de 21 de febrero de 1984. La información fue destinada a la comisión de Control Presupuestario del Parlamento (PE 82546/Ann. 1/rev.). Citado en Haibach, op. cit., pág. 189. Mencionado en el COM (84)03, la información fue destinada a la comisión de Control Presupuestario del Parlamento (PE 82546/Ann. 1/rev.).

³⁹⁷ En 1984 existían 186 comités “activos” (excluidos los que habían sido suprimidos) y 8 “durmientes”. La Comunicación publicaba una lista de todos los comités eliminados o fusionados en el Anexo 1.

³⁹⁸ Punto 32 de la Comunicación.

³⁹⁹ Resolution on the rationalization of the operations of management, advisory and consultative committees, groups, de 10 abril 1984 (DO C 127 de 14.5.1984, p. 18).
of experts and similar bodies financed from the EC budget

⁴⁰⁰ Resolución de 21 de mayo de 1984 (DO C 2 julio 1984, núm. 172, pág. 6).

proposiciones a los comités”⁴⁰¹. De un plumazo el Parlamento ponía en tela de juicio el sistema comitológico. Además, para justificar esta opinión, acudía al principio general según el cual “el delegante no podía intervenir en el ejercicio de poderes delegados”. La existencia de estos comités con poderes consultivos y legislativos, les permitían jugar un rol esencial en el progreso legislativo sin ser responsables ante “un órgano elegido democráticamente”. A pesar de que el Parlamento siempre había expresado su anhelo participar en el procedimiento comitológico, en esta ocasión, aumentó un peldaño sus exigencias y emitió un claro aviso al Consejo. Por un lado lo invitó a “respetar el espíritu de los Tratados, renunciando a adoptar ninguna proposición destinada a crear nuevos comités o que atribuyera a los ya existentes nuevas competencias en otras políticas. Por otro lado, invitó a la Comisión a que “trasmitiera al Consejo” la opinión del Parlamento.

El Parlamento, fue incluso más allá, al considerar que los poderes ejercidos por los comités suplantaban los poderes conferidos al Parlamento por el Tratado. Esto era debido a que la Comisión era responsable ante el Parlamento de sus proposiciones, tanto de “legislación primaria como de legislación derivada”. Por todo ello, se mostró muy contrariado al no respetar, en su opinión, la Comisión el papel de supervisor del Parlamento. Exigió un procedimiento en el que el Parlamento estuviera informado en todo momento, es decir, al tiempo que la Comisión enviaba sus propuestas a los comités, debería remitir una copia al Parlamento, para que éste expresara su opinión. Asimismo, cuando los comités rechazaran las propuestas de la Comisión, el Parlamento también debería recibir las propuestas, junto con el Consejo. Además, solicitó a la Comisión que asumiera los compromisos de racionalización expuestos en la Resolución de 1983, que evitara la creación de nuevos comités, así como de conceder más competencias a los ya existentes y que “se abstuviera de proponer medidas que privaran al Parlamento del rol que le otorgado por los tratados en el proceso legislativo”. Obviamente, todo esto fue rechazado por la Comisión, a la que el Parlamento había encargado la emisión de un informe para 1985 sobre el cumplimiento de lo exigido en la resolución, con el argumento de que ralentizaría en extremo las medidas de ejecución. Digamos que el Consejo tampoco se mostró muy dispuesto a modificar su postura a pesar de la posición de la Cámara asamblearia.

⁴⁰¹ Considerando B «... la Commission doit pouvoir exercer les pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil au titre de l'article 155 quatrième tiret du traité instituant la Communauté économique européenne sans être gênée par la nécessité de soumettre ses propositions à ces comité »

Presidencia francesa y preámbulo del Acta Única

El año 1984 arrancaba con la presidencia francesa que prometía una modificación de los Tratados para así consolidar aquello que ha unido a los europeos. Lo cierto es que todavía continuaba la polémica con el Reino Unido por no haber secundado el Compromiso de Luxemburgo durante la reforma de la PAC, a pesar de su oposición. El Consejo Europeo se reunió en Fontainebleau los días 25 y 26 de junio de 1984⁴⁰², y decidió la creación de un Comité *ad hoc* compuesto de representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno y presidido por el senador irlandés Dooge. Las líneas maestras de este comité serían parecidas a las establecidas en 1955 en el comité “Spaak”. El mandato consistía en examinar las cuestiones institucionales de las Comunidades Europeas⁴⁰³, con el objetivo de realizar propuestas encaminadas a una mejor integración y cooperación política en las Comunidades Europeas, en aras a conseguir unas “instituciones más eficaces y democráticas”.

El preámbulo del informe era demoledor. La Comunidad estaba siendo presa de sus propias diferencias y era incapaz de alcanzar la consecución de un mercado común que representaría una clara ventaja económica y financiera. Se compara con Estados Unidos y Japón, para señalar que a diferencia de ellos, los Estados comunitarios habían sido incapaces de reducir la tasa de paro, que seguía siendo elevadísima. Europa debía recuperar la fe en sí misma y lanzarse hacia una nueva empresa común, el establecimiento de una entidad política basada en objetivos claramente definidos. Además, debía de disponer de los medios para ser capaz de alcanzarlos. No escapaba este informe de frases grandilocuentes, ya que afirmaban que “los Estados miembros permanecen conscientes de la civilización que comparten con otros países del continente, en la creencia firme que cualquier progreso en el edificio de la Comunidad va en consonancia con los intereses de Europa en general”. Ante tales objetivos, el informe político destacaba muchos de los cambios institucionales que eran necesarios, entre ellos, una vez más, la extensión del voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo (aunque, paradójicamente, no existía unanimidad entre los componentes del comité en este asunto).

⁴⁰² Este Consejo Europeo decide muchas cosas de gran calado. Se llega a una solución transitoria sobre el “cheque británico”, se aumenta la financiación vía IVA hasta llegar al 1,6% en 1988, se fija el 30 de septiembre de 1984 como fecha límite para terminar las negociaciones de adhesión de los Estados español y francés.

⁴⁰³ El mandato era extremadamente escueto: “The committee's function will be to make suggestions for the improvement of the operation of European cooperation in both the Community field and that of political, or any other, cooperation”. Véase “Conclusions of the Fontainebleau European Council”, in Bulletin of the European Communities. June 1984, No 6, pp. 11-12.

La idea de dar más poder ejecutivo a la Comisión fue rápidamente recogida por el recién creado comité, siempre ligada a la eficacia y progreso de la Comunidad. En un informe intermedio los ponentes abogaron por una Comisión plenamente independiente, dotada de autonomía de ejecución y gestión, así como de iniciativa legislativa⁴⁰⁴. El informe final, el Comité *ad hoc* defendió que debían incrementarse los poderes de la Comisión, especialmente los ejecutivos⁴⁰⁵, puesto que era la única manera efectiva de que la Comisión cumpliera con tareas que le encomendaban los Tratados. Estas tareas eran “el eje de la Comunidad”. Además, la autonomía de la Comisión debía ser confirmada “para poder ser independiente en el cumplimiento de sus obligaciones”. El informe del Comité del Sr. Dooge insta al Consejo Europeo a convocar una Conferencia Intergubernamental para negociar un Tratado de la Unión Europea. En definitiva, la consecución del mercado único, objetivo que era compartido por todos los Estados miembros, iba pareja a un reforzamiento institucional de la Comisión, y en especial de sus poderes ejecutivos. Por todos estos motivos, no es descabellado afirmar que este informe es la antesala del Acta Única Europea.

...y llega Jacques Delors

En diciembre de 1984 Jacques Delors es elegido nuevo presidente de la Comisión Europea. Uno de sus comisarios, el británico Lord Cockfield, recibió el encargo de redactar el Libro Blanco sobre realización del Mercado Interior⁴⁰⁶. El objetivo principal era la consecución del mercado interior para el 1 de enero de 1993, y para ello incluía un listado de 279 propuestas de reformas que eran necesarias para estimular la economía, garantizar la libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales. En la práctica, se pretendía eliminar las fronteras legales, fiscales y técnicas internas que aún subsistían desde la incompleta

⁴⁰⁴ Véase Comité ad hoc pour les questions institutionnelles. Rapport intérimaire adressé au Conseil européen (Dublin, 3-4 décembre 1984). Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1985, pp. 11-23. Punto B, “De même, la Commission doit désormais se voir reconnaître la qualité d'organe autonome pleinement doté du pouvoir d'initiative, d'exécution et de gestion”.

⁴⁰⁵ El llamado “Informe Dooge”, Report from the ad hoc Committee on Institutional Affairs to the European Council (Brussels, 29 and 30 March 1985), recogía textualmente que “If it is to carry out fully the tasks entrusted to it, which make it the lynchpin of the Community, its powers must be increased, in particular through greater delegation of executive responsibility in the context of Community policies.”

⁴⁰⁶ COM (1985) 310 final, de 14 de junio. Como recuerda Fuentetaja “el Libro Blanco se fundamenta en la jurisprudencia *Cassis de Dijon* de 1979 (Asunto 120/78), en la que el Tribunal de Justicia había desactivado en gran medida las distorsiones provocadas por las medidas de efecto equivalente y las barreras técnicas, al limitar drásticamente el no reconocimiento de las disposiciones nacionales de producción, de forma que salvo por invocación de la seguridad e higiene, a un producto elaborado en un Estado miembro conforme a su regulación nacional no le puede ser impedida su comercialización en otro Estado miembro”.

introducción del mercado común en 1958, conseguir, en definitiva, la unidad de un mercado de 320 millones de consumidores. Los Estados miembros de la Comunidad debían ponerse de acuerdo sobre la abolición de las barreras de toda naturaleza, la armonización de las reglas, la aproximación de las legislaciones y de las estructuras fiscales, el fortalecimiento de su cooperación monetaria, así como sobre las medidas necesarias de acompañamiento para que todas estas medidas prosperaran, mejorando la cooperación. Para ello, la Comisión consideraba que había que aprender de lecciones del pasado. Por eso solicitó al Consejo la unificación completa del mercado interior para 1992 y aprobar, con este fin, un programa realista y apremiante. A todo este ambicioso plan se lo denominó: “Objetivo 92”.

El Libro Blanco no se olvidó de los aspectos institucionales, e incluyó un apartado destinado a lograr un avance en la eficacia en el proceso de toma de decisiones. Esta eficacia se alcanzaría delegando poderes de ejecución en la Comisión y animaba al Consejo a extenderlo a otras políticas en las que todavía no se aplicaba. La Comisión consideraba que el Consejo debería permitir a la Comisión encargarse de las cuestiones puramente técnicas, haciendo un uso más extensivo del artículo 155⁴⁰⁷, es decir, la ampliación de la comitología a otros sectores y políticas del Derecho Comunitario. De lo contrario, se consideraba que lo único que se conseguiría era entorpecer las reformas y desarrollos normativos que iban a ser necesarios. El Libro Blanco era visto por toda Europa como el prelude de una reforma de los Tratados fundacionales, el más profundo jamás realizado. No hay que olvidar que este libro blanco había sido precedido de varios informes y que se encontraban en un contexto de ampliación de las Comunidades Europeas.

Pocos días más tarde de ver la luz el Libro Blanco de Jacques Delors, se celebra en Milán un Consejo Europeo (28 y 29 de junio). Las conclusiones de la presidencia hicieron especial hincapié en la consecución del mercado único en 1992, en especial: eliminación de barreras técnicas al movimiento de mercancías, creación de un mercado financiero y de transportes, liberalización del mercado de capitales y, por último, libre establecimiento de profesionales. No obstante, todos estos objetivos estaban estrechamente ligados a una reforma institucional que tenía que tratar la mejora del proceso de decisión en el seno del Consejo, el reforzamiento

⁴⁰⁷ Véase apartado 20 “The Council generally should off-load technical matters by making more use of its powers of delegation as recommended by the European Council. Article 155 of the EEC Treaty makes express provision for this possibility and opens the way to a simplified legislative procedure. This procedure has already been used successfully in customs matters and with the adaptation of existing directives to technical progress. The encouraging results suggest that this procedure should be extended.”

de la cooperación política, la ampliación de los poderes del Parlamento y “el ejercicio de poderes administrativos de la Comisión”. Dentro de los cambios institucionales para los cuales se requería una reforma del TCEE, las conclusiones incluían “los poderes ejecutivos de la Comisión”⁴⁰⁸. En Milán se decide la creación de la Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Tratado de reforma, con tres puntos cardinales: creación del mercado interior, mejora del funcionamiento de las instituciones y la implementación de la política exterior.

El Parlamento fue bastante negativo con las conclusiones del Consejo Europeo de Milán. Consideraba que había que poner énfasis en el hecho de que tanto el Libro Blanco, como las conclusiones debían ser considerados como un “programa integrado”, es decir, exigía que no se avanzara en las políticas sin realizar avances significativos en la reforma institucional y de procedimientos de toma de decisiones. No entró a valorar directamente los poderes de ejecución de la Comisión, abogó por una cooperación más estrecha entre las instituciones, pero rechazó en general los métodos de cooperación europeos previstos, puesto que acentuaban la “naturaleza intergubernamental” de las Comunidades Europeas⁴⁰⁹. Una vez más el Parlamento reclamaba una posición más privilegiada en el ámbito institucional.

Sin embargo, la Comisión prefirió no esperar y valoró muy positivamente la creación de la CIG. En cuanto a las reformas institucionales, la Comisión introdujo un interesante punto de vista. Uno de los problemas de la Comunidad era que hacía frente a los problemas con mucho retraso y para hacer frente a los problemas del “mundo moderno” había que mejorar la toma de decisiones del Consejo y “aumentar a la Comisión los poderes ejecutivos”⁴¹⁰. El presidente Delors reclamó también más poder ejecutivo para la Comisión, pero sobre todo criticó duramente lo que denominó “enorme zona gris” entre el Consejo y la Comisión. Para superar esta nebulosa, Delors propugnó la extensión del voto por mayoría en el Consejo, acompañada

⁴⁰⁸ “Conclusions of the Milan European Council”, in Bulletin of the European Communities. 28 and 29 June 1985, No 6, pp. 14-15.

⁴⁰⁹ “Resolution on the statements by the President-in-Office of the Council on the outcome of the European Council meeting in Milan (9 July 1985)”. DO C 9 septiembre 1985, núm. 229, p. 69. De acuerdo al segundo punto “Advocates strengthening European political cooperation, but rejects the methods envisaged, since they accentuate the intergovernmental nature of such cooperation by providing for a special treaty and the creating of an ad hoc secretariat, which might come into conflict with other Community institutions”.

⁴¹⁰ The Commission's opinion on the convening of an intergovernmental conference (22 July 1985), in Bulletin of the European Communities. July/August 1985, No 7/8, pp. 9-10. "A second series of amendments should concentrate on the Council and the Commission. The Community today finds it difficult to take decisions or takes them too late. If it is to face up to the challenges of the modern world the Community, as proposed by the Luxembourg Government, must improve decision making within the Council (notably by extending majority voting) and give the Commission increased executive powers."

de una “extensión de los poderes de gestión de la Comisión, así como restaurar su capacidad para actuar”⁴¹¹. Había que dejar que “la simplicidad sea nuestra guía en solucionar los problemas de la toma de decisiones y de la implementación de las mismas”. El momento en la Comunidad era delicado, ya que muchos sectores opinaban que, el derecho comunitario se había extralimitado. Según Delors, mientras esto sucedía, la Comisión, como cualquier institución, seguía adoptando iniciativas y ejecutando medidas legislativas. Para solucionar esto, proponía aplicar normativa marco que “permitirán a cada país adoptar las decisiones de ejecución e implementación más apropiadas e instalarán los procedimientos de supervisión más simples y más directos”. Decidió no plantear la reforma institucional como un todo, sino que la problemática de la toma de decisiones fue integrada de manera parcial dentro de cada política o aspecto concreto de negociación.

La breve Conferencia Intergubernamental

Sin duda alguna fue la Comisión la que presentó las propuestas más atrevidas, ante la apertura de la CIG. Si bien se ha señalado anteriormente que la estrategia de Delors fue introducir la reforma de las competencias de ejecución de manera dispersa, era evidente que tampoco podían quedarse fuera de juego sin presentar una propuesta global sobre necesarios cambios institucionales. Desde una perspectiva histórica, argumentaba que el Consejo había sido generalmente muy renuente a delegar competencias ejecutivas, y como consecuencia de ello, la toma de decisiones en el Consejo se había hecho muy complicada. Esto es lo que el presidente Delors había denominado “zona gris”. El ejecutivo comunitario proponía, ni más ni menos, la modificación del entonces artículo 155 del TCEE, para permitir que la Comisión pudiera disfrutar de competencias de ejecución, sin la “previa autorización” del Consejo. Por si esto fuera poco, el Consejo únicamente podría ejercer dichas competencias “en casos específicos”. La Comisión también consideraba que los procedimientos se encontraban muy dispersos, y no había mucha coherencia entre la forma de elegir uno u otro. Por ello, propuso que se establecieran en una norma de derecho derivado (no en el Tratado), “un número limitado de procedimientos prefijados”. Por último, la Comisión proponía que se le concedieran “poderes especiales”, ¿cómo iba si no a poder implementar todo lo requerido dentro del “Objetivo 92”? Esto significaba que los comités que actuarían dentro la acción de

⁴¹¹ Discurso de Jacques Delors (Luxemburgo, 9 Septiembre 1985). Bulletin of the European Communities. September 1985, No 9, pp. 7-10.

la Comisión serían de carácter consultivo, aunque, cuando el Consejo quisiera reservarse la ejecución para sí mismo, podría hacerlo por unanimidad de todos sus miembros.

El Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo los días 2 y 3 de diciembre de 1985 publicó en sus conclusiones (dentro del apartado poderes de gestión e implementación de la Comisión) la propuesta acordada en la CIG por los Estados sobre la delegación de competencias de ejecución en la Comisión, que se plasmaba en un nuevo artículo 145 del TCEE⁴¹². Por supuesto, las conclusiones, se centraban más en realizar las reformas necesarias que permitieran la creación del mercado interior, continuando así la estrategia comentada anteriormente, de distribuir en cada política concreta este tipo de decisiones. Por supuesto, esto incluía otorgar más poder a la Comisión, y flexibilizaba en cierto grado el sistema rígido de la intergubernamentalidad. En primer lugar, se reformaba el artículo 100A del TCEE sobre aproximación de legislaciones, y entre otras cosas, se eliminaba la unanimidad en la toma de decisiones en casi todas las materias del mercado interior. La Comisión debía lanzar las propuestas necesarias para la consecución del mercado interior, además de realizar un seguimiento exhaustivo de los progresos que se iban realizando (debía enviar informes al Consejo durante 1988 y 1990). Pero, además incluía un artículo 4, según el cual, debía regularse la delegación de competencias a la Comisión “basándose en los poderes de ejecución de la Comisión”. Por otro lado, añadía que “la Comisión ha propuesto un Comité Asesor”. De este mandato nacerá la primera Decisión de comitología de 1987, que será estudiada en el siguiente capítulo. Estamos entrando en la “edad moderna”.

Por su parte, el Parlamento también expresó su opinión. A pesar de que el Acta Única Europea supuso un impulso político, la propuesta sobre poderes de ejecución de la Comisión no gustó nada a la euro cámara, quien “no podía aceptar el nuevo artículo 145 porque permite al Consejo atribuirse competencias de ejecución de la Comisión y ejercitarlas él mismo”. Tachó la propuesta de “innovación peligrosa e inconsistente con la necesidad de reforzar el papel de la Comisión”⁴¹³. Además, según la cámara, la propuesta estaba llena de ambigüedades y varias de las propuestas suyas habían sido completamente ignoradas por los

⁴¹² Conclusions of the Luxembourg European Council, Bulletin of the European Communities. November 1985, No 11, págs. 9-17.

⁴¹³ European Parliament Resolution following the debate on the statements by the Council and the Commission after the meeting of the European Council on 2 and 3 December 1985 in Luxembourg (11 December 1985). DO C 31 diciembre 1985, núm. 352, págs. 60-61.

Estados miembros. Incluso se habían olvidado de la Declaración Solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983, en la que se comprometían a tener en cuenta la opinión de la Cámara.

De la CIG al Acta Única Europea

La respuesta del Consejo a esta opinión fue nula y el 17 de febrero de 1986 los Estados miembros aprueban el Acta Única Europea⁴¹⁴, primera gran reforma de los Tratados. Gracias a este Tratado se ampliaban las competencias de las Comunidades Europeas⁴¹⁵ en:

- Mercado interno
- Cooperación en materia monetaria (102 A)
- Cohesión económica y social (130 A a 130 E)
- Investigación y Desarrollo (130 F a 130 Q)
- Política social (antes se legislaba en materia social sobre la base de la libre circulación de trabajadores) (118 A, 119 A)
- Cooperación en materia de relaciones exteriores (no comunitarizado, lo que poco más tarde se convertiría en el segundo pilar)
- Preveía el Convenio de Schengen para eliminar los puestos fronterizos entre los Estados

Además, introdujo una serie de drásticas reformas institucionales, puesto que “el incremento de las competencias comunitarias exigía un mayor control democrático y una capacidad de gestión reforzada”. Así las cosas, se produjo el desbloqueo del compromiso de Luxemburgo, se introdujo la mayoría cualificada en muchos temas como (100A TCEE, excluyendo fiscalidad, libre circulación de personas, derechos de los trabajadores por cuenta ajena o 100A 2, excepción en base al artículo 36). Se instauró el procedimiento de cooperación Parlamento-Consejo (art. 169 CEE, es decir, salvo en materia presupuestaria, el Parlamento asumía el poder de "retrasar" o bloquear una decisión, mientras antes tan sólo era "consultado"). Se

⁴¹⁴ La firma de este Tratado fue francamente accidentada. El 21 de enero de 1986 el Parlamento danés rechazó el texto, pero aun así, se decidió que la firma del mismo se celebrase el 17 de febrero. El referéndum danés celebrado el 27 de febrero dio un respaldo del 56% al Tratado, por lo que Dinamarca, así como Italia y Grecia, firmaron a finales de mes su adhesión. Entró en vigor, después de los procesos de ratificación, el 1 de julio de 1987. Fue publicada en el DO L 29 junio 1987, núm. 167, pág. 1.

⁴¹⁵ Véase *Breve Historia de la Unión Europea*, Universidad de Valencia, <http://www.uv.es/~rochelag/T1.html> o F. Díez Moreno, *Manual de Derecho de la UE*, Civitas, 2007, pág. 46.

institucionalizó la práctica del Consejo Europeo (desde Cumbre de París 1974), pero no se le atribuyeron competencias determinadas. Por último, la elección del Parlamento, única institución legitimada democráticamente, se realizaría mediante sufragio universal.

En resumen, el Acta Única perseguía democratizar más la toma de decisiones mediante una utilización más generalizada de la mayoría cualificada, mayor implicación del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones y un aumento de los poderes de la Comisión⁴¹⁶.

El Acta Única: ¿la muerte del Compromiso de Luxemburgo?

Se acaba de mencionar que una de las virtudes del Acta Única fue el desbloqueo del Compromiso de Luxemburgo. Hay que recordar que por medio del citado acuerdo “cuando, en el caso de decisiones susceptibles de ser tomadas por mayoría sobre la base de una propuesta de la Comisión, estén en juego intereses muy importantes de una o de varias partes, los miembros del Consejo se esforzarán, en un plazo razonable, en llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo en el respeto de sus intereses mutuos y de los de la Comunidad”. Es decir, la unanimidad podía imperar en aquellas cuestiones consideradas importantes por los Estados miembros, dejando a éstos como protagonistas indiscutibles de la actividad decisoria de las Comunidades Europeas. Aunque en mi opinión, el citado Compromiso ha seguido, incluso después de Lisboa, manifestándose en la unanimidad requerida para un buen número de toma de decisiones, es cierto que en otras muchas la unanimidad oficial (la escrita en los Tratados) y la informal (usos y costumbres en el Consejo) ha pasado a los anales del recuerdo de la historia comunitaria⁴¹⁷.

De todos modos, puede ser discutible que el Acta Única terminara con el Compromiso en cuanto a la unanimidad se refiere, pero en absoluto en cuanto al sistema de comités. Ya se ha mencionado en el apartado correspondiente que el Compromiso de 1966 se basaba en dos aspectos nítidamente diferenciados. Por un lado, tal y como se acaba de señalar, el recurso a la

⁴¹⁶ Véase Delegation of Executive Powers to the Commission by the Council (SEC (89) 1143 final, 11 July 1989, pág. 1).

⁴¹⁷ También es cierto que el *affaire* sobre la reforma de la PAC de 1982 y la Declaración de Stuttgart de 1983 pusieron la puntilla para el desmoronamiento del citado compromiso. Según la Encyclopaedia Euro-Know, “If the Luxembourg Compromise had continued in use, the single market would not have come into existence and the Maastricht and Amsterdam Treaties would not even have reached the drafting stage. It remains, some say, as a theoretical weapon of last resort, but most national”.

unanimidad para la adopción de decisiones en el Consejo en aquellos temas sensibles. Por otro, y más relevante para este estudio, el control de los Estados miembros sobre el poder ejecutivo de la Comisión. Recordemos que, en este sentido, la Comisión se había comprometido “a tomar los contactos adecuados con los gobiernos de los Estados miembros, por medio de los representantes permanentes, sin que este procedimiento pueda cercenar el derecho de iniciativa que a la Comisión corresponde en virtud del Tratado”. Queda patente que pasados veinte años los Estados pudieron resolver parte de sus disputas sobre la unanimidad, pero si en algo tenían (y mantienen) hoy en día consenso los Estados miembros, era en mantener controlada a la Comisión mediante el sistema de comités.

La situación de la comitología en 1985

Anteriormente se ha mencionado el conflicto entre el Parlamento y la Comisión, que generó una crisis en la aprobación del presupuesto en 1983. Gracias a este conflicto la Comisión tuvo que analizar, mejorar y fiscalizar en profundidad el sistema de comités, y, sobre todo, el presupuesto que se la asignaba. En 1984 la Comisión contabilizaba un total de 186 comités activos y 8 “durmientes”. Además, la Comisión añadía el número de 285 grupos de expertos activos, más otros 35 durmientes. Durante la crisis la Comisión eliminó o fusionó un gran número de comités, 89 en 1983 y otros 43 en 1984⁴¹⁸. Forzada por el Parlamento, la Comisión se había visto obligada a tomar una serie de medidas destinadas a mejorar la gestión administrativa y presupuestaria que se resumían en:

- aprobación anual de los comités y grupos autorizados a reunirse durante el año
- limitación del número de expertos cuyos gastos pueden ser reembolsados
- organización de las reuniones
- gestión del presupuesto

⁴¹⁸ En algunos casos se hizo expresamente, como por el ejemplo en el sector del transporte donde se eliminaron el comité gubernamental de expertos sobre la fiscalidad de vehículos comerciales, creado por el Consejo el 26 y 27 de enero de 1970, así como el comité de expertos sobre coordinación de estudios creado para la introducción de un sistema común de carga de transporte, creado el 3 de diciembre de 1971 (véase COM (84) 53 final, de 3 febrero 1984). Otros comités sufrieron modificaciones en grupo, como los consultivos agrícolas en 1983 (Decisión 83/77/CEE de la Comisión, de 9 de febrero de 1983, por la que se modifican las Decisiones relativas a los Comités consultivos agrícolas, DO L 51 de 24.2.1983, p. 34

La aprobación de la lista anual, así como la limitación de dietas supuso un ahorro directo en los comités, cifrado en 2,2 millones de ECU. Efectivamente, las dietas se habían limitado a un máximo de dos representantes de Estados miembros por reunión (reducción del 28% en 1984, respecto a 1983) y a 20 expertos en total en el caso de reuniones que requieran asesoramiento (reducción del 47% en 1984, respecto al año anterior). A su vez la limitación de reuniones que se mantenían fuera de las oficinas de la Comisión también se había reducido en un 13%, con el consiguiente ahorro. La Comisión mostraba en una tabla la actividad de los comités en los últimos tres años⁴¹⁹:

	1982	1983	1984
TALKS (up to 5 persons)	725	571	545
MEETINGS (6 persons and over)	2148	2317	2133
MEETING-DAYS	3720	3468	3364
EXPERT REIMBURSED of which:	29194	26477	25083
-GOVERNMENT EXPERTS	17233	15699	15657
- NON GOVERNMENT EXPERTS	11961	10778	9426
AVERAGE NUMBER OF EXPERTS PER MEETING	14	11	11

Tabla 1. Actividad de los comités 1982-1984

No obstante lo anterior, la Comisión no se mostraba del todo satisfecha. Si bien era cierto que se habían reducido el número de reuniones y comités, también lo era por el hecho de que se había visto obligada a ello por el recorte presupuestario impuesto por el Parlamento y, advertía, el retraso en la convocatoria de reuniones debido a los recortes podía causar problemas, debido en gran medida a la limitación de medios técnicos (interpretación, disponibilidad de salas ...) de la Comisión⁴²⁰.

⁴¹⁹ Véase Report on committees and group of experts, COM (85) 497 final, 12 September 1985.

⁴²⁰ Bergström menciona que en 1986 existían 310 comités, que funcionaban con 30 procedimientos diferentes, si bien no cita la fuente. Se refiere a esta situación como "Byzantine system" (Carl-Fredrik Bergström, Henry Farrell and Adrienne Héritier, *Legislate or Delegate? Bargaining over implementation and legislative authority in the EU*, op. cit, pág. 352).

Los mencionados recortes fueron acompañados de otras medidas de gestión importantes. Se incorporarían métodos de buena gestión como la elaboración de una agenda, contactos preliminares para conocer la postura de los Estados miembros antes de la reunión, envío a tiempo de la documentación traducida así como transmisión de la documentación al servicio de interpretación, la importancia de confirmación de asistencia, para que no haya miembros que asistan a reuniones canceladas etc. Todo ello sería “computerizado” mediante un programa informático que había adquirido la Comisión, el “SAPHIR”. Por primera vez, la Comisión se comprometía a construir una base de datos que iba a contribuir a una buena gestión. La base de datos contendría la información básica como nombre de los comités, número de expertos, ratio de utilización de fondos presupuestarios etc. Todo ello serviría para fiscalizar el número de reuniones, incluidas aquellas imprevistas. A su vez, el artículo 251 de los presupuestos (comités y grupos de trabajo) fue dividido en dos líneas (2510 y 2511) que diferenciaban aquellas reuniones obligatorias de acuerdo a la legislación (comitología) de aquellas otras que no lo eran (grupos de expertos)⁴²¹.

En otro orden de consideraciones, debe hacerse una mención especial al papel de ratificación de la comitología realizado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que desde 1970 fue aportando un “generoso apoyo” al sistema comitológico, puliendo, definiendo y avalando aquellos aspectos que aún quedaban por determinar, puesto que seguía sin existir un acto legal que fijara un marco regulatorio para este asunto⁴²².

El Acta Única y la reforma de la comitología

El Acta Única introdujo varias disposiciones de referencia directa sobre la delegación de competencias en la Comisión. Sin duda alguna, lo más importante para este estudio es que introdujo el **tercer apartado al antiguo artículo 145 (202 TCE)**⁴²³ que positivizaba un hecho como el de la delegación de competencias de ejecución, que sin duda alguna necesitaba una base jurídica más clara. Se incluía en el Tratado, a la vez que aumentaban las competencias de la Comunidad, por lo que puede interpretarse que la reforma concedía mayor papel ejecutivo

⁴²¹ Véase Report on committees and group of experts, COM (84) 93 final, 21 February 1984.

⁴²² Alexnader Türk, *The development of case law in the area of comitology*, en, *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, pág. 98.

⁴²³ Introducido por el artículo 10 del Acta Única (DO L 169, de 29 junio 1987, núm. 169 pág. 6).

de la Comisión, si bien, formalmente no hacía sino positivizar una realidad consolidada por la jurisprudencia hacía quince años. Así, el Consejo “atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca”. Dicha reforma permanecería casi inalterada hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009.

Asimismo, “el Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo”. El artículo incluía una novedad fundamental: indicaba que el Consejo, por unanimidad, debía establecer el “como”, previa propuesta de la Comisión, es decir, abrió el camino a la adopción de la primera Decisión de Comitología de 1987. La segunda, indicaba que el Consejo se abrogaba las competencias de ejecución, y sería él quien decidiera cuándo las cedía a la Comisión.

El Acta Única incluía una **Declaración sobre las competencias de ejecución de la Comisión**, según la cual, la CIG pedía a los órganos comunitarios “que adopten, antes de la entrada en vigor del Acta, los principios y las normas con arreglo a los cuales se determinarán, en cada caso, las competencias de ejecución de la Comisión”⁴²⁴. Fruto de este mandato se aprobará, en 1987, la primera Decisión de comitología. Sin embargo, bien analizado, esta Declaración no añadía nada nuevo. Desde el momento en que el artículo 145 fue reformado incluyendo que el Consejo *podía* someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones, queda claro que no pasaría mucho tiempo antes de que la máxima institución comunitaria aprobara una norma de derecho derivado regulando el ejercicio de competencias de la Comisión. La Declaración tiene un claro componente político. A su vez, hay que destacar que, la idea de regular mediante derecho derivado el ejercicio de competencias de ejecución, había sido recogida en las aportaciones de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental.

⁴²⁴ Acta Única Europea, Acta final, Declaración sobre las competencias de ejecución de la Comisión. DO L 29 junio 1987, núm. 169 pág. 24

Otra sugerencia de la Comisión, que también fue tenida en cuenta, aunque sea parcialmente, fue la concesión de ciertos “poderes especiales” para la fácil implementación de las reformas necesarias para la consecución del mercado interior. Si bien la idea provenía de las aportaciones de la Comisión a la CIG, se insiste en que únicamente fue tenida en cuenta parcialmente, en primer lugar porque fue incluida en el texto de la Declaración anexa antes mencionada. En la misma, la Conferencia invitaba al Consejo a que reservara, “en particular al procedimiento del Comité Consultivo, en aras de la rapidez y eficacia del procedimiento de decisión, un lugar preponderante para el ejercicio de las competencias de ejecución confiadas a la Comisión en el ámbito del artículo 100 A del Tratado CEE”. La Declaración no vinculaba en absoluto al Consejo, quien, gracias a esta Declaración, salvaba la imagen política de aparentar estar dispuesto a poner toda la carne en el asador para la consecución del mercado interior.

Además de esto, el Acta Única extendía el voto por mayoría cualificada en el Consejo, creaba el Tribunal de Primera Instancia y reforzaba el papel del Parlamento mediante el procedimiento de cooperación que permitía al Parlamento rechazar propuestas del Consejo con mayoría absoluta en segunda lectura, e incluso introducir enmiendas a las iniciativas de la Comisión. Al introducir las políticas de medio ambiente e investigación tecnológica, sobre todo, sentaba las bases para la creación del mercado interior en 1993. Las Comunidades avanzaban, y la creación de este mercado y la integración de nuevas políticas hacían imprescindible que la toma de decisiones, y por ende, los poderes de ejecución de la Comisión, se flexibilizaran. Hay que recordar que la Comisión tenía por delante un trabajo descomunal, ni más ni menos, que la aprobación de unas 300 directivas⁴²⁵, e iba a resultar imprescindible que se moviera dentro de unos procedimientos bien definidos.

A su vez, el Parlamento aprobó la Resolución sobre las relaciones con la Comisión en el contexto institucional de los Tratados⁴²⁶ en la que las dos instituciones se mostraban de acuerdo en atribuir mayores competencias ejecutivas a la Comisión, en aras a la “eficacia del funcionamiento de la Comunidad” y “conforme a los compromisos políticos adquiridos a raíz de la Cumbre de París de diciembre de 1974 y confirmados por el Acta Única Europea”. La

⁴²⁵ Catherine Goybet estimaba, por ejemplo, que “à Luxembourg, les Dix ont en quelque sorte sauvé la CEE du naufrage, dans la mesure où la pratique de l'unanimité par 12 pays aux intérêts aussi différents que l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne, aurait fatalement conduit à l'asphyxie”. Catherine Goybet, *Luxembourg: Le sommet de la relance de l'Europe?*, Revue du Marché commun. Décembre 1985, No 292, pp. 595-597.

⁴²⁶ Resolución de 8 de octubre de 1986, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión en el contexto institucional de los Tratados. DO C 10 de noviembre 1986, núm. 283, pág. 42.

Comisión se mostró muy preocupada por el hecho de que los comités obstaculizaran el contenido sus competencias. Además, ralentizaban los procedimientos, que, por otra parte, debían funcionar con celeridad. La Comisión debía también informar al Parlamento cuando surgiera cualquier discrepancia con los comités, es decir, cuando sus propuestas de medidas no contaran con el dictamen favorable de los representantes de los Estados miembros. La Comisión se comprometía también a informar al Parlamento antes de que el Consejo tomara una decisión última.

En palabras del Abogado General Darmon, la comitología sufrió una transformación a partir del Acta Única, “mientras que en sus orígenes el referido procedimiento era una creación del Derecho derivado emanado del Consejo, cuyo abundante uso resultaba de la repetición de los precedentes, con posterioridad a la entrada en vigor del Acta Única conoció cierto grado de formalización jurídica, pasando de la fase de práctica reiterada a la de modelo formalizado, cristalizado en un tipo de procedimiento definido con carácter general y abstracto”⁴²⁷. Además, se llegaba al final de una época, en la cual el encaje de la comitología se había realizado interpretando “el Tratado a la luz de un compromiso institucional que en determinado momento presentaba una apariencia de equilibrio y si no habrán considerado asimismo que el consenso existente permitía presumir la conformidad con el Tratado”, no obstante, este equilibrio, había quedado “hecho pedazos” y se hacía necesario volver “a una estricta interpretación del Tratado”⁴²⁸. La aprobación del Acta Única Europea supone la bisagra histórica entre la Edad Media y Moderna de la comitología. Éste Tratado supone el primer avance significativo que se da desde el ámbito legislativo en esta materia. Una nueva era había comenzado.

Puede resultar sorprendente que los gobiernos de los Estados miembros tardaran tres décadas en dar este paso adelante; no obstante, no podemos olvidar que si algo queda demostrado en este capítulo histórico es que, la comitología ha estado, desde el inicio, ligada intrínsecamente el desarrollo político de la Comunidad. Podemos concluir que el debate sobre la extensión del voto por mayoría cualificada y la delegación de poderes en la Comisión, estuvieron intrínsecamente unidos. En otras palabras, la cesión o transferencia de soberanía de los

⁴²⁷ Conclusiones del Abogado General Darmon presentadas el 30 de junio de 1989, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas, Asunto C-16/88, Recopilación de Jurisprudencia 1989 página 3457. Véase ap. 22 donde también indica que “Desde finales de los años setenta, la Comisión y el Parlamento manifestaron oficialmente, aunque con poca eficacia, reservas en cuanto a la aplicación de procedimientos de comités a medidas de ejecución del presupuesto.”

⁴²⁸ Ap. 24.

Estados a la Comunidad Europea estaba, también, supeditado al sistema de toma de decisiones en el Consejo, y, paralelamente, por el sistema y envergadura de cesión de poderes en el ejecutivo comunitario, es decir, la Comisión.

El papel ejecutivo del Consejo a la luz del Acta Única

Antes del Acta Única el TCEE otorgaba ciertas competencias ejecutivas directas al Consejo, así por ejemplo, en el ámbito de la política agrícola (arts. 42 o 44) o en las normas de competencia (art. 93). Esto se mantuvo con el Acta Única, e incluso en los sucesivos Tratados, incluso se amplió de manera considerable a la política económica y monetaria con el TCE⁴²⁹. Obviamente, ya se habían producido ejemplos de asunción directa de competencias ejecutivas por parte del Consejo. Ejemplo temprano de lo anterior puede ser el Reglamento 100/76⁴³⁰, el cual atribuye directamente al Consejo una serie de competencias ejecutivas, como por ejemplo lo contemplado en los artículos 28 y 29⁴³¹. Además de estos dos artículos, el Reglamento instauraba un comité de gestión de productos de la pesca. Resulta sorprendente la apreciación del Tribunal a este respecto. En una Sentencia de 1983⁴³², apreció que “el artículo 31 instituye un comité de gestión de los productos de la pesca que emite una opinión conforme a los párrafos 1 y 2 del artículo 32, y el párrafo 3 del artículo 32 atribuye competencias a la Comisión, y, *eventualmente al Consejo*, para adoptar las medidas (de ejecución)”.

En primer lugar, debemos recordar aquí las conclusiones del Abogado General Sr. Dutheillet de Lamothe en sus conclusiones sobre Köster, según el cual, “el Consejo siempre tiene la libertad de conservar o confiar a la Comisión la aprobación de las medidas de aplicación de los Reglamentos de base”⁴³³. Como se ha señalado, el Acta Única positivizó la jurisprudencia

⁴²⁹ Fuentetaja, *La Administración Europea*, op. cit., pág. 237.

⁴³⁰ DO L 20 de 28.1.1976, p. 1.

⁴³¹ “Pour les produits surgelés, le Conseil, selon la procédure prévue a l'article 43 paragraphe 2 du Traité, arrête, dans toute la mesure nécessaire, les dispositions appropriées pour éviter l'instabilité des prix ainsi que l'inégalité des conditions de concurrence entre les poissons surgelés a bord et ceux surgelés a terre ... y Le Conseil, statuant sur proposition de la commission à la majorité qualifiée, peut modifier les annexes ainsi que les pourcentages visés aux articles 9, 11 et 15”.

⁴³² Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 mayo 1983, Lieutenant Commander A.G. Rogers contre H.B.L. Darthenay, Asunto C-87/82, Rec. 1983, pág. 1579.

⁴³³ Citado en apartado relativo al asunto Köster. La cita se plasmará en el importante ap. 9 de la Sentencia Köster; “Considerando que el artículo 155 dispone que la Comisión ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas que dicha disposición, facultativa, permite al

Köster en este asunto e introdujo el importante tercer guión al entonces artículo 145 del TCEE (202 TCE) que positivizaba el poder que el Consejo podía delegar en la Comisión. Así, el Consejo atribuía a la Comisión “respecto a los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución”.

Es importante señalar aquí que de acuerdo al artículo 4 del TCEE cada institución actuaba dentro de los límites de competencia que le atribuían los Tratados (principio de atribución), es decir, el tercer guión del artículo 145 TCEE había introducido formalmente la posibilidad de que el Consejo asumiera las competencias de ejecución⁴³⁴.

Tras la reforma del Acta Única el debate se posicionaba en determinar si el poder del Consejo era omnímodo, o la redacción de dicho artículo establecía un reparto de poderes determinado entre Consejo y Comisión. Lo advirtió el Abogado General Darmon en el importante Asunto C-16/88⁴³⁵ al concluir que la tesis defendida por el Consejo (poder omnímodo) “abriría la puerta, en cierto modo, a una situación «potestativa», en la que, en el caso límite, una institución tendría el poder de vaciar de contenido la competencia de la otra en el ámbito de que se trate”⁴³⁶. El Tribunal delimitó los poderes “potestativos” del Consejo señalando que “con posterioridad a las modificaciones que el Acta Única Europea introdujo en el artículo 145, el Consejo **sólo en casos específicos** podrá reservarse el ejercicio directo de las competencias de ejecución, decisión que deberá **motivar de manera circunstanciada**”⁴³⁷. Por lo tanto, parece que la regla general es que la Comisión ostenta las competencias de ejecución, pudiendo el Consejo, mediante resolución motivada, atribuirse directamente las

Consejo determinar las posibles modalidades a las que supedita el ejercicio, por parte de la Comisión, de las facultades que le han sido atribuidas”.

⁴³⁴ Véase Dictamen del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 1977, ap. 11 “los objetivos de la Comunidad deben alcanzarse mediante una «acción común», acción que, a tenor del artículo 4, debe ser realizada por las Instituciones de la Comunidad, actuando cada una de ellas en el marco de su competencia.” Véase también Asuntos C-13/83, Parlamento contra Comisión, ap. 17.

⁴³⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 octubre 1989, Comisión contra Consejo, Asunto C-16/88.

⁴³⁶ Conclusiones del Abogado General Marco Darmon, de 30 junio 1989, en el Asunto C-16/88, ap. 48. El Abogado se posicionaba en contra de dicha interpretación “nos resulta difícil admitir que los autores del Tratado hayan podido, a la vez, querer semejante situación y prever que, en la referida materia, la Comisión disponga de un «poder de decisión propio»”.

⁴³⁷ Ap. 10.

mismas⁴³⁸. Como se verá, la obligación de motivar fue incluida en el artículo primero de la segunda Decisión de Comitología.

En otro asunto posterior⁴³⁹, los dos Estados de la Península Ibérica solicitaban la anulación del Reglamento 4054/89, del Consejo, de 19 de diciembre⁴⁴⁰, por el que se distribuían las cuotas de capturas de la Comunidad en aguas de Groenlandia para 1990. Este Reglamento había sido adoptado por el Consejo asumiendo el Consejo las competencias de ejecución. Los dos Estados alegaban vicios sustanciales de forma, alegando que la adopción se había apartado del antiguo artículo 43 del TCEE (artículo 37 TCE). El Tribunal declaró que “las disposiciones de ejecución de los Reglamentos de base pueden adoptarse por el Consejo según un procedimiento diferente”. Dicho de otra manera, la regla general era que la Comisión asumiera las competencias ejecutivas, mientras que la asunción directa por el Consejo era la excepción⁴⁴¹. De acuerdo al tercer guión del artículo 202 TCE, así como al artículo primero de la Decisión de 1999 (la sentencia es posterior), el Consejo debía “justificar de manera suficiente, en función de la naturaleza y del contenido del acto de base que se deba aplicar o modificar, una excepción a la regla según la cual, en el sistema del Tratado, cuando procede adoptar medidas de ejecución de un acto de base a nivel comunitario, el ejercicio de esta competencia incumbe normalmente a la Comisión”⁴⁴².

Hay autores, como Lenaerts y Verhoeven⁴⁴³ que opinan que del artículo 145 TCEE (202 del TCE) no se puede desprender que se deleguen ningunas competencias, el referido artículo organiza la función ejecutiva, y tan sólo determina los casos en los que la Comisión o el Consejo podrán acceder a jugar ese papel. Estos autores afirman que el Tratado ya confiere per se dichas funciones a la Comisión, y por ende, la Decisión de comitología únicamente

⁴³⁸ Como recuerda Alonso García, “el Acta Única no se limitó a codificar tal práctica comunitaria respaldada por el Tribunal de Justicia, sino que la matizó en el sentido de que el Consejo sólo podía reservarse el ejercicio directo de las competencias de ejecución “en casos específicos” (Ricardo Alonso García, *El Sistema Jurídico de la Unión Europea*, op. cit., pág. 63).

⁴³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 octubre 1992, República Portuguesa y Reino de España contra Consejo de las Comunidades Europeas, Asuntos acumulados C-63/90 y C-67/90, Rec. I 5073, ap. 43.

⁴⁴⁰ DO L 389, de 30 diciembre 1989, pág. 65

⁴⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Pleno) de 18 de enero de 2005, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea, Asunto C-257/01, aps. 50 y 51, “significa que el Consejo debe justificar de manera suficiente, en función de la naturaleza y del contenido del acto de base que se deba aplicar o modificar, una **excepción** a la regla según la cual, en el sistema del Tratado, cuando procede adoptar medidas de ejecución de un acto de base a nivel comunitario, el ejercicio de esta **competencia incumbe normalmente a la Comisión**” (ap. 51).

⁴⁴² Véase Sentencia del Tribunal de Justicia 6 de mayo 2008, Parlamento Europeo contra Consejo, Asunto C-133/06, ap. 47.

⁴⁴³ Koen Lenaerts, Amaryllis Verhoeven, Towards a legal framework..., op. cit, pág. 653. Citado también por Fuentetaja, *La Administración Europea*, op. cit., pág. 133.

“organiza” dicha función ejecutiva. Hay que destacar que estos autores no se refieren exclusivamente al Consejo, sino también a la Comisión, cuando realizan esta reflexión.

Otros autores, como por ejemplo Kortenberg⁴⁴⁴ consideran que no se produce ninguna delegación en ninguna institución comunitaria. Este autor considera al Consejo como un “conjunto de Estados”. Sobre la base del artículo 5 TCEE (10 del TCE)⁴⁴⁵, del principio de subsidiariedad y a que el artículo 145 únicamente menciona al Consejo, este autor llega a la conclusión de que las competencias ejecutivas dentro de la UE corresponden directamente a los Estados. Esta interpretación podría parecer un tanto excesiva, si bien el Consejo lo forman los Estados miembros, el Consejo es una institución comunitaria tal y como lo establecía desde un origen el artículo 4 CEE (7 del TCE). Según Blumann, los “casos específicos” a los que hacía mención el Tratado podrían ser la alta politización del caso concreto, el riesgo de resistencia por parte de Estados concretos y el carácter poco integrado de la materia a ejecutar⁴⁴⁶. En todo caso el Consejo se encontraba en la obligación de demostrar que el asunto no debía ser ejecutado por la Comisión, siendo el Tribunal el último garante en determinar si dicha reserva se ajustaba o no al marco “específico” mencionado en el Tratado⁴⁴⁷.

Pero, en definitiva ¿no estamos ante un debate falso? ¿No es cierto que la Comisión sólo podrá llevar adelante sus propuestas si cuenta con el visto bueno del comité, es decir, de los Estados miembros? ¿No es cierto que, salvo excepciones en las que el Consejo no consigue las mayorías necesarias, es el Consejo quien tiene la última palabra? En época tan temprana como 1967 este debate fue zanjado, a mi juicio, por la jurisprudencia. En la Sentencia Max Neumann de 1967⁴⁴⁸, el Tribunal de Justicia declaró válido un procedimiento, puesto que el Reglamento de base determinaba que una política debía ser decidida “por la Comisión, o, si fuera necesario, por el Consejo después de la opinión del comité de gestión”. En otras palabras, es el Consejo quien tiene la última palabra, siempre que pueda reunir la mayoría

⁴⁴⁴ Kortenberg H., *Comitologie: le retour*, RTDE, 1998, págs. 317-327.

⁴⁴⁵ “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente tratado...”

⁴⁴⁶ Claude Blumann, *La fonction législative communautaire*, L.G.D.J., 1995. Citado también por Fuentetaja, *La Administración Europea*, op. cit., pág. 243.

⁴⁴⁷ Asuntos C-16/88 y C-257/01, ya citados.

⁴⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1967, Firma Max Neumann contra Hauptzollamt Hof/Saale, Asunto C-17/67, véase ap. 4. Citada en el apartado de Prehistoria. que “The procedure for determining the general methods of fixing the additional amounts *pertains to the commission or, if necessary, to the council after the opinion of the management committee has been obtained*; this procedure formed the subject matter of regulation no 109/62 of the commission. Fixing the actual amounts is a matter for the importing member state, which has decided to take the measure, whilst it falls within the powers of the commission or, if necessary, of the council when a decision has been taken to formulate a measure jointly”.

suficiente. Es más, cuando en la mayoría de los casos la Comisión aprueba las medidas, con el dictamen favorable del comité, es porque el Consejo (o los Estados), están de acuerdo.

De todos modos, hasta la adopción del Tratado de Lisboa existió una laguna legal considerable en lo que respecta a la asunción directa por parte del Consejo de las competencias de ejecución. La Decisión de 1999, igual que la de 1987, se referían únicamente al ejercicio por parte de la Comisión. No existió ningún texto legal que regulara, aunque sea vagamente, el procedimiento a seguir por el Consejo en caso de asumir directamente dichas competencias. Una vez más ha sido la jurisprudencia la que señaló que el Consejo debía seguir en estos casos el procedimiento que estableciera el acto de base⁴⁴⁹. Aun así el Consejo podía tener un poder excesivo en sus manos, en especial en los asuntos relacionados con la Política Agrícola Común en las que el Parlamento únicamente tiene derecho a ser consultado. En este supuesto cabía la posibilidad de que el Consejo se “auto” delegue competencias y así poder intervenir en esta política sin la necesidad de que intervenga su socio legislador (como sucedió, por ejemplo, con la aprobación de la Directiva 91/414, de 15 de julio, sobre comercialización de productos fitosanitarios⁴⁵⁰).

Además de lo anterior (asunción directa por parte del Consejo), debemos adelantar que tanto la Decisión de 1987 (en los procedimientos II y III.a), como la de 1999 (en los procedimientos de gestión y salvaguardia), permitieron al Consejo “tomar una decisión diferente” a la que había propuesto la Comisión. Esto supuso una puerta abierta para la adopción directa de competencias ejecutivas por el Consejo hasta la adopción del Reglamento de comitología en 2011. Esto es lo que Fuentetaja ha denominado “diarquía ejecutiva” del Consejo y la Comisión⁴⁵¹.

⁴⁴⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1996, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, Asunto C-303/94, Rec. 1996 pág. I-02943.

⁴⁵⁰ DO L 230, de 19 agosto 1991, pág. 1, rect. DO L 170, de 25 junio 1991, pág. 40.

⁴⁵¹ Fuentetaja, *La Administración Europea*, op. cit., pág. 348.

3.3) Edad Moderna (87-99)

Propuesta legislativa de la Comisión: debate, modificación y aprobación

Tras la entrada en vigor del Acta Única Europea el 1 de julio de 1987, y la consiguiente introducción del tercer guión del artículo 145 en el Tratado, explicado en capítulo anterior, la Comisión presentó inmediatamente una propuesta sobre las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas⁴⁵², la cual fue profundamente debatida y, por qué no decirlo, modificada y alterada por los Estados miembros. Como ya tendremos tiempo de comprobar, la propuesta fue finalmente aprobada mediante Decisión 1987/373/CEE, de 13 de julio, del Consejo⁴⁵³, llamada también “primera Decisión de comitología”. El espíritu con el que la Comisión presenta su propuesta fue explicado por el propio Jaques Santer quien afirmó que “el deseo de la Comisión era tratar de demostrar al Consejo de Ministros que éramos gente razonable, que no pedíamos cien con la esperanza de conseguir cincuenta, y que, cuando proponíamos tres comités, incluido el reglamentario, estamos intentando y demostrando comprensión a las dudas o recelos de algunos Estados”⁴⁵⁴.

A pesar de las palabras del presidente, la propuesta de la Comisión fue muy alterada por el Consejo. En primer lugar, porque el proyecto proponía el rango de Reglamento, siendo finalmente aprobado como Decisión, ya que muchos Estados miembros quisieron dejar claro que la norma iba dirigida exclusivamente a dos destinatarios: Consejo y Comisión. El debate fue muy interesante, porque de él puede traducirse el conflicto de intereses que existe en este tema. La Comisión, en su propuesta, destinó dos considerandos a exaltar lo positivo de la cooperación y colaboración con “expertos” de Estados miembros y aún añadía que sería “conveniente” que se utilizara sobre todo el procedimiento de consulta que tan “apropiado” había sido. Esto fue totalmente suprimido por el Consejo, quien en ningún caso tuvo la tentación de equiparar los comités de comitología con los puramente asesores, y mucho menos adquirir el compromiso de utilizar el procedimiento de consulta, es decir, el que más

⁴⁵² COM (86) 35 final, de 29 de enero (DO C 25 marzo 1986, núm. 70, pág. 6). El proceso de aprobación fue animado y largo, puesto que duró más de año y medio. Entre tanto el Parlamento emitió una serie de propuestas de modificación que no tuvieron ningún éxito, aunque no es de extrañar puesto que el procedimiento era consultivo. La Comisión presentó una propuesta modificada el 15 de noviembre de ese mismo año, COM (1986) 702 final (no publicada en el Diario Oficial).

⁴⁵³ El Parlamento tan sólo emitió un dictamen.

⁴⁵⁴ Bulletin EC 10-1986, punto 2.4.22.

libertad dejaba a la Comisión. La supresión de estos dos presuntamente inocentes considerandos de la propuesta de la Comisión⁴⁵⁵ no fue apoyada por el Parlamento⁴⁵⁶, quien secundó la idea de utilizar preferentemente el procedimiento consultivo, como luego se verá. En resumen, la Comisión luchó en su propuesta por limitar al máximo la utilización de los procedimientos que más la controlaban y primar el de consulta, aunque el fracaso fue considerable.

En la propuesta de la Comisión no se hacía ninguna referencia a la composición de los comités. Se limitaba a señalar que “en determinados casos puede resultar oportuno acompañar el ejercicio de estas competencias con ciertas modalidades que prevean la colaboración de la Comisión con expertos de los Estados miembros”. En otro considerando se refería a “comités de expertos nacionales constituidos ante la Comisión para que emitan un dictamen sobre las medidas de ejecución contempladas”. Esta redacción pretendía equiparar estos comités con los comités de expertos en dos sentidos, en cuanto a la composición y a la subordinación. La Comisión hubiera preferido unos comités formados por “expertos” en lugar de “representantes de los Estados miembros”. La primera opción hubiera creado un cuerpo de tecnócratas, además de haber concedido más libertad a la Comisión. La opción, finalmente aprobada, de composición por funcionarios gubernativos implicaba un control político, jamás deseado por la Comisión.

Otro de los caballos de batalla de la Comisión fue la pretensión de negar que estos procedimientos tuvieran su base legal en el Tratado. En primer lugar, la propuesta establecía el artículo 235 como base legal y aún añadía que “el Tratado no ha previsto los poderes de acción requeridos a estos efectos”. Esto se debió a que en 1986 el Acta Única no había entrado en vigor, pero la Comisión no quería esperar a la llegada de dicha fecha⁴⁵⁷. Por mucho que la Comisión defendió que se trataba de una argucia legislativa para poder aprobar la

⁴⁵⁵ En la propuesta de la Comisión se introducía el siguiente considerando: “Considerando que han resultado apropiados determinados procedimientos que prevén la consulta o la invitación a comités de expertos nacionales constituidos ante la Comisión para que emitan un dictamen sobre las medidas de ejecución contempladas; que, por consiguiente, resulta conveniente atenerse sólo a estos procedimientos”.

⁴⁵⁶ Enmiendas del Parlamento a la propuesta de la Comisión votadas el 9 de julio de 1986, DO C 8 de septiembre de 1986, núm. 227, pág. 55. Véase también la ⁴⁵⁶ Resolución con que se concluye la consulta al Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas al consejo relativa a un reglamento por el que se fijan las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. DOC 24 noviembre 1986, núm 297, pág. 94.

⁴⁵⁷ Claus-Dieter Ehlermann, entonces Director General del Servicio Legal de la Comisión alegó que esta circunstancia no fue sino un “truco técnico” que permitiera a la Comisión presentar la propuesta sin esperar a la entrada en vigor de la reforma del TCEE. Citado en Bergstrom, *Comitology...*, op. cit, pág. 190.

Decisión esperar a la entrada en vigor del Acta Única, resulta sospechoso pensar que dicha institución era la más beneficiada si se lograba evitar que la Decisión tuviera su base jurídica en el Tratado. Siempre planeará la duda sobre si en efecto era un “truco” o un anhelo disfrazado de tal. No obstante, este punto de vista fue ampliamente rebatido por el Consejo, y en la Decisión final la base legal es el artículo 145, es decir, dejando patente que es el Tratado quien habilita al Consejo para la aprobación de la misma⁴⁵⁸.

Como se verá en el siguiente apartado, el Parlamento, por su parte, se mostró muy crítico con el sistema de comités. La delegación de competencias, acompañada de unos comités que el Consejo creaba “a su imagen y semejanza” evitaba una distribución o reparto claro de los poderes y eclipsaban el control del Parlamento hacia la Comisión, en definitiva, producía una distorsión institucional. Todo esto se transformó en una única obsesión: equipararse como órgano legislativo con el Consejo, si bien, el Acta Única no le iba a conceder, de momento, la codecisión. En sus enmiendas intentó, en vano, que “todos los proyectos transmitidos a estos comités” debieran “presentarse ante el Parlamento Europeo el día de su envío al Comité”. La falta de aceptación por parte del Consejo de ninguna de sus pretensiones hizo que comenzara un conflicto interinstitucional, como se detalla en el siguiente apartado.

El Parlamento ante la primera Decisión de Comitología

El Acta Única reforzó considerablemente el papel del Parlamento Europeo, en primer lugar, gracias a someter a su dictamen conforme la conclusión de los acuerdos de ampliación y de los acuerdos de asociación a la Comunidad. En el ámbito legislativo, la institución de un procedimiento de cooperación entre el Parlamento y el Consejo, y confirió al Parlamento poderes legislativos auténticos, aunque restringidos. Aplicable a una docena de fundamentos jurídicos, supuso entonces un giro decisivo para la transformación del Parlamento en un verdadero colegislador igual al Consejo. Con todo, el ámbito de aplicación de este procedimiento permaneció limitado a los casos en los que el Consejo decidía por mayoría cualificada, a excepción del ámbito de medio ambiente⁴⁵⁹. Como vamos a comprobar en breve, una vez aprobada el Acta Única y puesta sobre la mesa la primera propuesta de la

⁴⁵⁸ Lo cierto es que la redacción del Tratado no deja lugar a dudas “El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones”.

⁴⁵⁹ Véase http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_1_2_es.htm y http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_es.htm

Comisión sobre comitología en 1986, la táctica del Parlamento fue apoyar a la Comisión mientras exigía un mayor protagonismo.

Viéndose en una posición más fuerte, el Parlamento siguió con mucho recelo la iniciativa de la Comisión de propuesta de modalidades de ejecución de normas. Se mostró muy crítico con el sistema de comités propuesto por la Comisión en su propuesta de 1986⁴⁶⁰, puesto que no se le mencionaba en todo el documento. La delegación de competencias, acompañada de unos comités que el Consejo creaba “a su imagen y semejanza” evitaba una distribución o reparto claro de los poderes y eclipsaban el control del Parlamento hacia la Comisión, en definitiva, producía una distorsión institucional. Todo esto se transformó en una única obsesión: equipararse como órgano legislativo con el Consejo. En sus enmiendas intentó, en vano, que “todos los proyectos transmitidos a estos comités” deberían “presentarse ante el Parlamento Europeo el día de su envío al Comité”.

En un principio el Parlamento era muy crítico con el sistema de los procedimientos de comitología. Tal y como señalan Lenaerts y Verhoeven⁴⁶¹ desde el punto de vista del Parlamento “la comitología obstruía el control legal y político que se debía hacer de la Comisión como *ejecutivo*”, puesto que este procedimiento “convierte al proceso decisorio en extremadamente complicado y poco transparente”. La Resolución de esta cámara sobre comitología, de 23 de octubre de 1986⁴⁶², deja al descubierto estos temores y profundas críticas dirigidas al Consejo. En efecto, mientras que se deshace en elogios hacia la Comisión, dirige todas sus energías hacia el Consejo. Vayamos por partes. El primer considerando de la resolución destaca que el Parlamento llevaba años esforzándose por “robustecer las competencias de ejecución de la Comisión”. Además, consideraba que los poderes de ejecución de ésta eran “reducidos por la existencia y el funcionamiento de algunos de esos comités. Al mismo tiempo acogía con satisfacción varias actitudes de la Comisión: en primer lugar, que estuviera dispuesta a informar y consultar más ampliamente al Parlamento (algo de lo que no se olvidará la Cámara), en segundo, que la Comisión apoyara la iniciativa de fomentar el uso del comité consultivo y, por último, que se mostrara dispuesta a velar por que

⁴⁶⁰ COM (1986) 35 final. Según Bergström, “el Parlamento estaba furioso” (Carl-Fredrik Bergström, Henry Farrell and Adrienne Héritier, *Legislate or Delegate? Bargaining over implementation and legislative authority in the EU*, op. cit., pág. 352).

⁴⁶¹ Koen Lenaerts, Amaryllis Verhoeven, *Towards a legal framework...*, op. cit., págs. 645-686.

⁴⁶² Resolución con que se concluye la consulta al Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas al consejo relativa a un reglamento por el que se fijan las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. DOC 24 noviembre 1986, núm 297, pág. 94.

el Parlamento “pueda exigir una concertación al Consejo, si este quiere prever un procedimiento de comité para un acto jurídico”. En definitiva, inicialmente los caminos de estas dos instituciones circulaban de forma paralela, gracias sobre todo a unas promesas efectuadas por la Comisión, que el Parlamento no iba a olvidar.

Diametralmente opuesta era la postura que adoptaba frente al Consejo. En primer lugar, se mostró crítico contra los comités de reglamentación, que constituían una “condición para el ejercicio efectivo del poder ejecutivo de la Comisión”. Además, acusaba al Consejo de conceder un papel esencial a unos comités creados por el Consejo “en la medida de lo posible, a su imagen y semejanza”. Especialmente crítico se mostró el Parlamento con la ejecución del presupuesto comunitario. A su juicio, según el artículo 205 del TCE no era lícito recurrir a comités en la ejecución del presupuesto, y consideraba que el Consejo incurría en una “práctica ilegal” al hacerlo⁴⁶³. De hecho, solicitó al Consejo una “concertación sobre el proyecto de Reglamento” si éste no admitía sus enmiendas. Al exigir más protagonismo, el Parlamento Europeo arremetió en este primer periodo contra el Consejo, quien, dicho sea de paso, no incluyó en la Decisión final de 1987, ninguna de las propuestas del Parlamento. Por último, el Parlamento, pretendiendo superar las funciones que el propio Tratado le otorgaba en aquellos tiempos, y solicitaba al Consejo una concertación sobre el proyecto de medidas de ejecución. Argüía que la regulación de medidas ejecutivas alcanzaba una consideración de “trascendental importancia institucional” que afectaba a sus poderes presupuestarios.

Por último, ya hemos señalado que el Parlamento deseaba mayor presencia en la ejecución del derecho comunitario. Pero, ¿en qué argumentos se basaba para solicitar tal cosa? Era obvio que el Tratado no le otorgaba dicho poder. Según la Resolución aprobada, en lo que respecta a la división de poderes, “su solicitud de ser informado sobre los procedimientos de ejecución elegidos no atenta contra el ejercicio de los poderes de control atribuidos al Parlamento por los Tratados”. En otras palabras, en aras al equilibrio de poderes debería poder controlar la ejecución normativa aunque asume que el Tratado no lo respalda, pero tampoco lo prohíbe. El Parlamento deseaba desde el principio mayor control parlamentario de la ejecución del Derecho Comunitario. Por si esto fuera poco, también consideraba que permitía al Consejo

⁴⁶³ Ver Resolución 23 octubre 1986, considerando D. El término ilegal es bastante sorprendente, máxime cuando de una lectura del TCEE no se deduce tal cosa. El artículo 205 (actual 274) indica que será la Comisión quien ejecutará el presupuesto, pero, de conformidad a lo estipulado en el artículo 279. Este último otorga al Consejo el poder de adoptar los reglamentos financieros, “que habrán de especificar, en particular, las modalidades de adopción y ejecución del presupuesto”.

intervenir directa (en los procedimientos de gestión y reglamentación) e indirectamente (por medio de los representantes de los Estados miembros) en las competencias de ejecución de normativa comunitaria. En ello veía un riesgo de que el Consejo limitara la influencia parlamentaria y control sobre el derecho comunitario. Imaginemos que el Consejo pudiera aprobar con el Parlamento una norma de carácter general en la cual se dejara un amplio margen de maniobra para su ejecución y aplicación. Según estaba el sistema de comitología establecido en un principio, el Parlamento carecía de control sobre toda la aplicación y ejecución de normativa que en un principio había sido aprobada junto con el Consejo.

La táctica del Parlamento en esta primera etapa fue de apoyo a la Comisión, ya lo hemos mencionado. Pero, no se trataba de un apoyo incondicional. La Comisión le había prometido informar y consultar “más ampliamente... sobre los proyectos de medidas de ejecución que tenga intención de remitir a los comités”. Además, deseaba “que en un futuro próximo” se llegara a un “acuerdo vinculante” entre las dos instituciones. También se mostraba muy satisfecho con la Comisión por otros motivos: coincidían en solicitar al Consejo que se eligiera en primer lugar el comité consultivo y, más importante todavía, la Comisión se había mostrado dispuesta a “velar por que el Parlamento... pueda exigir una concertación al Consejo, si este quiere prever un procedimiento de comité para un acto jurídico”. Las promesas de la Comisión no serían olvidadas, y, cuando el Consejo desoyó por completo las propuestas parlamentarias, los diputados acudieron presurosos a recordar al “ejecutivo” su palabra dada. Pero antes de llegar a ese punto quedaba mucho camino por recorrer.

En diciembre de 1986 la Comisión decide modificar su propuesta. Se inicia entonces un periodo de debate en el Consejo que durará más de seis meses. Entre tanto, el Parlamento continuó presionando, dentro de sus límites, al Consejo. Tildó de grave déficit democrático el procedimiento de toma de decisiones, “por cuanto la transferencia de competencias al Consejo no estuvo acompañada de la atribución del derecho legislativo ni del poder de control democrático al Parlamento Europeo”⁴⁶⁴. Además, “independientemente del éxito o fracaso del Acta Única” a corto plazo era exigente conceder “a la institución comunitaria democráticamente elegida, mayores poderes políticos”. Por último, uno de los pilares sobre

⁴⁶⁴ Resolución de 17 de junio de 1987, sobre la estrategia del Parlamento Europeo respecto a la Unión Europea (DO C 190, 20 julio 1987, pág. 71).

los que debía basarse la nueva construcción era “el principio de la separación, el equilibrio y el control democrático de los poderes”⁴⁶⁵.

Mucho más directo fue el Parlamento en su Resolución sobre el Acta Única⁴⁶⁶. Recordaba que la CIG había pedido a los órganos competentes que adoptaran, antes de la entrada en vigor del Acta Única, la normativa para las competencias de ejecución. Fiel a su alianza temporal con la Comisión, el Parlamento interpretaba lo establecido en el artículo 145 (TCEE) como una obligación del Consejo de atribuir a la Comisión las competencias de ejecución, previa aprobación de las modalidades de ejercicio de las mismas. Terminaba solicitando al Consejo que tuviera en cuenta dichas consideraciones, así como “las propuestas de modificación del Parlamento Europeo” en aras al cumplimiento de “uno de los objetivos principales de la Conferencia Intergubernamental, a saber, la consolidación de las competencias de ejecución de la Comisión”.

El apoyo a la Comisión se refleja en la propuesta de suprimir el procedimiento de reglamentación, y en apoyar abiertamente que fuera el consultivo el procedimiento más utilizado. Esta alianza no era gratuita, los diputados europeos opinaban que al mismo tiempo que la Comisión era controlada por el Consejo, el Parlamento perdía (o no accedía) control sobre la Comisión, quebrando cualquier posibilidad de equilibrio institucional. Además, es palpable la luna de miel entre ambas instituciones en este primer momento, ya que la Comisión se mostró dispuesta a informar y consultar al Parlamento, mostrando éste su “satisfacción” en todo momento. Por otro lado, el Parlamento exigió más protagonismo, exigiendo ser informado. Sus propuestas fueron que todo proyecto de propuesta que la Comisión presentara a los comités, fuera transmitido también al Parlamento.

Primera Decisión de comitología:

⁴⁶⁵ Véase Daniela Kietz / Andreas Maurer, *The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements*, *European Law Journal*, Vol. 13, No. 1, 2007, págs. 20-46. Resume la postura del Parlamento en tres puntos: “a simplified and more transparent comitology system, a clearer separation of executive and legislative tasks (while the legislative branch should set the framework for the delegation of implementing powers to the Commission and have a right to object to sensitive draft implementing measures, the Commission should have a high degree of independence in drawing up these measures and adopting measures of an administrative nature without interference), equality of Council and EP in comitology, i.e. equal information rights and scrutiny rights”.

⁴⁶⁶ Resolución de 17 de junio de 1987, sobre el Acta Única Europea (DO C 190, 20 julio 1987, pág. 75).

La primera Decisión de Comitología, aprobada finalmente el 18 de julio de 1987⁴⁶⁷, estableció en sus, tan sólo, tres considerandos, que si bien el Tratado abría la posibilidad de que la Comisión tuviera competencias de ejecución, éstas podían limitarse cuando el Consejo lo considerara oportuno. El Consejo atribuía a la Comisión competencias de ejecución, “salvo en los casos específicos en que se reserve el ejercicio directo” de las mismas⁴⁶⁸. Además, él era quien debía someter el ejercicio de dichas competencias a determinadas modalidades, es decir, el Consejo es quien delega y quien establece las modalidades de dicha delegación, siendo la Comisión una mera subordinada. Implícitamente, queda claro que dichos comités compuestos por representantes de los Estados miembros, y sus procedimientos son una manera directa de control de la Comisión, en aquellos casos en los que el Consejo no ejerza directamente su derecho de ejecutar por sí mismo la norma que fuere. Tal y como señala Bergström, “parecía que los esfuerzos de la Comisión y del Parlamento Europeo hubieran sido en vano”⁴⁶⁹.

Uno de los objetivos de esta Decisión era “mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones de la Comunidad” limitando los tipos de modalidades a los que el Consejo podía recurrir. Por eso, estableció determinadas normas a las que debía “responder cualquier nueva disposición que prevea modalidades para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas por el Consejo a la Comisión”. Además, si bien esta Decisión no tenía efectos retroactivos, cuando se modificaran o prorrogaran normas anteriores se intentaría adaptarlas a las nuevas modalidades⁴⁷⁰. Sin embargo, si bien se limitaron los procedimientos, esta Decisión estuvo lejos de conseguir el objetivo de mantener una cierta coherencia en los procedimientos o modalidades de ejercer las competencias de ejecución. Como se verá más adelante, uno de los grandes retos de la reforma de 1999 fue lograr, de una vez por todas, una homogeneización de dichas modalidades.

Modalidades de ejercicio de competencias de ejecución

⁴⁶⁷ El Acuerdo fue finalmente adoptado el 22 de junio, y no es casualidad que el Acta Única Europea entrara en vigor el 1 de julio. Fue publicada en el DOL 18 julio 1987, núm. 197, pág. 33 (además de las dos rectificaciones de errores publicadas en DOL 8 junio 1990, núm. 145, pág. 50, y, DOL 16 octubre 1990, núm. 283, pág. 43).

⁴⁶⁸ Véase el artículo 1.

⁴⁶⁹ Bergström, *Comitology...*, op. cit, pág. 189.

⁴⁷⁰ Véase artículo 4.

La Decisión de 1987 estableció tres procedimientos, más otro excepcional llamado de “salvaguardia” (sin comité), regulado en el artículo 3. Mejor dicho, esta Decisión positivizó unos procedimientos que ya venían utilizándose desde hacía más de veinte años y les dio de esta manera una cobertura legal de mayor seguridad jurídica. Los procedimientos I, II y III (así numerados) iban de menos a más en cuanto al control que el Consejo, o mejor dicho, los Estados miembros, ejercían sobre ellos, y el segundo y el tercero contaban con dos variantes cada uno. Además, por regla general, hay que distinguir en ellos dos fases claramente diferenciadas: durante la primera, se produce el debate y votación del dictamen sobre la propuesta de la Comisión en el seno del comité. La segunda, sin presencia de comité, se inicia con el proceso de adopción o rechazo del proyecto. En función del voto del comité, dicha fase podrá contar o no con la intervención del Consejo. En caso de voto favorable, el proyecto se adopta. En caso de dictamen negativo, se iniciará un largo periplo que contará, casi con seguridad, con la intervención del Consejo⁴⁷¹.

Procedimiento I (llamado “consultivo”)

El primero de los comités, llamado “consultivo”, hacía honor a su nombre y establecía que en este procedimiento el comité que asistía a la Comisión emitía un dictamen u opinión sobre el proyecto de ejecución que la Comisión hubiera planteado y la Comisión lo tendría “lo más en cuenta posible [...] e informará al Comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen”. Tal y como he señalado, tanto el Parlamento como la Comisión intentaron, en vano, que este procedimiento fuera utilizado de manera preferente⁴⁷². En la propuesta de la Comisión, este comité sólo dictaminaba si así lo solicitaba la Comisión, y, además, las deliberaciones no estarían sujetas a votación, aunque “cualquier miembro podrá exigir que su opinión se haga constar en el acta”. Por supuesto, la propuesta nada decía sobre la composición de los mismos.

⁴⁷¹ Georg Haibach, Mads Andenas and Alexander Türk “History of Comitology”, en *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC. The Hague*, Kluwer Law International, 2000, págs. 67-101.

⁴⁷² El parlamento sugería la introducción de un artículo 1 bis “El Consejo dará preferencia a la fórmula del Comité consultivo al determinar la fórmula del comité, especialmente, para las competencias de ejecución previstas en el artículo 100 A (aproximación de legislaciones) del Tratado constitutivo de la CEE y para las decisiones de financiación previstas en el artículo 205 (ejecución del presupuesto) del Tratado Constitutivo de la CEE”.

El procedimiento consultivo carece de dos fases. Ya se ha mencionado que la división en dos fases era regla general, y este procedimiento la excepción, puesto que es “unifásico”. El procedimiento era el siguiente: el representante de la Comisión presentaría al Comité un proyecto de las medidas que debían tomarse. El Comité emitiría su dictamen sobre dicho proyecto, “en un plazo que el presidente podrá determinar en función de la urgencia de la cuestión de que se trate”, por votación “cuando sea necesario” (recuérdese que la propuesta establecía que no estarían sujetas a voto alguno). El dictamen se incluiría en el acta, y, además, cada Estado miembro tendría derecho a solicitar que su posición constara en la misma. Obviamente, su carácter consultivo excluye la posibilidad de recurso al Consejo en caso de dictamen negativo.

El primer comité consultivo lo encontramos enmarcado en la política de competencia, en concreto el “Comité Consultivo en materia de prácticas restrictivas y de posiciones dominantes” que sería consultado “con anterioridad a toda decisión” consecuencia de un procedimiento de infracciones a las disposiciones de los artículos 85 y 86 del TCEE “a la concesión de una declaración negativa, así como a toda decisión que suponga renovación, modificación o revocación de otra decisión adoptada en aplicación del apartado 3 del artículo 85 del TCEE”. El Comité Consultivo estaba compuesto de funcionarios nombrados por cada Estado miembro y las consultas se harían “durante una reunión conjunta previa invitación de la Comisión”. Además, las actas de las reuniones eran mantenidas en secreto, algo que si bien no se establecía con esta rotundidad en los comités consultivos de la Decisión de 1987, fue práctica habitual durante largos años⁴⁷³.

Procedimiento II (llamado “de gestión”)

El segundo de los procedimientos, denominado en la propuesta como “comité de gestión”, sometía a un control más riguroso a la Comisión. El texto de la propuesta de la Comisión era mucho más sencillo que el finalmente aprobado. La Comisión incluía en su iniciativa un procedimiento en el que, tras fijar un plazo el comité emitiría su dictamen “por la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado para la adopción de decisiones en el Consejo”, es decir, se ponderarían los votos de los representantes. De cualquier manera, la

⁴⁷³ Véase Reglamento 17/1962, de 6 febrero, primer reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO L 21 febrero 1962, núm. 13, pág. 204).

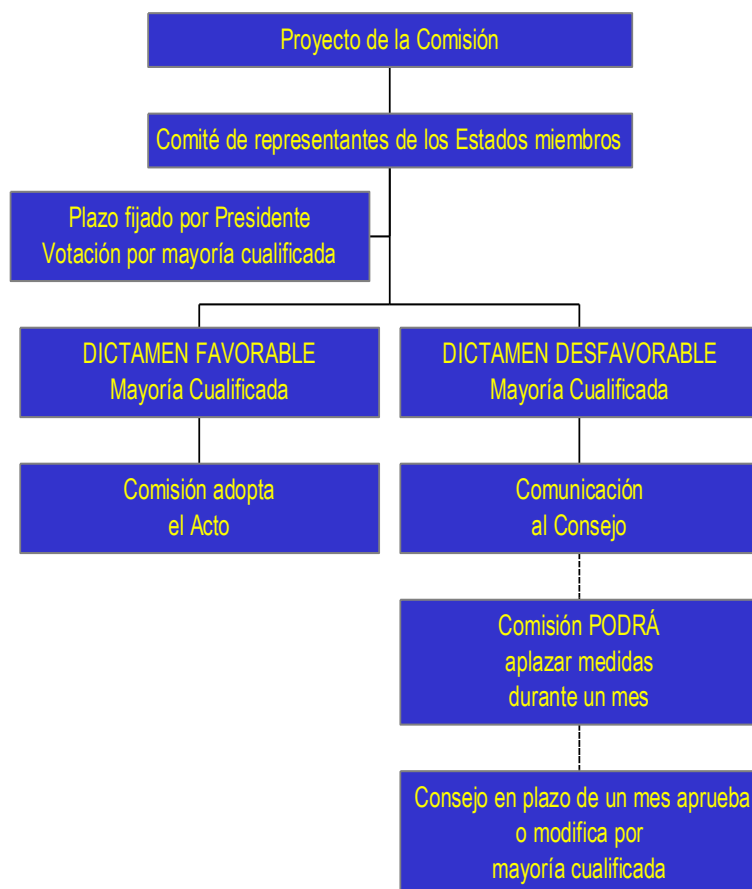
Comisión adoptaría las medidas que serían de “aplicación inmediata”, y únicamente cuando las mismas no se adecuaren al dictamen del comité podría retrasar la aplicación de dichas medidas” y remitirlas al Consejo. Finalmente, por mayoría cualificada el Consejo podía adoptar una “decisión diferente”. Esto es importante, ya que no se producía ningún efecto de los denominados “*filet*”, es decir, se trataba de asegurar la adopción de algún tipo de acuerdo, si bien el Consejo disponía de poder para obstaculizarla (en caso de que el Consejo no fuera a adoptar ninguna postura, la Comisión podía adoptar la medida). Tampoco aquí, y es una constante, la Comisión entraba a describir la composición del comité. Esta propuesta fue bastante alterada por la Decisión final.

La disposición aprobada finalmente por el Consejo modificó sustancialmente lo anterior. Suprimió la denominación de “comité de gestión” y se limitó a denominarlo “Procedimiento II”. Estableció un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.

El procedimiento era el siguiente: la Comisión, que presidía el Comité, presentaba un proyecto de las medidas que pensaba tomar y éste último emitía un dictamen. Las votaciones en el seno del comité se realizaban por mayoría cualificada. Obviamente, a pesar de que cada Estado tuviera un solo representante, los votos se ponderaban “de acuerdo al apartado 2 del artículo 148 del Tratado”, igual que el procedimiento consultivo. El presidente del comité, es decir, el representante de la Comisión no intervenía en las votaciones. Es muy importante destacar que la Comisión adoptaría medidas que serían “inmediatamente aplicables”, siempre y cuando el dictamen fuera favorable. Si el dictamen era desfavorable entraban en juego dos variantes:

- La primera, llamada variante “a”, establecía que a pesar de este dictamen, la Comisión “podía” aplazar las medidas, es decir, concedía la gran ventaja a la Comisión de poder aplicar sus medidas mientras el Consejo decidía dentro de un plazo prefijado, si las aceptaba o las rechazaba. Es obvio que en la práctica esto concede un amplio poder a la Comisión, puesto que una vez implementada una medida, es mucho más complicado echarla para atrás. Esta variante era la más típica de todas. El primer comité de gestión creado en 1962, el de los cereales, se correspondía con esta figura.

PROCEDIMIENTO II a (Decisión 1987)



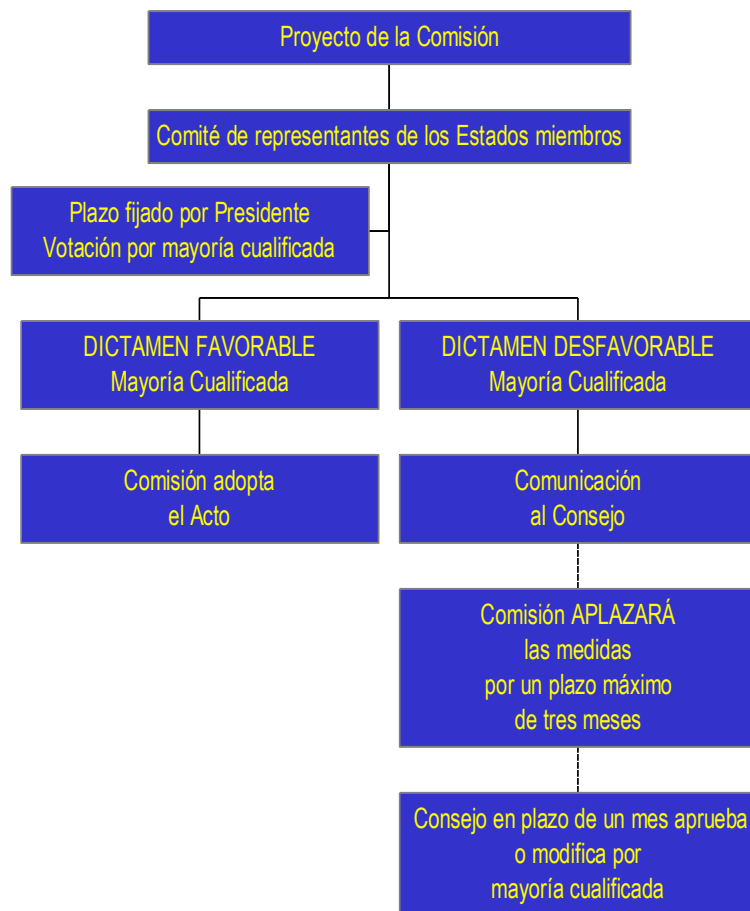
Cuadro 1. Procedimiento II.a (Decisión 1987)

- Por otro lado, la Decisión también introducía una variante “b”, la cual establecía claramente la obligación de la Comisión de aplazar la ejecución de la medida si ésta no contaba con el visto bueno del comité. Mucho más restrictivo, sin duda alguna (“la Comisión *aplazará* la aplicación de las medidas que haya decidido por un período que deberá ser establecido en cada acto que el Consejo adopte, pero que no podrá en ningún caso sobrepasar tres meses a partir de la fecha de la comunicación”). Dentro de ese plazo, el Consejo, por mayoría cualificada, podía tomar una decisión diferente. Fue utilizado por primera vez en 1975⁴⁷⁴, aunque con un plazo diferente, cuando se estableció que las decisiones de la Comisión eran directamente aplicables, aunque si no se ajustaban al dictamen emitido por el Comité, la Comisión inmediatamente debía

⁴⁷⁴ Funcionamiento del I Comité del Fondo de Desarrollo Regional. Artículo 11 ap. 3 del Reglamento 724/1975, de 18 de marzo, que establecía el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOL 21 marzo 1975, núm. 73, pág. 1).

comunicar estas decisiones al Consejo. En este caso, la Comisión debía “diferir” dos meses “a lo sumo”, a partir de esta comunicación, la aplicación de las decisiones tomadas por ella. El Consejo, decidiendo por mayoría cualificada, podía tomar una diferente decisión en el plazo de dos meses.

PROCEDIMIENTO II b (Decisión 1987)



Cuadro 2. Procedimiento II.b (Decisión 1987)

Se ha mencionado que, en ambos casos, el dictamen debía trasladarse al Consejo quien en el plazo de uno (variante “a”) a tres meses (variante “b”) podía, o bien confirmar la propuesta de la Comisión, o bien tomar una decisión diferente por mayoría cualificada, es decir, debía conseguir mucho consenso entre los Estados miembros⁴⁷⁵, pero, en ningún caso, rechazar la

⁴⁷⁵ Lo cierto es que la redacción en este apartado puede resultar un poco confusa y contradictoria. Por un lado, en el apartado genérico sobre el procedimiento II se indica que “La Comisión adoptará medidas que serán inmediatamente aplicables”, pero cuando entra a detallar la variante “b” (tres párrafos más adelante) la Decisión

propuesta sin más, es decir, la adopción de alguna medida está asegurada en el plazo máximo de tres meses. Es obvio que en el desarrollo de este procedimiento podemos diferenciar claramente las dos fases. Durante la segunda, en el supuesto de dictamen negativo, se abren dos posibilidades, cada cual somete más control a la Comisión.

Procedimiento III (llamado “de reglamentación”)

Al igual que sucedía con el procedimiento anterior, la propuesta original de la Comisión era mucho más sencilla que la que finalmente adoptó el Consejo. El procedimiento denominado en la propuesta como “comité de reglamentación”, era calcado en su primera parte al de gestión. La diferencia venía de la mano de la aplicación de las medidas, puesto que sólo se adoptarían cuando fueran conformes a las del comité (en la propuesta sobre el comité de gestión, la aplicación era inmediata). Cuando no fueran conformes “o en ausencia de dictamen” (algo que no se establecía en el comité de gestión), la Comisión proponía que el “Consejo de pronunciará por mayoría cualificada. Por último, otra diferencia con el procedimiento anterior, era que concedía al Consejo un plazo determinado para adoptar una decisión, transcurrido el cual la Comisión adoptaría las propuestas.

No obstante lo anterior, el procedimiento de reglamentación (denominado únicamente “Procedimiento III”), se regulaba en el artículo 3 de la Decisión de 1987⁴⁷⁶. Durante la primera fase era idéntico al de gestión. El representante de la Comisión presentaría al Comité un proyecto de las medidas que debían tomarse. El Comité emitiría su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podría determinar en función de la urgencia de la cuestión. El dictamen se emitiría según la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado, es decir, por mayoría cualificada, “para adoptar aquellas decisiones que el Consejo deba tomar a propuesta de la Comisión”. Obviamente, esto significaba que “con motivo de la votación en el Comité, los votos de los representantes de los Estados miembros se ponderarán de la manera definida en el artículo anteriormente citado” (en consecuencia, el

indica que en caso de no conformidad con el dictamen del comité “La Comisión aplazará la aplicación de las medidas que haya decidido por un período que deberá ser establecido en cada acto que el Consejo adopte”, aunque nunca superior a tres meses. Insisto en que la redacción es confusa, porque en el siguiente apartado, al explicar el procedimiento III (reglamentación) la fórmula que emplea es más directa, es decir, “La Comisión adoptará las medidas previstas cuando sean conformes al dictamen del Comité”.

⁴⁷⁶ Ya he comentado anteriormente que en la propuesta de la Comisión se pretendió limitar el uso de este procedimiento (“Convencido de que es necesario limitar en el futuro el número de los procedimientos”, comenzaba la Resolución de 23 de octubre antes citada).

voto del representante alemán, pesaba más que el del luxemburgués). Tampoco en este procedimiento el presidente (representante de la Comisión) tomaría parte en la votación.

Las diferencias respecto al procedimiento de gestión comenzaban durante la segunda fase del procedimiento. En éste, se eliminaba el apartado del procedimiento de gestión que establecía que “las medidas de la Comisión serán directamente aplicables”, y se sustituía por el de “la Comisión adoptará las medidas previstas cuando sean conformes al dictamen del Comité”. En caso de que las medidas propuestas no fueran conformes al dictamen del comité, o “*en caso de ausencia de dictamen*”, la Comisión debía someter directamente y “sin demora”⁴⁷⁷ una nueva propuesta (otra diferencia con el procedimiento de gestión) de medidas y el Consejo se pronunciaría por mayoría cualificada. Puede apreciarse también aquí una diferencia importante con el procedimiento de gestión, ya que la ausencia de dictamen obliga a la Comisión a enviar su propuesta al Consejo. En el procedimiento anterior, la ausencia de dictamen no se menciona, es decir, la Comisión únicamente está obligada a enviar su propuesta al Consejo cuando el dictamen sea contrario. Debemos recordar que las decisiones en el seno de los comités se tomaban por mayoría cualificada y lo que se pretendió con esto fue que, en caso de que el comité hubiera sido incapaz de tomar una decisión, la Comisión no quedara libre, tal y como sucedía en el de gestión.

Por lo tanto, tanto en ausencia de dictamen como con dictamen desfavorable, la aplicación de medidas debía ser aplazada. Sin embargo, a partir de aquí, se volvían a abrir las dos variantes “a” y “b”:

Variante “a” del procedimiento de reglamentación:

La primera, establecía que, si el Consejo no se pronunciaba en el plazo de tres meses la Comisión adoptaría las medidas propuestas, es decir, el acto se aprueba por silencio administrativo. Una vez más, la diferencia entre esta variante “a” y la “b” del Procedimiento II (gestión) puede no parecer muy notable. Mientras que en el “II.b” el Consejo puede adoptar una “decisión diferente”, este procedimiento, lo único que determina, es que la Comisión no podrá aplicar las medidas durante un plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual, si el

⁴⁷⁷ Recordar que, en el procedimiento II, se determinaba que la Comisión comunicaría “inmediatamente” al Consejo dichas medidas. Sorprende, una vez más, la diferente redacción entre uno y otro procedimiento, pero con el mismo significado.

Consejo no se “hubiere pronunciado”, quedan adoptadas. En otras palabras, el Consejo puede rechazarla de plano, algo que no está contemplado en la variante “b” del procedimiento de gestión antes descrito⁴⁷⁸. No obstante, a pesar de que la Decisión no lo establezca, el Consejo siempre podría modificar la medida de la Comisión por unanimidad, de acuerdo al art. 308 del TCE.

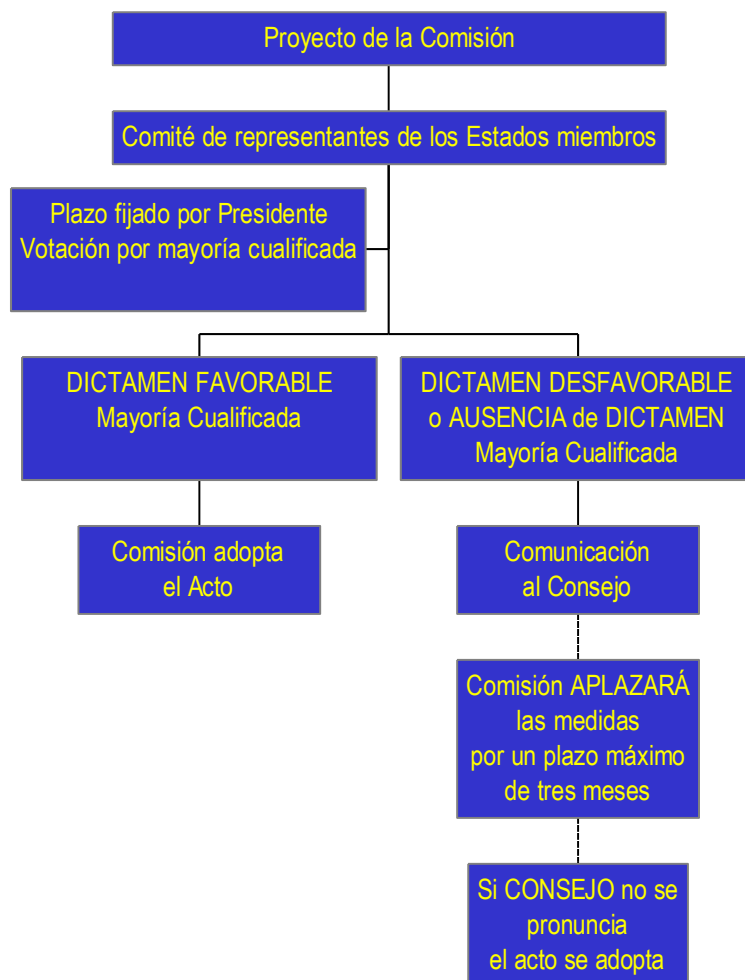
La redacción de la Decisión no deja de ser bastante asombrosa, si el Consejo “no se hubiere pronunciado, la Comisión adoptará las medidas propuestas”, es decir, el poder regresa a las manos de la Comisión. En un primer momento es muy difícil observar la diferencia entre este procedimiento y el “b” del de gestión. Parece incluso, que este procedimiento es más flexible que el de gestión. Aunque, la clave está en la posibilidad del Consejo de rechazar de plano la propuesta de la Comisión, en cuyo caso, no se adopta ninguna medida de ejecución normativa. Por este motivo, la doctrina lo califica de “*filet*” a la hora de referirse a la variante “a” del procedimiento III, es decir, la Comisión propone y si el Consejo no actúa dentro del plazo prefijado, la Comisión adopta las medidas propuestas, pero siempre existe la amenaza de que el Consejo rechace la propuesta y no se adopte ninguna medida, produciéndose una situación de bloqueo.

Una vez más, la Decisión de 1987 recogió y formalizó un procedimiento que venía utilizándose desde los orígenes de la comitología, 25 años antes. En este caso concreto, debemos remontarnos a 1968 para encontrar un procedimiento de reglamentación de estas características. Por medio del Reglamento 803/1968, de 27 de junio⁴⁷⁹, referente al valor en aduana de las mercancías se creó el comité del valor en aduana. El funcionamiento era el siguiente: la Comisión adoptaba las disposiciones previstas, cuando concordaran con el dictamen del Comité. Cuando las disposiciones previstas no concordaran con el dictamen del Comité, o a falta de dictamen, la Comisión sometería al Consejo, “sin demora”, una propuesta relativa a las disposiciones a adoptar. Éste decidiría por mayoría cualificada. Por último, si transcurrido un plazo de tres meses, a contar desde la presentación de la propuesta al Consejo, éste no hubiere decidido, la Comisión adoptaría las disposiciones propuestas. Como se puede apreciar, prácticamente idéntico.

⁴⁷⁸ El legislador, es decir, el Consejo, esquivó utilizar en la redacción de la disposición palabras del tenor de “rechazar”, algo que, a mi modo de ver, únicamente produjo cierta confusión.

⁴⁷⁹ DOL 28 junio 1968, núm. 148, pág. 6, art. 17. Véase también el Reglamento (CEE) núm. 1224/1980, de 28 mayo, que derogó el de 1968, y que, siendo también anterior a la Decisión de 1987, respetó la redacción dada en los sesenta al comité de valor en aduana (DOL 31 mayo 1980, núm. 134, pág. 1 y rect. DOL 16 abril 1988, núm. 99, pág. 65, art. 19). Recogido en Begström, *Comitology...*, op. cit., pág. 200.

PROCEDIMIENTO III a (Decisión 1987)



Cuadro 3. Procedimiento III.a (Decisión 1987)

Variante “b” del procedimiento de reglamentación

La variante “b” era mucho más exigente. Si en un plazo máximo de tres meses el Consejo no se había pronunciado, la Comisión adoptaría las medidas propuestas (hasta aquí igual que la variante “a”), pero, el Consejo podía pronunciarse por *mayoría simple* contra las medidas y en ese caso la Comisión, lógicamente, no podría adoptarlas. Lo fundamental estriba en que al Consejo le basta la mayoría simple para rechazar cualquier propuesta que le llegue de la Comisión. Una vez más, debemos constatar que es precisamente aquí donde reside la diferencia fundamental entre el procedimiento II y el III, es decir, el de gestión y

reglamentación, respectivamente. Mientras, que en el de gestión, el Consejo puede adoptar una “decisión diferente”, en este procedimiento el Consejo o bien no responde, o bien se opone a las medidas propuestas por mayoría cualificada (variante “a”) o simple (variante “b”)⁴⁸⁰.

Al igual que con todos los procedimientos anteriores, no podía faltar encontrar un antecedente. La Directiva 1971/118/CEE, de 15 febrero, sobre problemas sanitarios en materia de intercambios de carnes frescas de aves de corral, utilizaba un procedimiento exactamente igual al descrito, en el cual intervenía el ya mencionado comité veterinario permanente⁴⁸¹. Según el artículo 12 de dicha Directiva, “si al término de un plazo de quince días a partir de la fecha en la cual se hubiere recurrido al Consejo, éste no hubiere adoptado medidas, la Comisión adoptará las medidas propuestas y las pondrá inmediatamente en aplicación, salvo en el caso en que el Consejo se pronunciare por mayoría simple contra dichas medidas”.

La doctrina ha denominado la variante “b”, como “*contre-filet*” o “*double safety net*” puesto que la situación podía verse bloqueaba por completo, es decir, la posibilidad de rechazar la propuesta por mayoría simple en el Consejo. La Comisión, una vez rechazada su propuesta en el seno del Comité, pasaba una segunda propuesta de medidas al Consejo, quien podía simplemente no autorizarlas, dando lugar a que no se propusieran otras medidas y quedando por tanto una situación de bloqueo. De ahí proviene el nombre de “*contre-filet*”. Para empezar, bastaba que el Consejo tomara la decisión contraria por mayoría *simple*, es decir, era mucho más probable y sencillo que el Consejo se opusiera a la medida de la Comisión en el supuesto de que ésta no coincidiera con el dictamen del comité. En segundo lugar, el Consejo podía no tomar ninguna medida alternativa, su postura podía ser simplemente la de oponerse⁴⁸². Pero, además se llegaba a una situación que perjudicaba a todas luces el buen funcionamiento institucional, puesto que, en definitiva, lo único que se lograba es que no se adoptaran medidas de ningún tipo. En resumen, según la definición de Koen Lenaerts y Amyrillis Verhoeven⁴⁸³, el “*contre-filet*” es “la posibilidad para el Consejo de rechazar de

⁴⁸⁰ No debemos olvidar que el Consejo siempre podría modificar la medida de la Comisión por unanimidad, de acuerdo al actual art. 308 del TCE.

⁴⁸¹ Decisión del Consejo 68/361/CEE, de 15 de octubre de 1968, por la que se crea un Comité veterinario permanente (DOL 18 octubre 1968, núm. 255, pág. 23), mencionada anteriormente.

⁴⁸² Carl-Fredrik Bergström, Henry Farrell and Adrienne Héritier, *Legislate or Delegate? Bargaining over implementation and legislative authority in the EU*, op. cit., pág. 342.

⁴⁸³ Koen Lenaerts, Amyrillis Verhoeven, *Towards a legal framework...*, op. cit., págs. 645-686.

plano las propuestas de medidas de ejecución y así bloquear la implementación de medidas”⁴⁸⁴.

De todos modos, este punto de vista doctrinal no siempre ha contado con el respaldo del Tribunal de Justicia, al menos si nos atenemos a la cuestión prejudicial del asunto llamado “Tedeschi”⁴⁸⁵ en la cual, 10 años antes de la aprobación de la Decisión de 1987 el Tribunal de Justicia declaró que un procedimiento de reglamentación introducido en la Directiva 74/63/CEE, de 17 de diciembre, de fijación de contenidos máximos para las sustancias y productos indeseables en la alimentación animal⁴⁸⁶, no producía el efecto “*contre-filet*”. En efecto, la Directiva, si bien era muy anterior a la primera Decisión de comitología de 1987, introducía en sus artículos 9 y 10 un “Comité permanente de la Alimentación Animal” el cual funcionaba por el procedimiento llamado de “*contre-filet*”, es decir, la Comisión proponía y si el Comité rechazaba dicha propuesta, al Comisión la sometía al Consejo, quien la aprobaba por mayoría cualificada o bien la rechazaba por mayoría simple⁴⁸⁷.

El Tribunal declaró que si bien era exacto que el Consejo podía rechazar la propuesta de la Comisión sin facilitar ninguna alternativa, también era cierto que “la Comisión queda competente para dictar, siguiendo el procedimiento previsto en el párrafo 4 (de reglamentación), cualquier otra medida que ésta estime apropiada”, es decir, el Tribunal no consideraba que existiera ningún “*contre-filet*”, desde el momento en que la Comisión puede volver a presentar una nueva propuesta, aunque sea totalmente nueva⁴⁸⁸. De acuerdo al Tribunal, no se produce “ninguna parálisis”. Existían divergencias de opiniones.

⁴⁸⁴ Según M^a José Fernández de Landa, “con esta segunda variante el Consejo logra bloquear sirviéndose de una decisión minoritaria, las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. Ni decide, por sí mismo, el contenido de las medidas de aplicación, ni permite que sea la Comisión quien ordene la ejecución (M^a José Fernández de Landa Montoya, *El Control interinstitucional en la Unión Europea*, Colección Derechos Humanos “P. Francisco de Vitoria”, Ararteko 1996).

⁴⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 octubre 1977, *Tedeschi contra Denkavit Commerciale S.R.L.*, Asunto 5/77 Rep. 1555.

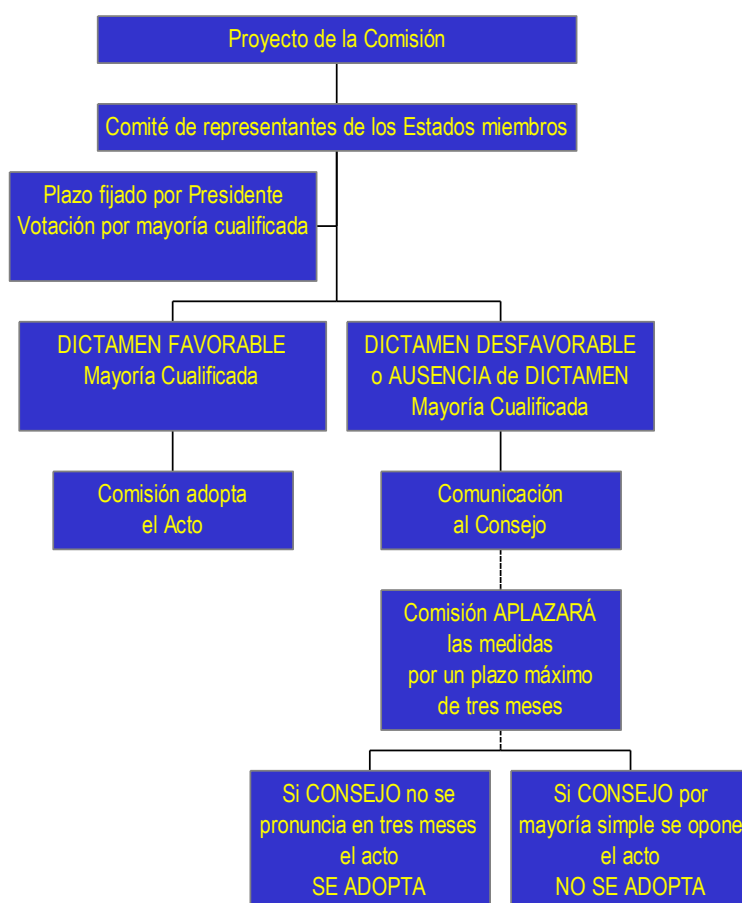
⁴⁸⁶ DO L 38, de 11 febrero 1974, pág. 31

⁴⁸⁷ Artículo 10.4, “...si (las medidas de la Comisión) no se ajustaren, al dictamen o a falta del mismo, la Comisión someterá de inmediato al Consejo una propuesta relativa a las medidas que deban adoptarse. El Consejo adoptará las medidas por mayoría cualificada ... Si, transcurrido un plazo de quince días a partir de la fecha en que haya sido convocado, el Consejo no hubiere adoptado ninguna medida, la Comisión adoptará las medidas propuestas y las aplicará inmediatamente, salvo en el caso en que el Consejo se hubiere pronunciado por mayoría simple contra las mismas”.

⁴⁸⁸ “(55)However the Commission still has jurisdiction to issue , in accordance with the procedure laid down in the first subparagraph of article 10 (4), any other measure which it considers appropriate ... (56) the final paragraph of article 10 therefore does not have the effect of paralysing the commission or of enabling the national measure adopted provisionally to be prolonged indefinitely”.

Por último, el Parlamento Europeo se mostró muy crítico con el procedimiento de reglamentación. En sus enmiendas propuso suprimirlo. Consideraba que ese procedimiento era “contrario al Tratado CEE en todos los casos en que las medidas por adoptar entren dentro del marco de ejecución del presupuesto comunitario, que el Tratado confía a la responsabilidad de la Comisión”⁴⁸⁹. El Parlamento se mostró en esta primera fase muy comprensivo con la Comisión. Consideraba que los poderes de ésta eran reducidos por culpa de este tipo de comités, y, peor aún, que los poderes de control del Parlamento sobre la Comisión se vaciaban “de modo paralelo”. La Cámara llegó a plantear que se otorgara a la Comisión “todo el poder ejecutivo”.

PROCEDIMIENTO III b (Decisión 1987)



Cuadro 4. Procedimiento IIIb (Decisión 1987)

⁴⁸⁹ Resolución 23 octubre 1986, considerando G.

Procedimiento de salvaguardia

La propuesta de la Comisión no planteaba ningún procedimiento de este tipo. El procedimiento de salvaguardia, se desarrollaba tan sólo en aquellos casos excepcionales en los que por circunstancias de urgencia o excepcionales se delegaba en la Comisión competencias de ejecución. En este supuesto no existía ningún comité y la Comisión debía comunicar directamente “al Consejo y a los Estados miembros cualquier decisión relativa a medidas de salvaguardia”. De todos modos, el acto de base podía prever la obligación de la Comisión de tener que consultar a los Estados antes de tomar ninguna medida. En este supuesto, cualquier Estado miembro podía someter al Consejo dicha decisión y se abrían, nuevamente, dos variantes:

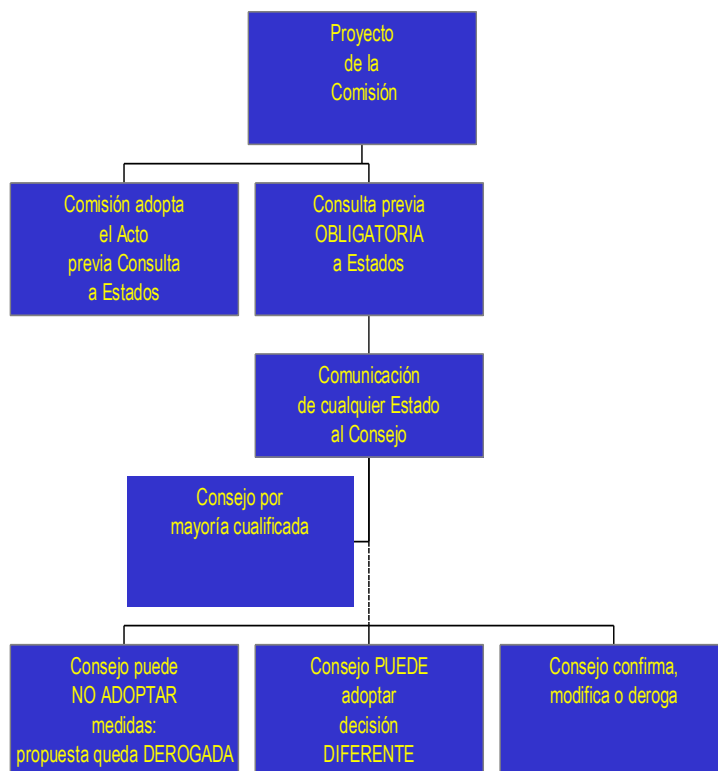
- Por un lado, el Consejo podía tomar por mayoría cualificada una decisión diferente en un plazo previamente fijado (variante “a”)
- También podía confirmar, modificar o derogar (variante “b”) la decisión de la Comisión. Además, y a la inversa de lo que sucedía en el procedimiento III, “si el Consejo no hubiera tomado una decisión en un plazo que deberá fijarse en el acto en cuestión, la decisión de la Comisión se considerará derogada”.

Se establecía que este procedimiento no afectaría a las modalidades de ejercicio de las competencias conferidas a la Comisión en los actos anteriores a su entrada en vigor, y, además, en caso de modificación o de prórroga de tales actos, el Consejo podría adaptar los procedimientos previstos en dichos actos para que sean conformes con los que se establecen en los artículos 2 y 3 o mantener los procedimientos existentes. Un ejemplo temprano de medidas de salvaguardia lo encontramos en el Reglamento (CEE) n° 226/72 del Consejo, de 31 de enero de 1972⁴⁹⁰, por el que se definen las condiciones de aplicación de las medidas de salvaguardia en el sector del azúcar, en el cual, “la Comisión, tras un breve examen de la situación efectuada basándose en los elementos contemplados en el artículo 1, podrá hacer constar, por medio de una decisión, que se cumplen las condiciones requeridas para la aplicación del apartado 2 del artículo 21 del Reglamento 1009/67/CEE” y notificaría su

⁴⁹⁰ DO L 1 febrero 1972, núm. 28, pág. 3.

decisión a los Estados miembros. No obstante lo explicado en este apartado, hay que destacar que en este procedimiento, no existían comités.

PROCEDIMIENTO SALVAGUARDIA (Decisión 1987)



Cuadro 5. Procedimiento de Salvaguardia (Decisión 1987)

Otros aspectos de la primera Decisión de comitología

La primera Decisión de comitología no introdujo ningún elemento nuevo, se limitó a plasmar o positivizar una situación que llevaba casi veinte años en funcionamiento. Autores como Haibach o Bergström coinciden con esta afirmación. Según Haibach⁴⁹¹, no sólo no simplificó la situación, sino que añadió nuevos elementos de discordia. Por ejemplo, fue necesario un informe de los servicios jurídicos del Consejo de 22 de enero de 1991 para aclarar que el Consejo necesitaba la unanimidad para rechazar una propuesta de la Comisión en el procedimiento III “a”, lo cual daba a la Comisión un poder considerable, y como

⁴⁹¹ Georg Haibach, Mads Andenas and Alexander Türk, *History of Comitology...*, op cit., pág. 195.

consecuencia de ello el Consejo empezó a plantearse muy seriamente dicho procedimiento. El Consejo, por otro lado, siguió ostentando la capacidad de decidir quién iba a ejecutar la legislación y qué procedimiento iba a seguir, algo que no gustó en absoluto ni a la Comisión, ni al Parlamento, como veremos en las siguientes líneas.

Bergström⁴⁹², por su parte, considera que la Decisión de 1987 plasmó casi al pie de la letra la Sentencia Köster. Ni siquiera inventó ningún procedimiento, limitándose a ordenar los ya existentes. Un ejemplo claro es que la Decisión incorporaba de manera positiva la obligación de establecer y especificar los “elementos esenciales”. A su vez, señala que políticamente esta Decisión “puede ser vista como una declaración de que el Consejo, unánimemente había sido capaz de preservar la naturaleza flexible de los poderes de implementación al haber alzado fronteras o límites únicamente en supuestos concretos, evitando así, definiciones generales o “principios” similares a los establecidos en la mayoría de las Constituciones”. Es cierto que el valor político de esta Decisión fue inmenso, al menos así lo considero. El cambio que produjo la reforma introducida por el Acta Única, así como el hecho de plasmar y describir formalmente el número de procedimientos supuso el aldabonazo definitivo a la comitología, o lo que es lo mismo, la sucesión de la Edad Media a la Edad Moderna.

¿Qué sucedía con los comités que ya estaban funcionando? Nada. La Decisión no afectó a las modalidades de ejercicio de las competencias conferidas a la Comisión en los actos anteriores a su entrada en vigor. Según la norma, “la presente Decisión no debe afectar a las modalidades de ejecución de las competencias de la Comisión contenidas en actos anteriores a su entrada en vigor”. Además, “cuando se modifiquen o prorroguen estos actos debe ser posible adaptar las modalidades para que sean conformes con las modalidades establecidas en la presente Decisión o mantener las modalidades existentes”⁴⁹³. En este punto tampoco se aceptó la idea del Parlamento que sugería que los procedimientos anteriores debían someterse a nuevo examen en el plazo de un año. Tampoco en este sentido la Decisión simplificó la situación. Por un lado, introdujo más procedimientos (al menos más variantes), y por el otro, careció de efectos retroactivos, por lo que la comitología siguió siendo un bosque impenetrable y nada coherente de diferentes procedimientos.

⁴⁹² Bergström, *Comitology...*, op. cit, pág. 195.

⁴⁹³ Considerando tercero y art. 4 de la Decisión de 1987.

Mientras que la jurisprudencia y la doctrina prestaron mayor atención al ya mencionado “filet” o “contre-filet”, si bien hay que tener bien presente que esta primera Decisión otorgaba al Consejo amplios poderes de ejecución. Así, tanto en el procedimiento II como en la variante a) del III, el Consejo podía “tomar una decisión diferente”, es decir, sin tener que motivar su decisión, el Consejo asumía directamente las competencias ejecutivas. Esta situación se mantendrá inalterada en la Decisión de 1999, si bien limitada al procedimiento de gestión en la Decisión de 1999⁴⁹⁴.

Por último, según el artículo 5 “El Consejo procederá a un nuevo examen de los procedimientos previstos por la presente Decisión basándose en un informe presentado por la Comisión antes del 31 de diciembre de 1990”

Aprobación de la Primera Decisión de Comitología y respuesta airada del Parlamento Europeo

La primera Decisión de comitología despertó en la Comisión y el Parlamento Europeo lo que Bergström ha denominado “*alarm bell for resistance*”⁴⁹⁵. “Visto el dictamen del Parlamento Europeo”... es la única mención que se hace de esta institución en la Decisión de comitología de 1987, aprobada finalmente el 22 de junio. El Consejo hizo caso omiso a las propuestas del Parlamento. En respuesta a esta afrenta, el Comité de Presidentes y la Mesa ampliada del Parlamento adoptaron un acuerdo según el cual, en primera lectura, enmendarían sistemáticamente todas las propuestas que incluyeran un procedimiento de sistema de comités III (reglamentación) y los modificarían por procedimientos II o I (en asuntos de mercado

⁴⁹⁴ Fuentetaja, *La Administración Europea*, op. cit., pág. 245.

⁴⁹⁵ Bergström, *Comitology...*, op. cit., pág. 201. Resulta bastante clarificador en este sentido las declaraciones del Abogado General Darmon en el Asunto C-16/88, ya mencionado, en la cual afirmaba que “Sin necesidad de volver a hacer la retrospectiva histórica que los escritos presentados ante este Tribunal de Justicia han permitido reconstituir, no puede negarse que la utilización de los comités en el marco de diversos Reglamentos fue el fruto de un compromiso institucional que el tiempo ha hecho cada vez más laborioso. Desde finales de los años setenta, la Comisión y el Parlamento manifestaron oficialmente, aunque con poca eficacia, reservas en cuanto a la aplicación de procedimientos de comités a medidas de ejecución del presupuesto. Aunque no queremos consagrar demasiado espacio a unas consideraciones que, en relación con un debate de carácter contencioso, pueden parecer anecdóticas, no hay razón alguna para no creer a la Comisión cuando indica que, al no haber podido encontrar mediante un compromiso político remedio a una utilización de los procedimientos de comités que ella consideraba desequilibrada, hubo de acudir al Tribunal de Justicia como último recurso”. Lo interesante de este párrafo es la idea que reproduce de que tanto Comisión como Parlamento siempre habían intentado poner límites al poder discrecional del Consejo, sin lograr, hasta la fecha, demasiado éxito (Conclusiones del Abogado General Darmon presentadas el 30 de junio de 1989. Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas. Asunto C-16/88. Recopilación de Jurisprudencia 1989 página 3457, ap. 22).

interior). Además de “suprimir sistemáticamente” todos los procedimientos de reglamentación, el acuerdo establecía que alternativamente, cuando el tema fuera particularmente importante o delicado podría proponer que las decisiones se adoptaran por un procedimiento legislativo ordinario. En segunda lectura, el Parlamento se seguiría negando a aceptar dicho procedimiento, aunque “excepcionalmente” podrían admitirse en virtud a algún compromiso, aunque en temas relacionados con el mercado interior, jamás dicho compromiso podría sobrepasar de aceptar un procedimiento tipo II b. Por último, no se podría aceptar en ningún caso comités en la ejecución del presupuesto, puesto que se interpretaba que de acuerdo al TCEE la Comisión era la única responsable de la aplicación del presupuesto aprobado por el Parlamento⁴⁹⁶. No obstante, tal y como indica Bergström, “desafortunadamente, para el Parlamento Europeo, su derecho a participar en la adopción de la legislación... no suponía ningún compromiso para el Consejo”⁴⁹⁷. Habría que esperar a Maastricht.

Obviamente, el Parlamento mostró su enfado por medio de una Resolución, adoptada el 10 de julio⁴⁹⁸, es decir, pocos días después de que lo hiciera formalmente la Decisión de 1987. Pocas veces podremos encontrar una Resolución tan dura contra el Consejo, si bien la Comisión también fue blanco de alguna crítica, las cuales, se pueden catalogar en tres grupos:

- *críticas jurídicas*: según el Parlamento, no se cumplía con el mandato del Acta Única que exigía “limitar la cantidad de procedimientos”. Lo único que se consigue es “complicar” la situación. Por ejemplo, introduce modificaciones en los procedimientos de reglamentación y salvaguardia que “conducen a un bloqueo de la aplicación del Derecho Comunitario”, perjudicando incluso “la finalidad del Acta Única, que consiste en reforzar la eficacia del proceso de toma de decisión”. Además de excluir “a determinados comités” el Consejo se negaba a asumir “la carga del pasado” y se reservaba el derecho a mantener también otras fórmulas, las cuales, “conforme a esta Decisión (de 1987) ya no son admisibles”, es decir, se mantenían intactos los comités que ya existían.

⁴⁹⁶ Véase Corbett, R., *The European Parliament's role in Closer EU integration*, Macmillan Press, 1998.

⁴⁹⁷ Bergström, *Comitology...*, op cit. Pág. 204.

⁴⁹⁸ Resolución de 8 julio 1987, sobre la Decisión del Consejo de 22 de junio de 1987, por la que se fijan las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO C 14 septiembre 1987, núm. 246, pág. 42).

- *críticas políticas*: el Parlamento no veían ningún avance “con respecto a la situación actual”. En lugar de los dos procedimientos que solicitaba el Parlamento, el Consejo había establecido siete. En el plano político el Parlamento consideraba que en vísperas de la entrada en vigor del Acta Única era “un signo alarmante de la clara falta de voluntad política de los Estados miembros de llevar realmente a término los objetivos del Acta, que cada uno de ellos apoyó con su firma y su ratificación”.
- *críticas al incumplimiento de equilibrio institucional*: no perdonaba el Parlamento que el Consejo no hubiera llevado a cabo ninguna concertación sobre las competencias de ejecución, algo que solicitó con vehemencia en la Resolución de octubre de 1986, como ya ha quedado explicado anteriormente. El Parlamento afirmaba preservar “su postura en cuanto a su derecho a volver a ser consultado por el Consejo cuando una decisión de éste contiene uno o más puntos prioritarios no incluidos en la propuesta de la Comisión sometida al Parlamento para opinión”.

Tal y como se ha señalado, tampoco la Comisión escapó a la ira del Parlamento. Éste lamentaba que la Comisión no hubiera retirado a tiempo su propuesta para evitar la Decisión que finalmente había adoptado el Consejo. También advertía a la Comisión que tomaba nota de la promesa de su Presidente de presentar al Parlamento “durante el periodo de sesiones parcial de septiembre de 1988, un informe sobre la aplicación de la Decisión”. Basándose en dicho informe, el Parlamento anunciaba que emitiría su juicio definitivo “después de haber examinado el citado informe”.

Intento fallido de anularla ante el Tribunal de Luxemburgo

Decidido a ir más allá, y debido a la marginación a la que la primera Decisión de comitología sometía al Parlamento Europeo, éste trató, en un primer momento, de invalidar dicha Decisión ante el Tribunal de Justicia⁴⁹⁹. En efecto, poco después de la entrada en vigor de la primera normativa sobre comitología, el 2 de octubre de 1987, el Parlamento interpuso un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 del TCE (antiguo artículo 173), con el objeto de anular la Decisión de 1987. El Parlamento exigía estar informado de todas las propuestas de medidas

⁴⁹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 septiembre de 1988, Parlamento Europeo contra Consejo de las Comunidades Europeas, Asunto C-302/87, Rec. I-5615.

que efectuara la Comisión a los comités, algo que la Decisión de 1987 no incluía, como ya se ha explicado. Tal y como explicaba el Abogado General Darmon⁵⁰⁰, el Parlamento no había accedido al estatuto de una verdadera Cámara legislativa, si bien su reforzamiento, “progresivo pero real”, por medio de sucesivas reformas, no podía ponerse en duda, aun cuando no hubiera satisfecho plenamente sus aspiraciones.

De todos modos, el argumento de fondo del Parlamento estaba muy elaborado. Consideraba que el novedoso artículo 145 introducido por el Acta Única otorgaba la facultad al Consejo para conferir a la Comisión poderes de ejecución. De acuerdo a esto, el Parlamento consideraba que la Comisión tenía un poder originario y autónomo en cuanto a la ejecución normativa se trataba, que, además, debía ser “claramente diferenciado” del sistema de delegación de poderes establecido en el artículo 155 TCEE. Por lo tanto, adoptar una Decisión que regulara las competencias de ejecución basada en la utilización de unos comités que concedían al Consejo la última palabra, era, cuando menos, “un intento ilegal de imponer condiciones y, por consiguiente, una interferencia en el equilibrio institucional de poderes”⁵⁰¹.

El fracaso del Parlamento fue total. En la Sentencia que siguió al recurso, ni siquiera se llegó a debatir sobre el fondo del asunto, es decir, la Decisión de comitología, puesto que el Consejo planteó una excepción de inadmisibilidad el 5 de noviembre de 1987, al amparo del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, solicitando, al mismo tiempo, que se resolviera con carácter urgente sobre la excepción⁵⁰². El Tribunal de Justicia admitió dicha excepción de admisibilidad, y lo único que la Sentencia entró a discutir fue si el antiguo artículo 173 del TCEE preveía o no expresamente la legitimación activa del Parlamento para interponer un recurso de anulación. Fundamentalmente, el Consejo negaba al Parlamento Europeo la legitimación activa para interponer recursos de anulación. Para nada se entró a discutir sobre los argumentos del Parlamento de falta información y protagonismo en el sistema de comités.

⁵⁰⁰ Conclusiones del Abogado General Darmon presentadas el 26 de mayo de 1988. - Parlamento Europeo contra Consejo de las Comunidades europeas, Asunto 302/87, Recopilación de Jurisprudencia 1988 página 5615. Véanse apartados 29 a 36. Llama la atención el espíritu integrador y el entusiasmo del Abogado General, que para fundamentar su opinión favorable al Parlamento no dudó en utilizar argumentos meramente políticos como por ejemplo, “¡Démonos cuenta del camino recorrido desde 1951! ... Es preciso señalar que la actuación como parte en litigio del Parlamento Europeo data casi por entero de los años ochenta; es decir, de una fecha posterior a la de su elección por sufragio universal directo. Ahora bien, nosotros no decimos "post hoc, ergo propter hoc". Sin embargo, no puede dejarse de observar que el deseo del Parlamento Europeo de verse más estrechamente asociado al proceso decisorio comunitario presenta una dimensión nueva por el impulso creado por su nueva legitimidad”.

⁵⁰¹ Citado en Bergström, *Comitology...*, op. cit., pág. 205.

⁵⁰² Kieran St C Bradley, *The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?*, *European Law Journal*, Volume 3, Issue 3, pages 230–254, September 1997.

Al no entrar en el fondo del asunto, esta Sentencia despierta menos interés para la materia que nos ocupa, pero no deja de ser interesante la divergencia de opiniones entre el Abogado General y el Tribunal. El Abogado General Darmon opinaba que “esta circunstancia justifica que se reconozca al Parlamento Europeo una legitimación activa para ejercitar acciones de anulación encuadrada dentro de unos límites más estrictos; a saber, cuando su acción trate de obtener el respeto de sus propias prerrogativas” y solicitaba “que se reconozca al Parlamento Europeo legitimación activa para interponer un recurso de anulación al amparo del artículo 173 del Tratado, en el supuesto de que se vulneren sus propias competencias”. Por el contrario, el Tribunal opinaba que “el Parlamento Europeo disfruta de la facultad de participar, a título consultativo, en el procedimiento de elaboración de los actos normativos, sin que por ello se le haya reconocido legitimación activa para ejercitar acciones de anulación” y decidió que “en la fase actual de desarrollo de la normativa aplicable, este Tribunal de Justicia no puede reconocer al Parlamento Europeo legitimación activa para ejercitar acciones de anulación”. Por tanto, el recurso del Parlamento fue rechazado por falta de legitimación, sin entrar en ningún momento a valorar el nulo papel que el Parlamento había recibido en la primera Decisión de comitología⁵⁰³.

*Plumb-Delors: Primer acuerdo interinstitucional en materia de comitología*⁵⁰⁴

Una vez que la vía judicial quedó desestimada, el Presidente del Parlamento, Lord Plumb, envió una carta al Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, en la que le proponía fijar los términos generales sobre “documentos legislativos”. Habida cuenta del creciente conflicto interinstitucional, se llega al acuerdo “Plumb-Delors” (14 de marzo de 1988)⁵⁰⁵, en

⁵⁰³ La Comisión, por su parte, apoyó al Parlamento considerando que sí tenía facultad para poder invalidar la Decisión (véase SEC (89)1591, ap. 16).

⁵⁰⁴ Sobre el valor de los Acuerdos Interinstitucionales, véase Opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos de los Ciudadanos A4-0169/99, según la cual “los Tratados no mencionan los “acuerdos interinstitucionales” como una fuente de Derecho comunitario. Por otra parte, las consecuencias jurídicas de tales acuerdos no son claras. A la luz de las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-58/94 (apartado 27; el Reino de los Países Bajos contra el Consejo, 30 de abril de 1996) y C-25/94 (apartados 48-50, la Comisión contra el Consejo, 19 de marzo de 1996), podría sostenerse que los acuerdos interinstitucionales sólo son jurídicamente vinculantes si las partes realmente tenían la intención de estar jurídicamente vinculadas. Es evidente que un acuerdo de este tipo no debe ser contrario al Derecho comunitario, que puede compensar simplemente una laguna existente en el marco de las disposiciones vigentes y que sólo puede afectar a un ámbito en el que todas las partes contrayentes ya tengan competencias para actuar. Es dudoso que un acuerdo interinstitucional sobre comitología respete esos criterios: el artículo 145 no menciona el Parlamento ni presenta lagunas jurídicas”.

⁵⁰⁵ SG (88) D/03026; EP-Dok.123.217, in European Parliament, Conference of Committee Chairmen.

referencia a las cartas que los presidentes de las dos instituciones de transmitieron entre sí⁵⁰⁶ (nunca llegó a publicarse en el Diario Oficial). El Parlamento Europeo instaba a la Comisión a que transmitiera todas las propuestas de ejecución que ésta presentaba ante los Comités de comitología, salvo los de poca importancia o rutinarios y aquellos que, por el contrario, fueran considerados de información confidencial⁵⁰⁷. Establecía un procedimiento según el cual la Comisión suministraría al mismo tiempo, tanto a los comités, como al Parlamento los borradores de los actos de ejecución. El Parlamento tendría tiempo para poder opinar sobre aquellos actos sobre los que tenía “preocupaciones”⁵⁰⁸.

La Comisión no tuvo reparos en adoptar este acuerdo, porque aún seguía considerando al Parlamento como un aliado. Esperaba que el Parlamento le pudiera ayudar frente al Consejo. Pero, ya se ha mencionado anteriormente, no era mucho lo que podía lograr el Parlamento con el procedimiento de cooperación. Además, el tiempo demostraría que las continuas infracciones y dejaciones de la Comisión a este acuerdo crisparían el ánimo de los diputados, quienes no tardarían en plasmarlo en nuevas resoluciones. Es evidente que el éxito o fracaso de este acuerdo dependía sobre todo, de la “buena” voluntad de la Comisión de, no sólo informar al Parlamento, sino también, de tener en cuenta sus opiniones. En palabras del Parlamento, hasta finales de 1990, la Comisión no había “aplicado en sus totalidad dicho acuerdo”. Del primero de mayo de 1989 a mediados de junio de 1990 se habían presentado al legislativo únicamente 48 disposiciones de aplicación, de las cuales dos tercios trataban de

⁵⁰⁶ Véase, “2(b) or not 2(b): that was the question: comitology, scientific advice and uncertainty, and open decisionmaking in the EU - an up-date”, Gordon J. Lake, Directorate-General for Research, Schuman Building, 17 abril 2000. Pág. 7, “... Plumb-Delors Agreement (so called because of an exchange of letters between the then Presidents of Parliament and the Commission, which agreed that EP Committees would be kept informed of comitology business)”.

⁵⁰⁷ Las excepciones eran aquellos “routine management documents with a limited period of validity or of altogether minor importance and documents whose adoption is complicated by considerations of secrecy or urgency”. Véase *European Communities - Third Report*, House of Lords 2 February 1999 <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199899/ldselect/ldcom/23/2303.htm#n17>

⁵⁰⁸ Daniela Kietz / Andreas Maurer, *The European Parliament ...* op. cit., pág. 13 “Still without formal rights under the new Comitology Decision, the EP took recourse to informal mechanisms to receive information and monitor the activities in the comitology committees. It entered a bilateral interinstitutional agreement with the Commission. The so-called Plumb-Delors-Agreement of 1988 set up a procedure whereby the Commission was to supply the EP with draft implementing measures at the same time as it sent them to the relevant comitology committees. The EP was also given the opportunity to respond to matters where it had concerns. The question arises why the Commission agreed to this Interinstitutional Agreement. The Single European Act had increased the EP’s decision making rights with the introduction of the cooperation procedure. Under this procedure, the Commission relied on the EP’s cooperation (see section 3.3.); it lent the EP leverage over the Commission for the conclusion of this Interinstitutional Agreement. However, in view of the failure of the Commission to fully stick to its commitments under the Interinstitutional Agreement and the ongoing struggle with the Council under the new cooperation procedure over which comitology procedure to apply, the EP continued to voice its demands in the run up to the Maastricht IGC”.

asuntos especialmente técnicos relativos a nomenclatura comercial⁵⁰⁹. El cumplimiento por parte de la Comisión, dependía de la disposición de los comisarios encargados de cada Dirección General, siendo la de mercado interior la que más cumplía.

En resumen, durante los primeros años tras el acuerdo, la Comisión incumplió notable y reiteradamente sus compromisos, ya que muchos proyectos de medidas ejecutivas jamás fueron remitidos. Incluso, admitiendo que en alguna ocasión fueron las comisiones parlamentarias las que no reaccionaron a tiempo⁵¹⁰, lo cierto es que el Parlamento continuaba sin tener ningún derecho⁵¹¹ en el ámbito de la comitología. En opinión de Cédric Montfort, este acuerdo “da prueba de la preocupación de concertación que reina en la práctica institucional comunitaria, así como de la voluntad del Parlamento de participar en el ejercicio de competencias que, en principio le escapan. Significa también que los Comités funcionan en una determinada oscuridad, lo que legitima las críticas basadas en el complejo distribución de los poderes en la Comunidad: medidas de carácter legislativo son adoptadas por órganos no representativos que, en principio, se encargan de decretar medidas de simple administración, en la más total confidencialidad”⁵¹².

Facultad de delegación de poderes en la Comisión no sujetos a procedimientos de comités

En materia de derecho de la competencia, el artículo 87.2 del Tratado (83.2 TCE) establecía que los Reglamentos o las Directivas que adoptaran el Consejo y el Parlamento tendrían especialmente por objeto “garantizar la observancia de las prohibiciones mencionadas en los artículos 85, apartado 1, y 86, mediante el establecimiento de multas y multas coercitivas ... y definir las respectivas funciones de la Comisión y del Tribunal de Justicia en la aplicación de las disposiciones establecidas en el presente apartado”. Así las cosas, el Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86

⁵⁰⁹ Resolución 13 diciembre 1990, sobre las competencias ejecutivas de la Comisión (comitología) y el papel de la Comisión en las relaciones exteriores de la Comunidad (DO C 28 enero 1991, núm. 19, pág. 274. Será ampliamente desarrollada más adelante.

⁵¹⁰ Dehausse, R., *The Legitimacy of European Governance: the need for a process based approach*, Cahiers Européens de Sciences Po”, 1-2001, Centre d’études européennes de Sciences-Po, Paris, pág. 17.

⁵¹¹ Mark A. Pollack, *Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology*, Comparative Political Studies February 2003 vol. 36 no. 1-2 125-155, pág. 8.

⁵¹² Montfort, Cédric, *Dictionnaire juridique de l'Union européenne (sous la direction d'Ami Barav et Christian Philip*, Université de Lyon, véase http://fdv.univ-lyon3.fr/mini_site/cee/Dico/COMITOLOGIE.pdf

del Tratado⁵¹³, faculta al Consejo para imponer multas y multas coercitivas a las empresas. Estas sanciones son impuestas por la Comisión, mediante decisión, y no por los Estados miembros, aunque su ejecución se efectúe, en caso necesario, ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Pueden imponerse multas en caso de indicaciones inexactas, desfiguradas o incompletas (apartado 1 del artículo 15) y en caso de infracción de normas o decisiones substantivas en materia de competencia (apartado 2 del artículo 15), siempre que el empresario haya actuado deliberadamente o por negligencia⁵¹⁴.

Ello implicaba que la Comisión era responsable de la ejecución y de la orientación de la política comunitaria en materia de competencia y por lo tanto le corresponde tomar, bajo el control del Tribunal de Primera Instancia y de este Tribunal de Justicia, “decisiones individuales según los Reglamentos de procedimiento vigentes y adoptar Reglamentos de exención y, obviamente, sin la previsión de ningún procedimiento comitológico”⁵¹⁵. No obstante, la jurisprudencia también limitó dichas facultades. Por un lado la ejecución de dicha tarea implicaba necesariamente efectuar análisis complejos de carácter económico, especialmente cuando se tratara de determinar si un acuerdo estaba comprendido en el apartado 3 del artículo 85. La Comisión disponía de competencia exclusiva para adoptar las decisiones de aplicación de ese precepto, conforme al apartado 1 del artículo 9 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, pero, por el contrario, “la Comisión no dispone de competencia exclusiva para aplicar el apartado 1 del artículo 85 y el artículo 86 ya que a este respecto, comparte con los órganos jurisdiccionales nacionales su competencia para aplicar estos preceptos...el apartado 1 del artículo 85 y el artículo 86 producen efectos directos en las relaciones entre particulares y engendran directamente en favor del justiciable derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar”⁵¹⁶.

⁵¹³ DO 21 febrero 1962, núm. 13, p. 204, p. 22.

⁵¹⁴ Hay que descartar las sanciones penales, aunque la Comunidad esté facultada para imponer sanciones a la infracción de las normas sobre competencia, dichas sanciones no deben ser consideradas como sanciones penales y, además, la distinción entre sanciones penales y no penales ha sido expresamente reconocida por el Consejo.

⁵¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1989, Hoechst AG contra Comisión, Asuntos acumulados 46/87 y 227/88, ap. 44 “Consta que la impugnada decisión de verificación fue adoptada con arreglo al procedimiento denominado de habilitación, previsto en la decisión de la Comisión de 5 de noviembre de 1980, por la que se habilita al miembro de la Comisión encargado de las cuestiones de competencia para adoptar, en nombre y bajo la responsabilidad de la Comisión, las decisiones que ordenan a las empresas someterse a verificaciones con arreglo al apartado 3 del artículo 14 del Reglamento nº 17. En su sentencia de 23 de septiembre de 1986 (AKZO Chemie contra Comisión, 5/85, Rec. 1986, p. 2585), el Tribunal de Justicia ya declaró que la referida decisión de habilitación no vulneraba el principio de colegialidad, que figura en el artículo 17 del Tratado de Fusión”.

⁵¹⁶ Ver Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1974, BRT, Asunto 127/73, Rec. p. 51 y Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de febrero de 1991, Stergios Delimitis contra Henninger Bräu AG, Asunto C-234/89, ap. 44. Véase también Conclusiones de Abogado General Jacobs en Alemania contra Comisión Asunto

Por otro lado, en 1987 la Comisión interpuso un recurso contra Grecia. Dicho recurso tenía por objeto que se declarase que, al no haber adoptado dentro de plazo las medidas necesarias para atenerse a la Decisión 85/276/CEE de la Comisión, de 24 de abril de 1985, relativa al seguro en Grecia de los bienes públicos y de los créditos concedidos por los bancos públicos helénicos⁵¹⁷, la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Tratado CEE. Dicha Decisión se había adoptado de acuerdo al apartado 3 del artículo 90 del Tratado el cual establecía que “La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas”. Este artículo, enmarcado en el capítulo sobre política de competencia, no establecía ningún tipo de procedimiento de comités para las facultades de delegación en la Comisión. Tampoco era la primera vez que el Tribunal lidiaba sobre la validez de competencias delegadas en la Comisión (recordemos el asunto Chemifarma analizado anteriormente⁵¹⁸), pero una vez más, cerró cualquier duda sobre la validez de delegación de poderes en la Comisión.

Grecia argumentaba que al no ser un acto del legislador, dicha Decisión debía considerarse un mero dictamen, y que no podía contradecir una Ley griega. El Tribunal, sin embargo, no estuvo de acuerdo e interpretó que cualquier decisión fundada en el artículo 90.3 era “obligatoria en todos sus elementos”. Además, prosiguió “si la competencia conferida a la Comisión por el apartado 3 del artículo 90 del Tratado se ejerce en un campo de aplicación específico y en las condiciones definidas en función del objeto propio de este artículo, esta circunstancia no es óbice para que las "directivas" y "decisiones" a que se refiere esta disposición correspondan a la categoría general de directivas y decisiones a que se refiere el artículo 189”⁵¹⁹.

C-240/90 según el cual “Hay que señalar que estas sanciones son impuestas por la Comisión, mediante decisión, y no por los Estados miembros, aunque su ejecución se efectúe, en caso necesario, ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros: véase al artículo 192 del Tratado. Pueden imponerse multas en caso de indicaciones inexactas, desfiguradas o incompletas (apartado 1 del artículo 15) y en caso de infracción de normas o decisiones substantivas en materia de competencia (apartado 2 del artículo 15), siempre que el empresario haya actuado deliberadamente o por negligencia”. En el mismo sentido Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 1992, Asuntos acumulados C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90 Y C-83/90 (ap. 33)

⁵¹⁷ DO L 152 de 11.06.1985, p. 25.

⁵¹⁸ Asunto C-41/69, Chemiefarma.

⁵¹⁹ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de Junio de 1988, Comisión de las Comunidades Europeas contra Republica Helénica, Asunto C-226/87, aps. 10 a 13.

La sentencia ratificó jurisprudencia anterior, en concreto la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de julio de 1982⁵²⁰ según la cual “si la competencia conferida de esta forma a la Comisión se ejerce en un campo de aplicación específico y en las condiciones definidas en función del objeto propio de este artículo, esta circunstancia no es óbice para que las "directivas" y "decisiones" a que se refiere esta disposición del Tratado correspondan a la categoría general de directivas y decisiones a que se refiere el artículo 189”. Por todo ello consideró que la Decisión de la Comisión de 24 de abril de 1985 era, en virtud de las disposiciones del párrafo 4 del artículo 189 del Tratado, "obligatoria en todos sus elementos" para la República Helénica, a la cual iba dirigida. Por consiguiente, “esta última estaba obligada a respetar sus disposiciones, hasta haber obtenido en su caso del Tribunal de Justicia, bien la suspensión de la ejecución, bien la anulación de la Decisión en cuestión”.

A vueltas con el equilibrio institucional

En los años sucesivos la Comisión publicó varios informes sobre la delegación de poderes ejecutivos⁵²¹ y sobre la ejecución de poderes de la Comisión⁵²². Según los mismos, el Consejo no había mantenido su palabra de conceder un lugar predominante a los comités asesores en materia de mercado interior. Al contrario, según la misma existían tres grandes problemas:

- el Consejo demostraba muchas reservas en delegar poderes en áreas sensibles como investigación, banca, sector veterinario, alimentación y salud vegetal
- el recurso al procedimiento de consulta era la excepción⁵²³
- la excesiva utilización del procedimiento de “contre-filet” en áreas para las que inicialmente no estaba prevista su uso, y que generaban mucha incertidumbre en el mundo de los “negocios”, al no asegurar la adopción de decisiones⁵²⁴.

⁵²⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de julio de 1982, República Francesa, República Italiana y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Comisión, asuntos acumulados C-188 a 190/80, Rec. 1982, p. 2545, ap. 14.

⁵²¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo de 28 septiembre 1989 SEC (89) 1591 final. Véase también el Informe al Consejo de 10 julio 1989, SEC (89) 1143 final.

⁵²² Informe de la Comisión al Consejo de 10 enero 1991 SEC (90) 2589 final.

⁵²³ Si bien, según la tabla anexa a la Comunicación demostraba que 20 de los 70 actos aprobados mediante procedimientos de comité desde la entrada en vigor del Acta Única, habían seguido el de consulta (27 el de gestión II.a, 1 el de gestión II.b, 18 el de reglamentación “filet” III.a. y tan sólo 2 el de “contre-filet” III.b, más otros dos “revisados”).

⁵²⁴ “The addition of safety net (*contre-filet*) therefore represents a considerable restriction on the Commission’s freedom of action, and, consequently, on the scope of delegation. While the regulatory committee procedure (variant IIIa) allows the Commission to exercise its executive powers in the absence of a Council decision, the

La Comisión consideraba que nada se había ganado desde la introducción en el TCEE de las competencias de ejecución, y no comprendía la tendencia del Consejo a modificar todas las propuestas en el sentido de introducir sistemáticamente el procedimiento reglamentario. Sostenía que la puesta en marcha de mercado interior se ponía en riesgo al obstaculizar la labor de la Comisión. Además de proponer remedios para los tres grandes problemas descritos en el párrafo anterior, proponía que el Consejo (Asuntos Generales) revisara dos veces al año los problemas crecientes del procedimiento de comités con los Consejos especializados. Después de la discusión con el Consejo, la Comisión informaría al Parlamento, quien a su vez, demandaba mucha más información.

La Comisión apoyaba sus argumentos en hechos. Según las estadísticas, del total de medidas aprobadas conforme al procedimiento de reglamentación, el 98% había contado con el dictamen favorable del comité pertinente. El restante 2% se había adoptado la mayor parte de las veces conforme a la decisión del Consejo⁵²⁵. En cuanto al procedimiento de gestión, en el ámbito agrícola, sólo en ocho ocasiones de 16.248 casos de 1968 a 1978, habían emitido los comités un dictamen desfavorable (en 1.156 no habían emitido dictamen). De esas ocho ocasiones con voto negativo, tan sólo en dos se modificó la propuesta inicial de la Comisión. Las cosas no habían cambiado en 1987, donde se produjeron 1787 votaciones y sólo en 144 casos el comité no pudo dar opinión. En 1988, de los 1792 votos emitidos por los comités 1665 habían sido favorables y sólo en 127 casos no se había emitido opinión. A la luz de estas estadísticas, la Comisión no entendía por qué el Consejo persistía en su empeño de instaurar un procedimiento mucho más restrictivo⁵²⁶, si bien el Consejo se mostró inflexible en este punto⁵²⁷.

safety net (*contre-filet*, variant IIIb) allows a simple majority of Member States to block a Commission decision". SEC (89)1591, ap. 14.

⁵²⁵ En este sentido véase la respuesta de la Comisión a la pregunta escrita 80/90 del Sr. David Martin de 2 de febrero de 1990 (DO C 259, de 15 octubre 1990, pág. 13), en la cual preguntaba si el hecho de que los casos presentados al Consejo por estos procedimientos hayan sido extremadamente raros se debía a que la Comisión había modificado sus proyectos de medidas de aplicación para adecuarse al dictamen de los comités, a lo que la Comisión respondió un escueto "no".

⁵²⁶ "...instances of the Commission having to refer proposed measures to the Council in the absence of support from national experts are virtually non-existent...therefore no objective basis for the Council's insistence on a blocking mechanism to prevent the Commission abusing the executive powers conferred upon it" (SEC (89)1591, aps. 28 y 29).

⁵²⁷ Ver SEC (89)1591 ap. 22. En 1991 asistimos a la creación vía Directiva del Comité de Seguros. Entraría en funcionamiento de acuerdo al procedimiento de reglamentación cuando el Consejo, "en los actos que adopte en los sectores del seguro directo de vida y del seguro directo distinto del seguro de vida (no vida), atribuya a la Comisión competencias de ejecución de las normas que él mismo establezca". El Consejo dejaba bien claro que "la creación de un Comité de seguros no prejuzga otras formas de cooperación entre autoridades de control en el

No obstante, el único frente abierto de la Comisión no se dirigía únicamente contra el Consejo. El Parlamento también exigía el cumplimiento de unas promesas que no acababan de cristalizarse. Según un informe de la Comisión de Asuntos Institucionales de la Cámara⁵²⁸, de 400 asuntos o propuestas legislativas “relevantes” elaboradas por la Comisión, únicamente 177 habían sido transmitidos al Parlamento. Además, el Parlamento se quejaba de que la Comisión no informaba con suficiente antelación, o simplemente no informaba, sobre el plazo para presentar observaciones⁵²⁹. De hecho, en tres años, tan sólo en una ocasión había adoptado el Parlamento una opinión sobre algún asunto comitológico de la Comisión. En la Resolución de 13 de diciembre de 1990⁵³⁰, el Parlamento propuso una redefinición de los papeles de cada institución “capaz de garantizar un funcionamiento equilibrado (de las instituciones) y de llenar el déficit democrático”. En la misma, pedía “con insistencia que la Comisión garantice que sus servicios son conscientes de sus obligaciones al respecto y envían todos los documentos importantes al Parlamento dentro del plazo adecuado”⁵³¹.

La jurisprudencia jugó un papel fundamental, aunque algo contradictorio, en la definición del equilibrio institucional. Por un lado, no dudó en considerar que la consulta, en debida forma, al Parlamento, en los casos previstos en el Tratado, era una formalidad sustancial, cuya inobservancia implicaba la nulidad del acto⁵³². También otorgó al Parlamento la legitimación para “plantear ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación contra un acto del Consejo o de la Comisión, siempre y cuando dicho recurso sólo tenga por objeto la protección de sus prerrogativas y se fundamente únicamente en motivos referentes a la violación de éstas”⁵³³.

ámbito del acceso y la vigilancia de las empresas de seguros, y en especial la cooperación establecida en el seno de la Conferencia de autoridades de control de seguros, que es en particular competente para la redacción de los protocolos de aplicación de las directivas comunitarias; que resulta particularmente útil una estrecha cooperación entre el Comité y la Conferencia” (Directiva 91/675/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991, por la que se crea un Comité de seguros, DO C 31 diciembre 1991, núm. 374, pág. 32).

⁵²⁸ Informe 19 noviembre 1990, (rapporteur Panayolis Roumeliotis)

⁵²⁹ La propia Comisión reconocía en su informe SEC (89)1591 que sólo informaba de actos relacionados con actos legislativos, mientras que los actos relativos a gestión rutinaria con corta vida y de menor importancia así como actos que presentaban aspectos de urgencia o secreto, no eran transmitidos al Parlamento.

⁵³⁰ Resolución sobre las competencias ejecutivas de la Comisión (comitología) y el papel de la Comisión en las relaciones exteriores de la Comunidad”. DO C 28 enero 1991, núm. 19, pág. 273.

⁵³¹ El Parlamento Europeo estuvo realmente activo durante este periodo, véase Parlamento Europeo en capítulo sobre “Sujetos de la Comitología”.

⁵³² Sentencia del TJCE 10 mayo 1995, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, Asunto C-417/93, Rec. 1995 p. 1185.

⁵³³ Ver, entre otras, Sentencia TJCE 13 julio 1995, Parlamento Europeo contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-156/93, Rec. 1995 pág. I-2019 o Sentencia TJCE 16 julio 1992. Parlamento Europeo contra Consejo de las Comunidades Europeas. Asunto C-65/90, ap. 13 (“...por supuesto, entre las prerrogativas conferidas al Parlamento figura, en particular, su participación, en los casos previstos en los Tratados, en el procedimiento de elaboración de los actos normativos ...”). El Abogado General en las Conclusiones sobre el

No obstante, este reconocimiento no es muy útil si el Tribunal interpreta de una manera muy flexible la definición de actos de ejecución. Fue el asunto Köster quien había delimitado que los actos ejecutivos debían respetar los elementos esenciales. El problema es que interpretar qué es esencial y qué no, puede ser muy variable y durante los primeros años de la década de los noventa el Tribunal inclinó, en multitud de ocasiones, la balanza a favor del Consejo⁵³⁴. En palabras de Bergström “la noción de ejecución fue interpretada tan flexiblemente que permitió que medidas que modificaban parte integrante del texto de disposiciones, no sólo de los Anexos, fueran adoptadas mediante procedimientos simplificados (comitológicos)”⁵³⁵.

Lo más destacable de las dos sentencias anteriormente citadas es que, a pesar de reconocer dichos poderes al Parlamento, fallaron en contra de él, realizando la mencionada interpretación flexible de acto de ejecución. Admitieron que legislación que había sido aprobada mediante procedimientos legislativos ordinarios, pudiera considerarse legislación ejecutiva, y, por ende, hacían factible que tanto la Comisión, como el Consejo, pudieran modificarla sin contar con el Parlamento⁵³⁶. En ningún momento se mencionaba que esto estuviera limitado al procedimiento de consulta, sino que se extendía a procedimientos de cooperación y codecisión. En una Sentencia posterior⁵³⁷ el Tribunal interpretó que “el hecho de que la Decisión inicial fuera adoptada conjuntamente por el Parlamento y el Consejo y que el artículo 169 prevé que el Consejo establecerá los textos modificativos en la medida en que él haya adoptado los actos iniciales, no obsta para que la Decisión de que se trata haya sido adoptada únicamente por el Consejo, dado que, sin precisiones adicionales, los actos del Consejo son aquellos de los que éste es el autor, ya sea por sí solo, ya sea en codecisión con el

Asunto C-65/90 (ap. 56) señalaba que “Según el Reglamento impugnado, la Comisión adoptará las medidas, previa consulta a los demás Estados miembros; después se comunicarán al Consejo y a los Estados miembros. En cambio, la propuesta del Parlamento atribuía la facultad de conceder excepciones al Consejo, previa consulta a la Comisión.”

⁵³⁴ Además de las dos sentencias mencionadas en este párrafo, véase, por ejemplo, la Sentencia 17 marzo 1993, Comisión contra Consejo, asunto 155/91, en la que el Parlamento solicitaba la anulación del artículo 18 de la Directiva 91/156, por el motivo de que el procedimiento del Comité de Reglamentación previsto en dicho artículo no es conforme con el Tratado, si bien, se desestimó su petición porque en este asunto apoyaba a la Comisión, y las pretensiones de ésta eran diferentes (según el párrafo tercero del artículo 37 del Estatuto del Tribunal de Justicia, “las pretensiones de la demanda de intervención no podrán tener otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes litigantes”).

⁵³⁵ Bergström, pág. 236.

⁵³⁶ El apartado 33 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 1995, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, Asunto C-417/93, el Tribunal afirmaba que “el Consejo pudo considerar acertadamente que la revisión del mencionado límite entraba dentro del ámbito de las competencias de ejecución, que no están sujetas al procedimiento previsto por los artículos de los Tratados CEE y Euratom sobre cuya base se adoptó el Reglamento impugnado”.

⁵³⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia 2 octubre 1997, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, Asunto C-259/95.

Parlamento, y que, en consecuencia, la competencia establecida en el artículo 169 abarca los actos que el Consejo ha adoptado conjuntamente con el Parlamento”.

Además, la jurisprudencia no consideró que se tratara de ningún abuso de poder. Un acto de una Institución comunitaria incurre en desviación de poder si se adopta con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso, y al no haberse modificado la legislación tal como resultaba del Reglamento de base, ni Consejo, ni Comisión estaban obligadas a utilizar el procedimiento especial previsto al efecto. Además, mientras no se pudiera demostrar que persiguieran un fin distinto al consignado en el acto de base, no estarían obligadas a utilizar el procedimiento legislativo ordinario⁵³⁸.

Cosa distinta parecía ser si, quien aprobaba dicho acto ejecutivo era otro organismo que no fuera el Consejo. En el asunto Romano⁵³⁹ el Tribunal de Justicia se manifestó en términos más generales y abstractos sobre la naturaleza jurídica de las decisiones de la Comisión administrativa de las Comunidades Europeas para la Seguridad Social de los trabajadores migrantes. Del sistema de tutela jurídica establecido tanto en el artículo 155 del Tratado CEE como, especialmente, en sus artículos 173 y 177, se deducía que un órgano como la Comisión administrativa no podía ser facultado por el Consejo para adoptar actos jurídicos con carácter normativo. Una decisión de la Comisión administrativa podía ciertamente representar un instrumento de ayuda para los gestores de la Seguridad Social a los que se les hayan transferido competencias de ejecución del Derecho comunitario en este ámbito. No obstante, no podía obligarles a emplear métodos determinados en la aplicación del Derecho comunitario o a interpretarlo de una manera determinada⁵⁴⁰.

⁵³⁸ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia, Parlamento Europeo contra Comisión de las Comunidades Europeas, C-156/93, ap. 32. Véase también la Sentencia C-16/88, desarrollada en el Capítulo sobre la Comisión Europea, la cual, limitaba los poderes ejecutivos de la Comisión en el ámbito presupuestario, sometiéndolo también al sistema de comités.

⁵³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de mayo de 1981, G. Romano/Institut national d'assurance maladie, Asunto C-98/80, Rec. 1981, p. 1241

⁵⁴⁰ Véase Conclusiones del Abogado General Lenz presentadas el 15 de junio de 1988. - Anna Bergemann contra Bundesanstalt Fuer Arbeit, Petición de decisión prejudicial planteada por el Landessozialgericht Fuer Das Land Nordrhein-Westfalen. Asunto C-236/87, Recopilación de Jurisprudencia 1988 página 5125. Véase también Decisión n° 94 de la Comisión administrativa de las Comunidades Europeas para la Seguridad Social de los trabajadores migrantes” (DO 1974, C 126, p. 22)

Ejecución en materia presupuestaria, ¿competencia directa o delegada de la Comisión?

Hemos visto anteriormente como la jurisprudencia apoyó la legalidad de actos de la Comisión en base al artículo 90.3 del TCEE (política de competencia), que se adoptaban sin ningún tipo de procedimiento de comités⁵⁴¹. La Comisión estimó que el ámbito presupuestario se encontraba en una situación muy similar. El artículo 205 TCEE establecía que “la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 209, con arreglo al principio de buena gestión financiera”. Una primera lectura parecía dejar claro que era la Comisión quien exclusivamente debía ejecutar el presupuesto dentro de unos límites, es decir, en este caso no era necesaria una habilitación de una norma de base. Entonces surgía la duda, ¿Podía el Consejo establecer un procedimiento de comités en los procesos de ejecución del presupuesto comunitario?

El Abogado General Tesauro ofreció una interesante interpretación sobre la ejecución presupuestaria⁵⁴². En primer lugar, había que dirimir si la exclusividad de las facultades de ejecución del presupuesto atribuidas a la Comisión era o no incompatible con determinadas modalidades y/o procedimientos para la aprobación de resoluciones que supongan un gasto amparado ya en una partida más amplia del presupuesto. Según Tesauro “los artículos 145 y 205 se hallan perfectamente integrados en el sistema diseñado por el Tratado y cooperan en el reparto de las competencias entre el Consejo y la Comisión; reparto que comporta una clara distinción entre los procesos deliberativos que conducen a un gasto, independientemente del hecho de que éste pueda imputarse a una partida más extensa ya incluida en el presupuesto, y aquéllos que, como consecuencia de los anteriores, conducen, desde el momento en que se adopta la decisión hasta el momento puramente contable, a la "ejecución" de la resolución en términos de gasto”. Por lo tanto no podía descartarse “la posibilidad de encontrar, tal vez, ámbitos de confusión o, por qué ocultarlo, de invasión de los respectivos cometidos, lo cual exige una continua atención por parte de las dos instituciones implicadas, además del Parlamento”.

⁵⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de Junio de 1988, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Helénica, Asunto C-226/87

⁵⁴² Conclusiones del Abogado General Tesauro presentadas el 4 de julio de 1989, República Helénica contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-30/88. Recopilación de Jurisprudencia 1989 página 3.

Como se ha señalado, obviamente la Comisión interpretaba el artículo 205 en su literalidad, y quería evitar a toda costa la introducción de comités. No obstante, como acertadamente señalaba el Abogado General, “la tesis sostenida por la Comisión conduciría a que incluso los actos que en sí mismos corresponden a las competencias exclusivas del Consejo (conclusión y aplicación de Acuerdos de asociación), a partir de la inclusión en el presupuesto de una partida relativa a los gastos correspondientes, formaran parte de la facultad exclusiva de ejecución del presupuesto concedida a la Comisión con arreglo al artículo 205”. Se podía producir un “traspaso de competencias” sin posibilidad de intervención del Consejo que “ni está justificado ni es de desear”. El Abogado defendía una “postura intermedia”.

El Tribunal, en su sentencia sobre este asunto, no entró a valorar este aspecto, algo que sí hizo unos meses más tarde. En la ya citada Sentencia de 24 de octubre de 1989⁵⁴³ la Comisión y el Parlamento pedían la anulación del apartado 4 del artículo 6 del Reglamento 3252/87 del Consejo⁵⁴⁴, relativo a la coordinación y el fomento de la investigación en el sector pesquero. El artículo 6 de este Reglamento atribuía a la Comisión la competencia de garantizar la ejecución de diferentes programas comunitarios de investigación, aunque con arreglo a un procedimiento de comité de gestión. La Comisión (apoyada por el Parlamento Europeo), consideró entonces que este procedimiento infringía los artículos 205 y 155 del TCEE y que el Consejo aplicaba errónea y abusivamente el tercer guión del artículo 145. La Comisión consideró que todas las actuaciones que debía de realizar respecto a los programas de investigación en el sector de la pesca, implicaban la utilización de créditos presupuestarios y por ello, este tipo de ejecución no debía de confundirse con el establecido en el tercer guión del artículo 145, por lo tanto, el Consejo había reducido el poder de la Comisión que se desprendía del artículo 205 del TCEE. El Consejo por su parte alegó que según se desprendía de los Tratados la ejecución del presupuesto sólo resultaba posible con posterioridad a la adopción de una decisión de fondo que constituyera un fundamento legal del gasto. En el caso que nos ocupa el Consejo consideraba que del Reglamento se desprendía la capacidad de la Comisión para celebrar contratos, lo que, a su juicio, constituían decisiones de fondo. Al tratarse de decisiones de fondo, la ejecución de dichas medidas se vería apoyada por el

⁵⁴³ Sentencia TJCE 24 octubre 1989, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas, Asunto C-16/88, Rec I 3457.

⁵⁴⁴ DO L 314, de 4 noviembre 1987, pág. 17.

artículo 155 del TCEE, con lo que el Consejo estaría capacitado para establecer el procedimiento que más conveniente le pareciera⁵⁴⁵.

El Tribunal de Justicia falló que el Consejo no se extralimitó al establecer un procedimiento de comité de gestión en el supuesto que nos ocupa, ya que “la competencia que la Comisión tiene para ejecutar el presupuesto no puede modificar el reparto de competencias que se desprende de las diversas disposiciones del Tratado que autorizan al Consejo y a la Comisión a adoptar actos de alcance general o de alcance individual en sectores determinados”⁵⁴⁶. En este sentido el Tribunal constata que mientras los artículos 145 y 155 se encuentran en la quinta parte del Tratado consagrada a las instituciones, el artículo 205 se encuentra en el Título II que versa sobre “Disposiciones Financieras”, es decir, el contenido del artículo 205 no puede ser interpretado de tal manera que **rompa el equilibrio institucional**⁵⁴⁷. Por último, también indica el Tribunal que “aunque un acto de alcance individual pueda implicar, de manera casi automática, un compromiso de gastos, debe ser distinguido de éste en la medida en que, en el marco de la organización interna de cada institución, la competencia para adoptar la decisión administrativa y la competencia para comprometer el gasto pueden haber sido atribuidas a diferentes titulares”⁵⁴⁸. Más claro fue el Abogado General, quien, en sus conclusiones, afirmó que “resulta difícil admitir que los autores del Tratado hayan podido, a la vez, querer semejante situación y prever que, en la referida materia, la Comisión disponga de un poder de decisión propio”⁵⁴⁹. Por lo tanto, el Tribunal falló a favor del Consejo y le facultó para establecer procedimientos de comitología⁵⁵⁰.

⁵⁴⁵ Pero, el Consejo aun iba más lejos al afirmar que si se admitía el punto de vista de la Comisión se estaría violando el artículo 206 del TCEE, ya que cuando el Parlamento aprobara la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto, debería tener en cuenta el marco legislativo, sin pronunciarse sobre las decisiones de fondo que adoptara la Comisión en virtud del artículo 145 TCEE. De todos modos, y volviendo al asunto del posible conflicto de las competencias de ejecución derivadas del artículo 145 o del 205 del TCEE

⁵⁴⁶ Apartado 16 Sentencia 24 octubre 1989

⁵⁴⁷ Ver la Sentencia TJCE 13 junio 1958, *Meroni*, que declaró que el equilibrio de poderes entre las instituciones comunitarias, característica de la estructura institucional de la Comunidad, debe ser entendido como una “garantía fundamental” (Ap. 11).

⁵⁴⁸ Apartado 17 Sentencia 24 octubre 1989

⁵⁴⁹ Conclusiones del Abogado General Darmon presentadas el 30 de junio de 1989. Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de las Comunidades Europeas. Asunto C-16/88. Recopilación de Jurisprudencia 1989 página 3457, ap. 48.

⁵⁵⁰ Véase la Sentencia, “Cuando el Consejo, basándose en el artículo 145, hace uso de la facultad de someter al denominado procedimiento del “Comité de Gestión”, que corresponde a una de las modalidades adoptadas fundándose en ese mismo artículo, la adopción de los actos de alcance individual con incidencias financieras que él autoriza a adoptar a la Comisión, no menoscaba la competencia de la Comisión de ejecutar el presupuesto bajo su propia responsabilidad, competencia que dicha institución ostenta en virtud del artículo 205 del Tratado. Por una parte, la competencia que la Comisión tiene para ejecutar el presupuesto no puede modificar el reparto de competencias que se desprende de las diversas disposiciones del Tratado que autorizan al Consejo y a la Comisión a adoptar actos de alcance general o de alcance individual en sectores determinados y de las

Pocos años más tarde las tres instituciones suscribieron el “Acuerdo Interinstitucional de 29 de octubre de 1993 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario”, que incluía una “Declaración sobre comitología”, en la que la Comisión afirmaba su “competencia absoluta en materia de ejecución del presupuesto” de acuerdo al artículo 205, si bien reiteraba “su fidelidad al procedimiento del comité consultivo⁵⁵¹” (debemos recordar que pocos años antes había declarado que los comités menoscababan sus competencias en esta materia⁵⁵²). Junto con el Consejo procurarían que “los sistemas de funcionamiento de estos comités como el calendario de sus reuniones faciliten una ejecución sistemática y diligente del presupuesto”. El Parlamento asumía los comités en la ejecución, pero con el compromiso de que fueran consultivos.

No obstante lo anterior, apenas un lustro más tarde, la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento⁵⁵³, después de analizar esta Sentencia en profundidad, llegó a la conclusión de que “los procedimientos de comitología obstaculizan una ejecución plenamente satisfactoria de los procedimientos presupuestarios” y “el recurso a la comitología lleva a menudo a retrasos abusivos y a costes inútiles”. Los retrasos se debían, en opinión de la comisión parlamentaria a “los complejos procedimientos vinculados con la intervención de los comités generan retrasos que pueden alcanzar varios meses (en los comités III a) y III b) se trata de tres meses), con resultados que pueden ser catastróficos para los beneficiarios de la acción”. Por otro lado, consideraba que eran muy costosos “actualmente, son más de 400(3), con más de 1.400 reuniones por año. A menudo, su composición es pletórica. Los gastos que generan son, en consecuencia, importantes. Los gastos ocasionados por los comités "obligatorios" han aumentado en un 7% en 1998 (línea A-7031, que pasó de 15 millones de ecus en 1997 a 16

disposiciones institucionales de los artículos 145, tercer guión, y 155. Por otra parte, aunque un acto de alcance individual pueda implicar de manera casi automática un compromiso de gastos, debe ser distinguido de éste en la medida en que, en el marco de la organización interna de cada institución, la competencia para adoptar la decisión administrativa y la competencia para comprometer el gasto pueden haber sido atribuidas a diferentes titulares”. Véase en el mismo sentido Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de mayo de 1989, Comisión contra Consejo, Asunto C-242/87, ap. 18.

⁵⁵¹ DO C 331 de 7.12.1993, p. 1.

⁵⁵² Véase Asunto C-16/88, antes citado, ap. 15 “como sostiene la Comisión, el Consejo, al someter al procedimiento del Comité de Gestión la adopción por aquélla de las decisiones que éste le autoriza a adoptar, menoscabó su competencia de ejecutar el presupuesto bajo su propia responsabilidad, competencia que la Comisión ostenta en virtud del artículo 205 del Tratado”.

⁵⁵³ Resolución del Parlamento Europeo de 3 de agosto de 1998 sobre la revisión de las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión - Comitología - Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987 – ([A4-0292/98](#)) (informe Aglietta, se analizará en el apartado correspondiente a la Decisión 1999/488, o segunda Decisión de Comitología). Véase informe de opinión de la Comisión de Control Presupuestario (Ponente de opinión: Jean-Louis Bourlanges).

millones de ecus en 1998). Los gastos para los comités "no obligatorios" se han limitado a 3,5 millones de ecus en 1998 (línea A-7032)".

La Comisión parlamentaria solicitó entre otras cuestiones que "una aplicación abusiva de los artículos 145 y 155 no prive a la Comisión y al Parlamento de las prerrogativas que les conceden los artículos 205 y 206 del Tratado: competencia directa en materia de ejecución del presupuesto atribuida a la Comisión, competencia parlamentaria en materia de aprobación de la gestión" así como más información a la Comisión relativa a los comités. Esta opinión sirve de botón de muestra de la opinión del Parlamento, quien se mostraba muy crítico respecto a la intervención de la comitología en el ámbito presupuestario.

Conferencia Intergubernamental de 1991

El 14 y 15 de diciembre de 1990 el Consejo Europeo acuerda en Roma la reunión de dos Conferencias Intergubernamentales (CIG), una sobre la Unión Económica y Monetaria, la otra sobre la Unión Política⁵⁵⁴. Ambas serán el prelude del Tratado de la Unión Europea. Previamente, la Comisión Europea había emitido una opinión sobre la reforma del TCEE. Consideraba que "con el fin de simplificar y clarificar la legislación comunitaria, la Comisión considera que el desarrollo de las políticas comunes no puede operarse sino en el marco de una neta distinción entre las medidas de tipo legislativo y las medidas de tipo reglamentario". La distinción exacta entre el acto legislativo y ejecutivo debía consagrarse en aras a la consecución de la eficacia. Por ese motivo, la Comisión consideraba "que convendría que el

⁵⁵⁴ Hay que recordar que el 3 de octubre de 1990. Después de las elecciones multipartidarias de la Alemania Oriental el 18 de marzo de 1990, las negociaciones entre la Alemania Oriental y Alemania Occidental culminaron en un Tratado de Unificación, las negociaciones entre las dos naciones alemanas y los cuatro poderes de ocupación produjeron el llamado "Tratado Dos Más Cuatro" garantizando la independencia total a un estado alemán reunificado. La Alemania reunificada se convirtió en un miembro de la Comunidad Europea. En el ámbito de la comitología no produjo ningún cambio puesto que los alemanes indicaron que no deseaban ningún cambio en el equilibrio de fuerzas dentro del aparato de toma de decisiones, ni en la ponderación de votos en el seno del Consejo. Es decir, el voto de los representantes alemanes en los comités seguiría siendo el mismo. Véase Resolución de 12 julio 1990, del Parlamento Europeo, sobre las repercusiones de la unificación de Alemania en la Comunidad Europea (DO C 17 septiembre 1990, núm. 231, pág. 154). No obstante, gracias a la flexibilidad que ofrecían los procedimientos comitológicos pudieron realizarse la mayor parte de las tareas de adaptación legislativa que Alemania necesitaba. Valga como ejemplo el Reglamento (CEE) n° 3577/90 del Consejo, de 4 de diciembre de 1990, relativo a las medidas transitorias y a las adaptaciones necesarias en el sector agrícola como consecuencia de la unificación alemana, que estimaba que "la información de que se dispone sobre la situación de la agricultura en la antigua República Democrática Alemana no permite determinar de manera definitiva la envergadura de las adaptaciones y excepciones que deban introducirse y que, para poder tener en cuenta la evolución de esta situación, *debe preverse un procedimiento simplificado con arreglo al tercer guión del artículo 145 del Tratado, procedimiento que permita adaptar y completar, en caso necesario, las medidas previstas en el presente Reglamento*" (DO L 17 diciembre 1990, núm. 353 pág. 23).

Tratado consagre el recurso exclusivo a dos fórmulas: el Comité Consultivo y el comité de gestión”, es decir, proponía que el procedimiento de reglamentación fuera excluido... desde el Tratado⁵⁵⁵.

Además de esta opinión, la Comisión presentó una interesante propuesta sobre jerarquía de normas. La propuesta, muy basada en la propuesta Spinelli⁵⁵⁶, proponía, suprimir las Directivas e instaurar un nuevo acto legislativo: la Ley. La Ley determinaría “los principios fundamentales, orientaciones generales y los elementos básicos de las medidas que tengan que ser implementadas”. Las medidas de ejecución adoptarían los rangos de Reglamentos y Decisiones. Esta propuesta se incluiría como un nuevo artículo 189 en el TCEE. Los procedimientos consultivo y de gestión estarían reflejados en el Tratado, y el de reglamentación, desaparecía. Sin embargo, para hacer la propuesta algo más atractiva a los ojos de los Estados miembros, la Comisión propuso un “procedimiento de sustitución”, es decir, el legislador (Parlamento y Consejo) podría intervenir si estimaban que la Comisión estaba abusando de su función ejecutiva. La diferencia estriba en que, en vez de tener que superar el dictamen de un comité de reglamentación, la Comisión enviaba al legislador su propuesta, y éste tenía un plazo para poder intervenir y, en su caso, bloquear la medida. En este supuesto, la Comisión, o bien adoptaba otras medidas, o bien proponía la adopción de una Ley⁵⁵⁷.

Relativa tranquilidad parlamentaria en la antesala de la reforma de los Tratados

En la antesala de Maastricht, el Parlamento recomendó a la CIG que “debía reforzar el derecho de la Comisión a ejercer poderes ejecutivos con independencia de los comités de funcionarios nacionales (comitología)”⁵⁵⁸. Además, debían establecerse los primeros pasos hacia una base federal, que había sido siempre el objetivo de los fundadores de las Comunidades Europeas⁵⁵⁹. El Parlamento consideraba que las estructuras institucionales de la Comunidad eran inadecuadas ante “la ampliación y la profundización de la construcción

⁵⁵⁵ Avis de la Commission du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du Traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique, COM (90) 600 final.

⁵⁵⁶ Véase apartado “La Asamblea Parlamentaria y la Comitología”.

⁵⁵⁷ Commission Contributions to the IGC 1991, Bulletin EC Supplement 2-1991, point 3.2.2..

⁵⁵⁸ Resolución 14 marzo 1990, sobre la Conferencia Intergubernamental en el Marco de la estrategia del Parlamento Europeo ante la Unión Europea (DO C 17 abril 1990, núm. 96, pág 114).

⁵⁵⁹ Resolución de 11 julio 1990, sobre las orientaciones del Parlamento Europeo acerca de un proyecto de constitución para la Unión Europea (DO C 17 septiembre 1990, núm. 231, pág. 97).

comunitaria”. Las instituciones debían ser, por tanto, más eficaces. La Comisión, como órgano ejecutivo, ejecutaría las leyes, velaría por la ejecución del presupuesto y “bajo el control político del Parlamento y el Consejo, adoptaría los reglamentos en el marco de una ley general de la Unión”.

Que fuera más tibio en sus críticas, no significa que obviara la comitología. El Parlamento exigió una mayor responsabilidad de las competencias de ejecución de la Comisión⁵⁶⁰. Volvía a insistir en que se había vulnerado el artículo 145 del TCEE, establecido por el Acta Única, así como la Declaración aneja a dicho Tratado sobre comitología. Pedía la revisión del artículo 155 del TCEE, sobre competencias de la Comisión, a la vez que consideraba que había que suprimir el 145, dejando claro que “las competencias de ejecución deben atribuirse en todos los casos a la Comisión, que, para este fin, podría estar asistida por un comité asesor (puramente consultivo) o por un comité de gestión (capaz de suspender por mayoría cualificada las decisiones de la Comisión y remitirlas a la autoridad legislativa, a saber, Parlamento y Consejo)”. La petición de supresión del procedimiento de reglamentación es una constante, pero, ¿por qué? El llamado “contre filet” no era de agrado del Parlamento. Si bien es cierto que con el procedimiento de gestión el Parlamento quedaba relegado a la nada, lo cierto es que, a mi juicio, el hecho de que el Consejo pudiera mediante ese procedimiento bloquear medidas ejecutivas, dejaba demasiado evidente el hecho de que el Consejo era el único legislador.

No obstante lo anterior, el Parlamento argumentaba motivos democráticos para exigir una modificación del sistema de medidas de ejecución. El control democrático debería garantizarse por medio de la obligación de la Comisión de informar “inmediatamente al Parlamento y al Consejo de cualquiera de dichas medidas y de discutir las con el órgano apropiado del Parlamento o del Consejo a petición de éstos”. Además, el Parlamento debería contar con un plazo de un mes “tras la publicación de dichas disposiciones, para decidir si desea someterlas al procedimiento legislativo”. Por último, apoyaba a la Comisión en lo referido a la ejecución presupuestaria, la cual debía ser ejecutada únicamente con apoyo de comités consultivos. Era demasiado pronto para este tipo de demandas. Pronto, en Maastricht,

⁵⁶⁰ Resolución de 11 julio 1990, sobre la Conferencia Intergubernamental en el contexto de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea (DO C 17 septiembre 1990, núm. 231, pág. 102), apartados 24 a 27. También incluía un título en el que solicitaba el reconocimiento de la doble legitimidad comunitaria entre el Consejo y el Parlamento, en la que exigía la actuación “en total igualdad de condiciones entre el Parlamento y el Consejo, en el procedimiento legislativo”.

el Parlamento alcanzaría el estatus de legislador, más tarde confirmado por la jurisprudencia. Pero, hasta entonces, no arrancarían ninguna concesión del Consejo.

Hay que recordar que el Parlamento había advertido en 1987 que se reservaba la toma de una postura final hasta la publicación de un informe general sobre la aplicación de la comitología. Éste llegó de manos de la Comisión a finales de 1989⁵⁶¹. Como ya ha quedado explicado en el capítulo sobre historia moderna, en dicho informe la Comisión aseguraba que el Consejo no había mantenido su palabra de conceder un lugar predominante a los comités asesores en materia de mercado interior. Al contrario, comentaba la Comisión, “casi sistemáticamente” el Consejo enmienda la propuesta de la Comisión para transformar el procedimiento en reglamentario, especialmente en su variante b, es decir, el llamado “contre filet”. La Comisión consideraba que nada se había ganado desde la introducción en el TCEE de las competencias de ejecución, y no comprendía la tendencia del Consejo a modificar todas las propuestas en el sentido de introducir sistemáticamente el procedimiento reglamentario.

El Parlamento pronto decidió que se elaborara otro informe. La Comisión de Asuntos Institucionales fue la encargada de la elaboración del mismo, y fue aprobado en pleno el 13 de diciembre de 1990⁵⁶². La estructura institucional debía sufrir una drástica transformación si la Comunidad pretendía alcanzar los objetivos fundamentales, a saber: la Unión Económica y Monetaria y la Unión Política de Europa. La redefinición de los papeles de cada institución debía realizarse, además, por una exigencia democrática⁵⁶³. Hacía un llamamiento a la Conferencia Intergubernamental para que incluyera estos puntos en su orden del día. Lo más interesante de esta resolución parlamentaria es que, además de ser la primera vez que se utiliza abiertamente el término “comitología”, estructura el problema en una parte general y otras sectoriales.

⁵⁶¹ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo de 28 septiembre 1989 SEC (89) 1591 final, ya citado en el capítulo de Historia Moderna.

⁵⁶² Resolución 13 diciembre 1990, sobre las competencias ejecutivas de la Comisión (comitología) y el papel de la Comisión en las relaciones exteriores de la Comunidad (DO C 28 enero 1991, núm. 19, pág. 273). Véase Informe de Comisión de Asuntos Institucionales y opinión de Comisión de Relaciones Económicas Exteriores A3-0310/90 (Roumeliotis Report).

⁵⁶³ Véase también la Resolución 17 septiembre 1990 sobre el principio de subsidiariedad, en la que opina que éste principio “es importante no sólo de cara a la delimitación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, sino también en relación con el ejercicio de esas competencias”, por lo que había que prever medidas políticas y jurisdiccionales “para permitir que la Unión ejerza las competencias necesarias para el cumplimiento de sus tareas sin que corra el riesgo de un bloqueo institucional que pueda poner en peligro el interés europeo”. Parece una manera delicada de introducir la comitología, pero se hace necesaria una interpretación muy extensa del apartado.

En cuanto a las competencias ejecutivas en general, el Parlamento dirige sus críticas contra el Consejo y la Comisión. Del Consejo lamenta su empeño en utilizar los procedimientos de reglamentación, los más restrictivos, en contra de la postura conjunta de Parlamento y Comisión. Únicamente “una reforma de los Tratados en este ámbito garantizará la eficacia de los mecanismos comunitarios de toma de decisiones”. La reforma debería establecer de forma expresa que la Comisión “es, no por delegación sino por excelencia, el órgano ejecutivo de la Comunidad”, que podrá estar asistido por comités consultivos o de gestión. Obviamente, el reforzamiento de los poderes de la Comisión, requerían un reforzamiento del papel de control del legislativo sobre el ejecutivo. A raíz de este razonamiento, el Parlamento recordaba el Acuerdo Plumb-Delors, es decir, aquel por el cual la Comisión se había comprometido a mantener informado al legislativo. Aprovechaba el recordatorio para criticar a la Comisión la falta de aplicación o incumplimiento de este acuerdo y pedía “con insistencia que la Comisión garantice que sus servicios son conscientes de sus obligaciones al respecto y envían todos los documentos importantes al Parlamento dentro de un plazo adecuado”⁵⁶⁴.

Hemos señalado en anteriores ocasiones que uno de los pilares sobre los que se apoyaba el Parlamento para exigir más protagonismo era el principio democrático. La tesis era que si realmente se aspiraba a una Unión Política, ésta debía estar fundamentada en la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y en el control del legislativo sobre el ejecutivo. El poder legislativo “deberán ejercerlo el Parlamento Europeo y el Consejo en igualdad de condiciones”⁵⁶⁵, si bien el Parlamento debería tener el derecho de elegir a propuesta del Consejo, al Presidente de la Comisión por mayoría absoluta, “como presupuesto indispensable para la concesión a dicha institución de sus competencias ejecutivas y como medio de asegurar el funcionamiento democrático del sistema institucional comunitario”. Una vez que el Parlamento tuviera el control absoluto sobre el nombramiento, subrayaba la “especial importancia” que revestía la plena independencia de la Comisión en su conjunto y “la obligación que tienen los Estados miembros de respetar este principio y no pretender influir en la Comisión en el ejercicio de sus funciones”. Es de las pocas ocasiones en las que al

⁵⁶⁴ La ejecución del presupuesto comunitario seguía preocupando al Parlamento. Al ser competencia exclusiva de la Comisión, sólo un comité consultivo podía asistir a la Comisión en estas cuestiones (véase ap. 9, pág. 275).

⁵⁶⁵ Véase Resolución 22 noviembre 1990 relativa al Procedimiento de codecisión, DO C E 324, de 24.12.1990, pág. 240. Citado por Laura Huici Sancho, *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Universitat de Barcelona, 2003, pág. 56.

hablar de comitología una institución comunitaria se dirige directamente a los Estados miembros⁵⁶⁶.

El enfoque sectorial sobre competencias ejecutivas se ceñía exclusivamente en la Unión Económica y Monetaria. En la materia económica, el Consejo y el Parlamento debían especificar la definición de los objetivos y la elaboración de las políticas y orientaciones generales, mientras que la aplicación de las mismas debería recaer tanto en los Estados como en la Comisión, es decir, en un primer momento, la ejecución sería cosa de dos. ¿Dónde estaba la frontera entre las competencias ejecutivas de los Estados y las del legislativo comunitario? Éste último “dispondrá del poder de control de los Estados miembros en las cuestiones de aplicación del Derecho comunitario, y será responsable ante el Parlamento”. En asuntos de Unión Monetaria, la comitología estaría poco involucrada, y debería confiarse a un sistema europeo de bancos centrales⁵⁶⁷.

Tratado de la Maastricht

Con el Tratado de Maastricht⁵⁶⁸, el objetivo económico original de la Comunidad, es decir, la realización de un mercado común, queda ampliamente superado y la vocación política claramente expresada. El Tratado de Maastricht crea la Unión Europea, la cual está formada por tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común y la cooperación policial y judicial en materia penal. El primer pilar está constituido por la Comunidad Europea, por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y por Euratom y se refiere a los ámbitos en los cuales los Estados miembros ejercen conjuntamente su soberanía a través de las instituciones comunitarias. A él se aplica el proceso denominado del “método comunitario”, es decir, propuesta de la Comisión Europea, adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo y control del respeto del Derecho comunitario por el

⁵⁶⁶ La defensa y salvaguardia de ese principio era “una parte indisoluble de los deberes de todas las instituciones”. Véase el capítulo referido a los “Estados” donde se desarrolla esta idea.

⁵⁶⁷ La Resolución también contenía interesantes apartados sobre el papel de la Comisión en Acuerdos Internacionales y de Política Exterior Común. Los Acuerdos internacionales debían ser divididos en significativos (aquellos que conllevaban modificación de legislación comunitaria) no significativos, y tan sólo los segundos debían ser negociados y celebrados por la Comisión “previa información al Consejo y Parlamento”. En materia de política exterior, la Resolución divaga en exceso, y no llega a ninguna conclusión, aún más, ni siquiera menciona a la Comisión, a pesar de ser el objeto de la Resolución. Sin duda, esto último, fue fruto de algún consenso entre grupos parlamentarios, muchos de ellos de países poco dispuestos a querer otorgar un papel excesivamente relevante a este punto dentro de la política comunitaria.

⁵⁶⁸ Entró en vigor el 1 noviembre 1993.

Tribunal de Justicia. Obviamente, la comitología se circunscribe únicamente al TCE, es decir, parte del primer pilar⁵⁶⁹.

En este marco, el Tratado de Maastricht responde a cinco objetivos esenciales:

- refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones,
- mejora de la eficacia de las instituciones,
- instauración de una unión económica y monetaria,
- desarrollo de la dimensión social de la Comunidad,
- institución de una política exterior y de seguridad común

Destaca el segundo objetivo, si bien el Tratado de Maastricht pasó inadvertido para la comitología. No obstante, se introdujo un revulsivo para el equilibrio institucional de la Comunidad al introducir un nuevo procedimiento de toma de decisiones: la co-decisión. Esto convirtió al Parlamento en un auténtico co-legislador en un gran número de políticas. Ahora el Parlamento defendería sus posturas desde una posición mucho más fuerte. Esto supuso un profundo cambio en lo que al papel del Parlamento Europeo se refiere, ya que a partir de este momento exigió más protagonismo e incluso provocó una serie de enfrentamientos con la Comisión y el Consejo, como veremos más adelante.

No obstante, no hubo ninguna novedad con relación al marco legal de los comités. Las propuestas de la Comisión para la consecución de una jerarquía de normas cayeron en saco roto. Aún más, los Estados miembros dieron claras señales de que nada iba a cambiar en ese sentido. Mediante sendas Declaraciones anexas al Tratado, la Conferencia reconocía que “corresponde a cada Estado miembro determinar la mejor forma de aplicar las disposiciones del Derecho comunitario”, es decir, desestimaba cualquier fórmula de jerarquía positiva, y, por otro lado, estimaba conveniente “que la Conferencia Intergubernamental que se convocará en 1996 estudie la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de

⁵⁶⁹ Véase, entre otros, Fernando Díez Moreno, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Civitas, 2007, págs., 85 a 94.

normas”. En resumen, los Estados opinaban que la jerarquía era necesaria, pero era mejor aparcar el tema otros cuatro años⁵⁷⁰.

Aprobación del Tratado de Maastricht y un nuevo Acuerdo Parlamento-Comisión: “Klepsch-Millan

Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la comitología estaba siendo tan cuestionada que incluso el Comité de las Regiones llegó a criticar una propuesta de Decisión que añadía “un comité adicional al entramado comunitario, corriendo con ello el riesgo de sobrecargar excesivamente los procedimientos, en un momento en que la «comitología» no deja de ser criticada por los Estados miembros y la Comisión”⁵⁷¹. Aprovechando cualquier iniciativa de la Comisión, el Parlamento presentaba dictámenes instando a la Comisión a que iniciara una reforma. Por ejemplo, el Parlamento y la Comisión, “en presencia del Consejo”, acordaron que para 1994 se hacía necesario “el examen de la revisión de la Decisión de 13 de julio de 1987 relativa a la comitología en la aplicación de los actos del Consejo”⁵⁷². No fueron estas las únicas vías que siguió el Parlamento para intentar modificar la Decisión de 1987. El Parlamento dio un primer aviso a finales de 1993. La co-decisión lo había convertido en legislador, en pie de igualdad al Consejo. Advirtió que sólo iba a permitir comités consultivos y que, además, habría que adoptar mecanismos de información y control Parlamentario⁵⁷³. La Comisión, obviamente, apoyó a su “socio” en todas estas iniciativas, pero el Parlamento, poco dispuesto a seguir esperando, lanzó una ofensiva con la pretensión de obligar al Consejo a

⁵⁷⁰ Véanse Declaraciones 16 y 19 al Tratado de la Unión Europea, sobre relativa a la jerarquía de los actos comunitarios y sobre la aplicación del Derecho Comunitario, respectivamente (DO C 29 julio 1992, núm. 191, págs. 101 y 102).

⁵⁷¹ Véase Dictamen del Comité de las Regiones sobre: la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las redes telemáticas transeuropeas entre administraciones, la propuesta de Decisión del Consejo sobre un conjunto de orientaciones relativo a las redes telemáticas transeuropeas entre administraciones, y la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una acción plurianual comunitaria en apoyo del establecimiento de redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre administraciones (IDA) (DO C 6 agosto 1994, núm. 217, pág. 32).

⁵⁷² Declaración común sobre el programa legislativo para 1994 (DOC 28 febrero 1994, núm. 60, pág. 1). Previamente el Parlamento había instado a la Comisión a que introdujera una “propuesta de revisión de las disposiciones relativas a la comitología, revisión a la que la Comisión ha aceptado proceder en el marco del programa legislativo de 1993 y el Consejo en el acuerdo interinstitucional sobre las nuevas perspectivas financieras”. Véase Resolución del Parlamento europeo sobre la declaración de la Comisión relativa al proyecto de programa legislativo para 1994 (DO C 14 febrero 1994, núm. 44, pág. 26). Ver programa legislativo de la comisión para 1994 COM/93/588FINAL */

⁵⁷³ Resolución 16 de diciembre 1993, sobre los problemas de comitología vinculados con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

tomar en serio dichas propuestas. Cumpliría su promesa, y enmendaría todas aquellas propuestas del Consejo que incluyesen comités de reglamentación.

El 1 de noviembre de 1993 entró en vigor el Tratado de Maastricht, es decir, el Parlamento se convertía en legislador, en pie de igualdad al Consejo, al menos en la mayoría de los temas. Unos meses antes, el 13 de julio de 1993, anticipándose a la entrada en vigor, la Comisión optó por renovar o reforzar el Acuerdo Plumb-Delors, al menos en materia de fondos estructurales. Era una opción pragmática, a partir de noviembre todas las propuestas deberían ser refrendadas por el Parlamento. El acuerdo que se denominó “Klepsch-Millan”⁵⁷⁴, aunque como ahora se podrá comprobar, este acuerdo tan sólo supuso una tregua política hasta la aprobación definitiva de otro acuerdo intergubernamental que se llamó “*modus vivendi*”. En su forma, se trataba de un Código de conducta relativo a la aplicación por parte de la Comisión de las políticas estructurales. Ni siquiera estaba firmado por el Presidente de la Comisión, sino por el escocés Bruce Millan, que era comisario de Política Regional. La Comisión declaraba que en el marco de sus poderes de ejecución, en particular para la aplicación de los Fondos estructurales, estaba dispuesta a “acordar con el Parlamento Europeo un código de conducta sobre las modalidades de asociación de éste a las políticas estructurales comunitarias para el periodo 1994-1999. La Comisión proponía la elaboración de un calendario de trabajo para determinar las modalidades prácticas de la aplicación” de este acuerdo⁵⁷⁵.

El acuerdo describía de una manera extremadamente concisa la información que la Comisión se comprometía a trasladar al Parlamento. En materia de programación de la acción de carácter estructural, se debían transmitir al legislativo los planes que los Estados miembros presentaban sobre la base de los Fondos (estrategias y ejes prioritarios, planes regionales, así como su evaluación...). También, debían trasladarse al Parlamento los marcos comunitarios de apoyo y los programas operativos (si éste los solicitaba). En cuanto a las iniciativas comunitarias, la Comisión se comprometía a tener en cuenta las propuestas del Parlamento tras los debates de libros verdes, además de comunicar de los proyectos e iniciativas “que se

⁵⁷⁴ DO C 255, de 19 de julio 1993.

⁵⁷⁵ En opinión de Bradley, durante los primeros 45 años el Parlamento siempre pretendió suprimir la comitología, o al menos aquellos procedimientos que desaprobaba. Tras la introducción de la co-decisión, se firma el “*Modus vivendi*”, mediante el cual el Parlamento acepta implícitamente la comitología, a cambio de una mayor transparencia. Por primera vez, el Consejo reconocía un papel activo al Parlamento en la comitología (Kieran St Clair Bradley, *Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, en Deirdre Curtin and Morten Egeberg, *Towards a New Executive Order in Europe?* Routledge, 2009, pág. 199).

habrán de transmitir al comité contemplado en el artículo 29 bis del Reglamento de coordinación”. También se comprometía a informar de los proyectos piloto emprendidos a iniciativa de la Comisión en materia de fondos estructurales, de la lista de estudios de evaluación sobre ejecución de programas, así como de los proyectos de decisión de la Comisión relativos a modalidades detalladas de control financiero de los Fondos Estructurales.

El Parlamento solicita al Consejo que mueva ficha

Apenas un mes después de la entrada en vigor del Tratado Maastricht el Parlamento recordó la necesidad de reforma de la Decisión de 1987. El argumento principal, una vez más que dicha Decisión sólo se aplicaba a los actos del Consejo. La diferencia es que, era la primera vez que el Parlamento podía utilizar este argumento respaldándose en el Tratado. La Decisión no tenía en cuenta el nuevo procedimiento de co-decisión, y, por tanto, había que modificarla. De todos modos, a pesar de Maastricht, la reforma de la misma seguía dependiendo de que la Comisión hiciera la propuesta y el Consejo la admitiera. Eso es precisamente lo que solicitó el Parlamento, les exigió la apertura “inmediata de negociaciones para establecer una línea de conducta para la definición de normas de ejecución”⁵⁷⁶, dado que “la definición de normas consecuentes” era una obligación que desde la entrada en vigor de la nueva reforma, derivaba del mismo Tratado. El Parlamento entendía que la nueva redacción de la Decisión de comitología debía incluir los siguientes elementos:

- Los poderes de ejecución se delegarían en la Comisión, en la medida en que no fueran competencia de los Estados miembros. No había que olvidar que la principal responsabilidad de ejecución de normas comunitarias correspondía a los Estados, eso sí, bajo la supervisión de la Comisión. La Comisión debía llevar a cabo su labor ejecutiva “en estrecho contacto con las administraciones de los gobiernos de los Estados, en particular consultando a los mismos con objeto de adaptar sus propias decisiones a las diferentes situaciones existentes en los Estados”. Pero, para los actos

⁵⁷⁶ Resolución 16 diciembre 1993, sobre los problemas de comitología vinculados con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (DO C 24 enero 1991, núm. 20, pág. 176), basada el informe de 6 de diciembre 1993 de la Comisión de Asuntos Institucionales (Informe Biagio de Giovanni Doc, A3-417/93). Ver también el Doc. A4-1/94, pág. 11, Informe Imelda Read. Además Le Parlement européen et la comitologie: une complication pour la Conférence intergouvernementale de 1996 (1996) 32 RTDE I, pág. 8-11. Blumann.

de aplicación estrictamente comunitarios, debía conservarse “el carácter comunitario” y la había que delegar en la Comisión “la delegación más amplia posible sobre los actos normativos de ejecución”,

- El límite a las competencias de ejecución de la Comisión era que, las instituciones legislativas, debían conservar su poder de control “político”. Si analizamos con detalle la propuesta del Parlamento, nos damos cuenta que el control propuesto era bastante férreo, de hecho abarcaba todas las etapas del procedimiento, desde la aprobación del acto de base, hasta la posibilidad de anulación de una medida de ejecución:
 - Los actos del Parlamento y Consejo podían contener “indicaciones vinculantes” para los actos de ejecución de la Comisión, aunque “sin cuestionar la función que se la haya encomendado”, algo que Bergström denomina “droit de regard”⁵⁷⁷.
 - El Consejo designaría un comité consultivo compuesto por expertos que aconsejaría a la Comisión “sobre el impacto de las decisiones en el ámbito nacional o local” (¿principio de subsidiaridad?). Por supuesto, el Parlamento sería informado de todos los procedimientos de puesta en marcha de medidas ejecutivas iniciados por la Comisión.
 - Por último, el Consejo, por mayoría cualificada, y el Parlamento, por mayoría simple, podrían “solicitar a la otra institución que anule la decisión normativa de ejecución de la Comisión”. Si se anulaba, la Comisión debía presentar una nueva propuesta, teniendo en cuenta las eventuales indicaciones. Por lo menos, la propuesta de anulación no tenía efectos suspensivos sobre la decisión de la Comisión.

La propuesta del Parlamento no deja de ser bastante sorprendente. No había pasado ni un mes desde que era oficialmente co-legislador y propone una modificación que no eliminaba ninguno de los grandes males que había estado criticando durante los últimos cinco años, a excepción de su propio protagonismo. Por ejemplo, el procedimiento de reglamentación había

⁵⁷⁷ “Comitology”, Bergström, pág. 220.

sido uno de los grandes caballos de batalla, pero en esta propuesta, la posibilidad de llamado efecto “contre filet” es más que posible, puesto que los dos legisladores tendrían la opción de bloquear una propuesta, obligando a la Comisión a adoptar una nueva, pero teniendo en cuenta los criterios por los que había sido invalidada. Otra de las grandes críticas había sido el peligro de colapso del sistema. A esto responde el Parlamento queriendo exigir a la Comisión que enviara todas las propuestas de ejecución, es decir, unos cuantos miles al año, al Parlamento, si ningún tipo de límite.

Por último, resulta destacable que el Parlamento echara en falta una jerarquía de normas, que permitiera una mejor distribución de las competencias. También, pedía que los gastos de los comités, fueran “reembolsados” a la Comunidad y, por último, solicitaba que para aquellos actos de base no aprobados por medio del procedimiento de co-decisión, se cumpliera lo establecido en la “Declaración relativa a la comitología del Acuerdo interinstitucional 1993-1999 relativo a la disciplina presupuestaria y a la mejora del procedimiento presupuestario”, y solicitaba a la Comisión que presentara una propuesta de revisión de la misma⁵⁷⁸.

Un pulso del Parlamento

A principios de los años 90 la Comisión lanzó una batería de propuestas encaminadas a armonizar el mercado de la telefonía, en concreto mediante lo que denominó la oferta de una red abierta de telecomunicaciones. La aprobación de sendas Directivas en este sentido estableciendo el mercado interior en este sector se produjo sin problemas ni grandes debates⁵⁷⁹. En 1992 la Comisión elaboró una nueva propuesta relativa a la aplicación de la oferta de red abierta (la llamada ONP, *Open Network Provision*) a la telefonía vocal⁵⁸⁰. Una vez más, la Comisión había propuesto el establecimiento de un comité consultivo⁵⁸¹ y el

⁵⁷⁸ Citada en apartado “Ejecución presupuestaria, ¿Competencia directa o delegada de la Comisión?”

⁵⁷⁹ Véase la Directiva 1990/387/CEE, de 28 junio (DOL 24 julio 1990, núm. 192, pág. 1), cuyo artículo 10 establecía el Comité ONP (*Open Network Provision*) que funcionaba mediante un procedimiento de reglamentación, y la Directiva 1992/44/CEE, de 5 junio (DOL 19 junio 1992, núm. 165, pág. 27), de aplicación de la oferta de red abierta a las líneas arrendadas, que incluía dicho comité.

⁵⁸⁰ DOC 12 octubre 1992, núm. 263, pág. 20.

⁵⁸¹ El mismo Comité ONP, pero con un funcionamiento estrictamente consultivo. Según el artículo 29 de la propuesta, “la Comisión tendrá en cuenta, en la mayor medida posible, el dictamen emitido por el comité e informará al comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen”. En la exposición de motivos (42) la Comisión señalaba que “las condiciones reglamentarias deben ser lo bastante flexibles para hacer frente a la demanda de un mercado y de una tecnología en continuo cambio; que por tanto, debe establecerse un procedimiento flexible para las adaptaciones técnicas que tenga plenamente en cuenta los puntos de vista de los Estados miembros”.

Consejo se negaba a admitirlo, proponiendo en su lugar un comité de reglamentación. Pero las cosas habían cambiado. El Tratado de Maastricht había entrado en vigor y varias de las propuestas pendientes de aprobación debían aprobarse mediante el novedoso sistema de co-decisión⁵⁸². Para el Parlamento se presentaba la oportunidad que tanto había estado esperando, un pulso *inter pares* con el Consejo⁵⁸³.

Si bien el Consejo había hecho hincapié la necesidad de “un acuerdo político, que involucre plenamente al Parlamento Europeo y al Consejo constituirá el mejor apoyo a la aplicación de la futura política comunitaria de telecomunicaciones”⁵⁸⁴, seguía manteniendo su postura de modificar el comité consultivo por uno de reglamentación. El Parlamento se tomó muy en serio el debate (el presidente Egon Klepsch encabezó la delegación parlamentaria) y dejó claro que no sólo rechazaba esta fórmula, sino que exigía el antes denominado “droit de regard” en el procedimiento del comité ONP, quería hacer uso extensivo de su función controladora. En la resolución legislativa eliminaba completamente el artículo 31, es decir, el procedimiento de reglamentación⁵⁸⁵, si bien exigía que se le informara de todas las propuestas que la Comisión, dentro de su función reglamentaria, pudiera llevar a cabo. Ante la negativa del Consejo de suprimir el comité de reglamentación, el Parlamento rechazó el texto y encargó a su Presidente “que declare no aprobada la propuesta de acto y transmita la presente decisión al Consejo y a la Comisión”⁵⁸⁶. Así, la comitología fue la causante de una de las primeras propuestas bloqueadas por el Parlamento en su recién estrenada función legislativa.

Por consiguiente, una vez que el Tratado de Maastricht había colocado al Parlamento en una posición de co-legislador, éste consideró que el acuerdo “Plumb-Delors” era limitado. El Parlamento amenazó (y cumplió, como acabamos de ver) con rechazar por defecto cualquier disposición que incluyera la creación de un comité que funcionara de acuerdo al procedimiento de reglamentación, el cual dejaba absoluta discrecionalidad al Consejo en el llamado “*contre-filet*”. Esto hubiera podido provocar una crisis institucional capaz de

⁵⁸² Véase el COM (93) 570 final, sobre propuestas anteriores a 31 de octubre de 1993 que requieren un cambio de base legal o procedimiento de aprobación.

⁵⁸³ Joan David Janer Torrens, *Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, número 5, Enero/Junio 1999, pág. 151.

⁵⁸⁴ Resolución del Consejo, de 17 de diciembre de 1992, sobre la evaluación de la situación del sector de las telecomunicaciones en la Comunidad (DOC 6 enero 1993, núm. 2, pág. 5).

⁵⁸⁵ DO C 44, de 14 febrero 1994, pág. 97 (segunda lectura).

⁵⁸⁶ Decisión de 17 julio 1994, sobre el texto confirmado por el Consejo tras la conciliación sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación de la oferta de la red abierta (ONP) a la telefonía local; C4-0056/94 (DO C 261, de 19 septiembre 1994, pág. 13).

paralizar a las Comunidades Europeas. La Comisión, vio entonces la oportunidad de eliminar dicho procedimiento y bajo la excusa de evitar dicha paralización institucional, propuso la elaboración de un acuerdo inter-institucional que incluyera al Parlamento, junto con el Consejo, en el procedimiento de reglamentación, es decir, que para poder rechazar una propuesta de la Comisión haría falta el voto en contra del Consejo y Parlamento conjuntamente⁵⁸⁷. Finalmente, y tras intensos debates y dificultades se llegó al Acuerdo denominado “*modus vivendi*”⁵⁸⁸, celebrado entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, “relativo a las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento contemplado en el artículo 189 B (actual 251) del Tratado CE”⁵⁸⁹.

Modus vivendi: el Parlamento, en inferioridad de condiciones otra vez

El 20 de diciembre de 1994 se firma este trascendental Acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, relativo a las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento contemplado en el artículo 189 B del Tratado CE, es decir, co-decisión. El *modus vivendi* no vinculaba a las instituciones, algo que quería evitar el Consejo, y era más bien un compromiso que adquirirían las instituciones para poder superar las dificultades que habían surgido con motivo de la aprobación de los actos adoptados según el procedimiento de co-decisión por razones ligadas a la cuestión de la comitología. De hecho, el Acuerdo hablaba de “orientaciones” a la hora de referirse a su contenido, que, por otra parte, “no prejuergaban en absoluto las posiciones de principio expresadas por las tres instituciones”. En resumen, el Acuerdo no era vinculante.

⁵⁸⁷ SEC (94) 645 final. Citado en Bergström pág. 225.

⁵⁸⁸ Véase, vid. op. cit “EU Committees...”, Cap. 4 de Jean-Paul Jacqué director del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea o “Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión”, Joan David Janer Torrens, Revista de Derecho Comunitario Europeo, número 5, Enero/Junio 1999, pág. 153.

⁵⁸⁹ Publicado en el DO C 8 noviembre 1995, núm. 293, pág. 1, y posteriormente, en el DO C 4 abril 1996, núm. 102, pág. 1, sustituyendo éste último el texto anterior. Véase también la Resolución del Parlamento sobre una decisión del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión relativa a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del Parlamento Europeo - un *modus vivendi* entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativo a las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento contemplado en el artículo 189 B del Tratado CE (DOC 20 febrero 1995, núm. 43, pág. 37). El Parlamento anticipaba la propuesta *modus vivendi* y encarga a su “Presidente que transmita la presente resolución al Consejo y a la Comisión y que adopte las medidas necesarias a fin de que los textos mencionados más arriba sean publicados en el Diario Oficial a raíz de su aprobación por las instituciones afectadas”.

El Acuerdo constituía tan sólo una tregua. La experiencia tan negativa de la Directiva ONP había obligado al Consejo a mover ficha, por primera vez en la historia de la comitología. Hay que recordar que los acuerdos anteriores, Plumb-Delors y Klepsch-Millan habían sido suscritos únicamente entre Parlamento y Comisión. El *modus vivendi* era tan sólo una tregua y por ello las tres instituciones hicieron constar que, “cuando se lleve a cabo la revisión de los Tratados prevista para 1996, a petición del Parlamento Europeo, de la Comisión y de varios Estados miembros, se examinará el problema de las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento contemplado en el artículo 189 B del Tratado, cuando la adopción de dichas medidas se confía a la Comisión”. Además, se invitaría a un grupo de reflexión a estudiar este problema. Todas las esperanzas se volvían a poner en la siguiente reforma de los Tratados, es decir, en el Tratado de Ámsterdam.

El Acuerdo establecía las obligaciones que tanto el Consejo como la Comisión habían de adquirir respecto al Parlamento. La Comisión debía informar “a la comisión competente del Parlamento Europeo”, al mismo tiempo que el comité previsto en el acto de base y en las mismas condiciones que éste, de cualquier proyecto de acto de ejecución de alcance general presentado por la Comisión, así como el calendario correspondiente. En caso de que debiera adoptarse con carácter de urgencia o existiera cualquier otra dificultad, también debería notificarlo al Parlamento. A su vez, la comisión parlamentaria se comprometía a recurrir a un procedimiento de urgencia en caso de necesidad.

Por su parte, el Consejo advertía que a pesar de sus compromisos, los actos se adoptarían siempre en los “plazos previstos por las disposiciones específicas del acto de base”, es decir, la intervención del Parlamento nunca sería excusa para retrasar ninguna medida de ejecución. Si recordamos que el Acuerdo no era vinculante, es evidente que estaba dando una señal de aviso al Parlamento, o cumplía con plazos, o se olvidaba de ser informado. El único compromiso que adquiriría el Consejo, según el Acuerdo, era que adoptaría un acto de ejecución de alcance general que le fuera remitido de “conformidad con un procedimiento de ejecución” cuando:

- haya informado al Parlamento Europeo, fijando un plazo razonable para obtener su dictamen, y

- en caso de dictamen negativo, haya tenido conocimiento debidamente y sin demora del punto de vista del Parlamento Europeo con el fin de encontrar una solución en el marco apropiado”.

¿Qué sucedía en caso de dictamen contrario del Parlamento? Nada. La Comisión solo se comprometía a informar “a la comisión competente del Parlamento Europeo cada vez que unas medidas adoptadas o previstas por la Comisión no se atengan al dictamen emitido por el comité previsto en el acto de base o cuando, a falta de dictamen, la Comisión deba presentar una propuesta al Consejo relativa a una medida que deba tomarse”. En cuanto al Consejo, se deduce fácil de lo establecido en el párrafo anterior, bastaba con que hubiera tenido “conocimiento” del dictamen negativo. Esto no quiere decir que el *modus vivendi* careciera de valor, de hecho, ya se ha señalado que es la primera vez en la historia de la comitología que el Consejo era obligado a adquirir algún tipo de compromiso, que aun cuando no era vinculante, debía más o menos respetar, o la amenaza de bloqueo legislativo por parte del Parlamento podía convertir la Comunidad en un calvario.

Acuerdo con el Consejo y tensiones entre Comisión y Parlamento

La primera cuestión que hay que plantearse es cómo quedaba la situación interinstitucional con la firma del *modus vivendi*, es decir, qué sucedía con los dos acuerdos anteriores. Cada uno de los acuerdos se circunscribía a procedimientos legislativos diferentes o a una política en concreto, por lo que los dos anteriores continuaban resultando vigentes y plenamente operativos. En resumen, desde finales de 1994 esta era la situación:

- el «*modus vivendi*» rubricado el 20 de diciembre de 1994, se aplicaría a los actos de ejecución de las medidas adoptadas en codecisión,

- el acuerdo «Plumb-Delors» seguiría aplicándose a los demás actos generales de ejecución,

- el acuerdo «Klepsch-Millan» relativo al Código de Conducta sobre la aplicación, por parte de la Comisión, de las políticas estructurales, firmado el 13 de julio de 1993, seguiría aplicándose a los actos de ejecución relativos a los Fondos estructurales⁵⁹⁰.

Paradójicamente, la sintonía entre la Comisión y el Parlamento empezó a deteriorarse a raíz de la firma del Acuerdo. Hasta el momento, el rechazo al procedimiento de reglamentación les había unido, si bien esto se fundamentaba en motivos diferentes. La Comisión rechazaba ese procedimiento por tratarse del procedimiento que más la paralizaba y entorpecía en su labor reglamentaria. El Parlamento, por su parte, rechazaba dicho procedimiento puesto que no podía permitir que el Consejo tuviera en el ámbito reglamentario un poder casi omnímodo y exclusivo. Después de Maastricht, el Parlamento era colegislador, y después del *modus vivendi*, el Parlamento entendía que se integraba de alguna manera en el control de la denominada legislación secundaria, en otras palabras, los argumentos para rechazar el procedimiento de reglamentación habían decaído en gran medida. Una buena muestra de ello es la aprobación definitiva de la Directiva ONP, que fue finalmente aprobada después de la firma del *modus vivendi*, y, finalmente, con un comité de reglamentación⁵⁹¹. El Parlamento estuvo dispuesto a admitir el comité siempre y cuando fuera con el espíritu del recién firmado acuerdo⁵⁹².

Otro ejemplo muy interesante de la tensión entre Parlamento y Comisión fue la propuesta de modificación de la Directiva 1980/778, de calidad de las aguas destinadas al consumo humano. La Comisión propuso en un primer momento⁵⁹³ un procedimiento de gestión (II b) para la ejecución de los anexos II y III, si bien, en la propuesta modificada cambió dicho procedimiento por el II a. En primera lectura, el Parlamento solicitó mediante una enmienda en el texto, el ser informado y estar “formalmente involucrado” en la ejecución de la citada Directiva, citando el Acuerdo *modus vivendi*. Sin embargo, la Comisión rechazó “llamativamente”⁵⁹⁴ esta segunda posibilidad⁵⁹⁵, y únicamente aceptó que el Parlamento fuera

⁵⁹⁰ Resolución del Parlamento Europeo de 15 marzo 1995, sobre el programa de trabajo anual de la Comisión, que aprueba el Código de conducta negociado con la Comisión que se adjunta en anexo (DOC 10 abril 1995, núm. 89, pág. 69).

⁵⁹¹ Directiva 1995/62/CE, de 13 diciembre, sobre aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal (DOL 30 diciembre 1995, núm. 321, pág. 6).

⁵⁹² Véase, por ejemplo, la Decisión relativa a la posición común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva ONP al cual introducía un párrafo en la exposición de motivos (16) que recordaba la firma del Acuerdo *modus vivendi* (DO C 20 noviembre 1995, núm. 308, pág. 112).

⁵⁹³ COM (94) 612 final.

⁵⁹⁴ Véase Christoph Demmke, *The Secret Life of Comitology or the Role of Public Officials in EC Environmental Policy*, Senior Lecturer, EIPASCOPE, 1998 (3), pág. 18.

informado “según lo establecido en el Acuerdo “Plumb-Delors en las medidas de ejecución que resulten necesarias”.

Entre tanto, las dos instituciones habían seguido firmando acuerdos de cooperación y entendimiento. Mediante un código de conducta entre el Parlamento y la Comisión⁵⁹⁶, ésta última adquiriría una larga serie de compromisos. La Comisión velaría por que el Parlamento fuera informado “en pie de absoluta igualdad con el Consejo” y, además, se esforzaría por no hacer públicas las iniciativas importantes antes de haber informado de ellas al Parlamento de la manera adecuada. Los contactos entre ambas instituciones debían ser permanentes tanto en la elección del fundamento jurídico, como durante el desarrollo del procedimiento legislativo⁵⁹⁷, siendo el objetivo principal el fortalecimiento de la legitimidad democrática del proceso de toma de decisiones de la Unión. En cuanto a las competencias de ejecución, tanto el Parlamento, como la Comisión, seguían confiando en los tres acuerdos que habían sido firmados hasta el momento y se remitían a los mismos, aunque todo “a la espera de la revisión de los Tratados”⁵⁹⁸.

A pesar de todo, la valoración que hacía la Comisión respecto al Acuerdo interinstitucional era muy positiva. En el Informe General de actividades de 1997, la Comisión señalaba que “de acuerdo con los acuerdos Plumb-Delors y Klepsch-Millan, así como al *modus vivendi*, la Comisión ha transmitido al Parlamento la mayoría de los proyectos de actos de ejecución presentados a los comités. También ha transmitido, en virtud de los compromisos adoptados en 1996, los proyectos de orden del día y los resultados globales de las votaciones de los comités de gestión y de reglamentación”. Desde la firma del *modus vivendi*, hasta la conferencia intergubernamental de 1996, la Comisión sólo transmitió 166 medidas

⁵⁹⁵ Véase COM (97) 228 final (DOC 15 julio 1997, núm. 213, pág. 8).

⁵⁹⁶ DOC 10 abril 1995, núm. 89, pág. 68.

⁵⁹⁷ Lo cierto es que, en ocasiones, los acuerdos llegaban al absurdo. Por ejemplo, la Comisión se comprometía a tener en cuenta “en la mayor medida posible, las enmiendas aprobadas por el Parlamento en la segunda lectura de los procedimientos de cooperación y... codecisión”. ¿Cómo no iba a tener en cuenta la postura la posición del Parlamento en codecisión?

⁵⁹⁸ Todo ello no evitó que continuara el tormentoso tira y afloja con la Comisión. En los presupuestos de 1995, el Parlamento sólo accedió a restablecer parte de los créditos en las líneas relativas a la comitología a cambio de que la Comisión presentara “a la autoridad presupuestaria una lista exhaustiva de todas las decisiones tomadas a lo largo de 1994 por los distintos comités” (DO C 23 enero 1995, núm. 18, pág. 148). La totalidad de los créditos, que permanecía en la reserva, fue transferida meses más tarde. Véanse las partidas presupuestarias A-2510, 7.332.500 ecus para gastos de reuniones de comités cuya consulta se inscribe obligatoriamente en el procedimiento de formación de actos comunitarios y A-2511, 2.295.000 ecus para gastos de reuniones de comités cuya consulta no se inscribe obligatoriamente en el procedimiento de formación de actos comunitarios (DO C 25 septiembre 1995, núm. 249, pág. 26).

“relevantes”, de un total de 491⁵⁹⁹. En 1998, la Comisión efectuaba la misma valoración añadiendo que “el número total de estos documentos asciende a unos 2.000 para el año 1998”. Como veremos en el siguiente apartado, el Parlamento distaba mucho de realizar una valoración tan optimista y positiva de la realización o puesta en práctica del Acuerdo.

Valoración parlamentaria del modus vivendi, lejos de la satisfacción

El Parlamento exigía poder estar presente en la toma de decisiones ejecutivas porque consideraba que ello era imprescindible para poder ejercer sus competencias de control. Así lo plasmó ostentosamente después del *modus vivendi* al introducir en el Reglamento Interno de la III legislatura la referencia a las disposiciones de ejecución⁶⁰⁰. Llegó a ligar la función de control con una exigencia democrática. Según el Parlamento, los ciudadanos exigían una mayor legitimidad democrática y un mayor control de las decisiones a nivel europeo y por ello, el derecho de codecisión del Parlamento, simplificado y en igualdad de condiciones, debía extenderse a todos los ámbitos de la legislación normal de la Comunidad, mientras que las decisiones de carácter constitucional y los acuerdos internacionales tienen que estar sujetos a la aprobación del Parlamento: Por supuesto, “en todo caso, el Parlamento debe ejercer las funciones de control sobre el poder ejecutivo que corresponden a toda institución democrática representativa”⁶⁰¹.

Al poco de la aprobación del acuerdo interinstitucional la Comisión inició los trámites para modificar la Decisión de comitología. El *modus vivendi* había sido adoptado por el Parlamento, el Consejo y la Comisión en 1994 porque la Decisión de 1987 no tenía en cuenta la codecisión. El Parlamento entendió que era el momento de superar el acuerdo, que recordamos, no era vinculante, y su estrategia fue la de intentar integrar su papel de control legislativo en la nueva Decisión. Además, era tiempo de hacer balance de los escasos tres

⁵⁹⁹ Informe de la Comisión de Presupuestos de 30 abril 1996, sobre desarrollo de la comitología (PE 216.965). Ver también documento de trabajo de la comisión institucional de 12 septiembre 1996 sobre el *modus vivendi* (PE 218.255).

⁶⁰⁰ El artículo 81 del Reglamento Interno disponía que “Cuando la Comisión presente al Parlamento una medida de ejecución previamente sometida a un comité de gestión, o un proyecto de medida de ejecución sometido a un comité consultivo o a un comité de reglamentación, el Presidente remitirá el documento en cuestión a la comisión competente para la propuesta de la que derivan las disposiciones de ejecución” (DOL 7 diciembre 1995, núm. 293, pág. 1). Véanse también artículos 86 y 87 sobre control de ejecución del presupuesto. Mantuvo la misma redacción en la versión consolidada de 1997 (DOC 19 febrero 1997, núm. 49, pág. 1).

⁶⁰¹ Resolución 13 marzo 1997, sobre la Conferencia Intergubernamental (DOC 14 abril 1997, núm. 115, pág. 165).

años que habían transcurrido desde la firma del *Modus Vivendi*. En un acertado informe de opinión⁶⁰², la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor del Parlamento realizó un balance sobre el cumplimiento del citado acuerdo interinstitucional.

Según su experiencia los problemas planteados por el *modus vivendi* surgían, no tanto del texto en sí, como de su aplicación práctica. El informe enumeraba los puntos candentes: la información relevante era escasa y llegaba tarde. A las secretarías de las comisiones parlamentarias llegaba una gran cantidad de documentación que tenía que ser registrada, distribuida y archivada, pero a menudo faltaba la información clave. Además, los documentos los enviaba la unidad central de la Comisión, en vez del responsable del servicio, a menudo sin identificación del servicio del que éstos procedían, convirtiendo el sistema en innecesariamente engorroso y poco transparente. Se perdía mucho tiempo, algo grave si se tenía en cuenta los reducidísimos plazos de que disponía el Parlamento para responder. La Comisión plasmaba las críticas punto por punto y escenificaba la ruptura entre el deber ser y el ser, es decir, entre lo que establecía la parte teórica del acuerdo y la práctica.

Según la citada comisión parlamentaria, el apartado 4 del *modus vivendi* establecía en teoría que “la comisión competente del Parlamento Europeo recibirá, al mismo tiempo que el comité previsto en el acto de base y en las mismas condiciones que éste, cualquier proyecto de acto de ejecución de alcance general presentado por la Comisión, así como el calendario correspondiente” y que “la Comisión informará a la comisión competente del Parlamento Europeo cada vez que unas medidas adoptadas o previstas por la Comisión no se atengan al dictamen emitido por el comité previsto en el acto de base o cuando, a falta de dictamen, la Comisión deba presentar una propuesta al Consejo sobre una medida que deba tomarse.” Pero en la práctica...

“...a la hora de enviar las propuestas de medidas de ejecución al PE: estas disposiciones no siempre se han aplicado correctamente, al menos en los dos años siguiente a la entrada en vigor de *modus vivendi*. Todavía en junio de 1997, por ejemplo, la Comisión de Medio Ambiente se enteró por casualidad de que la Comisión había adoptado dos decisiones⁶⁰³ sobre la comercialización de colza modificada genéticamente tras el dictamen favorable

⁶⁰² Véase Informe Aglietta (Opinión de 24 junio 1998, sobre la revisión de las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión - "Comitología").

⁶⁰³ Decisiones de la Comisión 97/392 y 97/393/CE de 6 de junio de 1997 relativas a la comercialización de colza modificada genéticamente, DO L 164, pág. 38-41.

del comité de reglamentación creado en virtud el artículo 21 de la Directiva 90/220/CEE (fundamento jurídico: artículo 100 A del Tratado). No se informó al Parlamento Europeo ni de la solicitud de Francia para comercializar este organismo genéticamente modificado ni de la fecha, orden del día o resultados de la reunión del comité permanente.

...a la hora de remitir los calendarios de adopción: durante unos tres años, la Comisión mandaba normalmente proyectos de medidas al Parlamento sin indicar el calendario para su adopción (o siquiera el servicio en el que podía obtenerse dicha información). A la Comisión de Medio Ambiente le ha costado mucho averiguar en qué fase estaba el procedimiento o a qué persona debía dirigirse. En este sentido, las cosas han mejorado: actualmente, se adjunta normalmente el calendario a los proyectos de medidas enviados a la Comisión de Medio Ambiente en un plazo razonable (de 2 a 3 semanas antes de la adopción de la medida de ejecución por parte del Colegio de Comisarios de Comisarios).

...a la hora de notificar al Parlamento cuándo debe remitirse una medida de ejecución al Consejo: los casos de medidas de comitología “de segundo nivel” son raros; hasta ahora, la Comisión de Medio Ambiente ha tenido que ocuparse sólo de dos medidas de este tipo⁶⁰⁴. En la segunda, la Comisión no notificó al Parlamento cuándo había remitido la medida al Consejo, por lo que la Comisión de Medio Ambiente no sabía que el plazo de 3 meses había empezado ya a contar; una vez averiguado este extremo por casualidad, tampoco supo si la Comisión había modificado su primera propuesta a la luz de los debates celebrados en comitología.”

Por otro lado, el Acuerdo establecía en su apartado 5 que “El Consejo únicamente adoptará un acto de ejecución de alcance general que le sea remitido de conformidad con un procedimiento de ejecución cuando:

- haya informado el Parlamento Europeo, fijando un plazo razonable para obtener su dictamen,

⁶⁰⁴ Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/54/CE relativa a la indicación en el etiquetado de determinados productos alimenticios de otras menciones obligatorias distintas de las previstas en la Directiva 79/112/CEE - COS0238.

- y en caso de dictamen negativo, haya tenido conocimiento debidamente y sin demora del punto de vista del Parlamento Europeo, con el fin de encontrar una solución en el marco apropiado.”

Pero, en la práctica, el Parlamento consideraba que “el Consejo no parece haber asimilado todavía ni la letra ni el espíritu del *modus vivendi*. En el caso mencionado anteriormente, sobre el proyecto de medida del Consejo sobre el etiquetado obligatorio de determinados productos alimenticios derivados de organismos genéticamente modificados (CNS98081 - Informe Collins), el Consejo no remitió la propuesta al Parlamento hasta después de que hubiera transcurrido más de la mitad del plazo, lo que dejaba sólo cinco semanas para completar todo el procedimiento de consulta, incluidas las posibles negociaciones con el Consejo”. No obstante aclaraba que “es importante hacer hincapié en que el Parlamento Europeo no desea asumir competencias de ejecución, sino establecer un sistema que le permita ejercer su propio control, y, si procede, revocar medidas de ejecución con las que no está de acuerdo cuando se trata del procedimiento de codecisión. Esta circunstancia tendría carácter excepcional, como lo demuestran los acuerdos informales conocidos con el nombre de "modus vivendi”.

Por último, el apartado 6 establecía que “en el marco del presente *modus vivendi*, la Comisión tendrá en cuenta, en la medida de lo posible, las observaciones que pueda formular el Parlamento Europeo e informará a éste, en todas las fases del procedimiento, del curso que pretenda darle a fin de que el Parlamento Europeo pueda ejercer sus propias responsabilidades con pleno conocimiento de causa”. Pero, una vez más, la práctica distaba mucha de la teoría y a la hora de tener en cuenta las observaciones del Parlamento, la Comisión ironizaba planteando un “¿quién sabe?”. Además, en lo referido a la información, la comisión parlamentaria lo tildaba de “desastre”, puesto que “una vez que la Comisión ha remitido un documento a la Comisión de Medio Ambiente en la fase inicial de un procedimiento de ejecución, no se hace prácticamente ningún otro seguimiento. ¿Qué atención se presta a las opiniones del Parlamento en el comité permanente que participa en la comitología? ¿Se ha celebrado una votación? De ser así, ¿cuál ha sido el resultado, y quiénes participaron en ella? ¿Cuándo ha adoptado la Comisión la medida de ejecución definitiva? Nada de esto se le comunica al Parlamento. Normalmente, lo único de lo que el Parlamento se entera después acerca de la evolución seguida por la medida de ejecución es de su publicación en el Diario Oficial, o bien de lo que aparece en comunicados de prensa”.

¿Ejecución por la Comisión (ejecución directa) o por los Estados miembros (o ejecución indirecta)? El principio de proporcionalidad a la luz de la comitología

Hasta ahora no hemos tocado un elemento clave: la posibilidad de ejecución por parte de los Estados (ejecución indirecta). El artículo 5 del TCEE establecía que los Estados miembros se abstendrían de todas aquellas medidas “que puedan poner en peligro” la realización de los fines del Tratado⁶⁰⁵. En base a este precepto, la jurisprudencia actuó de manera contundente en aquellos supuestos en los que los Estados alegaban diferentes motivos para realizar ejecuciones unilaterales de normativa europea. Así, la jurisprudencia dictaminó que los Estados debían respetar y adoptar todas las medidas necesarias para la correcta ejecución del derecho comunitario⁶⁰⁶ y debían conservar el carácter uniforme de tal manera que estuviera en armonía con las normas adoptadas por la Comunidad⁶⁰⁷. Esto no significaba que las Administraciones nacionales no pudieran adoptar medidas de aplicación, pero, no podían hacerlo “más que respetando las disposiciones comunitarias sin que las autoridades nacionales puedan establecer normas de interpretación de carácter obligatorio⁶⁰⁸.” El Tribunal fue tajante también en cuanto a los límites de la ejecución directa por los Estados miembros, al afirmar que “resultan contrarias al Tratado todas las modalidades de ejecución que puedan tener como consecuencia obstaculizar el efecto directo de los Reglamentos comunitarios y comprometer, de ese modo, su aplicación **simultánea y uniforme** en el conjunto de la Comunidad⁶⁰⁹.”

Poco después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, Alemania se opuso al artículo 9 de la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la seguridad

⁶⁰⁵ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 1975, Filippo Galli, Asunto 31-74, ap. 31.

⁶⁰⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de febrero de 1971, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH contra Hauptzollamt Hamburg-St. Annen. Petición de decisión prejudicial: Finanzgericht Hamburg - Alemania. Asunto C-39/70, ap. 4 “However, the uniform application of Community provisions allows no recourse to national rules except to the extent necessary to carry out the regulations”

⁶⁰⁷ Mismo Asunto, ap. 5 “It is, therefore, impossible to apply national provisions based upon criteria which are not in harmony with those adopted by the Community legislature”

⁶⁰⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de febrero de 1970, Hauptzollamt Hamburg-Oberelbe contra Firma Paul G. Bollmann, Asunto C-40/69, ap. 9. Tal como indica Fuentetaja en “La Administración Europea...”, pág. 354, tampoco pueden los Estados a realizar una mera reproducción como derecho interno, citando el Asunto C-39/72 según el cual “que sustancialmente esa misma Orden Ministerial, al margen de algunas disposiciones de aplicación de carácter nacional, se limita a reproducir las disposiciones de los Reglamentos comunitarios ... que, al utilizar semejante procedimiento, el Gobierno italiano ha creado un equívoco, tanto en lo relativo a la naturaleza jurídica de las disposiciones aplicables como al momento de su entrada en vigor” (aps. 16 y 17).

⁶⁰⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de febrero de 1973, Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana, Asunto C-39/72, ap. 17.

general de los productos⁶¹⁰, que permitía a la Comisión, tras consultar con los Estados miembros y a petición de al menos uno de éstos, a adoptar una decisión que obligara a los Estados miembros a adoptar las correspondientes medidas de suspensión o incluso prohibición de sustancias o productos sospechosos. La Directiva preveía un procedimiento de gestión para la adopción de estas medidas, algo a lo que Alemania se opuso y llegó hasta el Tribunal para defender su postura⁶¹¹.

Alemania alegó dos motivos fundamentales para oponerse a la ejecución por parte de la Comisión. En primer lugar, falta de competencia de la Comisión, pues eran los Estados los que debían ejercer dichas funciones ejecutivas. El Tribunal desestimó este argumento. Determinó que en aquellos casos en los que se requiriera una armonización, así como la adopción de correctas medidas que garanticen la aplicación de la normativa comunitaria debe ser la Comisión (o alguna institución de la Comunidad) la encargada de dicha ejecución⁶¹². Esta idea la veremos plasmada 27 años más tarde en el artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea “cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión”. Una vez más, la jurisprudencia fue afirmando y adelantando diferentes pautas en la historia de la comitología.

En segundo lugar, el Gobierno alemán alegó el incumplimiento del **principio de proporcionalidad**⁶¹³, puesto que, por una parte, las facultades otorgadas a la Comisión no eran adecuadas para garantizar un elevado nivel de protección de la salud pública, dado que la toma de decisiones en el ámbito comunitario no garantizaba que las medidas adoptadas fueran las más apropiadas. Por otra parte, dichas facultades restringían excesivamente las competencias de los Estados miembros. En este caso, Alemania argumentaba que podían alcanzar los mismos objetivos mediante el procedimiento por incumplimiento previsto en el

⁶¹⁰ DO L 228 de 11.8.1992, p. 24.

⁶¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 1994, República Federal de Alemania contra Consejo de la Unión Europea, Asunto C-359/92.

⁶¹² Asunto C-359/92, ap. 36 “La intervención de las autoridades comunitarias está justificada por el hecho de que, utilizando los propios términos de la letra d) de dicho artículo, «se tratara de un riesgo al que sólo pudiera hacerse frente de manera apropiada adoptando medidas adecuadas aplicables en el ámbito comunitario, a fin de garantizar la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores y el buen funcionamiento del mercado común»”.

⁶¹³ Asunto C-359/92, ap. 42 “El Gobierno alemán sostiene que el artículo 9 de la Directiva incumple el principio de proporcionalidad esencialmente por dos motivos. Por una parte, las facultades otorgadas a la Comisión no son adecuadas para garantizar un elevado nivel de protección de la salud pública, dado que la toma de decisiones en el ámbito comunitario no garantiza que las medidas adoptadas serán las más apropiadas. Por otra parte, dichas facultades restringen excesivamente las competencias de los Estados miembros...”

artículo 169 del Tratado solicitando, en su caso, al Tribunal de Justicia que acuerde con carácter urgente medidas provisionales. Este argumento es interesante en cuanto obligaba al Tribunal a argumentar el límite entre la ejecución por parte de la Comisión o por parte de los Estados miembros⁶¹⁴.

El Tribunal no pudo mostrarse más en desacuerdo con el Gobierno Alemán. Por un lado recordó que de acuerdo a la jurisprudencia el principio de proporcionalidad “exige que los actos de las Instituciones comunitarias sean aptos para conseguir el objetivo perseguido y no excedan los límites de lo que sea necesario para alcanzarlo”⁶¹⁵. Por otro lado, estimaba que “el procedimiento por incumplimiento, previsto en el artículo 169 del Tratado, no permite alcanzar los resultados mencionados en el artículo 9 de la Directiva” por dos motivos:

- el procedimiento por incumplimiento no permite imponer a los Estados miembros la adopción de una medida determinada entre las previstas en las letras d) a h) del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva,
- segundo lugar, en el supuesto de que los Estados miembros estén obligados a adoptar determinadas medidas conforme a la Directiva, la Comisión estaría obligada a interponer recursos por incumplimiento contra todos los Estados miembros que no hubieran adoptado tales medidas, lo que supone hacer más premioso el procedimiento

Por último, señaló el Tribunal, “si se entablaran dichos procedimientos (por incumplimiento) y si el Tribunal de Justicia los considerase fundados, no es seguro que las condenas dictadas

⁶¹⁴ Véase el principio de proporcionalidad y ejercicio de la competencia ejecutiva en “La Administración Europea”, Fuentetaja, pág. 369.

⁶¹⁵ Ver ap. 44, donde cita Sentencia de 28 de junio de 1990, Hoche, C-174/89, Rec. p. I-2681, apartado 19. Por supuesto, mucho antes de la introducción del actual artículo 5 del TUE, la proporcionalidad ya había sido reconocida por la jurisprudencia (A modo de ejemplo, Barnard y Peers citan los siguientes, asuntos C-189, 202. 205-208 y 213/02 Dansk Rorindustri v. Comisión, C-84/94 Reino Unido contra Consejo o C-260/89 ERT-DEP). La revisión del cumplimiento del principio de proporcionalidad se establece en un test de tres pasos:

- los actos de las instituciones comunitarias no deben rebasar los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida
- cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y
- las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos

Reproducido literalmente del ap. 45 de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 8 de julio de 2010, Afton Chemical Limited contra Secretary of State for Transport, Asunto C-343/09. La misma también cita, Sentencias de 12 de julio de 2001, Jippes y otros, C-189/01, Rec. p. I-5689, apartado 81; de 7 de julio de 2009, S.P.C.M. y otros, C-558/07, Rec. p. I-0000, apartado 41, y de 9 de marzo de 2010, ERG y otros, C-379/08 y C-380/08, Rec. p. I-0000, apartado 86

por el Tribunal de Justicia permitieran alcanzar los objetivos fijados por la Directiva con la misma eficacia que una medida comunitaria de armonización”⁶¹⁶.

Se puede afirmar por ello que bajo el paraguas del principio de proporcionalidad, se dirimió un aspecto más de la fina línea roja que separaba la responsabilidad de ejecución de actos por la Comisión o directamente por los Estados Miembros. En resumen, en este asunto el Tribunal dictaminó, por un lado, que la habilitación de la Comisión era válida, y en segundo lugar que los procedimientos por incumplimiento no eran suficientes para garantizar una ejecución eficaz.

Jurisprudencia posterior también se adelantó a la redacción del Tratado de Lisboa al incluir algunos **límites** a la asunción por parte de la Comisión de la ejecución normativa. En el recurso de anulación enfrentó a la Comisión contra dos actos del Consejo que establecían la ejecución directa de ciertas disposiciones por los Estados miembros, el Tribunal determinó que la Comisión era quien debía demostrar que la ejecución uniforme era necesaria, y por ende, que ésta institución y no los Estados debían ejecutar dichas disposiciones. El Tribunal, al igual que lo hace el TFUE entendió que eran los Estados lo responsables de la ejecución, y sólo cuando se requirieran condiciones uniformes de ejecución, dicha responsabilidad correspondería a la Comisión⁶¹⁷.

Por consiguiente, de acuerdo a Barnard y Peers⁶¹⁸, los Estados miembros tienen tres limitaciones a la hora de adoptar medidas de ejecución:

- Los Estados pueden adoptar sus normas de acuerdo a su sistema legal, siempre que no exista un requerimiento explícito por parte del derecho de la Unión. Esto no es sino una consecuencia directa del principio de primacía del derecho europeo.

⁶¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 1994. República Federal de Alemania contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-359/92, aps. 44 a 46.

⁶¹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2005. Comisión contra Consejo, Asunto C-257/01. Ap. 77 “En consecuencia, la Comisión no ha acreditado que para modificar el anexo 4 de la ICC sea necesario recurrir a un procedimiento uniforme de actualización” ... ap. 79 “Pues bien, la Comisión no ha conseguido demostrar la razón por la que, habida cuenta de la remisión a las leyes y prácticas nacionales realizada por el punto 2.1 de la sección II de la ICC, para la correcta aplicación de esta disposición habría sido necesario recurrir a un procedimiento uniforme al actualizar el anexo 5A de la ICC” ... ap. 83 “La Comisión no ha demostrado, y ni siquiera ha intentado acreditar, por qué razón, para la correcta aplicación del punto 2.3 de la sección II de la ICC y, en particular, para la actualización del anexo 5C de ésta, habría sido necesario recurrir a un procedimiento uniforme”.

⁶¹⁸ Catherine Barnard & Steve Peers, *European Union Law*, Oxford University Press, 2014, pág. 204.

- En la ejecución indirecta, la legalidad de las normas y procedimientos estatales se medirán de acuerdo a su conformidad con los principios generales del derecho de la UE
- La ejecución debe realizarse respetando los principios de equivalencia y efectividad⁶¹⁹.

En resumen, desde los inicios de la comitología se excluía la “ejecución indirecta” (por los Estados miembros), cuando se exigía simultaneidad y uniformidad⁶²⁰. La jurisprudencia amparó este criterio también bajo el paraguas del principio de proporcionalidad, si bien, también jurisprudencia posterior exigió en algún caso a la Comisión que demostrara la necesidad de dicha ejecución directa y uniforme. Tal y como resume perfectamente el Asunto C-359/92 “corresponde a los Estados miembros en primer lugar adoptar, cada uno en lo que le atañe, las disposiciones necesarias para que se garanticen la salud y la seguridad de los consumidores. Pero a esta responsabilidad de los Estados miembros se une la probabilidad de divergencias entre las medidas adoptadas en el ámbito nacional, que crearían disparidades inaceptables para la protección de los consumidores y un obstáculo a los intercambios comunitarios, y no permite hacer frente a situaciones de urgencia, en las cuales pueden plantearse problemas graves de seguridad de un producto en la totalidad o en una parte importante de la Comunidad. Esto justifica que la Comisión pueda, a la vista de las informaciones que se le transmiten, y en la medida en que sólo se pueda garantizar una protección eficaz mediante una acción comunitaria y que no se pueda utilizar ningún otro procedimiento, específico para el producto, intervenir mediante la adopción de una Decisión cuando un producto comercializado amenaza, de modo grave e inmediato, la salud y la seguridad de los consumidores en varios Estados miembros y los Estados miembros hayan adoptado o tengan intención de adoptar medidas divergentes respecto de dicho producto, es decir, medidas que garanticen un nivel de protección diferente e impidan, por ello, que el producto circule libremente dentro de la Comunidad”.

⁶¹⁹ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 10 de julio de 1997, Rosalba Palmisani contra Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), Asunto C-261/95, ap. 27 “conforme a una jurisprudencia reiterada desde la sentencia Francovich y otros, antes citada, apartados 41 a 43, ... las establecidas por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y no pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (principio de efectividad)”.

⁶²⁰ « C’est le principe de l’administration indirecte selon laquelle l’application du droit de l’Union s’effectue par l’intermédiaire des administrations nationales puisque l’Union n’est dotée ni des compétences administratives, ni de l’appareil répressif nécessaires pour assumer l’efficacité de la mise en œuvre du droit, même si s’il appartient à la Commission, en sa qualité de gardienne des traités, de veiller à ce que, dans le cadre de leur activité, les États membres assurent bien le respect du droit de l’Union » (Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l’Union Européenne*, op. cit., pág. 475).

Ejecución de normas sin habilitación expresa

Durante estos años la jurisprudencia ofrece algún caso interesante sobre la flexibilidad interpretativa del Tratado, la Decisión de 1987 así como de los criterios de delegación que había fijado el asunto Köster. La jurisprudencia elevó a categoría de “principio” la posibilidad de delegar de una manera amplia, al menos en el ámbito de la PAC. Bastaba una norma de habilitación redactada en términos generales. Cuando el Consejo fijaba en un Reglamento de base las normas esenciales de la materia regulada, podía delegar en la Comisión la facultad general de adoptar las modalidades de aplicación **sin tener que precisar los elementos esenciales de las competencias delegadas** y “este **principio** no puede quedar puesto en entredicho por la Decisión 87/373 del Consejo, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión”. Efectivamente, al constituir un acto de Derecho derivado, esta Decisión no puede añadir nada a las normas del Tratado, que no obligan al Consejo a precisar los elementos esenciales de las competencias de ejecución delegadas en la Comisión⁶²¹.

En 1991 los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, aprobaron, a iniciativa de la Comisión, conceder una ayuda financiera a Bangladesh (un ciclón había devastado el país provocando cerca de 138.000 muertes). La Comisión era la encargada de la coordinación general de la ayuda especial. A los ojos del Parlamento, la Comisión iba a gestionar y ejecutar una partida del presupuesto comunitario, sin que hubiera un acto de base que la habilitara para ello, ya que los Estados se habían reunido en el seno del Consejo y se había publicado bajo el paraguas de “conclusiones” del Consejo.

El Parlamento alegó ante el Tribunal que, “según la descripción del acto, la ayuda especial debía ser gestionada por la Comisión. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el cuarto guión del artículo 155 del Tratado, sólo puede atribuirse una competencia de ejecución a la Comisión mediante una decisión del Consejo”. El Tribunal (en contra de la opinión del Abogado General) no compartió el criterio del Parlamento, alegando que “en efecto, el cuarto guión del artículo 155 del Tratado no impide a los Estados miembros confiar a la Comisión el

⁶²¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 1992. República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto C-240/90, índice y aps. 41 y 42.

cometido de velar por la coordinación de una acción conjunta que hayan emprendido en virtud de un acto de sus representantes reunidos en el seno del Consejo”. Es posible que ante la gravedad de la situación en Bangladesh el Tribunal optara por la practicidad antes que por la férrea interpretación del Tratado, pero lo cierto es que alegar que el Tratado permitía “confiar en la Comisión” la adopción de cualquier coordinación, podía interpretarse como una excepción a la jurisprudencia adoptada desde Köster⁶²².

Al poco, los Países Bajos no estuvieron nada de acuerdo con el Reglamento (CEE) 2920/93 de la Comisión, de 22 de octubre de 1993, por el que se fija el coeficiente uniforme de reducción para determinar la cantidad de plátanos que debe asignarse a cada operador de las categorías A y B en el marco del contingente arancelario correspondiente al segundo semestre de 1993⁶²³. De hecho, recordaba que la Comisión no estaba formalmente habilitada para aprobar dicha norma de ejecución. No obstante el Tribunal, haciendo otra vez alarde de una flexibilidad interpretativa estimó que “según jurisprudencia reiterada, de la estructura del Tratado, en la que debe colocarse el artículo 155, así como de las exigencias de la práctica, resulta que el concepto de ejecución debe interpretarse en sentido amplio. Por ser la Comisión la única Institución capaz de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrarios y de actuar con la urgencia que requiera la situación, el Consejo puede verse llevado a concederle amplias facultades en este ámbito. Por consiguiente, los límites de estas facultades deben apreciarse especialmente en función de los objetivos generales esenciales de la organización del mercado”⁶²⁴.

Lo novedoso de esta sentencia es que hace una interpretación positiva de la delegación. De acuerdo al Tribunal “se desprende que la redacción del artículo 20 del Reglamento del Consejo no prohíbe a la Comisión adoptar las normas de desarrollo que, aunque no estén contempladas expresamente por esta disposición, requiera el buen funcionamiento del régimen de importación”. En otras palabras, al no estar prohibido, se entiende que está permitido. Podría considerarse que esta visión excede incluso la interpretación amplia de las facultades de ejecución que ostenta la Comisión en el ámbito de la Política Agrícola Común.

⁶²² Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1993, Parlamento Europeo contra Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas. Asuntos acumulados C-181/91 y C-248/91, aps. 19 y 20.

⁶²³ DO L 264 de 23.10.1993, p. 40.

⁶²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1995. Reino de los Países Bajos contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto C-478/93, aps. 30 a 33. La “jurisprudencia reiterada” a la que se refiere son Sentencia de 29 de junio de 1989, Vreugdenhil y otros, 22/88, Rec. p. 2049, apartado 16 y la Sentencia de 15 de mayo de 1984, Zuckerfabrik Franken, 121/83, Rec. p. 2039, apartado 13.

Bien es cierto que esta segunda sentencia es menos novedosa, porque si es cierto que en materia agrícola la jurisprudencia había sido siempre más laxa, pero en esta ocasión permitió a la Comisión actuar sin acto de base por motivos de practicidad y por ser la única que podía actuar de manera constante y urgente. Lo realmente novedoso es que aplicara estos mismos criterios a una partida presupuestaria (ayuda a Bangladesh) que se había adoptado sin acto de base y sin delegación previa por parte del Consejo.

Unos años más adelante, y fuera del ámbito de la PAC, el Tribunal también volvió a mostrarse flexible. En el Asunto *cp-Pharma Handels*⁶²⁵ un tribunal alemán planteó una cuestión prejudicial que tenía por objeto la validez del Reglamento (CE) n° 1873/2003, de la Comisión, de 24 de octubre de 2003, por el que se modificaba el anexo II del Reglamento (CEE) n° 2377/90, del Consejo, por el que se establece un procedimiento comunitario de fijación de los límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos de origen animal. El Tribunal nacional cuestionaba la legalidad del Reglamento de la Comisión del Reglamento de la Comisión, que tal vez había sido aprobado infringiendo el acto de base, puesto que éste no preveía la utilización de comités para la inclusión de nuevas sustancias⁶²⁶. El Tribunal de Justicia, sin embargo, consideró que “aunque es cierto que el artículo 3 del Reglamento n° 2377/90 no prevé expresamente la posibilidad de incluir una sustancia en su anexo II únicamente para algunas de sus modalidades de administración, dicha circunstancia no excluye...que la Comisión pueda, a pesar de ello, proceder a tal inclusión. Este enfoque puede parecer especialmente adecuado cuando...determinadas restricciones a las modalidades de administración de dicha sustancia permiten garantizar que la presencia de residuos en los tejidos animales no constituyen un riesgo para la salud pública, de manera que sería desproporcionada tal prohibición total de comercialización de dicha sustancia como consecuencia de su inclusión en el anexo IV del mismo Reglamento”.

En resumen, en alguna ocasión el Tribunal ha dado cobertura a la ejecución normativa de la Comisión sin habilitación expresa y, por ende, sin comités. Lo ha hecho siempre desde la excepcionalidad, y, en mi opinión, desde una perspectiva puntual y pragmática. Puede

⁶²⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 17 de julio de 2008, *cp-Pharma Handels GmbH* contra *Bundesrepublik Deutschland*, Asunto C-448/06. Asuntos similares pueden encontrarse en Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 2002, *Comisión de las Comunidades Europeas* contra *Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH* y *C. H. Boehringer Sohn*, Asunto C-32/00 P, en la cual se anuló la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, Asuntos acumulados T-125 y 152/96..

⁶²⁶ La sustancia activa progesterona, indicada en caso de “ninfomanía ocasionada por quistes foliculares”.

afirmarse que el asunto Köster es la regla general, para la cual se han permitido en situaciones puntuales, excepciones.

Límites del derecho sancionador en actos

La capacidad de la delegar competencias sancionadoras en la Comisión fue un tema que tuvo que dirimir la jurisprudencia⁶²⁷. La delegación en materia sancionadora estaba sujeta a los mismos límites, y, una vez más, como en la práctica totalidad de los aspectos colaterales de la comitología, tuvo que ser la jurisprudencia quien pudiera límites a este aspecto. En 1983 se planteó una cuestión prejudicial, sobre la validez del apartado 3 del artículo 6, del Reglamento 1880/83 de la Comisión, de 8 de julio de 1983, sobre una adjudicación permanente principal para la determinación de exacciones y/o de restituciones a la exportación de azúcar blanco. Este Reglamento ejecutivo determinaba un plazo para la emisión de un certificado de exportación, que, en caso de no presentarlo, conllevaría la pérdida de la fianza. El juez nacional que remitió la cuestión prejudicial se cuestionó si esta sanción respetaba el principio de proporcionalidad, puesto que el incumplimiento del deber general de exportación que se establecía en el Reglamento de base⁶²⁸ conllevaba la misma sanción. La Sentencia, dictada en 1985 fijó los límites ciertos límites de la posibilidad sancionadora de los actos ejecutivos de la Comisión.

Según el Tribunal⁶²⁹, para poder determinar si una disposición de Derecho comunitario se ajustaba al **principio de proporcionalidad**, era importante comprobar si los medios que

⁶²⁷ Debe recordarse que de acuerdo al artículo 172 TCEE (229 TCE y 261 TFUE) “Los reglamentos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, y por el Consejo en virtud de las disposiciones del presente Tratado podrán atribuir al Tribunal de Justicia una competencia jurisdiccional plena respecto de las sanciones previstas en dichos reglamentos”. La capacidad para imponer sanciones por los Estados miembros para la correcta aplicación del derecho comunitario fue ratificado por la jurisprudencia en el asunto 50/76 “the answer to be given to the national court must therefore be that in the absence of any provision in the community rules providing for specific sanctions to be imposed on individuals for a failure to observe those rules, the member states are competent to adopt such sanctions as appear to them to be appropriate” Sentencia 2 febrero 1977, Amsterdam Bulb BV v Produktschap voor Siergewassen (ap. 33).

⁶²⁸ DOL 1 julio 1981, núm. 177, pág. 4. Según el artículo 13, “Toda importación en la Comunidad o exportación fuera de ella ... estará supeditada a la presentación de un certificado de importación o de exportación expedido por los Estados miembros a todo interesado que lo solicitare ... la expedición del certificado quedará supeditada a la prestación de una fianza como garantía del compromiso de importar o de exportar durante el período de validez del certificado; la fianza se perderá total o parcialmente de no efectuarse la operación en dicho plazo o si sólo se efectuare en parte”. El Reglamento 1881/83 de la Comisión disponía que la fianza se perdería en caso de no presentar el Certificado, es decir, la misma pena en caso de no realizar la operación en si misma.

⁶²⁹ Véase la Sentencia 24 septiembre 1984, Asunto 181/84, The Queen, ex parte E. D. & F. Man (Sugar) Ltd contre Intervention Board for Agricultural Produce (IBAP), Rec. 1985, pág. 2889. Las traducciones son mías.

aplicaba eran convenientes y necesarios para alcanzar el objetivo que se perseguía⁶³⁰. A este respecto, cuando una normativa comunitaria establecía una distinción entre una obligación principal, cuya realización era necesaria para lograr el objetivo contemplado, y una obligación secundaria, de carácter esencialmente administrativo, no podía, sin desviarse del principio de proporcionalidad, sancionar tan severamente la ignorancia de la obligación secundaria como la de la obligación principal. En el caso concreto que le ocupaba, si la obligación, para los adjudicatarios en el marco del sistema de adjudicación permanente para la determinación de exacciones y/o restituciones a la exportación de azúcar blanco del Reglamento 1880/83, de pedir en un breve plazo un certificado de exportación presentaba “una determinada utilidad administrativa para la Comisión, no se podría, sin embargo, admitir que esta obligación tenga la misma importancia que la obligación de exportar que sigue siendo la finalidad esencial de la normativa comunitaria en cuestión”.

La Sentencia era muy clara y concisa, “el apartado 3 del artículo 6, del Reglamento 1880/83 no es válido en cuanto sanciona con la pérdida total de la fianza, el incumplimiento del plazo impuesto para la presentación de las solicitudes de certificado de exportación. Tal sanción, que afecta una violación claramente menos grave que la del incumplimiento de la obligación principal, que la propia fianza está destinada a garantizar, es, en efecto, demasiado rigurosa con relación a la función de buena gestión administrativa que puede reconocerse al sistema de certificados de exportación”. La conclusión es clara, la infracción de una de las obligaciones del acto de ejecución nunca puede equipararse a la sanción impuesta para el supuesto de incumplimiento de una de las obligaciones del acto de base. Todo ello, sobre la base del principio de proporcionalidad⁶³¹. Evidentemente, si las medidas de aplicación de la Comisión, en lugar de complementar, son incompatibles con las medidas parciales de aplicación adoptadas anteriormente por el Consejo, la Comisión no habrá ejercido conforme a Derecho sus competencias de aplicación y habrá ejercido dichas competencias de manera incompatible con otras normas adoptadas por el Consejo.

⁶³⁰ Véase Catherine Hageneau-Moizard, *Sanction Nationale du droit communautaire (L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*. Sous la direction de : Jacqueline Dutheil de la Rochère, Bruylant 2009), pág. 211.

⁶³¹ Véase el asunto C-22/88, *Vreugdenhil/Minister van Landbouw en Visserij*, en el punto 36, el Tribunal de Justicia declaró que la Comisión se había excedido en su aplicación del Reglamento (CEE) nº 754/76 del Consejo, de 25 de marzo de 1976, relativo al régimen arancelario aplicable a las mercancías de retorno al territorio aduanero de la Comunidad (DO L 2 abril 1976, núm. 89, p. 1). Con objeto de combatir el fraude, la Comisión había dispuesto que las mercancías procedentes de intervención serían excluidas del régimen de retorno. No obstante, el Tribunal de Justicia consideró que las medidas adoptadas por la Comisión eran incompatibles con el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento del Consejo, cuyo alcance no podía alterar la Comisión (véase el apartado 20 de la sentencia).

Hay que señalar, que según la jurisprudencia citada, para delegar en la Comisión la facultad de establecer sanciones, basta una norma de habilitación redactada en términos generales. En efecto, cuando el Consejo ha fijado en un Reglamento de base las normas esenciales de la materia regulada, puede delegar en la Comisión la facultad general de adoptar las modalidades de aplicación sin tener que precisar los elementos esenciales de las competencias delegadas. Incluso la jurisprudencia ha elevado esto a la categoría de “principio”⁶³², poniendo como único límite, al constituir un acto de Derecho derivado, esta Decisión no puede añadir nada a las normas del Tratado, que no obligan al Consejo a precisar los elementos esenciales de las competencias de ejecución delegadas en la Comisión.

En 1988 el Tribunal ratificó dicha facultad, sin entrar demasiado en el fondo, simplemente valoró que dichas facultades se encontraban implícitamente reconocidas en el acto de base⁶³³. En primer lugar la capacidad sancionadora debe englobarse en que “el concepto de ejecución debe interpretarse en sentido amplio. Por ser la Comisión la única Institución capaz de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrarios y de actuar con la urgencia que requiera la situación, el Consejo puede verse llevado a concederle amplias facultades en este ámbito. Por consiguiente, los límites de estas facultades deben apreciarse especialmente en función de los objetivos generales esenciales de la organización del mercado”⁶³⁴. El Abogado General Lenz interpretó esta sentencia considerando que “constituye habilitación suficiente cualquier relación, **aunque sea indirecta**, entre el Reglamento de ejecución aprobado por la Comisión y el Reglamento de base del Consejo”⁶³⁵.

⁶³² “*Este principio* no puede quedar puesto en entredicho por la Decisión 87/373 del Consejo, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión” (Asunto C-240/90, ap. 42).

⁶³³ Case C-345/88, Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 18 January 1990. - Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft v Butterabsatz Osnabrück-Emsland eG. Vera p. 10 “As there is nothing in the documents before the Court to show that in setting up this monitoring system the Commission went beyond what is necessary to ensure the smooth operation of the aid scheme, it must be concluded that the Commission did not exceed the powers conferred on it”.

⁶³⁴ Sentencia de 25 de junio de 1997, Italia/Comisión (C-285/94, Rec. p. I-3519), ap. 22. A este respecto, véanse también las sentencias de 30 de octubre de 1975, Rey Soda (23/75, Rec. p. 1279), apartados 10 y 11; de 11 de marzo de 1987, Rau/Comisión (asuntos acumulados 279/84, 280/84 y 285/84, Rec. p. 1069 denominados “*mantequilla de navidad*”), apartado 14, y de 8 de junio de 1989, Association générale des producteurs de blé (167/88, Rec. p. 1653), apartado 15 (recopilado en Conclusiones de Abogado General en Asunto C-356/97).

⁶³⁵ Ap. 13 de las Conclusiones del Abogado General Lenz presentadas el 21 de octubre de 1987. - Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Comisión de las Comunidades Europeas, asunto C-61/86. Además, el Abogado General interpretaba que (ap. 12) “al disponer el artículo 155 del Tratado que la Comisión ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas, se desprende del sistema general del Tratado, en el que debe ser incardinado, así como de las exigencias de la práctica, que el concepto de ejecución debe interpretarse en sentido amplio; que al ser la Comisión la única que está en condiciones de controlar de manera constante y atentamente la evolución de los mercados agrícolas y de actuar

No obstante, en la Sentencia de 27 de octubre de 1992⁶³⁶ el Tribunal de Justicia estimó que había que hacer una distinción entre lo esencial de la norma, que debe reservarse a la competencia del Consejo (y el Parlamento) actuando como legislador y la ejecución de la misma, que pueden ser objeto de delegación a la Comisión. Continúa exponiendo que “las sanciones...están destinadas a garantizar tales objetivos asegurando la buena gestión económica de los fondos comunitarios destinados a su consecución” y que “la inclusión de la facultad sancionadora en las competencias de ejecución ya ha sido admitido por este Tribunal de Justicia en la Sentencia Köster”. En el supuesto concreto de la Sentencia el Tribunal falló en contra de las pretensiones alemanas al considerar que en ningún momento se había excedido del marco de ejecución de los principios establecidos en el acto de base y que “puesto que el Consejo no se la ha reservado, esta competencia puede ser objeto de delegación a la Comisión⁶³⁷”. En efecto, la capacidad sancionadora de la Comisión está estrechamente ligada al principio de ejecución uniforme y eficaz del derecho europeo⁶³⁸.

Esta misma línea fue ratificada por el Tribunal cinco años más tarde⁶³⁹ al afirmar que “si el artículo 43, apartado 2, párrafo tercero, del Tratado atribuye, en principio, competencia al Consejo para adoptar, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, las normas relativas a las organizaciones comunes de mercado, los artículos 145 y 155 del Tratado CE (artículo 211 CE) permiten además al Consejo atribuir a la Comisión, en los actos que adopte, las competencias de ejecución de las normas adoptadas por él. No obstante, el artículo 145 establece que el Consejo podrá reservarse, en casos específicos, el ejercicio de

con la urgencia que requiere la situación, en el campo de la política agraria común, el Consejo puede sentirse movido a conferir a la Comisión amplias facultades de apreciación y de acción; que, por otra parte, lo dispuesto en el citado artículo 155 autoriza al Consejo a determinar las modalidades eventuales a las que él mismo supedita el ejercicio por la Comisión de las facultades que ésta tiene atribuidas; que, cuando las facultades otorgadas a la Comisión deban ser ejercidas según el procedimiento llamado “del Comité de Gestión”, tal mecanismo permite al Consejo atribuir a la Comisión una competencia de ejecución de considerable magnitud, sin perjuicio de reservarse la posibilidad de intervenir, en su caso”

⁶³⁶ Sentencia TJCE 27 octubre 1992, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-240/90, Rec. I-5383 (Aps. 31 a 38).

⁶³⁷ Véase ap. 39.

⁶³⁸ Véase Conclusiones de la Abogado general Kokott en Asunto C-196/13, ap. 148 “Corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, fijar la multa coercitiva de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. En el marco de la apreciación del Tribunal de Justicia, los criterios de base que deben tomarse en consideración para garantizar la naturaleza coercitiva de la multa con vistas a la *aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión* son, en principio, la duración de la infracción, su gravedad y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate”.

⁶³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 6 de julio de 2000. *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG* contra *Hauptzollamt Lindau*. Petición de decisión prejudicial: *Finanzgericht München* Asunto C-356/97.

tales competencias”. Como recordaba el Abogado General en este mismo asunto (citando el asunto C-240/90) “las medidas consistentes en establecer sanciones [...] no exceden del marco de ejecución de los principios establecidos en los Reglamentos de base y [...] puesto que el Consejo no se la ha reservado, esta competencia puede ser objeto de delegación a la Comisión”.

Incluso cuando las competencias sancionadoras no fueran expresamente mencionadas en el acto de base, la Comisión estaba facultada a ejercer las medidas de ejecución. Es lo que interpretó, de nuevo el Tribunal en el asunto Hopermann, cuando concluyó que “aunque el apartado 1 del artículo 18 del Reglamento n° 2192/82⁶⁴⁰, en su versión modificada por el Reglamento n° 3322/82, no mencione ni la existencia ni la naturaleza de las sanciones que puedan imponerse en caso de incumplimiento del plazo establecido, hay que considerar que, no obstante, del contexto general en que se inserta este precepto resulta que la consecuencia del incumplimiento del plazo citado sólo puede ser la privación del derecho a la ayuda”⁶⁴¹. El Tribunal ratificaba la imposición de sanciones, aun cuando no estaba prevista en el acto de base, era “esencial” para el propio funcionamiento del sistema.

En resumen, la jurisprudencia afirmó que la delegación en favor de la Comisión de competencias de aplicación podía incluir la facultad de establecer sanciones en caso de incumplimiento de obligaciones comunitarias y que, de hecho, la Comisión estaba facultada, en principio, para ejercer sus competencias de aplicación estableciendo semejantes sanciones, y, por consiguiente, el Consejo podía delegar en favor de la Comisión la competencia de adoptar disposiciones que impongan sanciones necesarias para la aplicación adecuada de un Reglamento del Consejo. Además, como en el resto de competencias delegadas, nada impedía al Consejo salvaguardar sus propias competencias, bien reservándose el derecho a ejercitar las competencias de aplicación él mismo, o bien seleccionando un procedimiento de comité apropiado. Además, el Consejo podía imponer a las competencias de la Comisión todas las limitaciones apropiadas especificando los elementos esenciales de tales competencias.

La comitología se expande al Espacio Económico Europeo

⁶⁴⁰ DO L 233 de 07/08/1982, p. 5.

⁶⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 2 de mayo de 1990. Oberhausener Kraftfutterwerk Wilhelm Hopermann GmbH contra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Asunto C-357/88.

La consolidación del sistema provocó su expansión hacia otra organización, muy próxima a la Unión Europea, el Espacio Económico Europeo. Entiendo que es importante adentrarnos brevemente en esta materia en orden cronológico, puesto que nos ofrece otra visión sobre el impacto que este método de decisión en otros ámbitos más allá de la UE.

Existen dos vertientes para el análisis de la comitología en el Espacio Económico Europeo. Por un lado, la participación de los Estados no miembros de la UE, es decir, Islandia, Noruega y Liechtenstein (denominados AELC-3) en los comités existentes en la UE. Por otro lado, aunque resulte sorprendente, el sistema de comités no es exclusivo de la UE; puesto que el EEE lo ha extrapolado e instaurado como veremos en este apartado.

En lo concerniente a la **participación de la EEE en los comités**, debemos señalar el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo firmado el 13 de diciembre de 1993⁶⁴², el cual incluía un artículo 100 según el cual “la Comisión de las CE garantizará que los expertos de los Estados de la AELC tengan una participación tan amplia como sea posible, según los sectores de que se trate, en la fase de preparación de los proyectos de medidas que se presentarán posteriormente a los comités que asisten a la Comisión de las CE en el ejercicio de sus poderes ejecutivos. A este respecto, al elaborar proyectos de medidas, la Comisión de las CE consultará a los expertos de los Estados de la AELC sobre las mismas bases que utiliza para consultar a los expertos de los Estados miembros de las CE” ... “En caso de que se someta un asunto al Consejo de las Comunidades Europeas con arreglo al procedimiento aplicable al comité de que se trate, la Comisión de las CE transmitirá al Consejo de las Comunidades Europeas las opiniones de los expertos de los Estados de la AELC”⁶⁴³.

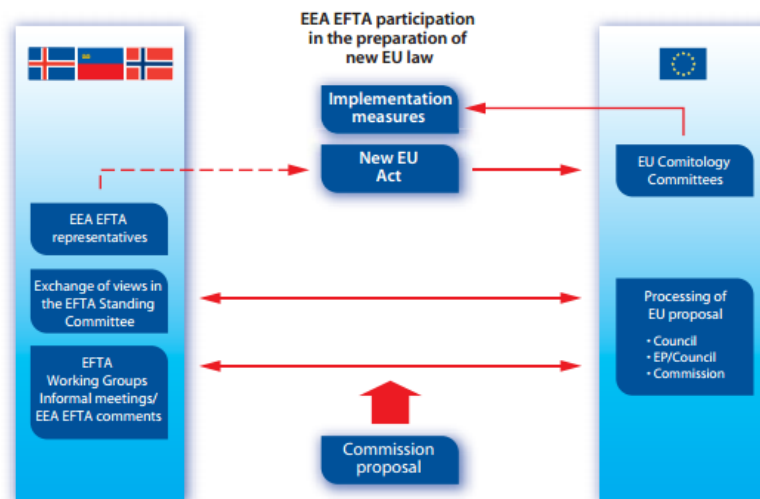
Además, en una declaración anexa “la Comisión de las Comunidades Europeas confirma que, en la aplicación de los principios establecidos en el artículo 100, se entenderá que cada Estado de la AELC designará sus propios expertos. Éstos participarán en igualdad de condiciones junto con expertos nacionales de los Estados miembros de las CE, en las tareas preparatorias de las reuniones de los comités de las CE con competencias relativas al acervo en cuestión. La

⁶⁴² DO L 1 de 3.1.1994, p. 3.

⁶⁴³ Vidar Bjornstad and Markus Ferber, *Report and Resolution on EC comitology and the EEA*, M/20/R/029, 21 June 2001, Brussels.

Comisión de las CE proseguirá las consultas mientras lo considere necesario, hasta que presente su propuesta en una reunión oficial”⁶⁴⁴.

En documentos oficiales, los países del AELC-3 agradecían la posibilidad de poder asistir como observadores a las reuniones de los comités, puesto que si bien no podían votar, se les brindaba una ocasión excelente para conocer más de cerca la situación de varios países, y también para explicar de una manera más cercana la situación de los países AELC, y en cierta manera influenciar en la decisión final. Además, medidas relevantes aprobadas mediante estos procedimientos debían de ser aplicadas por estos países, que gracias a su asistencia en estos comités, podían comprender mucho mejor antes de su entrada y vigor y establecer los mecanismos para su adaptación.



Cuadro 6. “Decision shaping in the European Economic Area”⁶⁴⁵

La práctica los primeros años demostró que la situación era bastante positiva y no mostraba mayores complicaciones a la hora de implementar el recién mencionado artículo. De hecho, la propia AELC reconocía que la Comisión invitaba a los miembros no comunitarios a las reuniones, de las que sólo se levantaban cuando se procedía a la votación⁶⁴⁶. Así, por ejemplo, durante el año 2000 los miembros de la AELC fueron invitados a participar en 120 comités, si bien, este es un dato que no se reflejaba en el listado de comités publicado por la Comisión ese año, que no mencionaba la presencia de estos países. El informe de la AELC cita tan sólo

⁶⁴⁴ Johanna Jonsdottir, *Europeanization and the European Economic Area; Iceland’s participation in the EU’s policy process*, Johanna Jonsdottir, Routledge, 2013, pág. 45.

⁶⁴⁵ EFTA Bulletin, 1-2009, March, pág. 17.

⁶⁴⁶ Report and Resolution on EC comitology and the EEA, Vidar Bjornstad and Markus Ferber, M/20/R/029, 21 June 2001, Brussels.

dos ocasiones en las que no se permitió la presencia en reuniones de comités en el periodo que va desde 1994 a 2001, a los que pueden añadirse las quejas de Islandia en 2002 por haber sido excluidos de comités relevantes en temas de salud pública o salud laboral. En el año 2005 los AELC-3 tenían acceso a 108 de un total de 250 comités de comitología⁶⁴⁷.

Por otro lado, **el EEE extrapoló e incorporó el sistema comitológico a su actividad legislativa**. El artículo 3 del Protocolo 1 del Acuerdo sobre Vigilancia y Jurisdicción encomienda al Órgano de Vigilancia de la AELC determinadas funciones que la Comisión Europea lleva a cabo dentro de la Unión Europea; la Comisión Europea, al realizar algunas de estas funciones, tiene que seguir determinados procedimientos para el ejercicio de sus competencias de ejecución. Por este motivo, el 10 de enero de 1994 se aprobó la Decisión del Comité Permanente de los Estados AELC 3/94/CP, por la que establecían los procedimientos para los comités que asisten al Órgano de vigilancia de la AELC en el desempeño de sus funciones con arreglo al artículo 1 del Protocolo 1 del Acuerdo entre los Estados AELC relativo a la creación de un Órgano de vigilancia y de un Tribunal de justicia⁶⁴⁸. La Decisión extrapolaba los Procedimientos I, II y III de la Decisión de 1987 al ámbito de la AELC. Los procedimientos consultivos y de gestión (con sus dos variantes) mantenían un paralelismo casi absoluto, mientras que en el de reglamentación, la Decisión AELC eliminaba la variante b) de la Decisión de 1987.

La Decisión de 1994 se mantendrá inalterada hasta el 2012, es decir, no habrá alineamiento con la segunda Decisión de comitología. Así, el Comité Permanente aprobó la Decisión 3/2012/SC, de 26 de octubre de 2012, por la que se establecieron los procedimientos para los comités que “asisten al Órgano de Vigilancia de la AELC en el desempeño de sus funciones con arreglo al artículo 3 del Protocolo 1 del Acuerdo entre los Estados de la AELC relativo a la creación de un Órgano de Vigilancia y de un Tribunal de Justicia”⁶⁴⁹. Así, “el Órgano de Vigilancia de la AELC estará asistido por un comité compuesto por representantes de los Estados de la AELC”. Los procedimientos a seguir para la aprobación de medidas por el órgano de vigilancia se denominan “consultivo” o “examen”, y existe comité de apelación. Incluso establece disposiciones transitorias para adaptar los procedimientos existentes. Las

⁶⁴⁷ Jóhanna Jónsdóttir, *Can Iceland influence EU decision making?* Paper presented at the ECPR Standing Group on the European Union, Fourth Pan-European Conference on EU Politics, Riga, Latvia, 25 to 27 September 2008, pág. 11.

⁶⁴⁸ Diario Oficial n° L 85 de 30/03/1994 p. 77

⁶⁴⁹ Diario Oficial n° L 36 de 07/02/2013, p. 5

diferencias hay que encontrarlas en la simplificación del procedimiento de examen, la eliminación de criterios de elección o la escasa transparencia de los trabajos (la única obligación en “informar anualmente sobre el trabajo de los comités”⁶⁵⁰).

Desde el periodo que va de 1994 a 2012, la AELC creó 29 comités permanentes (las decisiones de creación nunca se publicaron en el Diario Oficial). Muchos de ellos fueron declarados obsoletos en 2012, año en el que designaron un total de 21 comités en diversas áreas que actuarían de conformidad a lo establecido en la Decisión 3/2012/SC descrita anteriormente. Todos ellos llevan el acrónimo “AELC” para diferenciarse de otros comités, puesto que la nomenclatura es idéntica (por ejemplo “Comité veterinario y fitosanitario AELC” o “Comité de servicios financieros AELC”)⁶⁵¹.

Ejecución en materia agraria y un ejemplo práctico sobre la relevancia de la Comitología: la crisis de las “vacas locas”

Ya se ha señalado anteriormente que la jurisprudencia había reconocido una especial competencia ejecutiva de la Comisión en materia agrícola. Incluso repitiendo la misma expresión, reiterada jurisprudencia señalaba que de la estructura del Tratado en la que debía colocarse el artículo 155, así como de las exigencias de la práctica “resulta que debe interpretarse en sentido amplio el concepto de ejecución. Por ser la Comisión la única institución capaz de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrarios y de actuar con la urgencia que requiera la situación, el Consejo puede verse llevado a concederle amplias facultades en este dominio. Por consiguiente, deben apreciarse los límites de estas facultades, especialmente en función de los objetivos generales esenciales de la organización del mercado”⁶⁵². Además, era tajante a la hora de afirmar que sólo cabía reconocer tal interpretación amplia de las facultades, que no plenas, de la Comisión en el

⁶⁵⁰ Andrew Evans, *The Integration of the European Community and Third States in Europe: A legal analysis*, Clarendon Press Oxford, 1996, pág. 321.

⁶⁵¹ Decisión del comité permanente de los estados de la AELC 4/2012/SC, de 26 de octubre de 2012, por la que se designan comités para ayudar al Órgano de Vigilancia de la AELC en el desempeño de sus funciones con arreglo al artículo 3 del Protocolo 1 del Acuerdo entre los Estados de la AELC sobre el establecimiento de un Órgano de Vigilancia y un Tribunal de Justicia, y se derogan algunas decisiones del Comité Permanente

⁶⁵² Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 29 de junio de 1989. *Industrie- en Handelsovernemij Vreugdenhil BV y Gijs van der Kolk - Douane Expeditie BV contra Minister van Landbouw en Visserij*. Asunto 22/88, ap. 16 (ya citada). Ver también, entre otras (ya citadas), *Rey Soda (C-23/75)* ap. 11, *Walter Rau Lebensmittelwerke (Asuntos acumulados C-279, 280, 285 Y 286/84)*, ap. 34 o *AGPB v. ONIC (C-167/88)*, ap. 15.

propio marco de las normativas de los mercados agrarios. Fuera de ese ámbito, el Tribunal no era tan flexible⁶⁵³.

1996 fue un año trágico para la Política Agrícola Común, y en particular para el Reino Unido que se vio envuelto en el escándalo de las “vacas locas” o encefalopatía espongiforme bovina. Una vez que quedó demostrado que dicha enfermedad animal podía tener relación directa con la enfermedad llamada “Jacob-Kreutzfeld” la Comisión decidió imponer un embargo de todos los productos de vacuno al Reino Unido. Todo ello lo podía hacer en virtud de las Directivas 1989/662/CEE, de 11 de diciembre⁶⁵⁴, y 1990/425/CEE, de 26 de junio⁶⁵⁵, ambas sobre controles veterinarios aplicables en los intercambios de animales vivos y productos, las cuales facultaban a la Comisión a establecer embargos en este tipo de situaciones, aunque debían ser aprobados mediante un sistema de comités, en concreto por el Comité Veterinario Permanente, que funcionaba mediante el procedimiento de reglamentación (antiguo procedimiento III b). La Comisión propuso el embargo en la reunión que sostuvo en el seno de este comité el 26 de marzo de 1996, logrando la aprobación del mismo, es decir, de los representantes de los Estados miembros⁶⁵⁶.

⁶⁵³ En el mismo asunto C-22/88, el Abogado General Van Gerven se mostró contrario a esta interpretación del Tribunal y de hecho, abogaba por una interpretación flexible en otras políticas, si bien su criterio no fue seguido por el Tribunal (nunca lo ha sido). Insistía en que (ap. 11) “En este **conflicto entre objetivos y entre competencias** para alcanzar dichos objetivos, **en mi opinión, se debe dar prioridad al primer objetivo** y ello por las siguientes razones. Por importante que sea el segundo objetivo, el primero, a saber, la escrupulosa gestión de los fondos comunitarios, me parece aún más importante por afectar directamente al interés general. Las posibilidades, que la Comisión ha señalado, de utilización inapropiada del régimen de “mercancías de retorno” por lo que afecta a las mercancías procedentes de las existencias de intervención, me parecen suficientemente reales como para justificar la intervención de la Comisión. La Comisión recibe directamente la competencia para ello de su competencia de ejecución, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce que es amplia en materia de organizaciones comunes de mercados agrarios y, especialmente, en materia de control de la utilización y del destino de los productos procedentes de la intervención. A ello **no obsta que la Comisión haya usado esta competencia de manera un tanto artificial**, dando la impresión, según la formulación del apartado 2 del artículo 13 bis, de haber introducido una modificación en la letra b) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 754/76 del Consejo, pues en el preámbulo de este Reglamento también se reconoce la necesidad de evitar cualquier especulación al adoptar el régimen de “mercancías de retorno” (véase el punto 2 anterior). A este respecto, me parece plausible que la Comisión considerase que la negativa de principio a conceder la franquicia de la exacción reguladora agraria a mercancías que habían dado lugar al cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para la concesión de restituciones o de otras cantidades se estableció con carácter de ejemplo, y que pudiera hacer uso de su competencia en materia de mercancías de intervención para llenar, según el mismo razonamiento, una laguna existente en el régimen de “mercancías de retorno”.

⁶⁵⁴ DO L 395, de 30 de diciembre 1989, pág. 13, rectificado en DO L 151/1990, de 9 de junio.

⁶⁵⁵ DO L 224, de 18 de agosto 1990, pág. 29.

⁶⁵⁶ La Comisión adoptó el embargo mediante Decisión 96/239/CE, de 27 de marzo (DO L 78, de 28 de marzo 1996, pág. 47), sobre medidas de emergencia en materia de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina. El embargo afectaba a los bovinos vivos, su esperma y sus embriones, carne de los mismos y harinas de huesos. Tiene relevancia el artículo 3 el cual obliga al Reino Unido a presentar un informe sobre la aplicación de medidas adoptadas para la erradicación de dicha enfermedad, gracias al cual el Reino Unido pudo convencer a la Comisión para que suavizara el embargo apenas dos meses más tarde.

Al poco tiempo, y como puede resultar lógico, el Reino Unido comenzó a presionar a la Comisión para que levantara el embargo, por lo menos parcialmente. La Comisión cedió ante tales presiones y dos meses más tarde propuso el levantamiento del embargo, aunque fue incapaz de lograr para ello el apoyo del Comité Veterinario Permanente. De acuerdo a lo explicado anteriormente, cuando un comité ejerce su labor mediante un procedimiento de reglamentación y rechaza el proyecto de medidas propuesto por la Comisión, ésta debe presentar su propuesta directamente al Consejo, cosa que hizo la Comisión en el supuesto que estoy exponiendo. El Consejo se reunió los días 3 y 4 de junio y los ministros de agricultura fueron incapaces de lograr ningún acuerdo sobre el tema, es decir, no lograron reunir mayorías ni para aceptar ni para rechazar, y de acuerdo al procedimiento de reglamentación en caso de ausencia de dictamen del Consejo la Comisión podía adoptar la propuesta de medidas, algo que hizo mediante la Decisión 96/352, de 12 de junio⁶⁵⁷. Esta Decisión levantó el embargo de algunos productos, tales como el esperma, la gelatina y el sebo, aunque tal y como señala su último considerando: “Considerando, no obstante, que el Consejo no ha adoptado medidas en el plazo establecido; que el Consejo no se ha pronunciado contra las medidas propuestas por mayoría simple dentro del mismo plazo; que por consiguiente, corresponde a la Comisión adoptar dichas medidas”.

No se ha mencionado hasta el momento otro comité que fue bastante protagonista en esta historia, el Comité Científico Veterinario, creado mediante Decisión 1981/651/CEE, de 30 de julio⁶⁵⁸. La Comisión también consultó a este organismo, aunque la consulta no fue preceptiva, puesto que los comités científicos nada tienen que ver con la comitología al ser nombrados por la Comisión y al tener como función principal el asesoramiento, y jamás el control⁶⁵⁹. A raíz de este polémico asunto la comitología adquirió una notoriedad pública

⁶⁵⁷ DO L 139, de 12 de junio 1996, pág. 17. El Parlamento Europeo mostró su rechazo ante semejante procedimiento mediante la Resolución de 6 de junio de 1996 (DO C 181, de 24 de junio 1996, pág. 47).

⁶⁵⁸ DO L 233, de 19 de agosto 1981, pág. 32. Esta Decisión fue derogada en 1997, por la Decisión 1997/579/CE, de 23 de julio, mencionada en la introducción del presente capítulo, al hacer mención a los comités científicos.

⁶⁵⁹ No obstante, en alguna ocasión el Tribunal ha anulado un acto de la Comisión por no haber esperado el dictamen de un Comité Científico, cuando este era obligatorio. Ver por ejemplo la Sentencia de 25 enero 1994 Angelopharm GmbH contra Freie Hansestadt Hamburg (asunto C-212/91) la cual anula ciertos preceptos de la Directiva 90/121/CEE de la Comisión sobre productos científicos, por no haber consultado el Comité Científico de Cosmología que supone que el “procedimiento de adopción de la Duodécima Directiva adolece, por tanto, de una irregularidad esencial, que puede originar la invalidez de la Directiva” (ap. 41).

importante, tal vez sin precedentes, y, hay quien considera que fue el detonante para la posterior reforma de la comitología en 1999⁶⁶⁰.

Según Schäfer, este ejemplo ilustra por un lado el poder de la Comisión en la ejecución normativa. A no ser que se enfrente a la mayoría de miembros de Consejo, sobre todo en el procedimiento III.b, puede salirse con la suya. Por tanto, sólo produce el efecto de “safety net” para los Estados si son capaces de aunar una mayoría suficiente. Por otro lado, este autor llega a una conclusión inapelable: gracias a la comitología “la responsabilidad de alcanzar una decisión es compartida entre el Consejo y la Comisión”, quedando el Parlamento excluido completamente, a pesar de su papel de colegislador. En el caso de las vacas locas la Comisión pudo aprobar una polémica medida sin contar con el visto bueno ni del Consejo, ni del Parlamento.

Anulación del acto de base, ¿anula el de ejecución?

Hay que recordar que jurisprudencia muy antigua ya estableció que “La irregularidad de la Decisión general en la que se basa una Decisión individual provoca inevitablemente la anulación de la Decisión individual” (véase ap. 2 de la Sentencia Meroni, Asunto C-9/56). El Reglamento (CEE) 2294/92 de la Comisión, de 31 de julio de 1992, estableció disposiciones de aplicación del régimen de apoyo a los productores de semillas oleaginosas⁶⁶¹. Dichas medidas establecían unas medidas compensatorias a agricultores, pero, con determinadas limitaciones, entre las cuales se encontraba una fecha concreta de siembra. Dichas fechas se encontraban establecidas en el acto de base, es decir en el Reglamento (CEE) 1765/92, del Consejo⁶⁶². Por este motivo, Grecia trató de anular el acto de base, y con ello, se daba por sentado, el acto de aplicación.

Para ello utilizó todos los argumentos posibles, falta de motivación, violación del principio de no discriminación, infracción del artículo 39 del Tratado, violación del principio de confianza legítima y violación del principio de preferencia comunitaria. El Tribunal fue desechando

⁶⁶⁰ Véase “The BSE Crisis and The European Parliament; “EU Committees...”, Graham Chambers, op. cit. y “Linking Member State and European Administration; Delegated Legislation and the Role...”, Günther Schäfer, op. cit.

⁶⁶¹ DO L 221 de 06.08.1992, p. 22.

⁶⁶² DO L 181 de 01.07.1992, p. 12.

todos y cada uno de ellos y desestimó la demanda, por lo que se perdió una buena oportunidad para disipar dudas de qué hubiera acontecido con el acto delegado en caso de haberse anulado el acto de base⁶⁶³. Lo que sí dejó claro es que aquellos motivos invocados para anular un acto de base previamente desestimados, no pueden ser invocados para anular un acto ejecutivo (“al no estar fundados cuando se dirigen contra el Reglamento de base, tampoco pueden estarlo cuando se invocan contra el Reglamento de aplicación”⁶⁶⁴).

Efecto parecido podía producirse cuando el Consejo adoptara decisiones con una base jurídica errónea. De nuevo la jurisprudencia entendía que en el marco del sistema de competencias de la Comunidad, la elección de la base jurídica de un acto debía fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos figuraban, en especial, la finalidad y el contenido del acto. Por ello, una simple práctica del Consejo no podía introducir excepciones a las normas del Tratado y, por consiguiente, no podía crear un precedente que vinculara a las Instituciones cuando, con carácter previo a la adopción de una medida, les correspondía determinar la base jurídica correcta a tal efecto. De todos modos, “para evitar una discontinuidad en las acciones ya iniciadas y por importantes motivos de seguridad jurídica, comparables a los que intervienen en caso de anulación de determinados Reglamentos, parece justificado que el Tribunal de Justicia ejerza la facultad que le reconoce expresamente el párrafo segundo del artículo 174 del Tratado en caso de anulación de un Reglamento y que decida mantener los efectos de las Decisiones de la Comisión ya adoptadas sobre la base de la Decisión anulada hasta que entre en vigor una Decisión adoptada sobre la base jurídica adecuada”⁶⁶⁵.

CIG de 1996 y propuesta de jerarquización de actos legislativos

Durante la Conferencia intergubernamental de 1996 se incluyó la comitología en la agenda. Por supuesto, tanto el Parlamento, como la Comisión emitieron sus opiniones al respecto. Pero es destacable el hecho de que durante el Consejo Europeo de 24 y 25 de junio en Corfú, se acordara la creación de un “Grupo de Reflexión” que examinaría el funcionamiento del

⁶⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1994. República Helénica contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-353/92.

⁶⁶⁴ Ap. 14.

⁶⁶⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 1996. - Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-271/94, aps. 14

sistema institucional comunitario y explorar las posibles mejoras que éste necesitara. El mandato incluía una reflexión sobre el procedimiento de co-decisión, sobre la posible jerarquización de los actos comunitarios⁶⁶⁶ y, expresamente, sobre la comitología⁶⁶⁷. Así las cosas, el 2 de junio de 1995, comenzó sus tareas dicho Grupo de Reflexión que fue presidido, por Carlos Westendorp, Secretario de Estado español para asuntos europeos. El 5 de diciembre del mismo año, el Grupo entrega al Consejo Europeo de Bruselas su informe final sobre los retos de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1996, a fin de adaptar a la Unión Europea a las realidades y a la próxima ampliación.

El *Grupo de Reflexión* de la CIG 1996 tuvo unos interesantes debates y fue acogido con gran “satisfacción” por Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995⁶⁶⁸. Tanto es así, que, en sus conclusiones decidió “lanzar la Conferencia Intergubernamental el 29 de Marzo de 1996 a fin de establecer las condiciones políticas e institucionales necesarias para adaptar la Unión Europea a las necesidades de hoy y de mañana, especialmente con vistas a la próxima ampliación”. En un primer momento, el Grupo eludió la responsabilidad de colocar la ejecución de normas dentro de las responsabilidades de la Comisión. Según el informe, la Comisión, “debía conservar sus tres funciones básicas: el fomento del interés común, el monopolio de la iniciativa legislativa y la custodia del derecho comunitario”. Parecía que, en un principio, la ejecución normativa no entraba dentro de las funciones básicas, aunque sí se mencionaba las mismas posteriormente como atribuciones de la Comisión⁶⁶⁹. No obstante, básicas o no, el Grupo de Reflexión dedicó un apartado específico a la ejecución de competencias.

⁶⁶⁶ No hay que olvidar que la Declaración nº 16 pedía que se examinara la cuestión de la introducción en el TUE de una jerarquía normativa.

⁶⁶⁷ “El Grupo de reflexión examinará y elaborará ideas sobre las disposiciones del Tratado de la Unión Europea que requieran una revisión y otras posibles mejoras con un espíritu democrático y abierto, basándose en la valoración que establezcan los informes acerca del funcionamiento del Tratado. Asimismo, y ante la perspectiva de la futura ampliación de la Unión, preparará opciones sobre las cuestiones institucionales expuestas en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas y en el Acuerdo de Ioannina (ponderación de los votos, umbral para las decisiones por mayoría cualificada, número de miembros de la Comisión y cualquier otra medida que se considere necesaria para facilitar la labor de las Instituciones y garantizar su funcionamiento eficaz ante la perspectiva de la ampliación).” Asimismo, el Consejo Europeo de Cannes, celebrado el 26 de junio de 1995 volvía a señalar como objetivo del Grupo de Reflexión el “aumentar la eficacia, el carácter democrático y la transparencia de las Instituciones para que puedan adaptarse a las necesidades de una Unión ampliada”.

⁶⁶⁸ Reflection Group on IGC: Final Report - 5/12/1995 (Westendorp Report).

⁶⁶⁹ Véase apartado 111. “Poderes de ejecución: Una amplia mayoría del Grupo se pronuncia a favor del mantenimiento del actual sistema de competencias, en el que la Comisión comparte los poderes de ejecución con el Consejo. Un miembro ha sugerido la idea de transferir poderes de ejecución de la Comisión a agencias especiales. Una amplia mayoría del Grupo considera que corresponde a la Comisión como órgano colegiado ejercer sus poderes en plena responsabilidad”. La mayoría abogaba por mantener el sistema.

El informe estableció una correspondencia total entre la jerarquía de normas y la comitología⁶⁷⁰, algo que no había sucedido en ningún otro informe hasta la fecha. Respecto a la jerarquía, el informe se limitó a constatar dos posturas, una favorable a la introducción de una jerarquía, y otra, contraria. Los favorables argumentaban que “el efecto de simplificación y transparencia de esta clasificación, permitiría identificar la aplicación de la subsidiariedad... las atribuciones de cada Institución serían más claras”⁶⁷¹. Los contrarios a este esquema no negaban “su claridad” pero rebatían su lógica, puesto que se inspiraba “en la separación de poderes del Estado”, y tal enfoque convertiría al Consejo “en una segunda Cámara legislativa y a la Comisión en el Ejecutivo europeo”. A su juicio, “la Unión tiene su naturaleza propia a la que corresponde una tipología, normativa característica: Reglamentos, Directivas, Decisiones y Recomendaciones”, y no tenía porqué inspirarse en la clásica división de poderes.

De acuerdo a las posiciones defendidas por unos y otros, el informe registraba tres “tendencias” respecto a los poderes de ejecución de la Comisión:

- Los partidarios de la jerarquía normativa resuelven este asunto atribuyendo la plena competencia a la Comisión, bajo el control del Consejo y del Parlamento Europeo, es decir, proponían borrar del mapa la comitología.
- Los contrarios a otorgar el poder ejecutivo a la Comisión, por entender que alteraría el equilibrio institucional, se muestran abiertos a considerar procedimientos simplificados que no desvirtúen las funciones ejecutivas que corresponden al Consejo, es decir, se limitaban a proponer la simplificación de los procedimientos para no minar el control del Consejo y evitar romper el equilibrio institucional⁶⁷².
- Pero el informe proponía una “opción intermedia”, ya que proponía “un procedimiento único en el que correspondería a la Comisión, tras consulta a los expertos nacionales, decidir la medida de ejecución bajo un poder de supervisión del Consejo y el PE, que podrían anular la medida y solicitar la aplicación de los procedimientos legislativos

⁶⁷⁰ Véase introducción al Capítulo 2, “Por acuerdos interinstitucionales entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión se han añadido al orden del día de la Conferencia las cuestiones relativas a la disciplina y al procedimiento presupuestarios, así como a la ejecución de las normas comunitarias (comitología)”.

⁶⁷¹ Véase apartado 126, “los Tratados se adoptarían por unanimidad del Consejo y ratificación de los Parlamentos nacionales, las leyes se aprobarían a propuesta de la Comisión por codecisión del Consejo y el Parlamento, y el Parlamento y la Comisión o los Estados miembros serían responsables de las disposiciones reglamentarias, esto último bajo el control del Consejo y el Parlamento”.

⁶⁷² Véase Haibach “The History of comitology ... op. Cit. Pág. 205.

ordinarios”⁶⁷³. Según “algún miembro”, debería bastar la oposición de una minoría de Estados en el Consejo para desautorizar la medida de ejecución. En cualquier caso, como los expertos eran bastante pesimistas respecto a la adopción de tal propuesta por los Estados miembros, eran unánimes al considerar urgente la reforma de los procedimientos establecidos en 1987 “que no soportarían una nueva ampliación”. Además, consideraban los expertos, la reforma de la Decisión de 1987, no requería ninguna reforma de los Tratados y proponían que se considerara su elaboración antes de la de la misma. Por último, también se propuso introducir “una serie normalizada de normas internas de procedimiento que se aplique a todos los comités”.

En todo caso, concluía el Grupo de Reflexión, “una amplia mayoría del Grupo se pronuncia a favor de simplificar la comitología actual, complicada y confusa hoy e insostenible tras la próxima ampliación”. Dicha revisión no requería de una reforma del Tratado. Veámos qué opinaban la Comisión y el Parlamento al respecto.

Opiniones previas de la Comisión y el Parlamento

La Comisión estimó, una vez más, “el sistema comunitario en materia de medidas de ejecución es complejo y poco transparente...los procedimientos de adopción de decisiones deberían definirse de manera más conforme a las responsabilidades de las instituciones”⁶⁷⁴. Se mostró especialmente contraria al procedimiento IIIb “que consideraba ilógica, puesto que podía llevar a la situación de que ninguna decisión fuera adoptada” (*contre filet*). Además, consideraba que la existencia de varios procedimientos solía obstaculizar la aprobación rápida de normativa marco, puesto que los debates sobre la elección de los mismos podían ralentizarse más de lo deseable. Como última crítica, la Comisión consideraba dichos procedimientos poco transparentes. A pesar de esto, la Comisión reconocía que a grandes rasgos el sistema funcionaba, y para demostrarlo aportaba unos datos interesantes⁶⁷⁵. Durante 1992-1995 estimaba que habían existido unos 200 comités, 30 de ellos con capacidad de

⁶⁷³ Véase informe de Grupo de Reflexión, en http://www.europarl.europa.eu/enlargement/cu/agreements/reflex1_es.htm, Messina 2 junio 1995, puntos 127 y 128.

⁶⁷⁴ COM (96) 90 final, Reforzar la Unión Política para Preparar la Ampliación. “... Esto quiere decir que la Comisión ha de desempeñar plenamente su papel de órgano ejecutivo, bajo el control de la autoridad legislativa”.

⁶⁷⁵ SEC (95) 731 final, 10 Mayo 1995, “Report on the operation of the Treaty on European Union”, pág. 40.

bloqueo. A pesar de ello, tan sólo en 6 ocasiones las decisiones habían sido devueltas al Consejo, y nunca se produjo el llamado *contre filet*, es decir, nunca llegó a no tomarse ninguna decisión⁶⁷⁶.

El *Parlamento* fue mucho más lejos al proponer que se suprimieran los tipos II y III, es decir, dejar únicamente el procedimiento consultivo⁶⁷⁷. A pesar de lo radical que pueda parecer, el Parlamento proponía acto seguido establecer el procedimiento para que tanto Consejo como él mismo tuvieran la oportunidad de rechazar el proyecto de medidas de la Comisión y proponer uno nuevo, es decir, por un lado solicitaba la eliminación de los procedimientos que más controlaban a la Comisión, pero por otro, pretendía un procedimiento que aunque llevara el nombre de “consultivo”, producía el mismo efecto.

Por último, en cuanto a la jerarquía de normas, en opinión del Parlamento Europeo, se hacía “necesario clarificar las fuentes de derecho mediante una jerarquización de actos”. Por otro lado, la codecisión debía ampliarse a toda la legislación y ésta, debía “ser objeto de votación por mayoría cualificada en el seno del Consejo”. Por último, “la Conferencia Intergubernamental debe simplificar el actual laberinto de procedimientos de comitología confiriendo la responsabilidad general para las medidas de aplicación a la Comisión (que puede recurrir a un comité consultivo para que la ayude en la elaboración de la medida, pero no a comités de los tipos 2 y 3, que deberían suprimirse). El Consejo y el Parlamento deben ser informados de las medidas propuestas y ambos deben disponer de la posibilidad de rechazar la decisión de la Comisión y de solicitar nuevas medidas de aplicación o el inicio de un procedimiento legislativo completo”⁶⁷⁸. En un único párrafo, el Parlamento proponía la supresión de los procedimientos de gestión y reglamentación, pero al mismo tiempo quería equipararse al Consejo a la hora de poder rechazar una propuesta de la Comisión ... ¿Acaso no era eso un procedimiento “tipo II y III”?

⁶⁷⁶ Aún más, la Comisión consideraba que era muy positivo que los funcionarios de los Estados miembros estuvieran presentes, puesto que ello facilitaría la implementación en los Estados miembros. “Furthermore, these procedures have the definite advantage of more closely involving national government departments; these bear most of the responsibility for applying Community measures in practice”.

⁶⁷⁷ Punto 21.6 “La Conferencia Intergubernamental debe simplificar el actual laberinto de procedimientos de comitología confiriendo la responsabilidad general para las medidas de aplicación a la Comisión (que puede recurrir a un comité consultivo para que la ayude en la elaboración de la medida, pero no a comités de los tipos 2 y 3, que deberían suprimirse)”. Resolución 13 marzo 1996, sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión a la luz de la Conferencia Intergubernamental de 1996, pt. 32 (DO C 96, de 1.4.1996, p. 87, ponentes: Raymon de Dury, Hanja Maij-Weggen; A4-0068/1996).

⁶⁷⁸ Resolución de 13 marzo 1996, citada.

Al albur de la reforma de Ámsterdam la jurisprudencia ya había reconocido que la delegación de poderes era parte de un equilibrio de poderes inherente a cualquier estructura constitucional, y que preservarlo era esencial para la legitimidad democrática⁶⁷⁹. Hemos mencionado anteriormente que el Parlamento trató de anular la primera Decisión de comitología, aunque con un resultado negativo⁶⁸⁰, ya que el Tribunal negaba al Parlamento Europeo la legitimación activa para interponer recursos de anulación. Aun así, en poco tiempo el Tribunal aceptó una causa del Parlamento, y en apenas tres años entendió que el Parlamento sí estaba capacitado para interponer dichos recursos, siempre que fuera para defender sus prerrogativas⁶⁸¹. Para el Tribunal, al establecer un sistema de distribución de las competencias entre las distintas instituciones de la Comunidad, que asigna a cada una su misión propia en la estructura institucional de la Comunidad y en la realización de las tareas confiadas a ésta, los Tratados crearon un equilibrio institucional. El respeto de este equilibrio implicaba que cada una de las instituciones respetara las competencias de las demás. El Tribunal, en virtud de los Tratados, era el encargado de velar por el respeto del derecho en la interpretación y en la aplicación de dicho equilibrio, y éste, debía estar en condiciones de garantizarlo, lo que implicaba el control jurisdiccional del respeto de las prerrogativas de las distintas instituciones a través de vías de derecho convenientes.

⁶⁷⁹ Koen Lenaerts, a judge with the Community's Court of First Instance, writes in *Regulating the regulatory process: delegation of powers in the European Community* (European Law Review, February 1995) that Court of Justice case law accepts the delegation of powers in so far as the balance of power inherent in the constitutional structure of the Community remains unchanged. Maintaining that balance is essential to preserve democratic legitimacy. Véase Intergovernmental Conference, Briefing No. 21, (First update: 17th March 1997).

⁶⁸⁰ Sentencia TJCE 27 septiembre 1988, Parlamento Europeo contra Consejo de las Comunidades Europeas, Asunto C-302/87, Rec. I-5615. Conclusiones del Abogado General Darmon presentadas el 24 de marzo de 1993. Puede señalarse como dato curioso que en otro asunto, el mismo Abogado general así como jurisprudencia posterior se refirieron a esta sentencia como "Sentencia comitología". (Véanse por ejemplo, Conclusiones sobre liberal democrats contra Parlamento, Asunto C-41/92, ap. 27, Recopilación de Jurisprudencia 1993 página I-03153, o Sentencia de 16 de julio de 1992, Parlamento Europeo contra Consejo, Asunto C-65/90, Recopilación de Jurisprudencia 1992 página I-04593).

⁶⁸¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 1991.

Parlamento Europeo contra Consejo de las Comunidades Europeas. Contaminación radiactiva de los productos alimenticios. Asunto C-70/88, ap. 7 "el artículo 31 del Tratado CEEA, que sólo establece la consulta del Parlamento, cuando aquél hubiera debido basarse en el artículo 100 A del Tratado CEE, que exige la apertura del procedimiento de cooperación con el Parlamento, éste alega un quebranto de sus prerrogativas derivado de la elección de la base jurídica. Por consiguiente, en esta medida procede acordar la admisión del recurso". Véase también Sentencia ya citada de 13 julio 1995, asunto C-156/93, Parlamento contra Comisión, según la cual, "El Parlamento está legitimado para plantear ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación contra un acto del Consejo o de la Comisión, siempre y cuando dicho recurso sólo tenga por objeto la protección de sus prerrogativas y se fundamente únicamente en motivos referentes a la violación de éstas. Este requisito se cumple cuando el Parlamento indica de manera pertinente el objeto de su prerrogativa que debe protegerse y la supuesta violación de dicha prerrogativa".

Los Tratados no contenían ninguna disposición que otorgase al Parlamento el derecho de recurso en anulación, algo que había utilizado en el asunto C-302/87 para negar desestimar la anulación de la primera Decisión de comitología⁶⁸². Pero, en esta ocasión, el Tribunal entendió que el “interés fundamental” de mantener y respetar el equilibrio institucional podían superar este contratiempo, y así, dictaminó que era admisible que pudiera presentar recursos de anulación contra un acto del Consejo o la Comisión, “a condición de que este recurso sólo tienda a la protección de sus prerrogativas y que se base exclusivamente en argumentos de la violación de éstas”. Con estos límites, concluía el Tribunal, podía extenderse el uso del recurso de anulación al Parlamento bajo las mismas condiciones que las otras dos instituciones⁶⁸³.

En el asunto concreto de la sentencia (anulación del Reglamento 3954/87 del Consejo⁶⁸⁴, que establecía tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los productos alimenticios y los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica), el Tribunal consideraba que entre las prerrogativas conferidas al Parlamento figuraba, en los casos previstos por los Tratados, su participación en el proceso de elaboración de los actos normativos, en particular su participación en el procedimiento de cooperación previsto por el Tratado CEE. Así, puesto que el Consejo había fundamentado el reglamento en un artículo erróneo del Tratado, esto facultaba al Parlamento a presentar un recurso de anulación para poder defender de esta manera sus prerrogativas como legislador y como institución comunitaria. En resumen, señalaba que el recurso se basaba en que el fundamento jurídico del Tratado utilizado era erróneo, y por tanto afectaba a las prerrogativas del Parlamento⁶⁸⁵.

⁶⁸² El Consejo utilizó el argumento de recordar o establecido por el Tribunal en el asunto 302/87 “A l'appui de cette exception, le Conseil a fait valoir, dans le cadre de la procédure écrite, à un moment où l'arrêt du 27 septembre 1988, Parlement européen/Conseil, "Comitologie" (302/87, Rec . p . 5615), n'avait pas encore été rendu, des arguments analogues à ceux qu'il avait développés à l'appui de son exception d'irrecevabilité dans l'affaire 302/87. A l'audience, qui a eu lieu le 5 octobre 1989, le Conseil a exposé que la question de la qualité du Parlement européen pour agir en annulation avait été clairement tranchée par la Cour dans l'arrêt du 27 septembre 1988 et que, dès lors, le présent recours était irrecevable”. El giro del Tribunal fue inesperado, pero de todos modos, finalmente el recurso de anulación no prosperó por motivos de fondo, al no poder demostrar el Parlamento sus argumentos.

⁶⁸³ Como indica Nicolás Navarro Batista, *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Ediciones Universidad Salamanca, 1997, pág. 257, “el Tribunal tuvo en cuenta la necesidad de ofrecer un cauce adecuado para la defensa de las prerrogativas del Parlamento. En este sentido, se aprecia un notable contraste entre la visión formalista de Comitología (el Asunto C-70/88) y la necesidad de garantizar la protección de las prerrogativas del Parlamento.

⁶⁸⁴ DOL 30 diciembre 1987, núm. 371, pág. 11.

⁶⁸⁵ Véase también la Sentencia de 29 octubre 1980, Asunto 138/79, SA Roquette Frères contre Conseil des Communautés européennes, según la cual había adelantado que los actos que no cumplieran con el requisito de consultar al Parlamento serían inválidos, “La consultation prévue par l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, comme par d'autres dispositions parallèles du Traité CEE, est le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. **Cette compétence représente un élément essentiel de**

Lo anterior tenía sus límites. La “leal cooperación” entre Consejo y Parlamento debía ser recíproca. Por un lado, el Consejo estaba obligado a respetar escrupulosamente el Tratado y debía otorgar al Parlamento el papel que estaba establecido. Pero, a cambio, éste se comprometía a no dilatar la toma de decisiones y, de esta manera, ejercer presión sobre el Consejo para conseguir que éste reconociera o modificara alguna medida. Si bien el cumplimiento de la exigencia de consulta implicaba que el Parlamento expresara su opinión, en el marco del diálogo interinstitucional, y, en concreto, en el procedimiento de consulta al Parlamento, prevalecían “los mismos deberes recíprocos de leal cooperación que regulan las relaciones entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias”⁶⁸⁶.

No obstante lo anterior, conviene recordar aquí que las Sentencias de 10 mayo y 13 julio 1995⁶⁸⁷, admitieron en sendos asuntos, que actos jurídicos aprobados mediante procedimientos legislativos ordinarios, pudieran considerarse legislación ejecutiva, y, por ende, hacían factible que tanto la Comisión, como el Consejo, pudieran modificarla sin contar con el Parlamento. Estas Sentencias son sorprendentes porque en ambos casos Comisión y Consejo habían adoptado medidas legislativas que modificaban partes presuntamente sustanciales del acto de base sin contar con el Parlamento, es decir, habían adoptado medidas legislativas, pero con un procedimiento de comitología, excluyendo de esta manera al Parlamento. Tal y como ha quedado explicado en el capítulo de historia, lo más sorprendente es que, la jurisprudencia consideró que mientras no se pudiera demostrar que persiguieran un fin distinto al consignado en el acto de base, no estarían obligadas a utilizar el procedimiento legislativo ordinario⁶⁸⁸. Una interpretación muy del concepto de ejecución.

l'équilibre institutionnel voulu par le Traité. Elle est le reflet, bien que limite, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative. La consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le Traité constitue des lors une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné. Le respect de cette exigence implique l'expression, par le parlement, de son opinion; on ne saurait considérer qu'il y est satisfait par une simple demande d'avis de la part du Conseil, lorsque celle-ci n'est suivie d'aucun avis du Parlement”.

⁶⁸⁶ Véase Sentencia 30 marzo 1995, Asunto C-65/93, Parlamento contra Consejo. El Parlamento decidió tratar conforme al procedimiento de urgencia, tal como había solicitado el Consejo, la propuesta de Reglamento relativo a la aplicación de estas preferencias para el año siguiente, pero, “a continuación, decidió levantar la última sesión plenaria en la que podría haberse debatido la propuesta dentro de plazo, sin haber llevado a cabo el debate relativo a esta propuesta. Este incumplimiento impide que el Parlamento pueda censurar al Consejo el no haber esperado a su dictamen para adoptar el Reglamento de que se trata”.

⁶⁸⁷ Sentencia del TJCE 10 mayo 1995, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, C-417/93 y Sentencia del TJCE 13 julio 1995, Parlamento Europeo contra Comisión, C-156/93.

⁶⁸⁸ Véase Sentencia C-156/93, ap. 32.

El Tratado de Ámsterdam debía girar en torno a varios aspectos fundamentales: empleo, libre circulación de ciudadanos, justicia, política exterior y de seguridad común, y, especialmente, reforma institucional para afrontar el ingreso de nuevos miembros. Lo más destacable fue el reforzamiento del Parlamento en el procedimiento de codecisión y la elección del Presidente de la Comisión, que pasaría a ser competencia de la Cámara.

En lo concerniente a la comitología, Ámsterdam no introdujo ningún cambio en los Tratados. El mandato del Consejo Europeo de Turín⁶⁸⁹ a la Conferencia Intergubernamental encargada de redactar las reformas de los Tratados no había sido muy esperanzador. No mencionaba las competencias ejecutivas, y respecto a la Comisión lo único que establecía es que la CIG “tendrá también que estudiar de qué manera puede desempeñar la Comisión sus funciones fundamentales de forma más eficaz, tomando asimismo en consideración su composición y teniendo en cuenta su representatividad”. El Consejo Europeo de Florencia, celebrado seis meses más tarde, reducía las reformas necesarias al modo de designación y composición de la Comisión. Ninguna mención sobre las competencias ejecutivas. Al final no hubo sorpresas y el texto de la CIG aprobado durante el Consejo Europeo de Ámsterdam, no modificó ni un ápice el *nuevo* artículo 202 TCE, sin atender las propuesta de la Comisión y ni del Parlamento. Tampoco las propuestas del Grupo de Reflexión, que tan necesario había visto modificar y actualizar el sistema de comités, fueron tenidas en cuenta.

En su lugar se suscribió una Declaración N° 31 anexa al Acta final de la Conferencia intergubernamental de 1996⁶⁹⁰ que invitó a la Comisión a presentar al Consejo una propuesta que modificara la Decisión 1987/373/CEE. En palabras de Haibach, no debe sorprender que la CIG no arreglara ningún problema, puesto que los ajustes necesarios en la comitología (papel del Parlamento, simplificación de los procedimientos...) eran cuestiones que estaban contenidas en la Decisión de 1987. De todos modos, considera este autor que “la Declaración

⁶⁸⁹ Consejo Europeo celebrado en Turín el 20 marzo 1996. Véase Conclusiones de la Presidencia, todas ellas en <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/>

⁶⁹⁰ Rezaba así: “31. Declaración relativa a la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987. La Conferencia invita a la Comisión a que, para finales de 1998 a más tardar, presente al Consejo una propuesta de modificación de la Decisión del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.”. DO C 10 noviembre 1997, núm 340, pág. 137.

demuestra que los Estados miembros reconocieron la existencia de la necesidad de hacer cambios”⁶⁹¹.

El Parlamento Europeo hizo una valoración crítica sobre los escasos avances del Tratado de Ámsterdam. Argumentaba la necesidad de extender la codecisión a todos los actos legislativos, tanto para garantizar la democratización del proceso legislativo europeo como para simplificar los procedimientos legislativos a nivel europeo, eliminando el procedimiento de cooperación y reduciendo la posibilidad de conflictos inútiles sobre los fundamentos jurídicos⁶⁹². De todos modos entendía que la extensión de la codecisión a todos los actos legislativos planteaba el problema de la definición de estos actos, y por ello consideraba que "el establecimiento de una jerarquía de las normas de Derecho comunitario podría resolver este problema y que la Declaración nº 16 relativa a la jerarquía de los actos comunitarios anexa al Tratado de la Unión Europea prevé que la Conferencia Intergubernamental estudiará «la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas»”.

El Parlamento se adelantaba así más de dos décadas al proponer una revisión del Tratado para distinguir “los actos de naturaleza legislativa o ejecutiva, en particular, el artículo 43 relativo a la política agrícola y el artículo 113 referente a la política comercial, para lo cual podría preverse un artículo 113 bis para los acuerdos internacionales y un artículo 113 ter para las medidas legislativas”. Todo ello a fin de asegurar un control democrático a escala europea. En resumen, el Parlamento opinaba que la extensión del procedimiento de codecisión, seguida de una jerarquía clara de normas iba ligada a un mayor control democrático. Sin mencionarlo, la comitología se veía afectada de pleno por esta idea, que, de momento no prosperaría.

Expectativas frustradas tras Ámsterdam

⁶⁹¹ Ver “The History of comitology ...”, George Haibach, op. Cit.

⁶⁹² Resolución sobre el informe de la Comisión con arreglo al apartado 8 del artículo 189 B del Tratado CE sobre el ámbito de aplicación de la codecisión (SEC(96)1225 - C4-0464/96) Diario Oficial nº C 362 de 02/12/1996 p. 0267. Véase también las Resoluciones de 17 de mayo de 1995 (DO C 151 de 19.6.1995, pág. 56) sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 - Realización y desarrollo de la Unión y de 13 de marzo de 1996 (DO C 96 de 1.4.1996, pág. 77) que contiene (i) el dictamen del Parlamento sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y (ii) la evolución de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la Conferencia Intergubernamental.

Como ya se ha comentado, el inicio de la Conferencia Intergubernamental que acabaría con la aprobación del Tratado de Ámsterdam, brindó al Parlamento la posibilidad de exponer nuevamente sus ideas sobre comitología. Se deberían simplificar los procedimientos de competencias de ejecución. La responsabilidad general de las medidas de ejecución debería ser conferida a la Comisión, quien recurriría a menudo a comités consultivos, ya que “el tipo 2 y el tipo 3 serían suprimidos”, es decir, proponía la eliminación de los procedimientos de gestión y reglamentación. Por supuesto, el Consejo y el Parlamento deberían estar informados de las medidas propuestas, deberían tener la posibilidad de rechazar la decisión de la Comisión y de pedir o bien nuevas medidas de ejecución o bien el inicio de un procedimiento legislativo completo. Además, el Parlamento consideraba imprescindible conceder competencias de ejecución a la Comisión en el segundo y tercer pilares comunitarios, es decir, política exterior y de seguridad común y asuntos de justicia e interior⁶⁹³.

No tardó en constatar que la CIG no auguraba grandes progresos en el sector de la comitología. En 1997 exigió⁶⁹⁴ “la reforma del complejo sistema de comitología actual, insuficientemente democrático y transparente”. Además, no escatimó en criticar a la presidencia holandesa expresando “su grave disgusto” porque ésta no había formulado propuestas formales a nivel del Tratado, y, “en algunos casos ni siquiera opciones posibles, en lo que se refiere a la mayor parte de las cuestiones institucionales claves con que se enfrenta la Conferencia”. Opinaba que “sin una solución satisfactoria a estos problemas, la CIG incurrirá en un completo fracaso respecto a sus tareas centrales de incrementar la democracia y la eficiencia en la actual Unión Europea, con el resultado de poner en peligro el proceso global de nueva ampliación de la UE”. Por último, en sendas resoluciones volvió a exigir “la reforma del complejo sistema de comitología actual, insuficientemente democrático y transparente”.

⁶⁹³ Resolución 17 mayo 1995, sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 - Realización y desarrollo de la Unión (DOC 19 junio 1995, núm. 151, pág. 56).

⁶⁹⁴ Véase la Resolución sobre las líneas generales para un proyecto de revisión de los Tratados (DOC 3 febrero 1997, núm. 33, pág. 66, ap.38) y Resolución 11 junio 1997 sobre el proyecto de Tratado de la Presidencia neerlandesa (DOC 3 febrero 1997, núm. 33, pág. 66, ap.38), en la cual constata la persistencia de “graves deficiencias con respecto a los objetivos definidos por el Consejo Europeo de Turín de 29 de marzo de 1996, en particular (...) el aplazamiento, mientras que se mantenía en suspenso la solución en espera de la CIG, de la cuestión relativa al control del colegislador comunitario en lo que respecta a los actos de carácter ejecutivo ((Declaración que hay que incluir en el Acta final))”.

Anteriormente se ha mencionado que el *modus vivendi* supuso tan sólo una tregua, el Parlamento estaba dispuesto a firmar ese acuerdo siempre y cuando se llevara a cabo una revisión de los Tratados “prevista para 1996”, que, a petición del Parlamento Europeo, de la Comisión y de varios Estados miembros, examinaría el problema de las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento de codecisión. Si bien es verdad que en la conferencia intergubernamental hubo intentos de colocar al Parlamento en una posición más adecuada⁶⁹⁵, el Tratado de Ámsterdam fue un fracaso en este sentido⁶⁹⁶, ya que el artículo sobre comitología no sufrió ninguna variación y, por ende, el Parlamento seguía siendo ignorado por el mismo. Lo único que hizo fue suscribir una Declaración N° 31 anexa al Acta final de la Conferencia intergubernamental de 1996⁶⁹⁷ que invitó a la Comisión a presentar al Consejo una propuesta que modificara la Decisión 1987/373/CEE, tal y como ha sido explicado en el capítulo de historia.

Esta situación volvió a obligar al Parlamento a replantearse su situación, y, en palabras de Bergström “insatisfecho con el resultado de la Conferencia Intergubernamental, encontró argumentos para manifestar la necesidad de una solución más permanente y sacrificar nuevas propuestas legislativas para fundamentar sus demandas”⁶⁹⁸. De esta manera, una propuesta de la Comisión⁶⁹⁹ que tenía como objetivo modificar la Directiva 93/6/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito y la Directiva 93/22/CEE del Consejo, de 10 de mayo de 1993, relativa a los servicios de inversión en el ámbito de los valores negociables, y que, entre otros asuntos,

⁶⁹⁵ La Comisión afirmaba en 1996 que “A este respecto, conviene tener en cuenta el papel del Parlamento cuando el acto básico se adopta en codecisión. En este caso, habría que prever un procedimiento por el que el Parlamento o el Consejo puedan oponerse a un proyecto de medida propuesto por la Comisión. La medida se adoptaría entonces en codecisión.” (COM (96) 90 sobre la conferencia intergubernamental de 1996). Además, el informe del Grupo Westendorp sobre la CIG 1996, señalaba en su apartado 89 que la “Función de control de ejecución: Cabe distinguir aquí entre la ejecución que realiza la Comisión y la que llevan a cabo los Estados miembros en aplicación del Derecho comunitario. La mayoría de los miembros consideran conveniente reforzar los poderes del PE y del Defensor del Pueblo en la lucha contra el fraude y en general en la vigilancia de los poderes ejecutivos de las instituciones”.

⁶⁹⁶ También es cierto que nunca se había hecho muchas ilusiones, véase por ejemplo la Resolución 11 diciembre 1996, sobre los trabajos preparatorios de la reunión del Consejo Europeo de los días 13 y 14 de diciembre de 1996 en Dublín, en la cual “Expresa ante todo su profunda decepción ante la total debilidad de las propuestas relativas a las reformas institucionales necesarias para el buen funcionamiento y la democratización de la Unión con vistas a futuras ampliaciones y recuerda que, si no se mejora sustancialmente la eficacia del procedimiento decisorio, no podrá lograrse ningún avance en el contexto de la ampliación” (DOC 20 enero 1997, núm. 20, pág. 50).

⁶⁹⁷ Recuérdese que rezaba así: “31. Declaración relativa a la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987. La Conferencia invita a la Comisión a que, para finales de 1998 a más tardar, presente al Consejo una propuesta de modificación de la Decisión del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.”. DO C 10 noviembre 1997, núm 340.

⁶⁹⁸ “Comitology...”, Bergström, pág. 230.

⁶⁹⁹ COM (95) 360 (DOC 29 septiembre 1995, núm. 253, pág. 19).

pretendía crear un comité de valores, que funcionaba mediante el procedimiento de reglamentación, fue finalmente rechazada por el Parlamento en 1998. El motivo fundamental para este rechazo fue que el Consejo no admitió la modificación a un procedimiento de gestión para el anteriormente mencionado comité⁷⁰⁰.

El Parlamento no se limitó tan solo a exigir sus prerrogativas dentro del campo de la codecisión, sino que decidió abrir “viejos frentes” en campos diferentes a los negociados en el marco del *modus vivendi*. En asuntos donde el procedimiento decisorio era de cooperación, el Parlamento comenzó a utilizar su poder dilatorio, es decir, a retrasar lo más posible la adopción del acto, ante la desesperación del Consejo. Un ejemplo concreto lo podemos encontrar en la Directiva 96/62/CE, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, que tardó más de dos años en aprobarse debido a la insistencia del Parlamento en modificar el comité de reglamentación, por uno consultivo, algo que finalmente no se produjo⁷⁰¹. Todo esto deja un panorama complicado en 1996, muy parecido al que antecedió la firma del *modus vivendi*, el cual, habrá que concluir, no tuvo unos efectos muy duraderos.

Nuevo conflicto institucional y bloqueo presupuestario

Los constantes incumplimientos de la Comisión del acuerdo interinstitucional, al menos desde el punto de vista del Parlamento, impulsaron a éste a provocar una nueva crisis presupuestaria, que recordó mucho a la de 1983. En diciembre de 1994 el Parlamento decidió congelar el 90% del presupuesto destinado a los comités, mientras exigía a la Comisión que elaborara una relación de comités y reuniones que éstos habían tenido durante el año⁷⁰². La Comisión respondió con celeridad y confeccionó un informe, según el cual durante el año 1994, habían funcionado exactamente 424 Comités, preparando 4679 “actos” (decisiones o dictámenes) en ámbitos de actividad que cubrían la casi totalidad de los sectores del

⁷⁰⁰ Véase la Resolución legislativa que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 93/6/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito y la Directiva 93/22/ CEE del Consejo, de 10 de mayo de 1993, relativa a los servicios de inversión en el ámbito de los valores negociables (DOC 27 mayo 1996, núm. 152, pág. 18). Todas las enmiendas iban dirigidas exclusivamente a modificar el procedimiento de reglamentación propuesto.

⁷⁰¹ La propuesta de la Comisión, COM 94/0109 final, es de 4 de julio de 1994, siendo la aprobación de mayo de 1996. Véase la Decisión relativa a la posición común del Consejo sobre la propuesta de directiva del Consejo sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en la cual proponía un Comité consultivo compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión que consultaría a expertos en los ámbitos y sectores correspondientes (DOC 10 junio 1996, núm. 166, pág. 63).

⁷⁰² DOC 1995 C 18/145 (A4-0105/94).

presupuesto. Esto representaba alrededor de 18 millones de Ecus en gastos de reunión para 1994. Gracias a este informe, la Comisión consiguió que el Parlamento descongelara la mitad del presupuesto retenido⁷⁰³.

La otra mitad restante, fue liberada una vez que el Parlamento pudo estudiar detenidamente la información otorgada. La primera preocupación del Parlamento era la falta de información, y “tomaba nota de la desigual calidad de los datos proporcionados acerca de las decisiones adoptadas y las opiniones emitidas por cada comité y de que, en consecuencia, muchos datos carecerían totalmente de utilidad informativa para personas que no sean miembros de los comités”⁷⁰⁴. Además, se quejaba amargamente de que la información interna en el seno de la Comisión sobre las actividades de estos comités parecía parcial y no estaba centralizada y, que, por consiguiente, era imposible que la Comisión pudiera supervisar las actividades de dichos comités de una forma coherente. Es decir, por un lado “acogía con satisfacción” la pronta respuesta de la Comisión, pero por otro, después del análisis llegaba a la conclusión de que el caos reinaba en la comitología. Para empezar los datos facilitados eran desiguales y la información estaba descentralizada y era parcial. Lo peor, era que el Parlamento consideraba que las competencias presupuestarias y/o legislativas del Parlamento podían “resultar lesionadas cuando el Consejo y la Comisión adoptan decisiones presupuestarias y/o legislativas mediante el procedimiento de comitología”.

Los problemas planteados eran, por un lado, que no se reconocía el nuevo papel del Parlamento como colegislador y no se le trataba en igualdad de condiciones que al Consejo, y, en segundo lugar, la cuestión de la falta de transparencia de los trabajos y las consecuencias potencialmente negativas en materia legislativa o presupuestaria (posibilidad de distorsión de la voluntad del PE como colegislador o autoridad presupuestaria). Las peticiones del Parlamento pueden resumirse en tres:

⁷⁰³ Véase Debates PE N° 4.455, ISSN 0378-5041.

⁷⁰⁴ Informe sobre los aspectos presupuestarios de la comitología. A4-0189/1995, Comisión parlamentaria Presupuestos (ponente Wynn Terence). Aprobado en Comisión el 18 julio 1995 y que terminó con la aprobación en pleno de la Resolución de 26 de octubre, sobre la respuesta de la Comisión a la solicitud de información del Parlamento sobre las actividades de los comités ejecutivos durante 1994 (a raíz de la decisión de consignar los créditos en la reserva adoptada en las resoluciones presupuestarias del Parlamento del 27 de octubre de 1994 y 15 de diciembre de 1994).

- una mejora de los procedimientos internos de la Comisión por medio de orientaciones precisas relativas al funcionamiento de los Comités de manera que se garantizara una mayor transparencia y una mejor información al Parlamento,
- que se instaurara para los miembros de estos Comités un registro público de declaración de sus intereses,
- una extensión de los principios acordados en el “modus vivendi” (que se aplicaba únicamente al procedimiento de codecisión) a todos los procedimientos legislativos con una transmisión de la información al Parlamento a su debido tiempo y sin excepción.

En caso de que la Comisión accediera a lo solicitado en este tercer punto, el Parlamento proponía “inscribir la mitad de los créditos para el funcionamiento de los Comités para 1996 en la reserva (créditos que pueden liberarse, después de que la Comisión habrá informado al Parlamento sobre las actividades de los Comités)”.

Un nuevo acuerdo, Samland-Williamsen

En vista del conflicto latente Comisión y Parlamento decidieron, una vez más, intentar acercar posiciones mediante la firma de un nuevo acuerdo, esta vez llamado Samland-Williamsen, encuadrado en la Resolución legislativa sobre los presupuestos para el ejercicio de 1997. El Parlamento, tomaba “nota” de los compromisos contraídos por la Comisión en relación con la comitología, es decir, este acuerdo no invalidaba los acuerdos anteriores, y añadía una serie de nuevos compromisos:

- a) con objeto de mantener al Parlamento Europeo informado sobre los trabajos de los comités ejecutivos, la Comisión facilitará al Parlamento, con la debida antelación de cara a los debates en comité, los órdenes del día anotados de las reuniones de los comités de gestión y de reglamentación;
- b) la Comisión facilitará al Parlamento los resultados de las votaciones celebradas en los comités de gestión y de reglamentación (votos a favor, en contra y abstenciones);

c) la Comisión pedirá a todos los miembros de los comités de gestión y de reglamentación que no sean funcionarios públicos que firmen, con ocasión de su nombramiento, una declaración sobre la inexistencia de conflictos entre su pertenencia al comité en cuestión y sus intereses personales; en el supuesto de que surgiera un conflicto de este tipo durante los trabajos del comité, las personas afectadas informarán al presidente del comité y no participarán en el debate sobre dicha cuestión. El presidente del comité recordará que esta obligación es aplicable a todos los miembros;

d) si el Parlamento o una comisión parlamentaria desean asistir a un debate de determinados puntos del orden del día de un comité, el presidente del comité respectivo lo solicitará al comité, que podrá tomar una decisión; si el comité no acepta la solicitud, el presidente deberá exponer los motivos de esa decisión; el Parlamento podrá, si así lo desea, hacer públicos esos motivos⁷⁰⁵;

Previamente al Acuerdo Samland-Williamsen, el Parlamento había solicitado a la Conferencia Intergubernamental de 1996 que se debía simplificar “el actual laberinto de procedimientos de comitología confiriendo la responsabilidad general para las medidas de aplicación a la Comisión (que puede recurrir a un comité consultivo para que la ayude en la elaboración de la medida, pero no a comités de los tipos 2 y 3, que deberían suprimirse)”. Además, tanto el Consejo como el Parlamento debían ser informados de las medidas propuestas y ambos debían disponer de la posibilidad de rechazar la decisión de la Comisión y de solicitar nuevas medidas de aplicación o el inicio de un procedimiento legislativo completo⁷⁰⁶.

Resulta muy significativa la aportación de dos diputados, Elisabeth Guigou y Elmar Brok al grupo de representantes de asuntos internacionales de la CIG en la cual el parlamento no estaba pidiendo participar en el sistema del comitología, sino que deseaba ser informado y poder ejercitar un control del “facto” a posteriori, es decir, el derecho a oponerse a una medida de ejecución de la Comisión y, a menos que la Comisión la cambiara, de hacerla enviar al Consejo y al Parlamento mediante procedimiento legislativo. El Consejo también

⁷⁰⁵ Resolución sobre el proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio de 1997 - Sección III – Comisión (DOC 18 noviembre 1996, núm. 347, pág. 125).

⁷⁰⁶ Resolución de 13 marzo 1996, que contiene (i) el dictamen del Parlamento sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y (ii) la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la Conferencia Intergubernamental (DOC de 01/04/1996, núm. 96, pág. 77).

debía tener un derecho similar, que permitiera simplificar el sistema del comitología. Como medida de salvaguardia, bastaría que en el Consejo se exigiera sólo mayoría simple, puesto que la mayoría absoluta podría exigirse en el Parlamento. Esta medida de salvaguardia era importante porque, según estos dos diputados, si bien la oposición a propuestas de medidas ejecutivas de la Comisión había sido excepcional desde la firma del “modus vivendi” y el “Plumb-Delors” (el Parlamento solamente se había opuesto una vez a una propuesta de ejecución de la Comisión), su existencia era necesaria, al igual que lo era en “varios Estados miembros”⁷⁰⁷.

Análisis comparativo de los cuatro acuerdos de interinstitucionales

El Acuerdo Samland-Williamsen era el cuarto Acuerdo interinstitucional que se firmaba en el escaso periodo de tiempo de ocho años. El Acuerdo Plumb-Delors de 1988, el Klepsch-Millan de 1993 y el modus vivendi de 1994 y el Samland-Williamsen de 1996 eran acuerdos todos ellos vigentes, que tenían como objetivo calmar los ánimos del Parlamento y lograr un mejor encaje del mismo en el procedimiento comitológico. Pero, se considera conveniente hacer un balance recapitulativo sobre la situación que se presenta en el siguiente cuadro anexo. Sólo en uno de los cuatro acuerdos aparece como firmante el Consejo, y cada uno de ellos no es sino el fiel reflejo de los profundos cambios que sufrió la Comunidad en aquella década, sobre todo la irrupción del Parlamento primero como “cooperador necesario” (tras el Acta Única) y más tarde como colegislador (Maastricht)⁷⁰⁸.

Año	Acuerdo	Ámbito	Información al PE	Posibilidad de bloqueo del PE
1988	Plumb-Delors <i>PE-Comisión</i>	General	Transmisión de propuestas de actos de medidas al mismo tiempo a comités y PE	Nula
1993	Klepsch-Millan	Fondos Estructurales	Información sobre FFEE muy detallada.	Compromiso de Comisión de “tener en cuenta”

⁷⁰⁷ Letter from Ms Elisabeth Guigou and Mr Elmar Brok, representatives of the European Parliament, dated 19 November 1996, to President and members of the Group of Representatives of the Foreign Affairs Ministers to the IGC. Subject: non-legislative powers of the European Parliament. Brussels, 29 January 1997 (31.01) CONF 3810/97, pág. 3.

⁷⁰⁸ Georg Haibach, *Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?*, LL.M., Eipascope 99/3, EIPA, pág. 11.

<i>PE-Comisión</i>			
1994	Modus vivendi <i>PE-Consejo-Comisión</i>	Actos de base aprobados mediante co-decisión.	Transmisión de propuestas de actos de medidas al mismo tiempo a comités y PE Compromiso de “encontrar solución en el marco adecuado”
1997	Samland-Williamsen <i>PE-Comisión</i>	-	Información sobre proyectos de medidas, debates, votaciones e incluso posible asistencia de PE a los comités Suma de compromisos anteriores

Tabla 2. Comparación de acuerdos interinstitucionales

Balace de la Comisión sobre la situación de la Comitología en 1998, ¿Un sistema que funciona?

“En general, el sector de la "comitología" es especialmente complejo y adolece de falta de transparencia: de hecho, existen comités creados directamente por los Tratados, comités creados por la legislación de base anterior a 1987 y comités creados a raíz de la decisión de 1987. Tras la aprobación de la decisión objeto de examen y, en su caso, con miras a la próxima revisión de las disposiciones institucionales de los Tratados, la situación debería examinarse de nuevo tras un período de tres años. Asimismo, la autoridad presupuestaria debería tener en cuenta el coste de todo el sistema, que aumentará considerablemente con las futuras ampliaciones (normalmente participan en estas reuniones, financiadas por el presupuesto comunitario, dos representantes por Estado miembro)”. Este era el balance que hacía la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores del Parlamento a finales de 1998⁷⁰⁹.

El Informe General 1997 de la Comisión indicaba que el procedimiento consultivo se escogió en menos de 20 casos, el procedimiento de gestión en unos 60 casos, de los que 14 correspondían a la variante b), y el procedimiento de reglamentación en más de 40 casos, de los que 4 correspondían a la variante b), “a la que la Comisión no es favorable, pues no garantiza la toma de decisión” (*contre filet*). Por otro lado, indicaba la Comisión, “el Consejo ha continuado con su tendencia a favorecer, en un mismo acto legislativo, el recurso a procedimientos dobles, cuando no triples, en función de las materias a tratar; en otros casos, ante la imposibilidad de los Estados miembros de lograr un acuerdo en cuanto a la elección

⁷⁰⁹ Opinión de la citada Comisión de 30 marzo 1999 al Informe Aglietta sobre la propuesta de reforma de la Primera Decisión de Comitología (A4-0169/99 - 1998/2601(INI)).

del procedimiento a seguir, el Consejo se ha reservado directamente el ejercicio de los poderes de ejecución para las cuestiones que se estiman más importantes”. Muy crítico era el informe, sobre todo con el Consejo, y tal vez por ello, la Comisión se comprometía a presentar su propuesta de reforma en junio de 1998.

Desde un punto de vista más económico, las aproximadamente 1.450 reuniones de comités consultivos (excluyendo los que tratan de la I+D y determinados sectores específicos, como la CECA) durante el año 1997, supusieron un gasto que ascendió a 19.400.000 ecus⁷¹⁰, es decir, un coste por experto gubernamental de 695 ecus al día y por experto privado de 799 ecus al día. Durante el año 1998 la cifra se incrementó, puesto que se elevó aún más, desglosándose en diferentes partidas presupuestarias⁷¹¹. El Parlamento siempre había alertado sobre la excesiva presencia de funcionarios de cada Estado miembro, que debería “reducirse a un solo representante por Estado miembro”. También advertía que “tras las próximas ampliaciones sucesivas los comités podrían estar formados por unos 50 funcionarios, más que la mayoría de las comisiones parlamentarias, en las que las normas de votación y el quórum son, por lo general más flexibles que en los comités de carácter consultivo, que, en principio, tratan temas de menor entidad que las comisiones parlamentarias”⁷¹².

Las opiniones vertidas por las diferentes comisiones parlamentarias durante el debate del Informe Aglietta resultan de sumo interés. En ocasiones, sus señorías podían hacer públicas diversas consideraciones de la Comisión, que esta última jamás podría admitir. Por ejemplo, en opinión del diputado Terence Wynn la Comisión “aceptaba” la comitología e incluso los

⁷¹⁰ Opinión de la Comisión de Presupuestos al citado Informe Aglietta. Datos del presupuesto de la Unión del año 1997 para las reuniones de comités (líneas presupuestarias A-2510, 2511 y A-2521).

⁷¹¹ En el presupuesto correspondiente al ejercicio de 1998 se reunieron todas estas partidas presupuestarias en un nuevo capítulo A-70 "Gastos de personal de apoyo y gastos de funcionamiento descentralizados". Para la partida A-7030 "Reuniones y convocatorias en general" se votaron 18.300.000 ecus. Para la partida A-7031 "Gastos de reuniones de Comités cuya consulta es obligatoria en el procedimiento de formación de los actos comunitarios" se votaron 16 millones de ecus y para la partida A-7032 "Gastos de reuniones de Comités cuya consulta no es obligatoria en el procedimiento de formación de los actos comunitarios" se votaron 3.500.000 ecus. En el Anexo I de la parte A del Presupuesto figura una lista de comités por tema. A la partida A-7031 se imputan unos 415 comités, subcomités y grupos de trabajo, mientras que a la partida A-7032 se imputan 73.

⁷¹² Véase pág. 28 del citado Informe. La Comisión Presupuestaria cifraba en 220 los Grupos de Trabajo del Consejo, aunque no los incluía en los datos generales arriba expuestos. Por su parte, la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Protección del Consumidor, fue la única Comisión en ofrecer datos concretos. De los 73 comités (incluidos científicos) que afectaban su ámbito de competencia, se habían recibido 141 proyectos de medidas de ejecución durante el periodo 1995-1998. de los cuales, desde 1995, 67 lo fueron en virtud del Acuerdo Plumb-Delors y 74 en virtud el *modus vivendi*. Además, señalaba la comisión parlamentaria, “la Comisión de Medio Ambiente no sólo recibe proyectos de medidas de ejecución, es decir, actos jurídicamente vinculantes, sino también documentos como órdenes del día de futuras reuniones de los comités que participan en la comitología, actas, resúmenes, listas de asistencia, reglamentos de comités específicos, programas de trabajo, etc”. Ver Informe Aglietta pág. 103.

comités reglamentarios, consciente de que “una gran parte de la aplicación de los programas comunitarios está en manos de las autoridades nacionales o regionales de los Estados miembros”. Que la legislación entrara en vigor no dependía a menudo únicamente de la Comisión, sino de estas autoridades, y por ello esta institución prefería mantener el *status quo*. Por otro lado, dicho diputado afirmaba que “en privado” la Comisión reconocía que el nivel de los representantes de los Estados miembros en los comités de reglamentación “es más alto desde el punto de vista jerárquico y que, mediante este tipo de comités, se incrementan las posibilidades de una aplicación adecuada de las decisiones de carácter ejecutivo”. En resumen, el panorama que la Comisión nos ofrece “desde la puerta de atrás” es bastante diferente al ofrecido en declaraciones y propuestas⁷¹³.

Las críticas también eran cuantiosas en cuanto al funcionamiento. El Parlamento criticó “con firmeza” en más de una ocasión la lentitud de la toma de decisiones. Por ejemplo, por culpa de dicha estructura se había puesto de manifiesto que se precisaban “nueve meses como media para elaborar programas de investigación específicos de la UE”⁷¹⁴. Otro ejemplo, una vez que se había adoptado la decisión sobre el programa específico, en el caso de proyectos de subvención de mayor entidad, por ejemplo en la antigua Yugoslavia o en los Territorios Ocupados, podían ser necesarios hasta 24 meses. En resumen, estos eran casos prácticos sobre la lentitud de toma de decisiones ejecutivas, y era evidente que se reclamaba un cambio.

Pero, no solo la lentitud en la toma de decisiones causaba críticas en el referido informe. Se acusaba también al sistema de ser poco transparente y de que la frontera entre ejecución y regulación era muy difusa. A juicio del Parlamento era muy peligroso dejar en manos de la Comisión aquellos puntos “meramente técnicos”. ¿Cómo definir la barrera entre técnico y reglamentario? Algunas “adaptaciones al progreso técnico” eran tan sensibles desde el punto de vista político que se recurría a una propuesta legislativa formal, aunque técnicamente bien podría utilizarse un procedimiento de comitología.

Por su parte, en 1997 Joerges y Neyer prepararon un cuestionario que enviaron a 100 expertos involucrados en procedimientos de comitología, además de efectuar 45 entrevistas personales.

⁷¹³ Según el diputado, “algunas opiniones son sensibles al argumento de que determinados funcionarios nacionales pueden considerar a la Comisión (y a otras instituciones de la Unión) como una manera de seguir reduciendo el empleo en la función pública de los Estados miembros, y se muestran deseosos de evitar dicha crítica”. Nos muestra, por lo tanto, una Comisión poco deseosa de entrar en conflicto con los Estados miembros.

⁷¹⁴ Véase Informe pág. 30.

En primer lugar destacaron el hecho de que los límites del sistema de comités, estaba fijado mucho más allá de sus estructuras formales, a saber, tanto los representantes de los Estados miembros como la Comisión buscaban información y asesoramiento más allá del ámbito de los comités. Además, coincidieron en señalar que era la Comisión la que dominaba la agenda de las reuniones, pero que sin embargo, ésta siempre trataba de buscar consensos, hasta el punto de que consideraban el foro de los comités como óptimo para el intercambio de opiniones de futuras cuestiones. Respecto a la toma de decisiones con el debido asesoramiento técnico o científico, el estudio constataba que era de común interés tanto de la Comisión como de los Estados el tener en cuenta los asesoramientos científicos, especialmente en aquellos casos en los que podían existir conflictos de intereses⁷¹⁵. Estos autores, menos críticos con el sistema, entendían que la comitología debía ser entendida como fruto de la tensión entre la estructura inter-gubernamental y la supranacionalidad, no era sino una respuesta a la estructura de la UE y sus funciones.

De manera muy explícita el informe de la Comisión de Conciliación del Parlamento exponía que “la ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión como consecuencia del Tratado de Ámsterdam y el retraso en la revisión de la Decisión de 1987 han vuelto a crear una situación de gran tensión política, cuya solución es incierta...la Comisión, en su nueva propuesta de julio de 1998, sin responder totalmente a los deseos del Parlamento Europeo, ha propuesto modificaciones muy limitadas a la estructura de los comités. El Parlamento Europeo aprobó en mayo de 1999 un dictamen muy circunstanciado (informe Aglietta) en el que se reiteran las solicitudes ya presentadas. No puede descartarse que, si el Consejo no manda una señal al Parlamento con respecto a este asunto, tras las elecciones de junio de 1999, la actividad legislativa se reanudará en un clima muy conflictivo”⁷¹⁶.

Por lo tanto, salvo excepciones como la que acabamos de ver, se llega a 1998 y el sistema comitológico es muy criticado, sobre todo por su falta de delimitación, escasa transparencia y déficit democrático ante el escaso papel del Parlamento. Pero, también hemos podido comprobar que muchas de las críticas vertidas sobre el sistema formalmente, no eran respaldadas detrás del escenario político. Por el contrario, el argumento más oído a favor de la

⁷¹⁵ Christian Joerges and Jürgen Neyer, *From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of comitology*, *European Law Journal*, 1997, 273-299.

⁷¹⁶ Informe de actividades del 1 de noviembre de 1993 al 30 de abril de 1999 desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, de las delegaciones en el Comité de Conciliación, pág. 11.

existencia de la comitología era que los Estados miembros tenían la obligación de ejecutar la legislación comunitaria y que, por ello, debían tener la posibilidad de ejercer una supervisión del proceso de elaboración de la legislación pertinente. Una vez más, la comitología no superaba el debate político, a todas luces las críticas eran insostenibles, pero en el fondo, nadie dudaba que en su existencia reposaba una de los pilares básicos del funcionamiento de la Unión.

Acceso a los documentos y transparencia anterior a la aprobación de la Decisión de 1999 – Sentencia Rothmans

En el apartado “La Asamblea Parlamentaria y la comitología” se ha podido como el Parlamento llegó incluso a bloquear parte de los presupuestos destinados a los comités en 1983 arguyendo, entre otros motivos, “la falta de claridad y de transparencia de las actividades consultivas de la Comisión, así como las atribuciones y modos de funcionamiento de determinados comités”⁷¹⁷. Asimismo, el Grupo de Reflexión de la CIG de 1996 también incluyó la transparencia como un punto a incluir en la reforma de 1999⁷¹⁸. A su vez se ha señalado anteriormente que desde la década de los 60 las preguntas de los miembros del Parlamento Europea en este sentido fueron constantes⁷¹⁹. No obstante lo anterior, los Tratados anteriores a la reforma de Maastricht apenas trataban el acceso a los documentos, y los pocos artículos que lo hacían eran restrictivos, es decir, la escasa transparencia de en las instituciones era algo generalizado, no sólo circunscrito a la comitología. Así, el artículo 214 TCEE imponía el secreto profesional a los funcionarios y demás miembros de las instituciones y los Estados miembros no podían verse obligados a revelar información que consideraran esenciales para sus intereses de seguridad (art. 223 TCEE). Por otro lado, sí existía la obligación de publicar (art. 191) y motivar (art. 190) los actos jurídicos. No obstante, ni existía una normativa general sobre acceso a los documentos, ni ninguna obligación se desprendía de los Tratados comunitarios en este sentido.

No obstante, ¿Qué es la transparencia? En 1998 el Defensor del Pueblo Europeo Jacob Söderman la definió como “el proceso por medio del cual el proceso de decisión de las

⁷¹⁷ Résolution de 16 de septembre 1983, sur les coûts, pour le budget communautaire, et l’efficacité des comités de gestion, de conseil ou de consultation (DO C 17 octobre 1983, núm. 277, pág. 195).

⁷¹⁸ Véase epígrafe “CIG de 1996 y propuesta de jerarquización de actos legislativos”.

⁷¹⁹ Véase por ejemplo el epígrafe “Composición, naturaleza y funciones de los comités, a la luz de la jurisprudencia”.

autoridades públicas debería ser entendible y abierto; las decisiones deberían ser motivadas; tanto como fuera posible, la información sobre la que se toman las decisiones deberían ser accesibles al público”⁷²⁰. Según Brandsma, Deirdre y Meijer señalan dos aspectos de la transparencia: la pasiva y la activa. La pasiva es aquella que permite el acceso a la información, la activa es hasta qué punto la administración facilita y se muestra proactiva a la hora de articular medidas para facilitar la accesibilidad a la información. La práctica totalidad de la información se transmite o refleja por medio de internet. Por ello estos autores entienden que la transparencia está ligada a la magnitud de información oficial disponible en las páginas web de la Administración. Cuanto más deje profundizar en la información, mayor transparencia reflejará.

Según Joerges⁷²¹ existe un grave riesgo en las sociedades democráticas donde abunda la creación de lo que denomina “redes opacas”, que puede resultar peligrosas porque ya no se atienen a las normas de transparencia pre-establecidas. En este contexto incluye la delegación de poderes ejecutivos a organismos que resultan estar fuera del control y fiscalización democráticos. Un estudio realizado en 2006 constató que el 64% de la legislación adoptada por la Comisión pasó primero por el filtro de los comités. Aunque lo adoptado por la comisión tenga la categoría de derecho derivado, no por ello le resta importancia, puesto que a menudo “el diablo está en el detalle”⁷²². No obstante, los comités no sólo aprueban (o no) las medidas propuestas por la Comisión sino que sirven de punto de encuentro entre ésta y los Estados miembros para ir valorando otro tipo de medidas (incluso legislativas) que puede sugerir la Comisión. Por todo ello, la importancia de lo que se denominan encuentros informales puede ser enorme.

Hasta la aprobación de la Decisión de 1999 la Comisión no publicó ninguna iniciativa en el marco de la transparencia. Sin embargo, fue objeto de debate desde los orígenes de la comitología. Ya en 1968 el diputado M. Vredeling preguntó acerca de los trabajos del Comité de gestión de las plantas vivas y productos de la floricultura⁷²³. En la respuesta la Comisión recuerda que « los trabajos del Comité de gestión tienen un carácter confidencial y, que

⁷²⁰ J. Söderman, *The citizens, the Administration and Community Law*, General Report for the 1998 Fide Congress (Stockholm 1998).

⁷²¹ Joerges, *What is left of the European Economic Constitution?* EUI Law Working Papers (No 13, 2004).

⁷²² Brandsma, Deirdre y Meijer, *How transparent are comitology committees in practice?*, *European Law Journal*, vol 14, nº 6, November 2008, págs.. 819-838

⁷²³ Question écrite nº 297/68, de M. Vredeling à la Commission de la Communauté économique européenne (29 enero 1969), sur les travaux de Comité de gestion des plantes vivantes et de produits de la floriculture.

debida a ello, es imposible poder responder sobre el transcurso de los debates en el seno del mismo”. Años más tarde el diputado Klinker preguntaba asimismo a la Comisión sobre los comités consultivos y de gestión. En concreto el diputado pregunta a la Comisión si podía transmitir al Parlamento Europeo las actas de las reuniones de los comités de gestión⁷²⁴. La Comisión se opuso y recordó “al honorable parlamentario que los trabajos de los comités son confidenciales”.

En esos “años oscuros” las únicas referencias públicas a las actas y procedimientos internos de los comités las encontramos en la jurisprudencia. A pesar de que entonces las actas de las reuniones eran secretas, encontramos en una temprana Sentencia⁷²⁵ cómo “la Comisión, el 5 de febrero de 1976, reunió al comité de gestión de los cereales, previsto en el artículo 25 del Reglamento 2727/75 del Consejo, para la debatir la alternativa de una reducción de las permanencias de depósito o de una reducción de las permanencias de validez de los certificados de exportación”. Es decir, utilizó el comité como foro de debate para más adelante tomar una decisión. Años más tarde, en otra sentencia se puede constatar como Italia señalaba en su defensa que determinada posición dentro del comité había sido defendida “oralmente” y que por ese motivo no estaba recogida en el acta⁷²⁶. En otro asunto el Tribunal, sin señalar explícitamente las actas, invalida una posición de la Comisión por no haber quedado registrada⁷²⁷. No está estrechamente ligado con la transparencia, pero si son

⁷²⁴ Question écrite n° 517/78, de Klinker à la Commission des Communautés européennes, sur Comités consultatifs et comités de gestion.

⁷²⁵ Sentencia 26 enero 1978, Asuntos acumulados 44 a 51/77, Groupement d'intérêt économique "Union Malt" et autres contre Commission des Communautés européennes, Rec. 1978 pág. 57, apartado 36.

⁷²⁶ Arrêt de la Cour du 27 janvier 1981. République italienne contre Commission des Communautés européennes. Apurement des comptes: stockage de vin. Affaire 1251/7, pt. 18 « le gouvernement italien a fait savoir à la cour que la demande de l'aima qu'il invoque a été faite oralement, et qu'il n'existe pas d'actes écrits relatifs à cette demande. toutefois , la Commission a fourni à la cour le texte du compte rendu de la 56 réunion du comité de gestion des vins, tenue en décembre 1971, qui indique que la délégation italienne a demandé que ' la date de validité des contrats puisse être celle de la demande et non obligatoirement celle de la conclusion ' pour tenir compte de la surcharge de travail de l' organisme d' intervention italien. C'est à cette demande que le règlement n 176/72 a donné suite en modifiant le début de la période de validité des contrats de neuf mois ».

⁷²⁷ Arrêt de la Cour du 25 novembre 1980. Royaume de Belgique contre Commission des Communautés européennes. Affaire 820/79, pt. 12 y 14 « La partie requérante a admis que les services de la commission ont formellement contesté , lors d' une réunion du groupe ' mécanisme des échanges ' en janvier 1972 , la validité du connaissance «*freight prepaid*» au regard de la réglementation communautaire , et que le comite de gestion du lait et des produits laitiers a unanimement soutenu , lors de sa 300 réunion du 23 août 1973 , la thèse du représentant de la commission selon laquelle les états membres devraient , en ce qui concerne les mesures de contrôle prévues par le Règlement 1041/67 pour l'octroi des restitutions différenciées, exiger des preuves établissant que la marchandise ait été mise en libre pratique dans le pays de destination.

14 « La preuve de la manifestation d'une opinion contraire n'a pas été apportée par la partie requérante; en particulier, une telle manifestation ne résulte pas de la simple transmission aux autres états membres, en vertu de l'article 8, paragraphe 1, du Règlement 1041/67, des renseignements donnés par le gouvernement belge en ce qui concerne les documents qu'il considérait comme équivalant à ceux visés à cette disposition ».

pequeños esbozos de que realmente existía funcionamiento bien organizado (y oculto) de los comités.

No es de extrañar que fuera el Parlamento el que más criticaba dicho oscurantismo. Su posición era de marginación absoluta. Así las cosas, en la década de los 80 el Parlamento utilizó el relativo poder presupuestario que le ofrecía el Tratado⁷²⁸ para oponerse a prácticas que no compartía. Lo utilizó en los presupuestos de 1983⁷²⁹, congelando parte los fondos destinados a los comités, al considerar que el incremento en la utilización de éstos era desproporcionado. Constatava “la falta de claridad y de transparencia de las actividades consultivas de la Comisión, así como las atribuciones y modos de funcionamiento de determinados comités” y se mostraba “inquieto” por el desarrollo de varias políticas. Achacaba a la Comisión de carecer de un “sistema centralizado” que controlara la actividad de los comités. También pedía aplicar unas “normas estrictas”, a saber, la duración y frecuencia de las reuniones, número máximo de participantes y coste de las dietas.

Una década más adelante, el Parlamento utilizó el mismo argumento presupuestario para criticar el oscurantismo que envolvía el desarrollo de los comités. Es el caso del informe sobre los aspectos presupuestarios de la comitología⁷³⁰, sobre la respuesta de la Comisión a la solicitud de información del Parlamento sobre las actividades de los comités ejecutivos durante 1994 (a raíz de la decisión de consignar los créditos en la reserva adoptada en las resoluciones presupuestarias del Parlamento del 27 de octubre de 1994 y 15 de diciembre de 1994). Esta Resolución hizo hincapié en la necesidad de modificar el sistema con el fin de volverlo más democrático y más transparente. Las reuniones deben ser públicas, el orden de día publicado dos semanas de antemano y el acta de las reuniones disponible.

El Parlamento exigía a la Comisión que presentara, “en el informe anual de actividades y en el procedimiento presupuestario que corresponda, datos pormenorizados sobre las actividades de estos comités”. Asimismo recomendaba “que se establezca un plazo al final del cual todos los

⁷²⁸ El poder de la Asamblea en la aprobación de los presupuestos comunitarios era muy limitado. El Consejo debía transmitir el proyecto a la Asamblea, y si ésta proponía modificaciones se lo remitía de nuevo al Consejo quien deliberaba y aprobaba por mayoría cualificada. En resumen, la Asamblea tenía un mero poder consultivo, pero un considerable poder político.

⁷²⁹ Résolution de 16 de septembre, sur les coûts, pour le budget communautaire, et l'efficacité des comités de gestion, de conseil ou de consultation (DO C 17 octubre 1983, núm. 277, pág. 195). Ver también Doc. 1-40/84.

⁷³⁰ Aprobado en Comisión el 18 julio 1995 y que terminó con la aprobación en pleno de la Resolución de 26 de octubre A4-0189/1995, Comisión parlamentaria Presupuestos (ponente Wynn Terence). Ver Resolución en DO C 308 20.11.1995, p. 0098-0133.

comités ejecutivos establecidos de conformidad con la legislación de la Unión se reúnan, por regla general, con carácter público salvo que se adopte una decisión específica en contra, debidamente motivada, y se publique con tiempo suficiente, y que se publiquen a tiempo las fechas, horas y lugares de estas reuniones para que puedan asistir a las mismas quienes lo deseen”. Para ello solicitaba la creación de un “registro público”. De hecho solicitaba “la sistemática adición” de un texto en el apartado de las propuestas legislativas (“Las reuniones del comité tendrán por regla general carácter público, a no ser que se adopte una decisión contraria expresa debidamente motivada, que se publicará lo antes posible. El comité publicará el orden del día dos semanas antes de sus reuniones y publicará las actas de las mismas. Asimismo, establecerá un registro público de las declaraciones de intereses de sus miembros”). La Comisión respondió a dicho informe con la adopción de informe sobre el “funcionamiento de los comités en 1995”⁷³¹.

Todo lo expuesto confirmaba que el **control externo sobre los comités había sido históricamente muy escaso**⁷³², al menos hasta la aprobación en 1999 de la segunda Decisión de comitología. De hecho en un informe de este mismo año sobre la mencionada reforma la Cámara de los Lores británica criticaba que ni siquiera existía un listado sobre el número, composición ni funciones de los comités, los cuales eran imposibles de fiscalizar⁷³³. Bien es cierto que a partir del 2000 la Comisión comienza a publicar sus informes anuales sobre la actividad de los comités y que a partir del 2001 la Comisión comenzó a enviar sistemáticamente información sobre la actividad de los comités al Parlamento Europeo. En 2003 se creó, accesible al público mediante internet, el Registro de Comitología.

En resumen, como recordaron Lenaerts y Verhoeven⁷³⁴, tradicionalmente la toma de decisiones por el procedimiento de la comitología era bastante oscura y poco transparente. A pesar de la reforma, las deliberaciones y las votaciones siguieron siendo secretas. Además, era muy difícil saber cuántos comités existían en cada momento, y más aún cuáles eran sus poderes y reglamento interno.

⁷³¹ SEC (96)1498.

⁷³² Brandsma, Deirdre y Meijer, *How transparent are comitology committees in practice?*, op. cit, pág. 838

⁷³³ House of Lords, Select Committee on European Communities, *Delegation of powers to the Commission: reforming comitology*. Third report, 2 February 1999.

⁷³⁴ Vid “Towards a legal Framework...”, Op. cit.

El Tratado de la Unión Europea, en su versión de 1992, introdujo una importante Declaración 17 aneja sobre la transparencia. Se estimaba que “la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración”. Por ello, recomendaba “que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones”. La aprobación de esta Declaración tuvo seguimiento en posteriores e importantes Consejos Europeos celebrados en el Reino Unido durante 1992⁷³⁵.

Las conclusiones del Consejo Europeo que se celebró en Birmingham⁷³⁶ señalaban que había que incorporar “métodos para dar una mayor transparencia a las actividades de las Instituciones Comunitarias, incluida la posibilidad de abrir al público algunas deliberaciones del Consejo”. Además, una vez más, solicitaban a la Comisión que “concluya a comienzos del año próximo sus trabajos destinados a mejorar el acceso público a la información de que dispone y la de otras Instituciones comunitarias”. El Consejo Europeo de Edimburgo⁷³⁷ desarrolló más la idea. De hecho, la Comisión ya se había adelantado y había adoptado una serie de medidas como presentar un programa anual de trabajos, “para que así haya un debate más amplio, también en los parlamentos nacionales”. Asimismo, el Consejo Europeo se congratulaba de que la Comisión buscara una consulta más estrecha con el Consejo “sobre el programa legislativo anual” y sobre “la ampliación de las consultas antes de la presentación de propuestas, incluido el uso de Libros Verdes”. Un aspecto importante, era el compromiso de publicar los documentos de la Comisión “en todas las lenguas comunitarias y la concesión de una mayor prioridad a la consolidación y la codificación de los textos legales”. Después de dedicaba un Anexo 3 al acceso a los trabajos del Consejo, indicando cómo comenzaban los trabajos de apertura, que incluía debates abiertos (incluso televisados), publicación de programas de trabajo e incluso actas de votaciones, sesiones de información con la prensa, publicación de posiciones comunes y un largo etcétera.

⁷³⁵ José María Porras Ramírez, *Los límites a la transparencia. El menguado alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las Instituciones Europeas*, UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, 2014, pág. 284.

⁷³⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-6_es.htm

⁷³⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-8_es.htm

Al año siguiente la Comisión aprobó una Comunicación sobre el acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones⁷³⁸. Tras elaborar un estudio comparado en diferentes Estados miembros, la Comisión catalogó el concepto de acceso a los documentos en dos grupos: medidas adoptadas por las propias autoridades públicas con el fin de informar a la ciudadanía sobre sus actuaciones y suministro de información a petición de los ciudadanos, es decir, una pasiva y otra activa, desde el punto de vista del ciudadano. También constató que ciertos países, al igual que ocurría entonces con la UE, no disponían de normativa general sobre transparencia, y que ésta era regulada en cada sector o política de una manera determinada. En sus conclusiones la Comisión alentaba a las demás instituciones a sumarse “al principio de acceso a la información disponible” y apuntaba una serie de rasgos generales, que luego iremos encontrando en la normativa vigente. Había que definir “documento”. El acceso al mismo se podría hacer previa petición, sin tener que justificar los motivos de la misma, y se responderá “lo antes posible”. No obstante, debían existir excepciones a acceso con el fin de salvaguardar la intimidad, confidencialidad industrial y financiera y la seguridad pública, entre otras. En caso de denegación, las instituciones debían motivar sus respuestas.

Los dos Consejos Europeos citados, con sus declaraciones relativas al acercamiento de Europa a sus ciudadanos sirvieron para que cada institución aprobara un reglamento interno sobre el acceso público a los documentos. De hecho, más que un reglamento interno, adoptaron un **Código de conducta** que establecía los principios que regían el acceso a los documentos de la Comisión y el Consejo⁷³⁹. De acuerdo a las mismas, el público tendría el mayor acceso posible a los documentos que posean la Comisión y el Consejo. Existiría un trámite de solicitudes y un régimen de excepciones a la entrega de documentación, siempre que su acceso pudiera causar un perjuicio a la protección de intereses.

De acuerdo con el Código de Conducta, la Comisión aprobó la Decisión sobre acceso al público de documentos⁷⁴⁰. Lo cierto es que dicho código de conducta no era muy ágil para el solicitante. El interesado debía solicitar por escrito el documento y la Comisión tenía un mes de plazo para contestar sobre su solicitud, que, en caso de ser denegada total o parcialmente, existía otro plazo de un mes para “la revisión de la denegación de acceso”, ante la propia

⁷³⁸ DO C 156 de 8.6.1993, p. 5.

⁷³⁹ Reglamento interno 93/730/CE, Código de conducta relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión, DO L 340 de 31.12.1993, p. 41.

⁷⁴⁰ Decisión [94/90/CECA](#), CE, Euratom, de la Comisión, de 8 de febrero de 1994, sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión, Diario Oficial n° L 046 de 18/02/1994 p. 58.

Comisión (no existía ninguna segunda instancia). Aún más, la falta de respuesta suponía la denegación de la misma. Los motivos de denegación estaban descritos:

- la protección del interés público (seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, procedimientos judiciales, actividades de inspección e investigación),
- la protección del individuo y de la intimidad,
- la protección del secreto en materia comercial e industrial,
- la protección de los intereses financieros de la Comunidad,
- la protección de la confidencialidad que haya solicitado la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o que requiera la legislación del Estado miembro que haya proporcionado la información.
- salvaguardar el interés de las instituciones en mantener el secreto de sus deliberaciones⁷⁴¹

En caso de denegación, la Comisión debía motivar la respuesta, argumentando alguno de los citados supuestos. Por si fuera poco, se establecía una tasa, nada barata, por cada documento que se solicitaba (10 ecus, más 0,36 “por cada hoja de papel por la expedición de los documentos que excedan de 30 páginas”). La Comisión, además, no se comprometía a ofrecer al solicitante un espacio de consulta, en caso de que éste decidiera acudir a las instalaciones de la Comisión. En resumen, un tortuoso camino, en unos años donde, además, el email ya estaba plenamente operativo. Esta escasa voluntad de transparencia contrasta con los grandes principios sobre los que, en principio se asienta, ni más ni menos que declaración relativa al derecho de acceso a la información, aneja al Acta final del Tratado de la Unión Europea, en que se destaca que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración.

⁷⁴¹ Las causas de denegación de documentos son idénticas en la Decisión 93/731/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1993, relativa al acceso del público a los documentos del Consejo (DO L 340 de 31.12.1993, p. 43), y muy similares en la Decisión 97/632/CE, CECA, Euratom del Parlamento Europeo de 10 de julio de 1997 relativa al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo (DO L 263 de 25.9.1997, p. 27). La Decisión 93/731/CE del Consejo fue objeto de recurso de anulación por parte de Países Bajos, que consideraba que la base jurídica adoptada, así como la exclusión del Parlamento en su adopción la invalidaba. El Tribunal no consideró válidos estos argumentos (Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996. Reino de los Países Bajos contra Consejo de la Unión Europea. Asunto C-58/94).

Resulta importante destacar, para este estudio, que este Código de conducta introdujo en su Anexo la llamada “**regla de autor**”⁷⁴², según la cual cuando el autor del documento que posea la Institución sea una persona física o jurídica, un Estado miembro u otra institución u órgano comunitario, o cualquier otro organismo nacional o internacional, la solicitud deberá dirigirse directamente al mismo. Hay que destacar que la Decisión de la Comisión no mencionaba en ningún momento nada relacionado con la actividad de los comités de comitología.

A los pocos meses desde la entrada en vigor de esta Decisión se produjo un primer asunto que tuvo que ser dirimido por el Tribunal de Primera Instancia. La ONG WWF solicitó información sobre un proyecto de construcción de un centro de observación de la naturaleza al que se oponían. Solicitaron información a la Comisión, quien se negó a entregarla alegando que “los documentos que ha solicitado están comprendidos en las excepciones al derecho de acceso previstas en el marco de la política relativa al acceso a los documentos”⁷⁴³. Tras presentar un procedimiento de confirmación, y ser nuevamente denegado, elevó el asunto al Tribunal. Éste estimó que a falta de una normativa general sobre el acceso al público de documentos, las instituciones “deben adoptar, en virtud de su facultad de organización interna, las medidas necesarias para tramitar —y responder a— las solicitudes de acceso a los documentos de un modo que corresponda a los intereses de una buena administración”⁷⁴⁴. Insistió en que la Decisión o código de conducta “es un acto que puede otorgar a terceros derechos que la Comisión está obligada a respetar”. Además, recordó que “cuando se establece un principio general y se prevén excepciones a dicho principio, estas últimas deben interpretarse y aplicarse restrictivamente, de modo que no se frustre la aplicación del principio general”. El Tribunal reconoció que la Comisión disponía de una “facultad de apreciación” considerable, y recordó la obligación de motivar⁷⁴⁵ las denegaciones sin estar “obligada en

⁷⁴² Véase entre otros Lorenzo Cotino Hueso, *Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea. ¿De “valor en alza” a derecho fundamental?*, Universitat de Valencia, 2002.

⁷⁴³ Judgment of the Court of First Instance (Fourth Chamber, extended composition) of 5 March 1997. WWF UK (World Wide Fund for Nature) v Commission of the European Communities, Asunto T-105/95, ap. 15. El escrito, firmado por el Director General de la DG XVI, Sr. Landaburu, comenzaba con el formato “I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available”.

⁷⁴⁴ Citando Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo, C-58/94, Rec. p. 1-2196, apartados 34 a 37.

⁷⁴⁵ Véase ap. 66, la obligación de motivar las decisiones individuales tiene la doble finalidad de permitir, por una parte, que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otra, que el órgano jurisdiccional comunitario pueda ejercer su control sobre la legalidad de la decisión (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. 1-395, apartado 15, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de enero de 1995, Branco/Comisión, T-85/94, Rec. p. 11-45, apartado 32).

cualquier circunstancia a aportar, para cada documento, las razones imperativas”⁷⁴⁶. Precisamente fue en este examen sobre la correcta motivación de la denegación donde el Tribunal opinó que la Comisión había faltado a su obligación, y terminó dando la razón a WWF.

Tras estos primeros pasos, llegó la reforma de Ámsterdam. El artículo 1 del TUE fue levemente modificado introduciendo la obligación de tomar las decisiones de manera más “abierta” (no figuraba en la versión de 1992) y próxima de los ciudadanos. Así las cosas, la Declaración 41 aneja al Tratado de Ámsterdam sobre las disposiciones relativas a la transparencia, al acceso a los documentos y la lucha contra el fraude acarrea más obligaciones hacia las instituciones. Estableció un principio para las tres instituciones, deberían inspirarse en las disposiciones en materia de transparencia, de acceso a los documentos y de lucha contra el fraude vigentes en el marco del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Ello se debe a que el Tratado introdujo el artículo 255 según el cual:

“1.- Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se elaborarán de conformidad con los apartados 2 y 3”

2.- El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en artículo 251, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam”

3.- Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a los documentos”.

La transparencia, o mejor dicho, el acceso a los documentos, se convertían de esta manera en una obligación que emanaba de los Tratados. También es cierto que, dejaba a discreción de las instituciones la aprobación de un reglamento que regulara esta materia. Tampoco puede

⁷⁴⁶ Ap. 65.

pasar desapercibida la Declaración 35 al mismo Tratado según la cual se permitiría a “un Estado miembro solicitar a la Comisión o al Consejo que no comunique a terceros un documento originario de dicho Estado sin su consentimiento previo”. Sumando una nueva excepción al acceso. Esto es para los supuestos en los que las instituciones no sean las que hayan redactado el documento concreto, sino que lo hayan recibido de un tercero, en este caso, un Estado miembro.

Asunto Rothmans: acceso público a los documentos comitológicos y naturaleza jurídica de los comités

El acceso público de las actas de las reuniones de los comités suscitó una polémica entre una multinacional, Rothmans International BV (apoyada por el Reino de Suecia) y la Comisión Europea, que acabó por dilucidarse en el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas⁷⁴⁷. Los problemas se iniciaron cuando la multinacional solicitó a principios de 1997 a la Comisión unos documentos entre los que se encontraban las actas de las reuniones del Comité del Código Aduanero desde 1995⁷⁴⁸. El “beneficiario” (según la terminología utilizada en el Código de conducta de la Comisión de 1990) solicitó por escrito dicha información, la Comisión respondió en un primer momento que era posible que se dilatará más allá del mes. Transcurrido este plazo, la empresa volvió a solicitar la información, y tras el silencio de la Comisión decidió dirigir una solicitud de confirmación con arreglo a la Decisión 94/90, anteriormente explicada. Recibió respuesta pasado un mes (recordemos que el silencio equivalía a denegación), y además la información entregada era parcial, puesto que la Comisión no entregó las actas del comité. Posteriormente, la Comisión denegó la información hasta en cinco ocasiones.

La Comisión se negó a entregar estas actas al considerar que “no eran documentos de la Comisión”⁷⁴⁹, ya que ella no era autora de las mismas (*regla del autor*). La Comisión interpretó que siguiendo al pie de la letra dicha regla, ella no era la autora y por lo tanto no era quien debía entregar las actas. Los comités no eran un órgano dependiente, y de acuerdo a la

⁷⁴⁷ Sentencia TPI 19 julio 1999, Rothmans Internacional contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto T-188/97, Rec. 1999 pág. II-02463.

⁷⁴⁸ Véase Reglamento CEE 29913/1992, de 12 octubre (DO L 302/1992, de 19 octubre, pág. 1), por el que se crea este Comité.

⁷⁴⁹ Vid. Sentencia Ap. 42. Debemos recordar que mediante Decisión 1994/90/CECA, CE, Euratom, de 8 de febrero se reguló el acceso del público a los documentos de la Comisión. Esta disposición no hacía referencia alguna a los documentos de los comités de comitología, y en su Anexo, donde se publicaba el Código de Conducta, estableció la “regla de autor”.

Decisión de 1987 se desprendía que dichos comités “asistían” a la Comisión. Del verbo *asistir* se deducía “que no puede considerarse que dichos comités formen parte integrante de ella misma”. El comité en cuestión estaba integrado por representantes de los Estados miembros y que no había sido creada por ella, sino por medio de un Reglamento del Consejo. Aún más, la consulta al mismo era obligatoria según dicho reglamento y no hacerlo constituía una irregularidad de procedimiento que podía justificar la anulación de las medidas adoptadas.

Tal y como ya había hecho en el citado asunto T-105/95, el Tribunal recordó que cuando existe un principio general y se prevén limitaciones a dicho principio, “estas últimas deben interpretarse y aplicarse restrictivamente”⁷⁵⁰. La clave de este asunto se encontraba en dilucidar la “regla de autor” de los documentos emanados o en poder de los comités o, en otras palabras, apreciar si argumentación la según la cual los comités denominados de comitología son totalmente distintos e independientes de la Comisión y, por lo tanto, los documentos controvertidos no son documentos de la Comisión”⁷⁵¹.

En primer lugar, resultaba “evidente que dicho Comité, como los demás comités denominados de comitología, no dispone de una administración, de un presupuesto, de archivos, de locales y menos aún de una dirección propios”. No obstante, no podía considerarse que los comités fueran “otra institución u órgano comunitario”, según establecía el Código de conducta. Por ello, “dicho Comité no pertenece a ninguna de las categorías de autores terceros enumeradas en dicho Código”. El Tribunal interpeló al Consejo para saber si éste se hacía responsable de los documentos de los Comités, y la respuesta fue totalmente negativa. Como Pilatos, el Consejo se lavó las manos, declaró que no eran grupos de trabajo creados para prestar ayuda a su actividad, y los documentos no le pertenecían y por lo tanto, “no es competente para conceder acceso a los mismos”. El Consejo declaró que raras veces tenía en su poder las

⁷⁵⁰ Véase en el mismo sentido Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) de 10 de octubre de 2001, *British American Tobacco International (Investments) Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, Asunto T-111/00, ap. 40 “según la jurisprudencia, cualquier excepción al derecho de acceso a los documentos de la Comisión comprendidos en el ámbito de aplicación de la Decisión 94/90 debe interpretarse y aplicarse de forma estricta (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2000, *Países Bajos y Van der Wal/Comisión*, asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98 P, Rec. p. I-1, apartado 27, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de septiembre de 2000, *Denkavit Nederland/Comisión*, T-20/99, Rec. p. II-3011, apartado 45). Por otra parte, a efectos de la aplicación de esta excepción facultativa, la Comisión dispone de una facultad de apreciación que debe ejercer, no obstante, ponderando realmente, por una parte, el interés del ciudadano en obtener un acceso a estos documentos, y, por otra, su posible interés en preservar el secreto de sus deliberaciones (sentencia *WWF UK/Comisión*, antes citada, apartado 59; véanse también, en lo que se refiere al Consejo, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia *Carvel y Guardian Newspapers/Consejo*, antes citada, apartado 65, y de 17 de junio de 1998, *Svenska Journalistförbundet/Consejo*, T-174/95, Rec. p. II-2289, apartado 113)”.
⁷⁵¹ Ap. 56.

actas, y que era la Comisión quien presidía los Comités y hacía las funciones de secretaría, y por tanto ella era la responsable⁷⁵².

El Tribunal de Primera Instancia consideró finalmente que si bien los Comités no dependían formalmente de la Comisión, “a efectos de la normativa comunitaria en materia de acceso a los documentos, los comités denominados de comitología dependen de la propia Comisión”⁷⁵³ ya que de lo contrario “equivaldría a limitar considerablemente el derecho de acceso a los documentos”⁷⁵⁴. Por consiguiente, “en el caso de autos la Comisión no podía denegar el acceso a las actas del Comité, invocando la regla del autor enunciada en el Código de conducta adoptado en virtud de la Decisión 94/90” y declaró que la Comisión había infringido dicha Decisión, fallando a favor de la multinacional⁷⁵⁵. Lo más relevante de esta sentencia es que fijaba jurisprudencia sobre la regla de autor, declarando a la Comisión responsable de la misma. Lo curioso es que llega a dicha conclusión por descarte. No entra a analizar los lógicos argumentos de la Comisión, sino que aludiendo a un principio fundamental como es el acceso a los documentos, y descartando la competencia del Consejo, es la Comisión la que debe responder de este asunto.

Propuesta de reforma de la Comitología

A pesar de que con Ámsterdam no se introdujeron modificaciones en el ámbito comitológico, ya se ha señalado, se ha citado anteriormente que se incorporó la Declaración nº 31 que invitó a la Comisión a presentar al Consejo una propuesta que modificara la Primera Decisión de comitología⁷⁵⁶. Así lo hizo la Comisión el 18 de julio de 1998⁷⁵⁷, pero en lugar de modificar la normativa existente, tal y como proponía literalmente la Declaración citada, decidió sustituirla por una nueva. La propuesta de decisión perseguía tres objetivos: una *simplificación del sistema* (limitación del número de procedimientos a cuatro fórmulas tipo, sin variantes), un *aumento de su transparencia* (consignación de criterios que definan las tareas de cada tipo de comité y adaptación de los procedimientos actuales al nuevo modelo) y una *profundización democrática* (posibilidad de devolución a la autoridad legislativa para las medidas de alcance

⁷⁵² Aps. 58 60.

⁷⁵³ Vid. Ap. 62

⁷⁵⁴ Vid Ap. 61

⁷⁵⁵ Hoffman, Rowe y Türk opinan que el Tribunal deseaba integrar el acceso a los documentos comitológicos al sistema general de transparencia (*Administrative Law and Policy of the European Union*, op. cit., pág. 402).

⁷⁵⁶ Carlos J. Moreiro González, *¿El ocaso de la «comitología?»*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, número 13, Septiembre-Diciembre 2002, pág. 908.

⁷⁵⁷ COM (1998) 380 final, DO C 279, de 8 de septiembre 1998, pág. 5.

general con vistas a aplicar, actualizar o adaptar los elementos esenciales de un acto de base e información regular del Parlamento para la ejecución de los actos adoptados en codecisión)⁷⁵⁸.

En resumen, la Comisión se fijaba como objetivos iniciales eliminar el ya explicado “*contre-filet*”, así como establecer una mayor concreción en los criterios de elección de los procedimientos, en concreto la Comisión protestaba por el poco énfasis que se daba a la aplicación del procedimiento consultivo en el área del mercado interior. Aunque, finalmente, la propuesta de la Comisión, que como se verá fue sensiblemente modificada por el Consejo, tenía dos objetivos fundamentales: *clarificar* los criterios por los que debía optarse por uno u otro procedimiento de ejecución de competencias delegadas, y, por otro lado, *simplificar* dichos procedimientos. En lo referido a la simplificación la Comisión pretendía acortar unos plazos de adopción de decisiones que en muchos casos consideraba excesivos. También consideraba la Comisión que la normativa de 1987 y su falta de claridad y simplicidad podían llegar a tener un efecto perverso, que el Consejo acabara a menudo con reservarse la competencia de ejecución⁷⁵⁹.

Objetivo 1: simplificación del sistema

La Comisión tenía el firme propósito de simplificar el conjunto de las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión y, a tal efecto, pretendía “reducir su número y adaptarlas, habida cuenta de las respectivas competencias de cada institución”. Dos objetivos claros, reducción de procedimientos y simplificación de los mismos.

Los procedimientos se simplificaban significativamente en la propuesta de la Comisión. Para empezar se suprimía la denominación numérica de los procedimientos, así, el procedimiento I pasaba a denominarse procedimiento consultivo. El II pasaba a ser el procedimiento de gestión y el III el procedimiento de reglamentación. El procedimiento de salvaguardia no sufría modificación alguna, al menos en la denominación. A su vez también se suprimían las variantes dentro de cada procedimiento, según la propuesta cada procedimiento sería único y uniforme. Como comprobaremos esta clasificación se aprobó y se ha mantenido sin cambios hasta la fecha. La propuesta de la Comisión, de apenas nueve artículos, proponía cuatro

⁷⁵⁸ Boletín UE 6-1998

⁷⁵⁹ Véase Exposición de motivos de la propuesta.

procedimientos, tres de ellos con comités, y sobre todo, eliminaba las variantes establecidas en la Decisión de 1987, que tan poco habían gustado a la Comisión. A partir de su aprobación, pasarían a denominarse procedimientos de consulta, gestión, reglamentación y salvaguardia, este último sin comités.

En cuanto al funcionamiento de cada uno de ellos, el procedimiento consultivo se mantenía apenas sin cambios. El de gestión recogía el contenido del antiguo procedimiento II variante a), es decir, la Comisión podía adoptar medidas, que serían de inmediata aplicación, aunque, si tales medidas no se ajustaban al dictamen del Comité, habría que comunicarlo inmediatamente al Consejo. En caso de dictamen contrario del comité, la Comisión no tenía por que aplazar la medida hasta la toma de decisión del Consejo por mayoría cualificada, que podía adoptar “una decisión diferente”, pero estaba obligada a adoptar alguna. El de reglamentación era, lógicamente, el que más pretendía modificar la Comisión, eliminando la posibilidad de bloqueo de la toma de decisiones. La propuesta de simplificación era enorme, cuando las medidas previstas no se ajustaran al dictamen del Comité o en caso de ausencia de dictamen, la Comisión no adoptaría las medidas previstas y, podría “presentar una propuesta relativa a las medidas que deban adoptarse, de conformidad con las disposiciones del Tratado”. La propuesta eliminaba el “contre filet”, si el comité era contrario o no emitía dictamen, no se comunicaba nada al Consejo y la única opción de la Comisión era presentar una propuesta legislativa ordinaria.

Por último, el procedimiento de salvaguardia, sin comités, también se simplificaba. Una vez más se suprimía la antigua variante b), según la cual, recordemos, el Consejo, “por mayoría cualificada, podrá confirmar, modificar o derogar la decisión de la Comisión” y si “el Consejo no hubiera tomado una decisión en un plazo que deberá fijarse en el acto en cuestión, la decisión de la Comisión se considerará derogada”. Según la propuesta, la Comisión comunicaría al Consejo y a los Estados miembro cualquier decisión relativa a medidas de salvaguardia y el Consejo, “por mayoría cualificada, podrá tomar una decisión diferente en un plazo que deberá fijarse en el respectivo acto”⁷⁶⁰.

Objetivo 2: aumento de transparencia

⁷⁶⁰ Debe recordarse aquí, que el procedimiento de salvaguardia carece de comités.

Como hemos podido apreciar, la Decisión de 1987, establecía diferentes tipos de procedimientos de ejecución. Sin embargo, nada decía sobre en qué casos y por qué motivos había que elegir uno u otro. En resumen, el Consejo tenía total discrecionalidad para elegir el procedimiento que más le conviniese. Un claro ejemplo de lo sujeta y controlada que quería tener a la Comisión. En un novedoso artículo 2 la Comisión proponía adoptar uno u otro procedimiento en función de unos criterios definidos. A saber, el procedimiento de gestión (antiguo Procedimiento II) sería el utilizado en tres supuestos: en la aplicación de políticas comunes, como la Política Agrícola Común, ejecución de programas con importantes implicaciones presupuestarias y las relativas a la concesión de ayudas financieras significativas. El procedimiento de reglamentación (antiguo Procedimiento III) sería elegido cuando las medidas aplicaran, actualizaran o adaptaran elementos esenciales de un acto de base. El procedimiento consultivo (antiguo procedimiento I) sería un cajón de sastre cuando y se utilizaría cuando “el procedimiento de gestión o de reglamentación no se considere o haya dejado de considerarse necesario”. Para ello, recordaba la Comisión, “conviene tener en cuenta la experiencia adquirida en la ejecución de los actos de que se trate”, es decir, apelaba a la experiencia, poco conflictiva, por cierto, para apoyar su punto de vista.

La postura del Consejo respecto a este artículo no fue muy receptiva. La Comisión pretendía, mediante esta reforma “clarificar los criterios en función de los que debe optarse por uno u otro de los procedimientos previstos para la adopción de las medidas de ejecución”, y para ello reclamaba que la elección de uno u otro procedimiento se tomara basándose en un criterio definido y argumentaba que éstos asegurarían o garantizarían la adopción de decisiones dentro de plazos oportunos. La Comisión además, mencionaba un caso concreto, el de la protección de la salud, el cual requería la adopción ágil de decisiones. Esta línea era sin duda alguna la más lógica, más si tenemos en cuenta que ya por entonces los actos de delegación con sus respectivos comités se contaban por centenares. Por mera cuestión práctica no se podía estar a que el Consejo eligiera discrecionalmente el procedimiento. Pero, el sentido común suele estar reñido con el ansia de control del Consejo y como luego veremos finalmente se modificó sustancialmente la redacción dada a este artículo eliminando la obligatoriedad del mismo.

A diferencia de lo ocurrido en la Decisión de 1987, la Comisión incluyó dentro del concepto de simplificación la retroactividad, es decir, la simplificación del ejercicio de las competencias de ejecución implicaba que “la presente Decisión se aplique a las modalidades

de ejecución de los actos adoptados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Decisión” y que, por consiguiente, “el conjunto de dichos actos deberá adaptarse, de conformidad con la presente Decisión”. Además, el artículo octavo establecía unas obligaciones legislativas ya que “a propuesta de la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo y el Consejo adaptarán, a la mayor brevedad posible, las disposiciones relativas a los comités que asistan a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos en vigor antes de la adopción de la presente Decisión, con objeto de adecuarlas a ésta. Esta adaptación se realizará dentro del respeto de las obligaciones que incumben a las instituciones comunitarias y se entenderá sin perjuicio de los objetivos de los actos legales de base, ni tampoco de la eficacia de la acción de la Comunidad”⁷⁶¹. La transparencia sería casi imposible sin una aplicación homogénea de los procedimientos, algo que se había demostrado desde 1987, puesto que, como se recordará, la Primera Decisión no tuvo aplicación retroactiva.

Debe señalarse que bajo este objetivo no se encuentra lo que tradicionalmente se ha conocido por “transparencia”, es decir, acceso a los documentos de los comités, publicación del listado de comités, informes anuales o registro público. De hecho, la Comisión no incluyó ninguno de estos elementos en la propuesta.

Objetivo 3: profundización democrática

La profundización democrática se entendía, por un lado, como la posibilidad de devolución a la autoridad legislativa para las medidas de alcance general con vistas a aplicar, actualizar o adaptar los elementos esenciales de un acto de base, y, en segundo lugar, como la necesidad de que el Parlamento tuviera un papel más activo en la comitología. El primer punto, parcialmente mencionado anteriormente, hacía mención al nuevo procedimiento de reglamentación, en el cual, bastaba una ausencia de dictamen o un dictamen contrario del comité, para que la Comisión tuviera que proponer un procedimiento legislativo ordinario. A mi juicio, lo que pretendía la Comisión con esta modificación no era profundizar en la democracia, sino que encubría una jugada doble. Por un lado, a pesar de que era archiconocida su oposición a este procedimiento, lo mantenía en su propuesta, como una medida de pragmatismo, pero al mismo tiempo, elimina el papel del Consejo. ¿Qué sucedería

⁷⁶¹ Además de esto, el artículo 7 establecía la obligación de que todo comité elaborara un reglamento interno, aunque si señalar plazos ni criterio homogéneo alguno.

entonces en caso de dictamen negativo? No se aplicaba ninguna medida de ejecución y la Comisión presuponía que antes que esa alternativa, los Estados preferirían dar el visto bueno el seno del comité. Se entenderá mejor con un ejemplo. Imaginemos que ante una crisis alimentaria y sanidad animal, dígame la gripe aviar, el comité no apoya las medidas, ¿estaría el Consejo dispuesto a asumir entonces que la Comisión le pasara la pelota en forma de propuesta legislativa ordinaria?

Aun así, lo cierto es que la propuesta era bastante parca en este sentido. Únicamente dedicaba su artículo séptimo a la misma. El Parlamento Europeo sería regularmente informado de los trabajos de los comités y, a tal efecto, recibiría “el orden del día de las reuniones, los proyectos sometidos a los comités relativos a las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento contemplado en el artículo 189 B del Tratado, así como el resultado de las votaciones”. Asimismo, continuaba la propuesta, “se le informará de cualquier transmisión que la Comisión realice al Consejo de proyectos o propuestas relativas a medidas que deban adoptarse”. El papel del Parlamento seguía siendo total y absolutamente secundario, y tan sólo sería informado, de manera parcial, es decir, de aquellos procedimientos cuyo acto de base hubiera sido aprobado por codecisión. Obviamente el Parlamento seguía sin asumir el papel que exigía, si era legislador, al menos tendría que poder intervenir o al menos, influir, en los procedimientos.

Postura del Parlamento ante la reforma: Informe Aglietta⁷⁶²

La postura del Parlamento tiene más importancia debido a que la propuesta de la Comisión no le confería todo el protagonismo que se merecía. Para empezar, dentro del procedimiento de reglamentación, ni siquiera se lo mencionaba. De hecho, el único papel del Parlamento era ser informado por la Comisión. Sorprende, y mucho, que la Comisión quisiera restringir aun más su protagonismo, más incluso de lo que en 1994 había establecido el Acuerdo “modus vivendi”, que por lo menos establecía que se “tendría en cuenta, en la medida de lo posible” las observaciones del Parlamento. Y sorprende a más incluso que la Comisión pasara por alto que uno de los motivos de esta reforma era precisamente las nuevas funciones adquiridas por el Parlamento desde 1992. A pesar de que en la redacción definitiva, como veremos más

⁷⁶² 1998/0219(CNS) Comitology, follow-up to Amsterdam: procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission.

adelante, se logró un cierto equilibrio institucional, llaman la atención como alguna propuesta del Parlamento encaminada a sustituir términos como “Consejo” por “autoridad legislativa”, no fueron aprobadas. El Parlamento llegó a solicitar incluso que se modificara la redacción del artículo 202 del TCE, “con el fin de tener en cuenta las modificaciones del artículo 251... suprimiendo así una ambigüedad que en el futuro será fuente de litigios”. Como podremos comprobar más adelante, en este caso el Parlamento actuó de profeta.

La reforma de la Decisión de 1987 debía ser adoptada por unanimidad en el Consejo, mediante procedimiento de consulta con el Parlamento. De esta manera, la opinión de la cámara no era realmente fundamental. El 16 de julio de 1987 la Comisión envía su propuesta al Consejo y al Parlamento. Éste último aborda la reforma en dos fases. El 16 de septiembre de 1998⁷⁶³ aprueba una Resolución sobre la revisión de las modalidades del ejercicio de competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, y, meses más tarde, en mayo de 1999⁷⁶⁴, se aprobará la Resolución que aprueba la opinión sobre la propuesta de la Comisión, con enmiendas muy concretas sobre el borrador⁷⁶⁵. En general, la primera Resolución añade dos objetivos más, a los tres de la Comisión enunciados anteriormente, con la obvia intención de conseguir más protagonismo, el de transparencia en la toma de decisiones y el de reconocimiento del nuevo papel a jugar. Esta Resolución, que será estudiada con más detenimiento en el capítulo sobre el Parlamento, encargaba al presidente que negociara con el Consejo y la Comisión, un nuevo acuerdo interinstitucional.

Por otro lado, en el Dictamen del Parlamento Europeo del 6 de mayo de 1999, éste se mostró favorable, aunque con algunas enmiendas. En general, el Parlamento pretendía que se introdujera un mecanismo de derecho de control y anulación en favor del Parlamento (procedimiento de codecisión) y del Consejo (al margen del procedimiento de codecisión) con el fin de alertar a la Comisión de una posible intromisión de las medidas de ejecución en la esfera legislativa. Solicitó también la eliminación del procedimiento de reglamentación (porque mantenía un procedimiento de “contre filet” que no garantizaba la toma de decisiones), así como la supresión del procedimiento de salvaguardia. Por último, solicitó más

⁷⁶³ DO C 313, de 12 de octubre 1998, pág. 101. En sendas Resoluciones la ponente había sido Maria Adelaida Aglietta.

⁷⁶⁴ Res. 6-5-1999, DO C 279, de 1 de octubre 1999, pág. 404-411.

⁷⁶⁵ Véase Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, op. cit., pág. 272.

información sobre los trabajos de los comités y una mayor accesibilidad del público a sus documentos⁷⁶⁶.

Mecanismo de control

Mediante la introducción de dos artículos el Parlamento intentó, en vano, establecer dos mecanismos de control. Si, Cuando el Parlamento Europeo cuestionara una medida o un proyecto definitivo de medida de ejecución aprobado por la Comisión en virtud de un acto de base adoptado según el procedimiento del artículo 251 (codecisión), y en particular, “cuando la medida o el proyecto de medida excedan de los poderes de ejecución previstos por el acto de base”, informaría de ello a la Comisión. Sobre esta base, “la Comisión estudiará de nuevo el proyecto o la medida en cuestión y tomará las medidas adecuadas”, mediante decisión motivada. El Parlamento denominaba a esto “derecho de anulación”. Pero, aún más, si el acto de base no había sido aprobado mediante codecisión, “pediría a la Comisión que presentara una propuesta legislativa en un plazo de dos meses, comprometiéndose a tener lo más posible en cuenta la posición del Parlamento Europeo”, siendo denominado esto el “derecho de pisar el freno”. En resumen, el Parlamento solicitaba un poder de control en todas las decisiones. Además, lo más revolucionario de este procedimiento es que en todo caso era el propio Parlamento Europeo quien lo iniciaba, otorgándose a sí mismo un poder discrecional de enormes proporciones.

Desaparición de procedimientos

El Parlamento Europeo propuso eliminar de un plumazo los procedimientos de reglamentación y salvaguardia. En el caso del primero, ante todo quería evitar el llamado “contre-filet”, es decir, que pudiera llegarse a una situación de bloqueo total en el supuesto de que el Consejo bloqueara dentro de este procedimiento una decisión de la Comisión⁷⁶⁷. Por un lado, este había sido el procedimiento más polémico, ya que bajo el mismo la Comisión estaba mucho más controlada y sujeta a la voluntad del Consejo. Recordó que el Parlamento había solicitado tradicionalmente la supresión de este procedimiento. Incluso reconociendo que “la propuesta de la Comisión implica la intervención del legislador (Parlamento Europeo

⁷⁶⁶ Véase Boletín UE 5-1999, pt. 1.8.9.

⁷⁶⁷ “El mantenimiento de los comités de reglamentación sólo podría aceptarse si se abandona el procedimiento denominado de contrarred, garantizando la eficacia de los procedimientos de toma de decisiones y evitando un sistema que corre el riesgo de ocasionar la ausencia de decisión”, Res. 6-5-1999.

y Consejo), en caso de que no haya un dictamen o de que exista un conflicto entre la Comisión y el comité, este procedimiento no parece suficiente” puesto que “las controversias entre la Comisión y el comité deben tratar únicamente de cuestiones ejecutivas que no exijan la intervención de la autoridad legislativa”. En cuanto al procedimiento de salvaguardia, también debía suprimirse porque aún “no están claras las razones por las que debería subsistir este tipo de procedimiento ni la forma en que éste está relacionado con la decisión respecto de la comitología”⁷⁶⁸.

Aumento de la transparencia

El Parlamento alegaba que todo el sistema carecía en conjunto de transparencia. Todo ello hacía obligatorio, en primer lugar, “la adopción de reglamentos internos uniformes para todos los comités” (algo que ya estaba en la propuesta de la Comisión). En segundo lugar, debía respetarse el derecho de información del Parlamento, “independientemente de su intervención en la elaboración del acto de base, al mismo tiempo que el comité”. Por ello, el Parlamento debía “recibir las actas, la lista de presencia y el proyecto de calendario”. Por último, “sin perjuicio de los casos de confidencialidad, todas las medidas deben tener carácter público y ser accesibles (por transmisión electrónica)”. Por ello proponía la redacción de un primer apartado del artículo séptimo según el cual “sobre la base de un reglamento marco aprobado por la Comisión y que tendrá en cuenta las normas y los principios de transparencia y de acceso a los documentos previstos en los artículos A, 151, 191 A y en las declaraciones n° 35 y 41 del Tratado de Ámsterdam, cada Comité adoptará su reglamento interno a propuesta de su presidente y lo tendrá a disposición del Parlamento Europeo y del Consejo”⁷⁶⁹.

⁷⁶⁸ No obstante, la opinión no fue unánime en este sentido. Contraria a la desaparición se mostró la Comisión de Transportes y Turismo, según la cual “debe mantenerse el procedimiento de reglamentación, que constituye la norma en el ámbito de los transportes, vista la complejidad y el carácter sumamente técnico de los temas que deben tratarse”. Aunque, al mismo tiempo exigía la publicidad de los trabajos y la información previa al Parlamento Europeo. Véase A4-0169/99, pág. 100.

⁷⁶⁹ El informe era muy duro en cuanto a la opacidad de los procedimientos: “Por otra parte, el Parlamento no está asociado directamente a estos comités ni dispone de la posibilidad de asistir como observador a sus reuniones, ya que éstas se celebran a puerta cerrada. El Parlamento ha expresado críticas sobre las actividades de los comités, al considerar que actúan al margen de los poderes de control del Parlamento y, posiblemente, en ocasiones en violación de las competencias que confieren los Tratados a las instituciones, en cuanto que toman de la Comisión las competencias de ejecución y reducen o privan a las instituciones de la Unión de las posibilidades de recurso con respecto a la comisión. La Comisión de Presupuestos ha abogado por permitir la presencia de observadores mediante una decisión de la propia Comisión, dejando claro que sólo podría anularse dicha presencia en caso de unanimidad en contra de la misma. La Comisión siempre ha sostenido que únicamente bastaría la unanimidad a favor de la presencia. En la actualidad prevalece esta última opinión” (opinión Comisión de presupuestos, pág. 29).

El Parlamento hizo hincapié en que no deseaba asumir competencias de ejecución, “sino establecer un sistema que le permita ejercer su propio control, y, si procede, revocar medidas de ejecución con las que no está de acuerdo cuando se trata del procedimiento de codecisión”, es decir, la utilización de comités no debería ser discrecional, sino excepcional. En su foro interno la Comisión estaría de acuerdo con un planteamiento como éste, pero, a mi juicio, no fue tan valiente en su propuesta debido a un ejercicio de “real politik”. Por ello, el Parlamento afirmó que la propuesta distaba de convencerle, ya que “sólo los comités tienen derecho a solicitar a la Comisión que evalúe la posibilidad de anular una medida ejecutiva, mientras que no se reconoce este derecho al Parlamento Europeo”. En resumen, el Parlamento decidió aceptar la propuesta, proponiendo diversas enmiendas encaminadas a fomentar la transparencia, simplificar los procedimientos y, sobre todo, “garantizar el control efectivo de las medidas de ejecución por parte del Parlamento Europeo, lo que significa que este último puede, en un determinado plazo que se definirá en el transcurso de las negociaciones, cuestionar la propuesta de la medida de ejecución presentada por la Comisión Europea”.

Dicho de otra manera, el Parlamento perseguía tenía tres objetivos fundamentales, por un lado, de garantizar el cumplimiento íntegro del procedimiento legislativo con el fin de evitar que un acto de carácter legislativo, incluida la actualización de disposiciones aprobadas según el procedimiento de codecisión y la modificación de Anexos, esté adoptado como medida ejecutiva fuera del marco del procedimiento de codecisión. Por otro lado, garantizar el equilibrio institucional después de la modificación del procedimiento de codecisión, para garantizar la paridad efectiva Consejo y Parlamento Europeo. Por último, circunscribir el grado de autonomía de la Comisión en la ejecución de las normas confiándole una delegación más específica y fijando las medidas de ejecución en el marco de la legislación, siempre garantizando al mismo tiempo que la autoridad legislativa (Parlamento y Consejo) no intervenga en las medidas de aplicación.

Conclusión: situación de la Comitología en 1999

De nuevo debemos citar a Schäfer⁷⁷⁰, quien en 1998 definió los tres grandes problemas de la comitología:

⁷⁷⁰ Véase Günter Schäfer, *Linking Member State and European Administrations: the Role of Committees and Comitology*, Mark Andenas y Alexander Türk “Delegated Legislation and the Role of Committees”, Kluwer

- *Transparencia*: la mayor parte de los comités se reunían a puerta cerrada, algo que consideraba innecesario. Según este autor, los debates de los comités solían ser extremadamente técnicos y, por ende, no se justificaba el secretismo. Además, cuando un tema se volvía candente, el debate público sobrepasaba, en mucho, el carácter secreto de las reuniones, como fue el caso en el asunto de las vacas locas. Exigía que las actas y las votaciones fueran accesibles al público, así como la composición. La solución sería que la Comisión publicara anualmente una lista de los comités existentes, así como la composición de cada uno de ellos.
- *Responsabilidad o control*: el aumento de la transparencia traería consigo la solución de problemas de responsabilidad (tanto política como legal). ¿Quién es el responsable de las decisiones, la Comisión o los representantes de los Estados miembros? Según Schäfer, era imposible definir responsabilidades mientras la composición de los comités fuera secreta, que, por otro lado, debería ser asumida por ambos.
- *Coste*: en 1998 el presupuesto destinado a los comités fue de 20 millones de euros. Pero, esta cantidad no reflejaba más que “la punta del iceberg”, puesto que sólo presupuestaba gastos de viaje y alojamiento. No cuantificaba el tiempo de los funcionarios, tanto de la Comisión, como de los Estados miembros, que destinaban a participar en las reuniones de Bruselas. En aquel año estimó que entre 30.000 y 40.000 funcionarios de los Estados miembros se habían visto involucrados en el trabajo de los diversos comités. Aunque en este caso puede que no esté tan de acuerdo con esta valoración. Es muy posible que el trabajo de asistir a un Comité en Bruselas no le esté “robando” tiempo a un funcionario, sino que únicamente el trabajo que desempeñaba se ha comunitarizado.

Los tres problemas señalados arriba no eran exclusivos de los comités de comitología. El autor entendía que se había llegado a una “fiebre de comités” y que la solución pasaba por

fusionar los comités que funcionaban en la misma política, bien fuera de expertos, asesor y de comitología⁷⁷¹.

En la antesala de las negociaciones del Tratado de Niza, una nueva reforma de los Tratados constitutivos, una nueva era había comenzado. La Edad Contemporánea es aquella en la que el hombre abandona las consideraciones de las causas y los porqués de los fenómenos que ocurren y pasa a analizar los procesos⁷⁷². El sistema de comités se encontraba profundamente arraigado. El debate sobre su legitimidad y legalidad había sido completamente superado. El Tratado había sido modificado para clarificar la base legal, y una Declaración anexa al Tratado de Ámsterdam había transmitido el mandato de introducir reformas en la comitología. En la antesala de la reforma de la Decisión de 1987 la UE se enfrentaba a una ampliación sin precedentes. Doce nuevos Estados candidatos habían llamado a la puerta de la UE. El impacto sobre los procesos decisorios iba a ser enorme, y en cuanto a los comités, prácticamente duplicaría el número de representantes en todos ellos.

⁷⁷¹ La autora Christine Neuhold clasificaba la comitología de “*caja negra*” y resumía las críticas en “intrusivas y costosas”, además de criticar los procedimientos enormemente complejos, falta de transparencia y falta de control. Entendía también esta autora que era una fuente constante de conflictos “volátiles” entre las instituciones. “Comitology as a feature of EU policy implementation and its effects on the democratic arena”, Christine Neuhold, ECPR Workshop: Governance and Democratic Legitimacy, 6 – 11 April 2001, pág. 11

⁷⁷² <http://www.historialuniversal.com/2010/08/edad-contemporanea.html>

3.3) Edad Contemporánea (99-actualidad)

3.3.1) Primera etapa 1999-2006: aprobación de la Decisión 1999 hasta la primera reforma

*La Decisión de 1999*⁷⁷³

La Decisión que fijó los límites y reguló los procedimientos de ejecución de poderes de la Comisión al terminar el siglo XX cuenta con tan sólo 10 artículos y uno de ellos, el noveno, sirve para derogar la Decisión 1987/373/CEE anteriormente descrita. Si bien la Declaración nº 31 anexa al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1996, que finalmente aprobó el Tratado de Ámsterdam solicitó a la Comisión que presentara una propuesta de reforma de dicha Decisión, por motivos obvios la Comisión presentó una reforma que si bien no era radical, introducía las suficientes novedades como para volver a redactar una nueva normativa, como hemos podido comprobar. No se puede olvidar que el Consejo y la Comisión firmaron una Declaración, publicada el mismo día, y que el Parlamento y la Comisión firmaron, un año más tarde, un Acuerdo que sustituía los anteriores.

El artículo primero establecía el marco general y el alcance de la misma. Establece principalmente la noción del artículo 202 del TCE, es decir, salvo en casos específicos en que se reserve al Consejo el ejercicio directo de las competencias de ejecución, dichas competencias se atribuirán a la Comisión. Respecto a la Decisión de 1987 se añade un nuevo concepto puesto que cuando el Consejo asuma directamente las competencias de ejecución deberá de ser de una manera “debidamente motivada”⁷⁷⁴. Sin embargo, la Decisión de 1999 mantiene intacta, sin alterar el contenido de la primera Decisión de comitología, la segunda frase del artículo 1 la cual indica que las disposiciones del acto de base en el que se delegue las competencias “indicarán los elementos esenciales de las competencias así atribuidas”. La Decisión de 1987, exigía que el acto de base especificara de una manera clara el margen

⁷⁷³ Decisión 1999/468/CE, de 28 junio (DO L 184 de 17.7.1999, p. 23/26. Se publicaron dos rectificaciones, una para la versión griega (DO L 231 de 29.8.2001, p. 20/20) y otra la versión portuguesa (DO L 269 de 19.10.1999, p. 45/48).

⁷⁷⁴ Más adelante, en el apartado dedicado al Consejo, veremos que este requisito de motivación se introdujo debido a que la jurisprudencia, en su Sentencia de 24 de octubre de 1989, fijó que “el Consejo sólo en casos específicos podrá reservarse el ejercicio directo de las competencias de ejecución, decisión que deberá motivar de manera circunstanciada”.

normativo delegable a la Comisión fijando claramente los límites de actuación de ésta institución.

Sin embargo, el concepto de tener que definir los elementos esenciales no había sido algo unánime en la jurisprudencia, especialmente en el ámbito agrícola. En concreto, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 1992⁷⁷⁵, citando la Sentencia Köster, estableció que “cuando el Consejo haya fijado en su Reglamento de base las normas esenciales de la materia regulada, puede delegar a la Comisión la facultad general de adoptar las modalidades de aplicación, sin que deba precisar los elementos esenciales de las competencias delegadas y que, para ello, una disposición *redactada en términos generales* proporciona una base de habilitación suficiente”. Añade además el Tribunal, “la citada Decisión (en este caso la primera de comitología de 1987) no puede poner en entredicho este principio”, ya que “al constituir un acto de derecho derivado no puede añadir nada a las normas del Tratado, que no obligan al Consejo a precisar los elementos esenciales de las competencias de ejecución delegadas a la Comisión”.

Como se ha señalado, tampoco la jurisprudencia ha sido uniforme en este asunto. Así, mientras la Sentencia que se acaba de citar, señala que no era necesario que el acto de base concretara los elementos esenciales de las competencias de ejecución delegadas, la Sentencia de 5 de julio de 1988⁷⁷⁶ señaló en su apartado 13 que “para que semejante delegación (del Consejo en la Comisión) resulte válida, habrá de ser *suficientemente precisa*, en el sentido de que el Consejo deberá indicar claramente los límites de la competencia atribuida a la Comisión”.

Posible contradicción entre los Asuntos C-240/90 y C-291/86

C-240/90, ap. 41: “de la citada sentencia Köster se deduce que, cuando el Consejo ha fijado en su Reglamento de base las normas esenciales de la materia regulada, puede delegar a la Comisión la facultad general de	C-291/86, ap. 13: “procede recordar que las disposiciones para la aplicación de los reglamentos de base pueden ser adoptadas, bien por el propio Consejo, bien por la Comisión en virtud de una delegación con
---	--

⁷⁷⁵ Sentencia TJCE 27 octubre 1992, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-240/90, Rec. I-5383 (Aps. 40 a 42).

⁷⁷⁶ Sentencia TJCE 5 julio 1988, Central-Import Münster contra Haupt zollamt Münster, Asunto C-291/86, Rec. 3679.

<p>adoptar las modalidades de aplicación, sin que deba precisar los elementos esenciales de las competencias delegadas y que, para ello, una disposición redactada en términos generales proporciona una base de habilitación suficiente...”</p>	<p>arreglo al artículo 155 (véase sentencia de 17 de diciembre de 1970, Köster, 25/70, Rec. 1970, p. 1161). Para que semejante delegación resulte válida, habrá de ser suficientemente precisa, en el sentido de que el Consejo deberá indicar claramente los límites de la competencia atribuida a la Comisión”.</p>
---	--

Tabla 3, líneas jurisprudenciales sobre definición de elementos esenciales

Lo más curioso es que esta segunda Sentencia tuvo su origen en un conflicto iniciado en 1986, es decir, un año antes de la aprobación de la primera Decisión de comitología, mientras que la anteriormente citada es de 1992, es decir, después de que este mismo texto legal introdujera esta obligación de indicar los elementos esenciales de los actos delegados. En resumen, la Decisión de comitología impone que los elementos esenciales de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión estén debidamente indicados, aunque, se encuentran ciertas discrepancias en la jurisprudencia anterior al respecto⁷⁷⁷. Bien es cierto que la posible contradicción puede mitigarse si entendemos que en el Asunto Münster obligaba a definir claramente los “límites”, no la delegación en sí misma. De hecho, jurisprudencia posterior obligó a delimitar las competencias, es decir, describir los límites, no a efectuar un listado completo de los mismos, que tal vez era lo que la Sentencia de Alemania contra la Comisión deseaba señalar⁷⁷⁸. Además, no podemos obviar el hecho de que este asunto se aplica al ámbito de la PAC, donde el margen de maniobra de la Comisión es mucho más amplio⁷⁷⁹.

Objetivos de la Decisión 1999

⁷⁷⁷ Cosa bien distinta es la delegación que se puede realizar en otro tipo de organismos comunitarios, como por ejemplo las Agencias Comunitarias, cuyas delegaciones deben estar “exactamente definidas y completamente controladas” (Sentencia *Meroni*).

⁷⁷⁸ *Alliance for Natural Health* y otros (C-154 y 155/04) ap. 90 “es necesario destacar que, cuando el legislador comunitario tenga la intención de delegar su facultad de revisar algunos aspectos del acto legislativo controvertido, le incumbe garantizar que dicha facultad esté **netamente delimitada** ...”

⁷⁷⁹ Antonio Esposito, supervised by Christine Leitner, *A briefcase on comitology*, EIPA, 1999. Además de ello, el Tribunal entendió que las normas impugnadas, es decir, las sanciones, no podían considerarse como esenciales.

La reforma que introdujo la Decisión de 1999, respecto a la primera Decisión de comitología de 1987 se fundamentaba en cuatro objetivos, citados en los considerandos de la misma, a saber⁷⁸⁰:

- a) Proporcionar criterios para la elección de los procedimientos de comité
- b) Simplificar las condiciones para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión⁷⁸¹
- c) Mejorar la participación y la información del Parlamento Europeo
- d) Mejorar la información del público

a) Criterios de elección de procedimiento

La Decisión estableció unos criterios para elección del procedimiento de comités, pero, que lejos de ser preceptivos establecían únicamente un carácter “inspirador”. Por un lado, las medidas de gestión, “tales como las relativas a la aplicación de la política agrícola común y la política pesquera común o a la ejecución de programas con implicaciones presupuestarias importantes, deberían aprobarse con arreglo al procedimiento de gestión”. Las medidas de “alcance general por las que se desarrollen los elementos esenciales de un acto de base, incluidas las relativas a la protección de la salud de las personas, los animales o las plantas, deberían aprobarse con arreglo al procedimiento de reglamentación”. Por último, “cuando un acto de base establezca que determinados elementos no esenciales de ese acto pueden adaptarse o actualizarse mediante procedimientos de ejecución, estas medidas deberían aprobarse con arreglo al procedimiento de reglamentación”. El procedimiento consultivo quedaba a criterio del legislador, “en todos los casos en que se considere el más adecuado”.

La Decisión podría caer en una contradicción considerable en este aspecto. Por un lado señala que son necesarios unos criterios de elección, con vistas “a obtener mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité”, es decir, admite que existe una laguna en la anterior Decisión de 1987. Pero, sin dar mayores explicaciones, acto seguido señala que dichos criterios “no serán vinculantes”. La Comisión se mostró muy contraria a este último

⁷⁸⁰ Los objetivos quedan reflejados en los considerandos 5 a 11.

⁷⁸¹ La Decisión incluye en este segundo objetivo la participación del Parlamento, que en este estudio se engloba dentro del tercero.

aspecto, y, como veremos más adelante, fue el Tribunal de Luxemburgo quien determinó definitivamente la no preceptividad⁷⁸².

Por otro lado, el Consejo acotó el terreno a la Comisión. En el procedimiento de gestión, “la Comisión debería adoptar esas medidas de gestión con arreglo a un procedimiento que garantice la adopción de decisiones dentro de plazos adecuados” (que la propia Decisión fijó en un máximo de tres meses). Además, “cuando el Consejo deba pronunciarse sobre medidas que no sean urgentes, la Comisión debería ejercer su facultad discrecional de aplazar la aplicación de las medidas”⁷⁸³. Hay que recordar que en el procedimiento de gestión, a pesar de que haya dictamen contrario del comité, la Comisión puede optar por aplazar o no las medidas, hasta que el Consejo se pronuncie.

Por último, los comités específicos creados para la aplicación de la política comercial común y de las normas de competencia previstas en los Tratados que no se basen en la Decisión de 1987, no se veían afectados en modo alguno por lo establecido en esta nueva Decisión. Algo necesario de señalar si se perseguía otorgar una mayor seguridad jurídica. En este sentido, conviene recordar la ya citada Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 19 de noviembre de 1998⁷⁸⁴ según la cual “si bien el artículo 113 del Tratado CE atribuye competencias al Consejo para, a propuesta de la Comisión, ejecutar la política comercial común, los artículos 145 y 155 de dicho Tratado permiten al Consejo atribuir a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca”. Si bien la política comercial común podía suponerse con un procedimiento diferenciado, lo cierto es que no tenía porque diferenciarse de un procedimiento ordinario de comitología.

b) Simplificación de las condiciones para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión

El segundo objetivo era doble, por un lado, simplificar las condiciones para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, y, por otro, mejorar la participación del Parlamento Europeo. La simplificación consistió en reducir el número de comités, y, en

⁷⁸² Se abordará en el apartado “Criterios de elección del procedimiento: introducción de criterios y jurisprudencia sobre la interpretación de los mismos”.

⁷⁸³ Considerando sexto.

⁷⁸⁴ República Portuguesa contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto C-159/96 (ap. 34).

eliminar las variantes establecidas en 1987 que tanta confusión habían generado. De esta manera, la Decisión de 1999 redujo a tres el número de procedimientos con comités, consultivo, gestión y reglamentación que ya no incluían ninguna variante.

c) Mejorar la participación e información del Parlamento Europeo

A la cámara había que darle “la oportunidad” de que la Comisión y el Consejo tuvieran en cuenta sus puntos de vista, pero únicamente “cuando respectivamente considere que un proyecto de medida presentado a un Comité, o el texto de una propuesta presentada al Consejo con arreglo al procedimiento de reglamentación, va más allá de las competencias de ejecución que establece el acto de base”. Además, sólo en aquellos casos “en que el acto de base por el que se atribuyan competencias de ejecución a la Comisión se haya adoptado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado”.

El Parlamento debía manifestar “mediante resolución motivada” que el proyecto de medidas iba más allá de las competencias de ejecución contempladas en el acto de base. En este supuesto, la Comisión tenía tres alternativas:

- Presentar al comité un nuevo proyecto de medidas
- Continuar el procedimiento, haciendo caso omiso a la resolución del Parlamento
- Presentar una propuesta legislativa basada en el “Tratado” al Consejo y Parlamento

Cualquiera de los pasos que siguiera, debía respetar los plazos establecidos en el procedimiento, que el Acuerdo firmado entre Parlamento y Comisión el año 2000 fijaba en un mes⁷⁸⁵. En resumen, la Comisión podía hacer lo que estimase más oportuno, puesto que la posición del Parlamento no era en absoluto vinculante⁷⁸⁶. En lo respecta a la participación, el Parlamento continuaba siendo una institución de segundo orden, puesto que era la única que no podía bloquear ninguna propuesta de medidas.

⁷⁸⁵ Véase apartado “Nuevo acuerdo entre Comisión y Parlamento”.

⁷⁸⁶ Véase artículo 8. Debemos señalar que el procedimiento de reglamentación también se prevé cierta intervención del Parlamento. Si la propuesta de la Comisión no es conforme al dictamen del comité, el artículo 5.5 establece la posibilidad del Parlamento de “informar” de su posición al Consejo, quien “en su caso a la luz de dicha posición” se pronunciará, es decir, tampoco la opinión del Parlamento en vinculante.

Sin embargo, en lo que respecta a la información, el Parlamento estaría mucho mejor posicionado. La Comisión debía informar “regularmente” y “al mismo tiempo que los miembros de los Comités y en las mismas condiciones”⁷⁸⁷ al Parlamento Europeo de los trabajos de los Comités. A tal efecto, el Parlamento Europeo recibiría:

- el orden del día de las reuniones de los Comités,
- los proyectos presentados a los Comités relativos a medidas de ejecución de actos adoptados con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado,
- el resultado de las votaciones,
- las actas resumidas de las reuniones,
- las listas de las autoridades y organismos a que pertenezcan las personas nombradas por los Estados miembros para que los representen.

En virtud del Acuerdo entre Parlamento y Comisión del año 2000, la información sería proporcionada “al mismo tiempo que los miembros de los comités y en las mismas condiciones”. Por su parte la Comisión “se aviene a enviar al Parlamento Europeo, para información, a petición de la comisión parlamentaria competente, los proyectos específicos de medidas de ejecución cuyos actos de base no han sido adoptados en codecisión pero revisten especial importancia para el Parlamento Europeo”. Por último, el Parlamento podría solicitar el acceso a las actas de los comités⁷⁸⁸, y aborda el tema de información confidencial, que sería tratada “de acuerdo con los procedimientos administrativos internos establecidos por cada institución para ofrecer todas las garantías necesarias”.

d) Mejorar la información de público

El cuarto y último objetivo declarado de esta Decisión era aparcar el oscurantismo que hasta la fecha había perseguido al sistema de comités. Por ello, se preveía mejorar la información del público respecto de los procedimientos de comité, y por lo tanto “hacer aplicables a los Comités los principios y las condiciones relativos al acceso del público a los documentos,

⁷⁸⁷ Véase primer punto de la Declaración Parlamento Comisión del año 2000, según la cual “la Comisión informará con regularidad al Parlamento Europeo sobre los trabajos de los Comités que operan de conformidad con los procedimientos de los Comités. Para ello, el Parlamento recibirá, al mismo tiempo que los miembros de los Comités y en las mismas condiciones ...”.

⁷⁸⁸ De conformidad con la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, de 19 de julio de 1999 (asunto T-188/97, Rothmans contra Comisión).

aplicables a la Comisión”⁷⁸⁹. Además, se incluían una serie de medidas que debía llevar a cabo la Comisión, tales como:

- elaborar una lista de todos los Comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución. La lista debía de publicarse antes de 6 meses desde la entrada en vigor, y debía incluir el acto de base en virtud de los cuales se hubieren creado,
- elaborar un informe anual sobre los trabajos de los Comités, que debía publicarse a partir del año 2000,
- disponer que todas las referencias a documentos relacionados con los Comités que se hayan remitido al Parlamento Europeo figuren en un registro accesible al público.

En relación a esta última exigencia, durante el año 2001 la Comisión debía crear “un registro accesible al público con las referencias de todos los documentos enviados al Parlamento Europeo”. La creación del registro se retrasó dos años, y no fue hasta el 8 de diciembre de 2003 que fue puesto en funcionamiento.

En resumen, los objetivos de esta Decisión, así como los acuerdos interinstitucionales que la siguieron, respondieron a un nuevo posicionamiento del papel de las instituciones en el ámbito de la legislación delegada (objetivos 1 a 3) y una mayor transparencia en la comitología.

Éxitos y fracasos de la Comisión

Se ha señalado anteriormente que la Comisión se fijaba varios objetivos en la reforma. Por un lado, la simplificación del sistema, fue relativamente exitosa. El procedimiento de reglamentación era mucho más complejo en la redacción final aprobada por el Consejo que en la propuesta. No obstante, hay que señalar que en cuanto a simplificación de comités, la propuesta fue todo un éxito, ya que, por un lado, los procedimientos pasaron a tener denominación propia (consultivo, gestión y reglamentación, en lugar de I, II y III) y se

⁷⁸⁹ Considerando 11. Todavía no se había aprobado el Reglamento (CE) n° 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145 de 31.5.2001, p. 43), que incluyó la noción de que el acceso a los documentos debe facilitarse mediante el establecimiento de un registro público electrónico.

suprimieron las variantes a) y b) en los procedimientos de gestión, reglamentación y salvaguardia.

En segundo lugar, la Comisión pretendió lograr un aumento en la definición y agilidad. Por un lado, la Comisión propuso unos criterios *obligatorios* para la elección del comité. El Consejo, transformó la obligación en *sugerencia*, y así, los criterios “inspirarían” al legislador a la hora de elegir el procedimiento⁷⁹⁰. Además, la retroactividad no fue incluida en la Decisión final, y fue postergada a la Declaración conjunta que firmaron las dos instituciones. La Comisión dedicaba un artículo entero a este asunto, que fue completamente eliminado.

En tercer lugar, la Comisión perseguía una “profundización democrática”, sobre todo otorgar al Parlamento el papel que le correspondía como co-legislador. Nuevamente, la propuesta finalmente adoptada fue mucho más allá de lo propuesto por la Comisión, quien apenas dedicaba el artículo 7 para señalar la obligación de informar al Parlamento. La Decisión, como se verá más adelante, impuso unas obligaciones mucho más estrictas en este sentido.

Por último, en cuanto a la transparencia se refiere, la Comisión se vio obligada a aceptar una serie de medidas. Hay que señalar que el Consejo incluyó conceptos que ahondaban en la transparencia, tales como el reglamento interno estándar para todos los comités (algo ya previsto en la propuesta inicial de la Comisión), elaboración de una lista de comités y publicación anual de un informe y, sobre todo, la creación de un registro accesible al público.

En resumen, la Comisión consiguió simplificar los procedimientos en incluir unos criterios para la elección de los mismos. Las grandes derrotas de la Comisión fueron, en primer lugar, no conseguir que dichos criterios fueran preceptivos para el Consejo, en segundo lugar, no conseguir forzar la adaptación de los nuevos procedimientos a los ya existentes, es decir, la retroactividad y, en tercer lugar, no conseguir una reforma profunda del procedimiento de reglamentación.

Declaración del Consejo y la Comisión

⁷⁹⁰ Incluso el Comité Económico y Social señaló que “resulta necesario proporcionar criterios para la elección de los procedimientos de comité, con vistas a obtener una mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité” (Dictamen 17 febrero 2002).

La Decisión de 1999 lleva anexa una declaración del Consejo y la Comisión⁷⁹¹. La Comisión, en referencia a los artículos 4 y 5 (procedimientos de gestión y reglamentación, respectivamente). En relación con el procedimiento de gestión, la Comisión “recordó” que siempre “procura adoptar una decisión satisfactoria que pueda contar igualmente con el respaldo más amplio posible en el Comité”. Se comprometía a tener en cuenta la posición de los comités y, por regla general, se abstendría de “oponerse a una posición predominante que surja en contra de la conveniencia de una medida de ejecución”. En cuanto al procedimiento de reglamentación, la idea se repetía, “cuando deba examinar nuevamente propuestas de medidas de ejecución relativas a sectores especialmente delicados, la Comisión, *en su búsqueda de una solución equilibrada*, seguirá el criterio de no oponerse a una posición predominante que surja en el Consejo en contra de la conveniencia de una medida de ejecución”. En resumen, la Comisión se comprometía, en todo momento, a buscar el mayor consenso posible.

Este importante punto fue fruto de las negociaciones previas a la adopción de la negociación, la Comisión aprobaría esta Declaración a condición de que el llamado “contre-filet”⁷⁹² desapareciera, como así fue⁷⁹³. Como explicó posteriormente el Comisario Bolkestein “la Comisión emitió una declaración unilateral que ha pasado a conocerse como la declaración “aerosol”, que se entregó a cambio de algo denominado *contrarred*, otro dispositivo de procedimiento. La Comisión y el Consejo aceptaron que el procedimiento de *contrarred* desapareciera, y en su lugar llegó esta declaración unilateral, que hacía referencia a un caso muy anterior relacionado con asuntos veterinarios...según la cual... la Comisión no iría en contra de una opinión mayoritaria del Consejo, manteniendo con ello básicamente el *statu quo*, al tiempo que se ponía de relieve la situación⁷⁹⁴”.

En el apartado segundo de la Declaración conjunta, tanto Consejo como Comisión, establecieron las pautas para adaptar los comités creados con anterioridad o después de la Decisión de 1987, como se explicará en el siguiente apartado. Todo el ajuste debía realizarse con dos límites. Por un lado, debería efectuarse de “forma individualizada, en el curso de una

⁷⁹¹ Declaración de 17 julio 1999 (DOC 17 julio 1999, núm. 203, pág. 1).

⁷⁹² Recordar que en el denominado “contre-filet” la Comisión se encuentra en una situación más delicada, ya que si el Consejo no ha conseguido llegar a un acuerdo por mayoría cualificada, éste puede bloquear indefinidamente la aplicación de la decisión por mayoría simple, incluso cuando no haya decidido la toma de ninguna acción

⁷⁹³ Carl-Fredrik Bergström, Henry Farrell and Adrienne Héritier, *Legislate or Delegate? Bargaining over implementation and legislative authority in the EU*, op. cit., pág. 361.

⁷⁹⁴ Debates de Martes 5 de febrero de 2002, Estrasburgo, sobre Legislación en el marco de los servicios financieros (2001/2247(INI)).

revisión legislativa normal, siguiendo entre otros los criterios que fija el artículo 2” (no vinculantes). Por otro lado, todo ajuste o modificación “debería realizarse en cumplimiento de las obligaciones que incumben a las instituciones comunitarias. No podrá tener como efecto poner en peligro la consecución de los objetivos del acto de base ni la eficacia de la acción comunitaria”⁷⁹⁵.

Simplificación de los procedimientos en la Decisión de 1999

Recordemos que el artículo 202 del TCE después de establecer la posibilidad de atribuir a la Comisión las competencias de ejecución, determinaba que “el Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones”. La Decisión de 1999 establecía dichas condiciones, plasmadas en cuatro procedimientos que la Comisión debía respetar cuando ejerciera este tipo de competencias. Estos cuatro procedimientos eran el consultivo, el de gestión, el de reglamentación y el de salvaguardia (artículos 3 a 6 respectivamente). En los tres primeros la Comisión estaría asistida por un *Comité* compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión. El cuarto, el de salvaguardia, era un procedimiento utilizado únicamente en circunstancias excepcionales o de extrema urgencia, como luego se detallará.

Anteriormente ya se han descrito los procedimientos que existían de acuerdo a la ya derogada Decisión de 1987, numerados del I al III, además del de salvaguardia, cada uno de ellos tenía dos variantes. En el articulado de la Decisión de 1999 no encontramos ninguna referencia acerca de qué ocurre con los comités creados antes de su entrada en vigor. Lo único que encontramos en el último considerando es que los comités creados para la aplicación de la política comercial común y normas de competencia que no se basen en la antigua Decisión de 1987, no se ven afectados por la nueva regulación. Tenemos que acudir a la Declaración del Consejo y la Comisión, publicada el mismo día, aunque en la serie C del Diario Oficial, para encontrar algo parecido a una disposición transitoria. La segunda de las declaraciones indica que los comités creados según el modelo de la Decisión de 1987 “deberían modificarse a la

⁷⁹⁵ Queda por señalar que según numerosa jurisprudencia (véanse por ejemplo Sentencias TJCE, Asuntos C-25/94, Comisión contra Consejo, Rec. I-1469, casos conjuntos C-283/94, C-291/94 y C-292/94, Denkavit, Rec. I-5063, y C-329/95, VAG Sverige, Rec. I-2675) este tipo de declaraciones, si bien se publican en la serie C del Diario Oficial, pueden tener efectos legales, si su contenido es accesible a los ciudadanos y “se plasme de algún modo en el texto de la disposición de que se trate”.

“mayor brevedad posible”. Esta modificación “debería efectuarse de forma individualizada, en el curso de una revisión legislativa normal”. El número de procedimientos se redujo de siete a cuatro. A su vez también se establecía la correspondencia de los antiguos procedimientos con los nuevos:

- el antiguo procedimiento I se convertía en el nuevo procedimiento consultivo
- el procedimiento II, en sus dos variantes a) y b), se convertían en el procedimiento de gestión
- el procedimiento III, en sus dos variantes a) y b), se convertían en el procedimiento de reglamentación

Por lo tanto, se preveían cuatro procedimientos, el consultivo, el de gestión el de reglamentación y el de salvaguardia. Entremos a analizar cada uno de ellos.

El **procedimiento consultivo** se encontraba regulado en el artículo 3 de la Decisión de 1999, y tenía su origen en el antiguo procedimiento I, al cual sustituía según la Declaración del Consejo y la Comisión ya citada. Este procedimiento es el que más libertad deja a la Comisión, quien, como veremos no estaba sujeta a ningún dictamen del comité que se crea en este procedimiento. “La Comisión estará asistida por un Comité consultivo compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión”, comenzaba el artículo 3. Ya ha quedado suficientemente explicado como cada procedimiento, salvo el de salvaguardia, estaba acompañado de un comité que es quién controlará en primera instancia las medidas que proponga la Comisión. En este caso su propio nombre indicaba que el comité que se crea es consultivo, es decir, la Comisión no quedaba en absoluto vinculada a su opinión o dictamen.

El funcionamiento era muy sencillo. El representante de la Comisión, es decir, el presidente, presentaba una propuesta de medidas que quiere adoptar. Los otros miembros del comité, es decir, los representantes de los Estados miembros, estudiarían la propuesta y emitirían un dictamen. El plazo para la emisión de dicho examen lo fijaba el presidente, en función de la urgencia que tuviera el asunto en cuestión. Finalmente se producía una votación, aunque esto únicamente cuando fuera necesario. Al omitir toda explicación sobre el proceso de la votación, debe suponerse que bastaba con la mayoría de los miembros del comité para aprobar el dictamen. Todo quedaba registrado en acta, tanto el dictamen como el resultado de las

votaciones, y los representantes de los Estados miembros podían incluso solicitar que su posición concreta quedara reflejada en acta.

¿Qué postura adoptaría la Comisión? La Comisión sólo se comprometía a tener “en cuenta en la mayor medida posible el dictamen emitido por el Comité”. No obstante, lo que si debía hacer era motivar la decisión que finalmente tomara, es decir, tenía que informar al comité de cómo había tenido en cuenta su dictamen. Entonces, ¿Qué sucedía si la Comisión hacía caso omiso al dictamen del comité? La Decisión de 1999 no preveía dicho supuesto, así que habrá que considerar que la Comisión era libre de ejecutar las medidas que creyera pertinentes. Otra cosa es que a nivel político la Comisión no pudiera aparecer como una dictadora que imponía sus criterios sobre la opinión del comité compuesto por representantes de los Estados miembros. Hay que tener presente que las medidas de ejecución que se aprobaban mediante este procedimiento no eran políticamente “sensibles”, y que a pesar de todo, la Comisión adquirió el compromiso tácito de no ir en contra de una opinión mayoritaria.

El **procedimiento de gestión** era el más antiguo de los procedimientos (el artículo 4 de la Decisión de 1999) tiene su origen en el antiguo procedimiento II en sus dos variantes a) y b), al cual sustituía según la Declaración del Consejo y la Comisión ya citada. Se puede considerar al procedimiento de gestión como un híbrido entre los procedimientos consultivo y de reglamentación. Al igual que en el procedimiento anterior, la Comisión está “asistida por un Comité de gestión compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión”.

El funcionamiento por el contrario era bastante más complejo. De hecho en este procedimiento el Consejo podía obligar a la Comisión a tomar una decisión diferente a la que inicialmente había propuesto. En un principio todo comenzaba como en el procedimiento de consulta, el presidente (representante de la Comisión) presentaría al comité un proyecto de medidas. El comité a su vez debía emitir un dictamen sobre dicho proyecto en un plazo fijado por el presidente. La primera diferencia respecto al procedimiento anterior la encontramos en la toma de decisiones por parte del comité. El dictamen debía ser emitido “según la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado para las decisiones que el Consejo deba adoptar a propuesta de la Comisión”. En este caso cada representante en el comité tendría el voto ponderado según el Estado que representara y serían necesarios sesenta y dos votos como mínimo para adoptar el dictamen. El representante de la Comisión no tenía voto.

¿Qué postura adoptaría la Comisión? Lógicamente si el dictamen del comité era conforme a la propuesta que se había presentado, la Comisión ejecutaría las medidas. Aquí hay que hacer referencia al artículo 8 ya explicado anteriormente, que facultaba al Parlamento a emitir una resolución en caso de que considerara que las medidas a adoptar iban más allá de las contempladas en el acto de base. En este caso la Comisión podía presentar un nuevo proyecto o seguir con el mismo. Si el dictamen del comité de gestión era desfavorable la Comisión “comunicará inmediatamente al Consejo”. Por supuesto, la Comisión estaba facultada en todo momento a retirar la propuesta y presentar una nueva, o por el contrario, podía optar por continuar y “podrá aplazar la aplicación de las medidas” en un plazo nunca superior a tres meses. El aplazamiento era facultativo de la Comisión, es decir, podía seguir adelante con las medidas a pesar de contar con un dictamen desfavorable. En la Declaración N° 1 de la Comisión que acompaña a la Decisión de 1999 ésta “recuerda que siempre procura adoptar una decisión satisfactoria que pueda contar igualmente con el respaldo más amplio posible en el Comité”. También asumía el compromiso de “no oponerse a una opinión predominante que surja en contra de la conveniencia de una medida de ejecución”. Por lo tanto queda claro que si bien la Comisión estaba facultada en un primer momento a ir en contra del dictamen del comité, ésta se comprometía a no hacerlo y a buscar el mayor consenso posible, es decir, a evitar el enfrentamiento. De todos modos, aplazara o no las medidas, era el Consejo el que debía decidir en última instancia. De una manera muy concisa la Decisión de 1999 expresaba el poder último del Consejo al añadir que éste “podrá tomar una decisión diferente dentro del plazo previsto (que ya he señalado que nunca será superior a tres meses)”. Por lo tanto, el Consejo tenía el poder en última instancia de aprobar el proyecto de la Comisión o modificarlo y no se preveía la posibilidad de rechazar de plano la propuesta de la Comisión, tal y como se establecía en el siguiente de los procedimientos que se estudiará a continuación (reglamentación).

Un buen ejemplo de intento frustrado de búsqueda de consenso se produjo en 1993 con la aprobación del Reglamento 3477/93/CE, de 17 de diciembre, de la Comisión, relativo a los tipos de conversión agrícolas aplicables al sector del tabaco⁷⁹⁶. Este reglamento fue aprobado por el procedimiento de un comité de gestión creado por el Reglamento 727/70/CEE, de 25 de agosto, del Consejo, relativo a la concesión de la prima para el tabaco en hoja⁷⁹⁷. No es el

⁷⁹⁶ DO L 317, de 18 diciembre 1993, pág. 30

⁷⁹⁷ DO L 94, de 28 abril 1970, pág. 1

tema de este trabajo entrar en el fondo del asunto de las primas del tabaco, pero sí señalar que antes de la adopción del Reglamento de 1993 la Comisión lo sometió a votación en el seno del comité, tal y como era su obligación. A pesar de contar con la mayoría de los votos previstos en el artículo 205 del TCE (antiguo artículo 148), no contó con los votos favorables de los representantes de las Repúblicas Helénica e Italiana, que se oponían en solitario a la adopción del mismo. La Comisión en un intento de no adoptarlo hasta no contar con el respaldo unánime del comité, decidió aplazar su aprobación definitiva, hasta que pasados tres meses llegó a la conclusión que las posturas eran irreconciliables y finalmente adoptó el Reglamento. Esta inicial buena fe de la Comisión le podría haber costado cara, ya que se llegó a poner en tela de juicio la validez de este procedimiento. Siempre podía quedar la duda de si la Comisión había simplemente aplazado la aprobación definitiva para intentar conseguir el apoyo de estas dos Repúblicas, o también podía interpretarse que la Comisión había retirado su propuesta, en cuyo caso tenía la obligación reglamentaria de presentar una nueva propuesta. Afortunadamente para la Comisión, el Tribunal consideró como válido el primero de los supuestos y avaló la vigencia del Reglamento controvertido⁷⁹⁸.

El apartado cuarto del artículo cuarto establecía que “el Consejo, por mayoría cualificada, podrá tomar una decisión diferente” en un plazo máximo de tres meses. En resumen, en caso de dictamen negativo la Comisión no estaba obligada a aplazar la ejecución de las medidas por ella propuestas, pero si no lo hacía así es más que probable que el Consejo posteriormente modificara dichas medidas y obligara a la Comisión a adoptar otras. Eso sí, hay que tener en cuenta que se exigía al Consejo una mayoría cualificada para alterar las propuestas de la Comisión⁷⁹⁹.

El **procedimiento de reglamentación** fue concebido por primera vez en 1968 y regulado en el artículo 5 de la Decisión de 1999. Su origen se encontraba en el antiguo procedimiento III

⁷⁹⁸ Sentencia TJCE 20 noviembre 1997, P. Moskof AE contra Ethnikos Organismos Kapnou, Asunto C-244/95, Rec. 1997 I-6441. El Tribunal estableció en el apartado 40 que “el hecho de estudiar las posibilidades de compromiso no puede interpretarse como una retirada implícita del texto inicial, ya aprobado por todas las demás delegaciones. Si se decidiera otra cosa, ello equivaldría a dificultar cualquier búsqueda de compromiso destinado a resolver problemas propios de determinadas delegaciones, dado que la Comisión no se atrevería a correr el riesgo de no adoptar inmediatamente un texto aprobado”. Termina el Tribunal, “esta solución sería más perjudicial para el buen desarrollo de los procedimientos de los Comités de gestión que el hecho de tolerar que transcurra, entre el voto de un texto por el Comité de gestión y su adopción como Reglamento por la Comisión, un plazo razonable, necesario para analizar las posibilidades de compromiso que puedan resolver de la mejor forma posible los problemas planteados por ciertas delegaciones”.

⁷⁹⁹ Como ya se ha citado anteriormente, esto podía ser interpretado como una asunción directa de competencias ejecutivas por parte del Consejo.

en sus dos variantes a) y b), al cual sustituía según la Declaración del Consejo y la Comisión ya citada. El procedimiento de reglamentación era la que más control ejercía sobre la Comisión, y tal vez por ello fuera el procedimiento que más desarrollo tenía en la Decisión. El protagonismo del Parlamento Europeo era más notable. Por último en esta segunda Decisión el antes mencionado mecanismo de “*contre-filet*”⁸⁰⁰, desaparecía, como se ha indicado en el apartado anterior, a cambio la Comisión adoptó una Declaración adjunta a la Decisión en la que se comprometía en todo momento a no ir en contra de una opinión mayoritaria del Consejo⁸⁰¹.

Según el artículo 5 de la Decisión de 1999 y al igual que en los dos procedimientos anteriores, la Comisión estaba “asistida por un Comité de reglamentación compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión”. En un primer momento el funcionamiento era idéntico al del procedimiento de gestión. El presidente (representante de la Comisión) presentaría al comité un proyecto de medidas. El comité a su vez debía emitir un dictamen sobre dicho proyecto en un plazo fijado por el presidente “en función de la urgencia”. Esta falta de precisión en la determinación del plazo ha sido también objeto de controversia ante el Tribunal de Justicia quien ha considerado que la corresponde a la Comisión “adoptar y hacer accesibles a las partes interesadas, conforme al principio de buena administración, las medidas necesarias para garantizar de manera general la transparencia y el **carácter razonable** de la duración de la fase de consulta”. En el mismo asunto el Tribunal consideró que debía ser el propio legislador quien delimitara de una forma nítida los plazos y no debería dejarse a la interpretación de la Comisión, puesto que ello dificultaba la fiscalización por parte del Tribunal⁸⁰².

El dictamen debía ser emitido “según la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado para las decisiones que el Consejo deba adoptar a propuesta de la Comisión”. Cada

⁸⁰⁰ Tal y como he explicado anteriormente el “*contre-filet*” es definido por Lenaerts y Verhoeven como “la posibilidad para el Consejo de rechazar de plano las propuestas de medidas de ejecución (de la Comisión) y así bloquear la implementación de medidas”. “Towards a legal framework...”, op. cit.

⁸⁰¹ Hubo quien auguró su desaparición, como Carlos Moreira en “¿El ocaso de la «comitología»?”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, número 13, Septiembre-Diciembre 2002, pág. 923: “el cuestionamiento institucional del procedimiento de comité de reglamentación plantea incógnitas acerca de su futura supervivencia”.

⁸⁰² “...cuando el legislador comunitario tenga la intención de delegar su facultad de revisar algunos aspectos del acto legislativo controvertido, le incumbe garantizar que dicha facultad esté netamente delimitada y que el uso que se haga de ella pueda ser objeto de un control riguroso a la luz de los criterios objetivos que él mismo fije...”. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 12 de julio de 2005. Asuntos acumulados C-154/04 y C-155/04, ap. 90.

representante en el comité tendría el voto ponderado según el Estado que represente y serían necesarios sesenta y dos votos como mínimo para adoptar el dictamen. Al igual que en el procedimiento de gestión el presidente, o mejor dicho, la Comisión, tampoco tomaba parte en las votaciones.

¿Qué postura adoptará la Comisión? Aquí comienzan las diferencias respecto al procedimiento anterior. Si el dictamen era conforme a la medida propuesta por la Comisión se procedería a su ejecución “sin perjuicio de lo previsto en el artículo 8”, es decir, sin perjuicio de la facultad de intervención que ostentaba el Parlamento Europeo para advertir si el proyecto de medidas superaba las competencias estipuladas en el acto de base.

Los problemas, como siempre, comenzaban cuando el dictamen era negativo o contrario a la propuesta. En este caso la Comisión estaba obligada a aplazar la ejecución de las medidas. Incluso si en ausencia de dictamen la Comisión debía detener las medidas de ejecución. La Comisión estaba obligada entonces a presentar al Consejo una propuesta sobre las medidas alternativas que proponía e informar también al Parlamento Europeo si dichas propuestas se basaban en un acto de base aprobado por codecisión. Si este último consideraba que las medidas iban más allá de las competencias de ejecución previstas en el acto de base, informaría de ello al Consejo que “en su caso a la luz de dicha posición” se pronunciaría sobre la propuesta de la Comisión por mayoría cualificada en un plazo nunca superior a tres meses. Si el Consejo aprobaba las medidas propuestas o si no adoptaba ningún acto en el plazo establecido, la Comisión podría definitivamente adoptar el acto de ejecución. Si definitivamente la rechazaba, la Comisión podría presentar “una propuesta modificada, volver a presentar su propuesta o presentar una propuesta legislativa basada en el Tratado”. Como se puede apreciar la Comisión estaba facultada a volver a presentar su propuesta original, es decir, la Decisión de 1999 le concedía una segunda oportunidad para intentar convencer al Consejo de que su propuesta era la mejor. Recordemos nuevamente que, según la Declaración N° 3 de la Comisión que acompaña a la Decisión, la Comisión también adquiría el compromiso de seguir el criterio de “no oponerse a una posición predominante que surja en el Consejo en contra de la conveniencia de una medida de ejecución” en los casos en que debiera revisar una propuesta. Por lo tanto, la Comisión se comprometía a no utilizar esa

“segunda oportunidad” a la que me acabo de referir. Por último, si el Consejo “no manifiesta su oposición” a la propuesta de medidas, la Comisión podía adoptar las medidas⁸⁰³.

Dos cosas son las más destacables en este procedimiento. En primer lugar ya ha quedado expuesto que el de reglamentación sustituye al antiguo procedimiento III. Pues bien, como se recordará la variante b) del antiguo procedimiento exigía tan solo una mayoría simple del Consejo para poder rechazar la propuesta de la Comisión, y además podía llegarse a la situación de bloqueo que se conocía doctrinalmente como “*contre-filet*” (el Consejo rechazaba la propuesta de la Comisión y no había posibilidad de presentar otras propuestas)⁸⁰⁴. El apartado 6 del artículo 5 estableció que en caso de que el Consejo se opusiera, por mayoría cualificada (ya no es mayoría simple), a la propuesta de medidas de la Comisión, ésta “podrá presentar al Consejo una propuesta modificada, volver a presentar su propuesta o presentar una propuesta legislativa basada en el Tratado”, pero lo más importante es tener presente que el Consejo estaba facultado sencillamente a rechazar la propuesta de la Comisión, mientras que el procedimiento de gestión, el Consejo podían únicamente modificarla. Mientras que formalmente el efecto “*contre-filet*” desaparece, bien es cierto que la Comisión podía encontrarse en una situación que no difería demasiado de la misma, puesto que estaba avocada a modificar su propuesta o iniciar un todavía más complejo procedimiento legislativo

⁸⁰³ Un ejemplo de la adopción sin acuerdo el Consejo se describe perfectamente en el asunto C-77/09 (petición de decisión prejudicial) aps 42 a 44 “El Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal no consiguió adoptar un dictamen sobre este proyecto en su reunión de 3 de marzo de 2006. Como se recuerda en los considerados séptimo y octavo de la Directiva 2006/134, debido a las preocupaciones expresadas por varios Estados miembros que reflejaban su impresión de que se necesitaban nuevas restricciones a fin de reducir el riesgo a un nivel que pudiera considerarse aceptable y coherente con el elevado nivel de protección que desea conseguirse, la Comisión reexaminó su posición. Consideró adecuado, además de los principios establecidos en el sexto considerando, reducir el período de inclusión a dieciocho meses en lugar de siete años, con el fin de reducir aún más los riesgos al garantizarse una reevaluación prioritaria de esta sustancia. La Comisión transmitió al Consejo un proyecto de directiva en este sentido, tal como se desprende del décimo considerando de la Directiva 2006/134. Puesto que, al expirar el plazo de tres meses señalado en el artículo 19, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 91/414, el Consejo no había adoptado el acto de ejecución propuesto ni manifestado su oposición a la propuesta de medidas de aplicación, la Comisión adoptó las medidas de que se trata con la Directiva 2006/134”.

⁸⁰⁴ Véase a este respecto las fichas técnicas de la Asamblea Nacional francesa: « Le mécanisme de « *filet* » (renvoi au Conseil d'une proposition de la Commission n'ayant pas été adoptée par le comité à la majorité qualifiée) et de « *contre-filet* » (rejet de la proposition à la majorité simple du Conseil) applicable à la procédure de réglementation est modifié sur deux points : le « *filet* » et le « *contre-filet* » sont désormais soumis dans les deux cas à la majorité qualifiée ; par ailleurs, le rejet d'une proposition à la majorité qualifiée par le Conseil n'entraîne plus la caducité de cette dernière, la Commission pouvant dans ce cas « soumettre au Conseil une proposition modifiée, soumettre à nouveau sa proposition ou présenter une proposition législative sur la base du traité ». Cette disposition ouvre la voie à une intervention du Parlement européen dans la procédure de réglementation en cas de blocage de cette dernière » <http://www.assemblee-nationale.org/europe/selection/sel0105.asp>

si quería que su propuesta prosperase, aunque, eso sí, la mayoría cualificada en el Consejo era más exigente que en la Decisión de 1987⁸⁰⁵.

Tampoco podemos dejar de mencionar aquí el creciente papel que iba adquiriendo el Parlamento Europeo, aunque siguiera siendo limitado, hay que reconocer que la Decisión de 1999 supuso un gran avance. Mientras que la antigua Decisión omitía cualquier referencia al Parlamento, en 1999, intervenía directamente en un procedimiento, el de reglamentación, y podía intervenir en cualquier otro siempre y cuando considerara que las propuestas excedían las competencias de ejecución previstas en el acto de base, nunca estaba capacitado a intervenir sobre el fondo de propuesta de la Comisión, y únicamente en aquellos procedimientos cuyos actos de base hubieran sido aprobados de acuerdo al procedimiento del artículo 251 del TCE, es decir, por codecisión. No obstante, la opinión del Parlamento era trasladada al Consejo, quien “en su caso a la luz de dicha posición, podrá...”, es decir, la opinión del Parlamento podía no ser tenida en cuenta, y el Consejo no tenía por qué dar explicaciones de los motivos que le habían llevado a omitir la opinión de su co-legislador. Según el Abogado General Geelhoed⁸⁰⁶, era evidente que “la intervención del Parlamento en la adopción de decisiones fundadas en el artículo 202 del TCE es limitada. El Parlamento es únicamente consultado... pero aunque podamos deplorar sobre el plano de la legitimidad democrática que el apartado tercero del artículo 202 del TCE, no esté adaptado a día de hoy, eso sucede porque los autores del Tratado han optado manifiestamente por marginar al Parlamento a un papel modesto dentro de las modalidades de delegación de competencias de ejecución de la Comisión”. Más rotundidad es difícil de encontrar.

Tampoco el procedimiento de reglamentación suponía un poder ilimitado para el Consejo, y se ilustrará mediante un ejemplo. La Directiva 90/425/CEE, de 26 de junio, del Consejo⁸⁰⁷, otorgó a la Comisión la posibilidad de restringir el movimiento de bovino siempre y cuando existieran motivos de protección de la salud pública. Estas restricciones debían ser aprobadas previo dictamen conforme del Comité Veterinario el cual funcionaba mediante el procedimiento III.b (hoy llamado de reglamentación). En marzo de 1996 la Comisión restringió la exportación de bovino procedente del Reino Unido, contando con el apoyo mayoritario del comité. Unos meses más tarde la Comisión consideró que el peligro para la

⁸⁰⁵ Ver Resolución 6 mayo 1999 del Parlamento Europeo, Res. cit.

⁸⁰⁶ Conclusiones presentadas el 3 de octubre de 2002, sobre Asunto C-378/00.

⁸⁰⁷ DO L 224, de 18 agosto 1990, pág. 29

salud pública había dejado de existir y propuso levantar dichas restricciones. Sin embargo, esta medida no contó con el apoyo del comité y la Comisión sometió las medidas al Consejo, quien por motivos políticos no fue capaz de adoptar una decisión ni favorable ni desfavorable. Habiendo transcurrido el plazo sin que el Consejo hubiera adoptado ninguna resolución, la Comisión pudo levantar las restricciones. Deseo señalar con este ejemplo que en ocasiones el Consejo es víctima de su propia composición, es decir, de los Estados que lo forman, y si bien tiene plena capacidad para modificar o simplemente rechazar las propuestas de la Comisión, cuando se tratan materias sensibles su división interna puede jugar a favor de la Comisión Europea⁸⁰⁸.

El último de los procedimientos, el de **salvaguardia** regulado en el artículo 6 de la Decisión de 1999, es el único procedimiento que apenas variaba. En un principio parecía que en la redacción de este procedimiento desaparecerían las antiguas variantes a) y b), pero una lectura más detenida nos lleva a ver que la redacción de 1999 era idéntica a la de la Decisión de 1987. También era este procedimiento el único que no contaba con un comité que asistiera a la Comisión, puesto que en este caso el control era ejercido directamente por el Consejo y por los Estados miembros.

El procedimiento de salvaguardia era un procedimiento extraordinario. Se podía encontrar un claro ejemplo de medidas de salvaguardia en el artículo 59 del TCE, el cual servía de base legal para este procedimiento. Según este artículo, existía la posibilidad de establecer medidas de salvaguardia “estrictamente necesarias” cuando “en circunstancias excepcionales los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos causen, o amenacen con causar, dificultades graves para el funcionamiento de la unión económica y monetaria”. En este caso la Comisión disponía del poder de iniciativa y el Consejo aprobaba la medida, previa consulta al Banco Central Europeo.

El funcionamiento dependía mucho de lo establecido en el acto de base. En todo caso la Comisión debía informar al Consejo y a los Estados miembros de “cualquier decisión relativa a medidas de salvaguardia”. Se facultaba para que en el acto de base se especificara si la Comisión debía consultar previamente con los Estados miembros (no con el Consejo, por extraño que parezca) antes de proponer una medida. Cualquier Estado miembro podía acudir

⁸⁰⁸ Véase “EU Committees...”, Cap. 6, Garham Chambers, Op. Cit.

al Consejo para someter la medida a debate. Los plazos en todo momento debían quedar fijados en el acto de base. El Consejo podría, por mayoría cualificada, “adoptar una decisión diferente” y en este procedimiento la Comisión debía adoptar esta decisión ya que no existía la posibilidad de volver a presentar otra propuesta, es decir, en este supuesto no se trataba de rechazar o no la propuesta, sino de adoptar una, fuera o no acorde con la propuesta de la Comisión. En el acto de base podía también establecerse que el Consejo por mayoría cualificada pudiera “conformar, modificar o derogar la decisión adoptada por la Comisión”, y aun más, si el Consejo no adoptaba ninguna decisión en el plazo establecido en el acto de base, la propuesta de la Comisión quedaba sin efecto, lo que presupone que el acto de la Comisión se aplicaba de manera provisional hasta la adopción por parte del Consejo de una decisión.

El concepto de medidas de salvaguardia fue ya recogido y validado por la jurisprudencia, en épocas tan tempranas como 1970. Dicha sentencia ya señaló que “conforme a los objetivos generales del Tratado, las medidas de salvaguarda admitidas en los Reglamentos nos 2513/69 y 2514/69⁸⁰⁹ sólo pueden adoptarse cuando sean estrictamente necesarias para el mantenimiento de los objetivos del artículo 39 del Tratado y cuando afecten en la menor medida posible al funcionamiento del mercado común... se deduce que, si la Comisión podía adoptar medidas de

salvaguarda que dieran lugar al cese total de las importaciones procedentes de terceros países, con más razón podía aplicar medidas menos restrictivas”⁸¹⁰. En otro asunto, en 1982, la Comisión se vio forzada a adoptar una serie de medidas de salvaguardia para la importación de pasas⁸¹¹. La breve sentencia no deparó sorpresas, por un lado, el artículo 14 del Reglamento nº 516/77 (acto de base) disponía en su apartado 1 que “podrán aplicarse al comercio con los terceros países medidas adecuadas en caso de perturbación grave del mercado comunitario o de amenaza de perturbación grave”, por lo que no excluía la adopción de un “gravamen compensatorio como medida de salvaguardia para afrontar semejante situación”. Recordando el asunto Köster el Tribunal estableció que “las disposiciones para la

⁸⁰⁹ DO L 318 de 18.12.1969, p. 6 y 8, establecieron medidas de salvaguarda con objeto de limitar, desde el 1 de abril de 1970 hasta el 30 de junio de 1970, las importaciones a la Comunidad de manzanas de mesa procedentes de terceros países.

⁸¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de 1971. NV International Fruit Company y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asuntos acumulados 41 a 44/70, aps. 64 y 65. En el mismo sentido, Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co. v Federal Republic of Germany. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Case 345/82.

⁸¹¹ Reglamento nº 2742/82 de la Comisión, de 13 de octubre de 1982, relativo a las medidas de salvaguardia aplicables a las importaciones de pasas (DO L 290, p. 28).

aplicación de los reglamentos de base pueden ser adoptadas, bien por el propio Consejo, bien por la Comisión en virtud de una delegación con arreglo al artículo 155 (...) para que semejante delegación resulte válida, habrá de ser suficientemente precisa, en el sentido de que el Consejo deberá indicar claramente los límites de la competencia atribuida a la Comisión⁸¹².

Tal y como se pronunció el Abogado General⁸¹³ en el mismo asunto “Considero aceptables estos argumentos de las instituciones. No hay nada anormal ni excesivo en el margen de discrecionalidad conferido a la Comisión por el Reglamento nº 521/77. Resulta necesario que la Comisión esté en condiciones de actuar rápida y eficazmente dentro de límites adecuados y sujetos a control. Las facultades de la Comisión estaban claramente definidas en este caso y su ejercicio estaba sometido a control judicial (a lo que hay que añadir la facultad que el Consejo se reservó mediante el apartado 3 del artículo 14 del Reglamento nº 516/77). Considero que debe responderse de modo afirmativo a la primera cuestión”. Quedaba pues validado el carácter de salvaguardia, siempre y cuando se previera claramente en el acto de base.

Jurisprudencia sobre aspectos prácticos de comitología: posibilidad de retirar o modificar la propuesta por parte de la Comisión

¿Estaba realmente la Comisión obligada a presentar las propuestas al Consejo en caso de no conformidad o podía retirarlas sin mayores consecuencias? Ya hemos visto como tanto el procedimiento de gestión como el de reglamentación establecen que la Comisión debe remitir al Consejo la propuesta, pero en ningún momento se menciona la posible alternativa por parte de la Comisión de **retirar la propuesta**. Una vez más la jurisprudencia facilita respuestas.

En 2001 una empresa norteamericana solicitó al Estado español la introducción para su comercialización del “maíz transgénico 1507”. Las autoridades españolas transmitieron a la Comisión Europea dicha petición, de acuerdo a la Directiva 2001/18/CE⁸¹⁴ sobre la liberación

⁸¹² Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 5 de julio de 1988. Central-Import Münster GmbH & Co. KG contra Hauptzollamt Münster. Petición de decisión prejudicial: Finanzgericht Düsseldorf - Alemania. Asunto 291/86, ap. 13.

⁸¹³ Conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn presentadas el 8 de marzo de 1988. Asunto 291/86.

⁸¹⁴ Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (DO L 106 de 17.4.2001, p. 1).

intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente. A pesar de contar con el visto bueno de la Agencia de Seguridad Alimentaria, la Comisión demoró el proceso de autorización, y solicitó a la Agencia otros dos informes, que demoraron el asunto unos seis años. La empresa norteamericana solicitó a la Comisión que sometiera el asunto al comité competente, tal y como establecía el artículo 5(2) de la Decisión de 1999. Finalmente el 25 de febrero del 2009 la Comisión sometió a votación en el comité de reglamentación competente la propuesta, que no obtuvo mayoría cualificada.

De acuerdo al artículo 5(4) de la Decisión de 1999 (procedimiento de reglamentación) “si las medidas previstas no son conformes al dictamen del Comité o en caso de ausencia de dictamen, la Comisión presentará sin demora al Consejo una propuesta relativa a las medidas que vayan a adoptarse e informará al Parlamento Europeo”. El problema para la empresa era que la Comisión no efectuó ninguna acción después de la no aprobación de la medida en primer término. En definitiva, ¿estaba obligada a presentar la Comisión ante el Consejo o simplemente podía retirar la propuesta? Sobre la base del artículo 232 del TCE (265 TFUE⁸¹⁵) la empresa interpuso un recurso por omisión contra la Comisión⁸¹⁶.

El Tribunal de Primera Instancia recordaba que la admisibilidad de recursos por falta de acción u omisión de las instituciones había sido ya tratada por jurisprudencia previa⁸¹⁷. El Tribunal hizo una lectura muy restrictiva de la Decisión. Así, recordó el apartado 4 del artículo 5 y definió, en este asunto, el concepto de “sin demora”. En este caso, el plazo se hallaba perfectamente definido en la Directiva de base, y la Comisión no había podido demostrar que existían dificultades mayores que pudieran exigir un mayor plazo. De acuerdo al Tribunal la Comisión se limitó a solicitar nuevos informes a la Agencia comunitaria con el

⁸¹⁵ “En caso de que, en violación de los Tratados, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo se abstuvieren de pronunciarse, los Estados miembros y las demás instituciones de la Unión podrán recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con objeto de que declare dicha violación (...) Este recurso solamente será admisible si la institución, órgano u organismo de que se trate hubieren sido requeridos previamente para que actúen. Si transcurrido un plazo de dos meses, a partir de dicho requerimiento, la institución, órgano u organismo no hubiere definido su posición, el recurso podrá ser interpuesto dentro de un nuevo plazo de dos meses”.

⁸¹⁶ Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 26 septembre 2013. Pioneer Hi-Bred International, Inc. contre Commission européenne. Affaire T-164/10.

⁸¹⁷ Véase, entre otras, Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 3 de junio de 1999, Télévision française 1 SA (TF1) contra Comisión, Asunto T-17/96, según la cual “...un recurso por omisión sólo será admisible si la Institución de que se trate hubiere sido requerida previamente para que actúe...Aunque no está sujeto a un requisito formal particular, es preciso, sin embargo, que el requerimiento sea suficientemente explícito y preciso, para permitir a la Comisión conocer de forma concreta el contenido de la decisión que se le pide que adopte, y que resalte que tiene por objeto obligar a la Comisión a que se pronuncie (ap. 41)”. Véase también, Asunto T-186/94 Guérin automobiles v Commission [1995] ECR II-1753, ap. 25 y Asunto C-302/87, Parliament v Council [1988] ECR 5615, ap. 16.

único fin de dilatar el proceso, por lo que se le condenaba por haber retrasado deliberadamente la propuesta al no haberla trasladado el Consejo, tal y como se establecía en la Decisión de 1999. En resumen, la Comisión no podía retirar sin más las propuestas que había presentado y estaba obligada a llevar el procedimiento hasta el final. Paradójicamente, un sistema de contre-filet, a la inversa.

No obstante, en otras ocasiones la jurisprudencia se ha mostrado más flexible con el plazo de que disponía la Comisión para examinar las diferentes alternativas que se le ofrecían, ya que éste “debía apreciarse en función de la complejidad del expediente de que se trate”⁸¹⁸. En casos bien definidos al utilizar la expresión “sin demora”, el legislador comunitario, aunque ordenaba a la Comisión actuar con rapidez, le había dejado un cierto margen de maniobra. Además, el hecho de estudiar las posibilidades de compromiso no podía interpretarse como una retirada implícita del texto inicial, ya aprobado por todas las demás delegaciones⁸¹⁹. Por todo ello el Tribunal General estableció que “después de una votación negativa o cuando no pueda conseguirse una mayoría cualificada a favor o en contra de la medida propuesta, la Comisión puede, antes de someter la cuestión al Consejo, tratar de alcanzar un compromiso en el Comité, para lo que dispone de un determinado plazo, en función de la dificultad, la complejidad y la sensibilidad del expediente correspondiente. En otras palabras, para apreciar si la Comisión actuó sin demora, ha de comprobarse si actuó en un plazo razonable, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto, y se le debe reconocer un amplio margen de maniobra para llegar a un compromiso”. Además de esto, los demandantes debían demostrar que el contenido del acto hubiera sido diferente si el dictamen se hubiera emitido dentro del plazo⁸²⁰.

Si bien la retirada de la propuesta, una vez procedido el voto en el comité, era algo que no estaba previsto por la Decisión de 1999, **el uso del comité como un foro de debate** era algo que también causó controversias. Diversas empresas del holding Dow demandaron a la Comisión por la no inclusión del trifluralin en la Directiva 91/414/CEE⁸²¹. El holding entendía que la Comisión, si bien había trasladado el expediente al comité previsto por la

⁸¹⁸ Sentencia del Tribunal General de 9 de septiembre de 2011. Dow AgroSciences Ltd contra Comisión Europea. Asunto T-475/07, ap. 219 (citando sentencia de 18 de noviembre de 1999, Pharos/Comisión (C-151/98 P, ap. 25).

⁸¹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de noviembre de 1997, Moskof C-244/95, ap. 40.

⁸²⁰ T-475/07, ap. 237.

⁸²¹ Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO L 230 de 19.8.1991, p. 1).

Directiva, no lo había sometido a votación, y por ende, estaba incurriendo en incumplimiento del artículo 5(2) de la Decisión de 1999. El Tribunal, en segunda instancia⁸²², comenzó su argumentación sosteniendo que si bien era cierto que la Decisión de 1999 no preveía que una propuesta sometida al comité pudiera no ser sometida a votación ni tampoco retirada.

No obstante, continuaba el Tribunal, también era cierto que tampoco lo prohibía o excluía. Al margen de consideraciones que establecía el Reglamento 451/2000⁸²³, el Tribunal entendió que contrariamente a lo que pretendían los demandantes no se entiende del artículo 5(2) de la Decisión de 1999 que la Comisión esté obligada a someter a votación cualquier documento entregado al comité (de reglamentación). Sólo en el caso de que sean propuestas de directiva o decisión deben someterse a votación. Además, continuaba el Tribunal, se desprende del artículo 5 de la Decisión sobre comitología que no hay tiempo límite para la presentación de un proyecto de informe en el comité y que el presidente (un representante de la Comisión) puede fijar un plazo flexible para el dictamen sobre el proyecto. El artículo 5, por lo tanto, se limita a establecer una simple obligación de presentar una propuesta, pero no especifica cuando esa propuesta se debe hacer, ni especifica un plazo de cuando debe tener lugar la votación.

El Tribunal apoyaba su argumento en el reglamento interno del comité, según el cual, existía una fase preparatoria antes de que el borrador pudiera someterse a votación. En el reglamento interno se establecía una diferenciación entre las “propuestas de medidas” y “otros asuntos introducidos al comité para información o intercambio de puntos de vista”. En este segundo tipo el objetivo era recoger las opiniones de los Estados miembros, y, obviamente, no podían ser entendidos como un borrador que hubiera que someter a votación. Además, de acuerdo al reglamento interno de dicho comité, incluso cuando la agenda previera una votación, podía no tener lugar, ya que el presidente disponía de un amplio margen de flexibilidad. De hecho, podía retrasar la votación a una reunión posterior, en caso de que se hubieran introducido nuevos aspectos sustanciales o si se había añadido un nuevo punto en el orden del día.

⁸²² Auto del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 7 de mayo de 2013. Dow AgroSciences Ltd y otros contra Comisión Europea. Recurso de casación contra Sentencia del Tribunal general T-475/07. Asunto C-584/11 P.

⁸²³ Reglamento (CE) n° 451/2000 de la Comisión, de 28 de febrero de 2000, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de la segunda y tercera fase del programa de trabajo contemplado en el apartado 2 del artículo 8 de la Directiva 91/414/CEE del Consejo

Aún más, los demandantes entendían que la Comisión había cometido irregularidades al haber modificado el informe durante su consulta previa con los Estados miembros, a lo que el Tribunal respondía que, en primer lugar, esto no estaba prohibido por la Decisión de 1999 y, además, iba en contra de la práctica habitual de la Comisión. Tal interpretación restrictiva privaría a la Comisión de la oportunidad de poder modificar la propuesta durante el procedimiento. En resumen, era perfectamente válido que la Comisión sometiera un informe para su evaluación por los Estados miembros sin someterlo a votación, y volver a presentarlo una vez más después de haberlo modificado acorde con lo que había escuchado durante la primera reunión⁸²⁴.

Incluso el **sujeto mismo de la votación fue puesto en entredicho**. En otro asunto las empresas demandaron a la Comisión porque había incluido la propuesta de autorización de un determinado producto dentro de una propuesta más general que fue sometida en bloque al comité. Según estas empresas, dado que el artículo 5 de la Decisión 1999/468 establece que el dictamen del Comité APT se emitirá según la mayoría cualificada prevista en el apartado 2 del artículo 205 CE, el Comité APT hubiera debido emitir un dictamen contrario a la clasificación de las sustancias de borato objeto del litigio principal entre las sustancias de categoría 2. A pesar de esta falta de acuerdo, se pidió al Comité que emitiese un único dictamen sobre todas las clasificaciones propuestas en el marco de la 30ª Directiva APT (incluyendo las relativas a las sustancias de borato objeto del litigio principal). En estas circunstancias, el Comité APT emitió un dictamen favorable por la mayoría cualificada (con una ausencia y dos abstenciones) exigida por el artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE⁸²⁵.

El Tribunal entendió que no existía la obligación de emitir un dictamen diferenciado para cada producto (“debe señalarse que ni el artículo 29 de la Directiva 67/548 ni el artículo 5 de la Decisión 1999/468 exigen que el Comité APT emita un dictamen diferente respecto de cada una de las clasificaciones propuestas en el proyecto de medidas”). De hecho, al no existir tampoco ninguna contradicción con el reglamento interno del comité, el Tribunal entendió que “si los representantes de los siete Estados miembros que expresaron una reserva

⁸²⁴ Véase ap. 98 del Auto del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 7 de mayo de 2013, Asunto C-584/11 P. no disponible en lengua castellana), “The General Court did not, therefore, err in law when it interpreted Article 5(2) of the comitology decision as permitting a proposal to be submitted to the Standing Committee without a vote taking place, and as permitting such a proposal to be withdrawn and resubmitted after being amended”.

⁸²⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 21 de julio de 2011. Etimine SA contra Secretary of State for Work and Pensions. Petición de decisión prejudicial: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) - Reino Unido. Asunto C-15/10. Véanse aps. 63 a 66.

respecto de la clasificación de las sustancias de borato objeto del litigio principal como sustancias tóxicas para la reproducción de categoría 2 hubieran mantenido su postura, habrían logrado, a través de su voto, rechazar el proyecto en su conjunto. No obstante, no actuaron de tal modo y la propuesta fue aprobada”. Por lo tanto, la Comisión había procedido correctamente.

¿A quién corresponde iniciar el procedimiento de comitología?

Parece obvio que de acuerdo a lo descrito respecto al funcionamiento de los procedimientos de la Decisión de 1999, es la Comisión la que preside los comités y, por ende, la que debe iniciar el proceso mediante una propuesta. Aún más, el propio Tratado es el que establecía en el artículo 202 que el Consejo atribuiría a la Comisión la competencias de ejecución necesarias. Aún más los actos de base siempre indican que es la Comisión, de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Decisión de comitología la que estaría encargada de la ejecución de determinadas competencias.

A pesar de todo ello, el Tribunal recibió una interesante petición de decisión prejudicial de un tribunal alemán⁸²⁶. El órgano jurisdiccional remitente preguntaba, por una parte, si correspondía al operador económico iniciar el proceso previsto en el artículo 13 del Reglamento n° 258/97⁸²⁷. El Tribunal recordaba que “a este respecto, procede señalar que el artículo 1, apartado 3, del Reglamento n° 258/97 introduce la posibilidad de determinar, llegado el caso, si un tipo de alimento o ingrediente alimentario está incluido dentro del ámbito de aplicación del citado Reglamento mediante el procedimiento denominado «comitología» establecido en su artículo 13. A tenor del artículo 13 del citado Reglamento, el Comité será convocado por su presidente, bien por propia iniciativa o bien a instancia del representante de un Estado miembro”.

Lo cierto es que al abrir la puerta a que un Estado miembro pudiera solicitar la convocatoria de reunión, podía interpretarse en sentido amplio, y considerar que el representante del Estado

⁸²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 15 de enero de 2009. M-K Europa GmbH & Co. KG contra Stadt Regensburg. Petición de decisión prejudicial: Bayerischer Verwaltungsgerichtshof - Alemania. Petición de decisión prejudicial - Reglamento (CE) n° 258/97 - Artículo 1, apartados 1 a 3 - Nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios. Asunto C-383/07, aps. 39 a 44.

⁸²⁷ Reglamento (CE) n° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de enero de 1997 sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios (DO L 43 de 14.2.1997, p. 1).

miembro podía iniciar los trámites pertinentes. Sin embargo, el Tribunal fue muy restrictivo en este asunto y entendió que “sin perjuicio de los procedimientos que puedan aplicarse en el Estado miembro interesado de conformidad con las disposiciones del Derecho nacional aplicable, procede señalar que el procedimiento de comitología establecido en el artículo 13 del Reglamento n° 258/97 implica exclusivamente el dictamen del Comité, una decisión adoptada por la Comisión cuando las medidas previstas son conformes a dicho dictamen y, por último, en los casos en que estas medidas no sean conformes al dictamen del Comité, el voto del Consejo por mayoría cualificada. Por consiguiente, procede responder a la sexta cuestión que no corresponde al empresario iniciar el procedimiento establecido en el artículo 13 del Reglamento n° 258/97”.

Lo cierto es que la coletilla de que “el Comité será convocado por su presidente, bien por propia iniciativa o bien a instancia del representante de un Estado miembro” no la encontramos más que en dos actos de base⁸²⁸. Al margen de lo anterior, la Decisión de 1987 incluía una frase común a todos los procedimientos: “El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de las medidas que deban tomarse. Algo que también recogió la Decisión de 1999, que señalaba que “el representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de medidas”, con lo que dejaba zanjada cualquier posible interpretación sobre quién era el encargado de iniciar los trámites. No obstante, una vez más, tocaba a la jurisprudencia pulir cualquier posible interpretación respecto a aspectos funcionales de los procedimientos de comitología.

Nuevo acuerdo entre Comisión y Parlamento

Un año más tarde el Parlamento y la Comisión vuelven a firmar un Acuerdo⁸²⁹ relativo a las modalidades de aplicación de la Decisión de 1999. Este Acuerdo dejó sin efecto todos los acuerdos anteriores, a saber, Acuerdo Plumb/Delors de 1988, Acuerdo Samland/Williamson

⁸²⁸ El mencionado y en el Reglamento (CE) n° 2232/96 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de octubre de 1996 por el que se establece un procedimiento comunitario para las sustancias aromatizantes utilizadas o destinadas a ser utilizadas en o sobre los productos alimenticios (DO L 299 de 23.11.1996, p. 1).

⁸²⁹ Acuerdo del Parlamento Europeo y la Comisión relativo a las modalidades de aplicación de la Decisión 1999/468/CE de 28 junio 1999, del Consejo, que establece los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 256, de 10 de octubre 2000, pág. 19). Véase también Resolución de 17 de febrero de 2000 DO C 339 de 29.11.2000, p. 269.

de 1996 y Modus Vivendi de 1994. Hay que destacar el hecho de que el Consejo no participara en este acuerdo bilateral⁸³⁰.

El Acuerdo radica sobre dos ejes, la información al Parlamento y la participación de éste en los procedimientos de comités. En cuanto a la información, apenas añade nada más que la Decisión de 1999, pero si aclara un término clave. Mientras la Decisión establecía que se informaría “regularmente” al Parlamento, el acuerdo determina este plazo (“al mismo tiempo que los miembros de los comités, y en las mismas condiciones”). Otro rasgo a destacar es el derecho a ser informado incluso en aquellos procedimientos cuyo acto de base no hubiera sido aprobado por codecisión.

En cuanto al desarrollo de la Decisión de 1999 en materia de participación en el procedimiento de comités, el Acuerdo añade más bien poco. El procedimiento a seguir si el Parlamento presenta alguna objeción respecto a alguna decisión tomada por la Comisión en el ámbito de competencias delegadas o comitología es el mismo que ya describía la Decisión de 1999, con la excepción de que el Acuerdo señala que la “resolución motivada” debe ser adoptada en “sesión plenaria” (como no puede ser de otra manera) en el plazo de un mes. Un plazo muy ajustado para una institución como el Parlamento⁸³¹. En cuanto al tratamiento que la Comisión va a dar a dicha resolución, poco más que añadir, “el comisario competente informará al propio Parlamento, o si procede, a la comisión competente del Parlamento, del curso que la Comisión tiene la intención de dar al mismo”, es decir, la Comisión seguía sin adquirir ningún compromiso.

El acuerdo bilateral de febrero de 2000 se aplicó mediante un acuerdo administrativo de las Secretarías Generales del Parlamento Europeo y de la Comisión, el 14 de diciembre de 2001. Este acuerdo administrativo estaba destinado a garantizar un enfoque armonizado de los servicios de la Comisión, de forma que todas las obligaciones de la Comisión de acuerdo con

⁸³⁰ Véase Sentencia de 2 de octubre de 1997 que estableció que el termino Consejo engloba igualmente al Parlamento Europeo en aquellos actos adoptados conjuntamente (el Ap. 26 dice textualmente que “sin precisiones adicionales, los actos del Consejo son aquellos de los que éste es autor, ya sea por sí solo, ya sea en el procedimiento de codecisión con el Parlamento ...en efecto... se desprende que los actos adoptados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento se consideran actos del Consejo”).

⁸³¹ Según el apartado 7 del Acuerdo, “En caso de urgencia así como para medidas de gestión corriente o cuya duración sea de validez limitada, se establecerá un plazo más breve. En los casos de suma urgencia, en particular por razones de salud pública, dicho plazo podrá ser muy breve. El comisario competente fijará el plazo adecuado e indicará el motivo. El Parlamento Europeo podrá en estos casos utilizar un procedimiento por el que delega en su comisión competente, en el plazo indicado, la aplicación del artículo 8 de la Decisión n° 1999/468/CE”.

el acuerdo bilateral de febrero de 2000 se llevaran a cabo debidamente. En particular, establecía unas normas mínimas en lo que se refiere a los tipos de documentos y su estructura⁸³².

A este Acuerdo hay que sumarle el Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión firmado el 5 de julio del 2000⁸³³, en el que ambas instituciones se comprometen a velar “por la estricta aplicación de este acuerdo” y recuerdan que “el Código de conducta sobre la aplicación por la Comisión de las políticas estructurales (2000-2006), firmado el 6 de mayo de 1999, sigue siendo aplicable a los actos de ejecución relativos a los Fondos estructurales”. En el mismo, la Comisión se comprometía a informar “regularmente al Parlamento Europeo sobre el calendario y los órdenes del día de las reuniones de los comités (...) y a transmitir la lista de documentos que les serán presentados; a solicitud del Parlamento, la Comisión le comunicará los documentos presentados a los comités”. Además, la Comisión informaría sobre los dictámenes emitidos por los comités.

Papel del Parlamento Europeo en la nueva Decisión

Dentro los objetivos que establecía en sus considerandos la Decisión de 1999, dos tenían por finalidad el Parlamento. El primero de ellos, enunciado en el considerando noveno, establecía como objetivo de la nueva norma “mejorar la participación del Parlamento Europeo en los casos en que el acto de base por el que se atribuyan competencias de ejecución a la Comisión se haya adoptado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado”. El segundo, enunciado en el considerando décimo pretendía “mejorar la información del Parlamento Europeo”. En cualquier caso, tal y como indica Jorda, el Parlamento, en cuanto legislativo, no dispone de poder ejecutivo y su papel se limitaba a ser informado y a establecer o acrecentar su capacidad de control⁸³⁴.

Respecto a la **participación en procedimientos de ejecución sujetos a comités**, el papel del Parlamento continuaba siendo muy limitado. El mismo considerando aseguraba que se quería

⁸³² Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités durante el año 2001 [COM(2002) 733 final]. DO C 223 E de 19/09/2003 p. 1.

⁸³³ DO C 121 de 24/04/2001, p. 122.

⁸³⁴ Julien Jorda, *La prise de décision exécutive dans l'Union Européenne*, op. cit., pág. 219, “le Parlement ne bénéficie du pouvoir de décision exécutive ... le Parlement ne participe à l'exercice de la compétence exécutive qu'a raison de la sauvegarde de ses prérogatives en tant que co-législateur”.

dar la “oportunidad de que la Comisión y el Consejo tengan en cuenta sus puntos de vista” y sólo en aquellos casos en que éste considere que “el proyecto de medida... o propuesta de presentada al Consejo... va más allá de las competencias de ejecución que establece el acto de base”. Por si todo ello fuera poca limitación, en un principio se limitaba la intervención parlamentaria a los actos de ejecución llevados a cabo bajo el procedimiento de reglamentación⁸³⁵, ya que en el articulado en el que se desarrollaban los otros procedimientos el Parlamento no era ni siquiera mencionado. No obstante, a instancias del Parlamento en el texto definitivo de la Decisión de 1999 se insertó artículo 8 el cual permitía intervenir al Parlamento en cualquier procedimiento cuyo comité hubiera sido creado en un acto de base aprobado por el procedimiento del artículo 251 TCE. En este último supuesto el Parlamento debía “motivar” su desacuerdo y la Comisión no queda vinculada por el mismo⁸³⁶.

En resumen, según la Decisión 1999, el Parlamento intervenía:

- Para tener una “oportunidad” de fiscalizar en el ámbito de la “comitología”
- Cuando el acto de base se ha adoptado por el procedimiento de codecisión
- Cuando la medida propuesta vaya más allá de las competencias de ejecución que establece el acto de base, no sobre cuestiones de fondo

En todos los procedimientos desarrollados en la Decisión 1999 y debía ser por “resolución motivada” y ni Consejo, ni Comisión quedaban vinculados. Por lo tanto queda patente las limitaciones que la Decisión 1999 quiso imponer al Parlamento en el ámbito de la comitología. En primer lugar, según la redacción dada, únicamente intervenía en aquellos

⁸³⁵ Decisión 1999, art. 7

⁸³⁶ Un ejemplo temprano de esto lo encontramos en las negociaciones que mantuvieron la Comisión Europea y los Estados Unidos sobre los llamados “datos PNR”. El 17 de marzo de 2004, la Comisión remitió al Parlamento, con el fin de consultarle con arreglo al artículo 300 CE, apartado 3, párrafo primero, una propuesta de decisión del Consejo relativa a la celebración de un acuerdo con Estados Unidos. Mediante escrito de 25 de marzo de 2004, el Consejo invocó el procedimiento de urgencia y pidió al Parlamento que emitiera su dictamen sobre dicha propuesta a más tardar el 22 de abril de 2004. El 31 de marzo de 2004, con arreglo al artículo 8 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, el Parlamento adoptó una resolución en la que hacía constar diversas reservas de carácter jurídico sobre la propuesta que se había sometido a su consideración (DO C 81 E/106). En esta resolución estimó, en particular, que el proyecto de decisión sobre el carácter adecuado de la protección sobrepasaba las competencias atribuidas a la Comisión por el artículo 25 de la Directiva. Propuso que se celebrase un acuerdo internacional adecuado que respetara los derechos fundamentales en relación con determinados aspectos indicados en dicha resolución y solicitó a la Comisión que le remitiese un nuevo proyecto de decisión. Además, se reservó el derecho a pedir al Tribunal de Justicia que comprobase la legalidad del acuerdo internacional proyectado y, en particular, su compatibilidad con la protección del derecho a la intimidad. Citado en asuntos acumulados C-317/04 y C-318/04, Parlamento contra Consejo, aps. 37 y 28. La sentencia no entró a valorar si la Comisión se había excedido en sus competencias.

comités nacidos en virtud de un acto de base adoptado en codecisión, algo que pudiera tener cierto sentido, pero parece un poco radical que en aquellos actos que se adoptaran por el procedimiento de consulta el Parlamento no pudiera ni emitir una opinión al respecto, o lo que es lo mismo, el Parlamento quedara completamente excluido.

Incluso en los actos adoptados por codecisión el Parlamento sólo tenía la facultad de emitir un dictamen, que posteriormente el Consejo, o la Comisión, según el caso, podían, o no, acatar, es decir, no era vinculante. Es más, la manera en que esta idea está redactada (dar una “oportunidad”) resulta bastante clarificadora respecto al limitado papel del Parlamento. Por si fuera poco, el Parlamento sólo y únicamente estaba facultado a intervenir cuando no estuviera de acuerdo con algún proyecto de medida porque éste superaba las competencias de ejecución establecidas en el acto de base. Nunca podía intervenir para dar su opinión sobre otros temas que se pudieran plantear, ni sobre el fondo de la medida.

Hay que diferenciar la intervención del Parlamento según el procedimiento que de acuerdo al artículo 2, o bien de acuerdo a la voluntad del Consejo, se escogiera. Como ya se ha mencionado anteriormente, en la redacción dada a los artículos 3, 4 y 6, que regulan los procedimientos de consulta, gestión y salvaguardia, respectivamente, no se mencionaba en absoluto al Parlamento. En el referido al de reglamentación, sin embargo sí⁸³⁷. Este procedimiento era el que más control sometía a la Comisión, y era, por cierto, el que el Parlamento pretendía hacer desaparecer. En el mismo, el Parlamento únicamente informaba al Consejo en los casos en que consideraba que una propuesta de la Comisión se había excedido respecto al mandato del acto de base. En este caso el Consejo “a la luz de dicha posición, podrá pronunciarse”, es decir, el Consejo recibía la opinión del Parlamento, pero dicha opinión no era en absoluto vinculante, es más, ni siquiera se establecía que sucedía en caso de que el Consejo no siguiera la opinión del Parlamento. Por lo tanto, en caso de que el Consejo al final aprobara algo radicalmente opuesto a lo presentado por el Parlamento, no debía ni siquiera argumentar por qué. No obstante, este último apartado se tratará más adelante cuando se exponga el funcionamiento del procedimiento de reglamentación.

⁸³⁷ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 23 de febrero de 2006, Comisión de las Comunidades Europeas contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Asunto C-122/04, ap. 40 “a fin de delimitar los ámbitos de aplicación de las dos primeras partes de dicho artículo, procede recordar las características de los dos procedimientos mencionados en ellas. Comparado con el procedimiento de gestión, el procedimiento de reglamentación atribuye un papel más importante al Consejo. Además, a diferencia del primer procedimiento, el segundo contempla la intervención del Parlamento en ciertos supuestos”.

¿Estaba facultado el Parlamento para intervenir en los otros procedimientos, es decir, el consultivo y el de gestión? La respuesta era afirmativa, de acuerdo al artículo 8 de nuestra Decisión. Se volvían a repetir los mismos condicionantes, es decir, acto de base adoptado por codecisión y que las medidas propuestas por la Comisión fueran más allá de las competencias de ejecución delegadas. Pero, en estos casos al Parlamento se le exigía que presentara una “resolución motivada”, es decir, debía explicar y argumentar porqué consideraba no acorde a derecho dicha medida propuesta por la Comisión, algo que no se le exigía en el procedimiento de reglamentación. A partir de ahí la única obligación que adquiriría la Comisión era examinar nuevamente su propuesta, y posteriormente “podrá, respetando los plazos del procedimiento en curso, presentar al Comité un proyecto de medidas, continuar el procedimiento o presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta basada en el Tratado”. En definitiva, una vez más, el dictamen del Parlamento no era vinculante, pero por lo menos esta vez sí se exigía a la Comisión que explicara el curso que había dado a la resolución del Parlamento. Por último, no debe olvidarse que el Parlamento estaba legitimado a presentar un recurso de anulación contra cualquier acto del Consejo o de la Comisión, siempre y cuando dicho recurso tuviera por objeto la protección de sus prerrogativas y se fundamentara únicamente en motivos referentes a la violación de éstas, tal y como ha recordado la jurisprudencia en multitud de ocasiones. Aunque también debe tenerse muy presente que el Parlamento únicamente podría presentar este tipo de recursos cuando considerara que la Comisión se había excedido de la habilitación concedida por el acto de base, nunca sobre el fondo de la norma.

El ya mencionado Acuerdo del Parlamento y la Comisión relativo a las modalidades de aplicación de la Decisión 1999⁸³⁸, desarrollaba, como es lógico, la cooperación entre esas dos instituciones. De acuerdo a lo establecido en los párrafos quinto a séptimo, cuando el Parlamento considerara que un proyecto de medidas de ejecución superaba a lo establecido en el acto de base, debía adoptar una resolución “motivada en sesión plenaria”. Respecto a los plazos, el Parlamento debía adoptarlo en el plazo de un mes “a partir de la recepción del proyecto definitivo de las medidas de ejecución” (párrafo 6). En los supuestos que los proyectos de medidas tuvieran un carácter más urgente, tuvieran una duración limitada o se tratara de “medidas de gestión corriente”, se establecía un plazo más breve (párrafo 7). En los

⁸³⁸ Véase epígrafe “Nuevo acuerdo entre Comisión y Parlamento”.

casos de “suma urgencia” sería “muy breve”, fijando el Comisario competente el plazo y el motivo de dicha suma urgencia. Este procedimiento fue utilizado en escasas ocasiones⁸³⁹.

Si el Parlamento consideraba que un proyecto de medidas supera los límites establecidos en el marco legal, en un primer momento aprobaba una resolución, como se acaba de explicar, pero la Comisión no estaba vinculada a su cumplimiento, es decir, el Acuerdo entre las dos instituciones no preveía ningún mecanismo que pudiera conciliar las dos posturas en caso de divergencia. Es por ese motivo que el Parlamento acudió en diversas ocasiones a los tribunales para defender sus prerrogativas frente a lo que consideraba un abuso de la facultad de ejecución de competencias delegadas. El 29 de enero de 1993 la Comisión aprobó el Reglamento (CEE) 207/93⁸⁴⁰, que definía el contenido del Anexo VI del Reglamento (CEE) 2092/91⁸⁴¹, del Consejo, sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios. El Parlamento impugnó dicho Reglamento en el que la Comisión incluía microorganismos modificados genéticamente en el Anexo VI del Reglamento base, al considerar que la Comisión no era competente para ello (se extralimitaba en sus competencias delegadas) y que ésta había incurrido en desviación de poder, al utilizar el procedimiento de ejecución de competencias delegadas para modificar sustancialmente el Reglamento de base. Partiendo de la ya citada Sentencia Köster el Tribunal recordó que no se podía exigir que todos los detalles de los Reglamento relativos a la Política Agraria Común fueran adoptados por el Consejo según el procedimiento del artículo 37 del TCE (antiguo artículo 43). El Tribunal falló a favor de la Comisión⁸⁴² argumentando que en este caso en concreto “las disposiciones impugnadas no rebasan el marco de la ejecución de los principios definidos por el Reglamento de base”⁸⁴³, puesto que “las disposiciones controvertidas adoptadas por la Comisión no modificaron la legislación comunitaria adoptada por el Consejo

⁸³⁹ Véase COM (2001) 783 final y COM (2002) 733 final sobre los trabajos de los comités durante los años 2000 y 2001 respectivamente. Según el informe relativo al 2000 “El Parlamento Europeo sólo ha hecho uso de su derecho de control en un caso, a saber, en lo que se refiere al proyecto de Decisión dirigido a comprobar, con arreglo a la Directiva 95/46/CE ... la pertinencia de la protección de los datos personales garantizados por los principios del “ámbito de seguridad” y por las cuestiones correspondientes que suelen plantearse, publicados por el Ministerio de Comercio de EE.UU.” La Resolución del Parlamento contenía una serie de observaciones sobre el contenido del proyecto de medidas, pero la Comisión, después de revisar su propuesta, llegó a la conclusión de que no había rebasado sus competencias y aprobó dichas medidas en el DO L 215, de 25 de agosto 2000 (pág. 7). Por su parte el informe del 2001 “durante el 2001 el Parlamento Europeo no sintió en ningún caso la necesidad de adoptar una resolución basada en el artículo 8 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo”. Véase apartado “El Parlamento exige control: reforma de la Decisión de 1999” en el que se detallan impugnaciones del Parlamento.

⁸⁴⁰ DO L 25, de 2 febrero 1993, pág. 5.

⁸⁴¹ DO L 198, de 22 julio 1991, pág. 1.

⁸⁴² Sentencia TJCE 13 julio 1995, Parlamento Europeo contra Comisión de las Comunidades Europeas, C-156/93, Rec. 1995 pág. I-2019

⁸⁴³ Apartado 22

previo dictamen del Parlamento”⁸⁴⁴. Es decir, aunque en este supuesto en concreto el Tribunal falle en contra del Parlamento deja patente y claro que aunque el acto de base no haya sido aprobado por el procedimiento de codecisión, el Parlamento tiene plenos derechos a que se respeten sus prerrogativas en ámbitos como la Política Agrícola Común, donde tan sólo tiene potestad consultiva. En cuanto al desvío de poder⁸⁴⁵ que señalaba el Parlamento, el Tribunal considera que no se produjo tal, ya que “ningún elemento de los autos permite afirmar que, al adoptar las disposiciones impugnadas, la Comisión haya perseguido un fin distinto del consignado en los considerandos del Reglamento (de base) que contiene dichas disposiciones”⁸⁴⁶.

Apenas un año más tarde el Parlamento volvió a considerar que se habían violado sus prerrogativas, pero en este caso el infractor era el Consejo, quien directamente aprobó la Directiva 94/43/CE, de 27 de julio⁸⁴⁷, por el que se establecía el Anexo VI de la Directiva 91/414/CEE, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios. El Consejo consideró que aprobó dicha Directiva haciendo uso de las competencias de ejecución que le corresponden según el artículo 202 del TCE. El Parlamento consideró sin embargo que esta Directiva iba más allá del marco establecido en la Directiva de base y que por lo tanto debería haber sido aprobada de acuerdo al procedimiento del artículo 37 del TCE, es decir, previa consulta del Parlamento. En esta ocasión el Tribunal dio la razón al Parlamento al considerar que el contenido de la Directiva impugnada no respetaba uno de los elementos esenciales de la Directiva de base, y anuló la Directiva impugnada⁸⁴⁸.

Como se ha señalado al principio de este apartado, dentro de los objetivos que establece en sus considerandos la Decisión de 1999, dos tenían por finalidad el Parlamento. El considerando noveno, hasta aquí explicado, establecía como objetivo la mejora de la participación del Parlamento. El considerando décimo declaraba que la Decisión de 1999 pretendía “mejorar la información del Parlamento Europeo, previendo que la Comisión informe periódicamente acerca de los procedimientos de comité, que la Comisión remita al

⁸⁴⁴ Apartado 27

⁸⁴⁵ Respecto a este tema. véase, p. e., la Sentencia 20 junio 1991, Cargill contra Comisión, C-248/89, Rec. p. I-2987, Apartado 26), que define el desvío de poder como “la adopción por una institución comunitaria de un acto con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso”.

⁸⁴⁶ Apartado 32

⁸⁴⁷ DO L 227, de 1 septiembre 1994, pág. 31.

⁸⁴⁸ Sentencia TJCE 18 junio 1996, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, Asunto C-303/94, Rec. 1996 pág. I-02943.

Parlamento Europeo documentos relacionados con las actividades de los Comités y que le informe siempre que la Comisión remita al Consejo medidas o propuestas de medidas para su adopción”. En definitiva, se pretendía plasmar en gran medida el contenido del “*modus vivendi*” en esta nueva Decisión de 1999. El artículo 7 de la Decisión obligaba a la Comisión a “informar regularmente” al Parlamento. Este último recibirá los órdenes del día, proyectos de medidas de ejecución, resultado de las votaciones, actas “resumidas” de las reuniones y lista de las autoridades u organismos a los que pertenezcan las personas nombradas. Por lo que se puede apreciar, la información que recibe el Parlamento es considerable. Una vez más, la Decisión de 1999 preveía que el Parlamento recibiera información exclusivamente de los proyectos de medidas de ejecución de actos aprobados por codecisión. El Acuerdo del Parlamento y la Comisión relativo a las modalidades de aplicación de la Decisión de 1999 amplía este ámbito al de las medidas de “ejecución cuyos actos de base no han sido adoptados en codecisión pero revisten una gran importancia para el Parlamento Europeo”. Una vez más, se cita la Sentencia *Rothmans*. Por otro lado este Acuerdo establecía que la transmisión de documentos se realizará “por medios electrónicos”, pero cuando “se reúnan las condiciones técnicas para ello”. Es evidente que la informática avanza mucho más deprisa que el derecho, ya que apenas cuatro años más tarde resultaría hasta irrisorio que las instituciones comunitarias no estuvieran técnicamente preparadas para el intercambio de documentos.

En los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Decisión de 1999 el Parlamento Europeo fue ganando terreno en su ambición de adquirir más protagonismo en la comitología. A raíz de las recomendaciones del Informe final del Comité de Sabios, presidido por el Sr. Lamfalussy (que luego se analizará), sobre reglamentación de los mercados europeos de valores, que propuso que una vez adoptados los principios básicos mediante codecisión, deberían delegarse competencias de ejecución sustanciales en la Comisión, el Parlamento presionó para que si esto se producía, él tuviera por lo menos un derecho a avocar las decisiones que salieran de dichos comités. Después de una serie de negociaciones interinstitucionales en febrero del 2002 se llegó a un compromiso que fue leído ante el Parlamento por el presidente de la Comisión Señor Prodi (fue en Estrasburgo el 5 de febrero). En el discurso la Comisión aceptaba un periodo de tres meses (en lugar de uno que establece la Decisión de 1999) para que el Parlamento examinara las decisiones emanadas de dichos comités; aceptaba a su vez que “la Comisión tendría plenamente en cuenta la posición del Parlamento” incluso sobre el fondo del asunto (algo escasamente reconocido en la Decisión de 1999); por último el Parlamento incorporaría una “cláusula de extinción” en la legislación

de tal manera que si en el periodo de cuatro años el Parlamento no estaba satisfecho con la manera de funcionar de dichos comités, éste pudiera negarse a renovarlas. El presidente Prodi acabó señalando que tanto Consejo como Parlamento “deberían desempeñar un papel equivalente en la tarea de supervisar la manera en que la Comisión ejerce su función ejecutiva”, no sin antes preconizar “la modificación del artículo 202 y una mayor claridad para sus futuras competencias ejecutivas y el papel paritario de los colegisladores”.

Por otro lado, en el mismo año 2002 se revisó el Reglamento Interno del Parlamento Europeo⁸⁴⁹, en concreto el artículo 88 relativo, bajo el epígrafe “disposiciones de ejecución”, a la comitología, de tal manera que se reflejara mejor la posición del Parlamento en este asunto. A tenor de este artículo, el Presidente del Parlamento enviará a las comisiones parlamentarias pertinentes los proyectos de medidas de ejecución que reciba de la Comisión. En el plazo de un mes (o de tres en el caso de las medidas relacionadas con los servicios financieros) el Parlamento podrá rechazar el proyecto de medidas “en particular si excede de las competencias de ejecución previstas en el instrumento de base”. Como ya es sabido, la Comisión no se encontraba vinculada formalmente por este rechazo del Parlamento, pero era obvio que un enfrentamiento con éste conduciría a un desgaste político poco aconsejable.

Asimismo, en diciembre de ese mismo año se aprobó el informe Bourlanges sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea⁸⁵⁰ que contenía en siguiente apartado: “la medida de ejecución cuya responsabilidad incumba a la Comisión deberá transmitirse al Consejo y al Parlamento Europeo; si el Consejo, actuando por mayoría cualificada, o el Parlamento, actuando por mayoría de sus diputados, presentan objeciones en el plazo de tres meses a una medida de ejecución, dicha medida habrá de someterse al procedimiento legislativo (codecisión), con objeto de ser confirmada, modificada o rechazada, a no ser que la Comisión la retire”. Este informe fue tenido muy en cuenta en la elaboración de la propuesta de la Comisión para la reforma de la comitología⁸⁵¹, como se podrá observar más adelante.

⁸⁴⁹ Puede consultarse en la página web del Parlamento www.europarl.eu.int

⁸⁵⁰ Resolución de 17 diciembre 2002, aún no publicada en el DO (A5-0425/2002).

⁸⁵¹ COM (2002) 719 final, de 11 de diciembre.

Criterios de elección del procedimiento: introducción de criterios y jurisprudencia sobre la interpretación de los mismos

En vista de los múltiples problemas y críticas que recibió la Decisión de 1987 por carecer de un método o criterios preestablecidos para elegir qué tipo de comité sería seleccionado para cada caso, la nueva Decisión de 1999 incluía unos criterios sobre los cuales se registraría el Consejo para la elección del procedimiento. Fue la Comisión la que más deseaba (y sigue haciéndolo) que el Consejo, y en su caso el Parlamento, no tuvieran discrecionalidad absoluta para decidir en cada supuesto si establecía el procedimiento de gestión o consultivo etc. Por el contrario es el Consejo el que no quiere verse sometido a unos criterios predeterminados de antemano, ya que cuanto más se concrete la regulación más control político podrá perder respecto a la Comisión⁸⁵².

Se pueden apreciar notables diferencias entre la propuesta de lanzó la Comisión sobre la reforma de la Decisión de comitología y el texto adoptado finalmente por el Consejo. Mientras que la Comisión dispuso en su propuesta que los criterios de elección eran vinculantes para el Consejo, éste eliminó toda referencia a la preceptividad y modificó el texto final cambiando los verbos al condicional y utilizando expresiones como “el Consejo se inspirará...”. La Comisión además pretendía que el procedimiento de reglamentación, el gran enemigo a batir, se utilizase únicamente para las “medidas de alcance general”, algo que fue sustancialmente modificado en la versión final como se podrá observar más adelante. Por último, la Comisión también pretendía que el procedimiento consultivo pudiera ser aplicado cuando los otros procedimientos dejaran de ser “necesarios”. El Consejo, sin embargo, decidió aplicar este procedimiento simplemente “cuando se considere el más oportuno”.

De todos modos el Tribunal de Justicia ya determinó en la citada Sentencia de 10 de mayo de 1995⁸⁵³ que el caso concreto del comité creado para la aplicación del programa TACIS

⁸⁵² Fuentetaja y Celma, *El carácter orgánico de la Decisión sobre comitología de 1999 y la eficacia jurídica de los criterios de determinación de los procedimientos de ejecución*, Revista española de Derecho Europeo, nº 8, 2003, págs. 717-735.

⁸⁵³ Vid. Sentencia 10 mayo 1995, Parlamento contra Consejo, Asunto C-417/93, ap. 25. Mientras que la propuesta de la Comisión preveía, en su artículo 7, un Comité de gestión, el Consejo finalmente optó, en el artículo 8 del citado Reglamento, por un Comité de reglamentación. Según el Parlamento, el tipo de Comité elegido era “de capital importancia, por lo que la modificación efectuada en la propuesta de la Comisión debe calificarse de sustancial”. El Parlamento, tras un intenso debate, rechazó la propuesta por este motivo (véase Resolución legislativa de 14 julio 1993, que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión al Consejo de un Reglamento (CEE, EURATOM) relativo a la concesión de una asistencia técnica a

desempeñaba un papel importante y por tanto “la elección de uno u otro tipo comité (de gestión o reglamentación) en la medida que implica distintos procedimientos de adopción de decisiones y un reparto diferente de las competencias entre la Comisión y el Consejo, puede tener una influencia decisiva sobre el funcionamiento en cuestión (en referencia al Programa TACIS)”. Hay que tener en cuenta que esta Sentencia es anterior a la segunda Decisión de comitología de 1999, la cual no establecía en absoluto ningún criterio para la elección de los procedimientos. Aun así la Sentencia lo único que introduce es señalar algo obvio, como es la importancia sobre la elección de uno u otro comité o procedimiento.

El quinto considerando de la Decisión de 1999 citaba como primer objetivo de la reforma en el ámbito de la comitología “proporcionar criterios para la elección de los procedimientos de comité”, precisamente para “obtener una mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité”. De todos modos el mismo considerando terminaba con una contradicción, ya que establecía que esos criterios no serían “determinantes”. La contradicción estriba en que si bien por un lado fija como objetivo primordial la coherencia, por otro lado dicho objetivo queda mutilado al no ser dichos criterios obligatorios. A primera vista el texto dejaba patente que el Consejo únicamente se orientará o “inspirará” (según la redacción del artículo 2) en dichos criterios, los cuales nunca serían vinculantes⁸⁵⁴.

El artículo 2 fijaba los criterios no vinculantes para la elección de los procedimientos de gestión y reglamentación (apartados a) y b) respectivamente). El procedimiento de salvaguardia no era ni siquiera mencionado, aunque no es de sorprender debido a su carácter extraordinario. Respecto al procedimiento consultivo no se establecía ningún criterio ya que se aplicará “cuando se considere el más adecuado” (apartado c). ¿Quién debía considerar que es el más adecuado? El Consejo. El considerando octavo, por su parte, indicaba que este procedimiento seguiría aplicándose o utilizándose “en los casos en que se aplica actualmente”. Tampoco es muy clarificador, habida cuenta que la Declaración N° 2 del Consejo sobre la Decisión de 1999 ya fija que el antiguo procedimiento I se convertiría en el consultivo en caso de que hubiera que efectuar ajustes.

la reforma y recuperación económicas de los Estados independientes de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de Mongolia, DOC 20 septiembre 1993, núm. 255, pág. 81.

⁸⁵⁴ El Abogado General en sus conclusiones de 3 de octubre sobre el Asunto 378/00, señala que “existe actualmente un riesgo de tensión entre el objetivo de la segunda decisión de comitología y el carácter no vinculante de los criterios de elección” (Ap. 96).

El **procedimiento de gestión** debía aplicarse en la ejecución de medidas relativas a la Política Agraria Común y Política Pesquera Común o de “programas con implicaciones presupuestarias importantes”. El considerando sexto iba un poco más lejos en el alcance que el propio artículo 2. El Consejo, siempre temeroso de poder perder control sobre la Comisión invitaba a ésta a “ejercer su facultad discrecional de aplazar la aplicación de las medidas” hasta que el Consejo se hubiera pronunciado sobre las mismas. Debe quedar claro que esto no suponía obligación alguna para la Comisión puesto que se establecía en el considerando sexto, aunque ya hemos podido comprobar anteriormente que la Comisión se comprometió en su Declaración sobre la Decisión de 1999 a buscar siempre el máximo consenso. El mismo considerando invitaba a su vez a la Comisión a actuar dentro de los plazos adecuados.

Por lo tanto el procedimiento de gestión debería utilizarse cuando las medidas de ejecución se refieran a:

- Política Agrícola Común
- Política Pesquera Común
- Programas con implicaciones presupuestarias importantes

Por su parte, el **procedimiento de reglamentación** debía aplicarse a las “medidas de alcance general por las que se desarrollen los elementos esenciales de un acto de base, incluidas las relativas a la protección de la salud de las personas, los animales o las plantas”. Con mayor claridad lo exponía el considerando 7: “en lo que se refiere a medidas de alcance general cuyo objetivo sea aplicar elementos esenciales de actos de base”. Pero, no sólo los elementos esenciales, sino que “cuando un acto de base estableciera que determinados elementos no esenciales de ese acto podían adaptarse o actualizarse mediante procedimientos de ejecución, estas medidas deberían aprobarse con arreglo al procedimiento de reglamentación”. Por lo tanto, este procedimiento debía elegirse cuando:

- Afecte a la protección de la salud de personas, animales o plantas
- Desarrolle elementos esenciales del acto de base
- Desarrolle elementos no esenciales, pero en el acto de base no se ha fijado cual es el procedimiento a seguir para su ejecución

Criterios para elección de procedimiento (art. 2)		
<i>Procedimiento de gestión</i>	<i>Procedimiento de reglamentación</i>	<i>Procedimiento consultivo</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de la PAC • Aplicación de Política Pesquera Común (PPC) • Programas con implicaciones presupuestarias importantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas alcance general que desarrollen actos esenciales del acto de base • Protección salud • Actualización o adaptación de actos <i>no</i> esenciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando se considere <i>más adecuado</i>

Tabla 4. Criterios para elección de procedimiento

Evidentemente la interpretación de estos criterios podía ser bastante flexible. ¿Sobre qué base puede decidir el Consejo que un elemento es esencial o no? ¿Quién es el encargado de definir que las implicaciones presupuestarias son “importantes” o no? Debido a esta incertidumbre no podía tardar en llegar un litigio entre las administraciones⁸⁵⁵, dirimido mediante la Sentencia de 21 de enero de 2003, puesto que como bien señaló el Abogado General en sus conclusiones “la decisión del Tribunal tiene una importancia primordial para el equilibrio institucional entre las instituciones de la Unión, y especialmente en lo concerniente a la relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo”.

También es destacable el hecho de que la jurisprudencia utilizara este criterio de alcance general para diferenciar los dictámenes emitidos por un grupo de expertos de los comitológicos. En un asunto aduanero un grupo de expertos que trabajaba en el seno del Comité del Código aduanero emitió un dictamen que según el Tribunal no podía ser considerado como sujeto a procedimientos comitológicos, puesto que “las decisiones impugnadas son decisiones individuales y, por consiguiente, no tienen alcance general”...”este único motivo basta para concluir que el grupo de expertos...no es un Comité de reglamentación, a los efectos del artículo 5 de la Decisión de comitología”⁸⁵⁶.

⁸⁵⁵ Lenaerts y Verhoeven ya apuntaban en el año 2000 que la situación “permanecía demasiado vaga y el legislativo sigue teniendo demasiada discrecionalidad; queda por ver si en el futuro la jurisprudencia podrá dar más claridad a esta situación”. El tiempo les ha dado la razón.

⁸⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) de 27 de septiembre de 2005. Common Market Fertilizers SA contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asuntos acumulados T-134/03 y T-135/03, aps. 54 a 58. Según la Sentencia, al no ser un comité de comitología, tampoco se le aplica el régimen de plazos del procedimiento de reglamentación (ap. 78), ni el régimen lingüístico (ap. 87). En resumen, al no engajar con los procedimientos y el régimen de la Decisión de 1999, ésta no se le aplica.

Gracias a un estudio empírico elaborado por Moury y Héritier, sabemos que por ejemplo la Comisión incrementó notablemente el número de propuestas en el que incluía procedimientos de gestión o reglamentación, tras la aprobación de la Decisión de 1999. Por ejemplo, antes de 1999 la Comisión apenas incluía dichos procedimientos en un 15,8% de sus propuestas, mientras que tras la aprobación de la primera Decisión de comitología, el porcentaje se elevó al 57,1%. En general la Comisión se decantaba más por proponer un comité de gestión (en un 26% de los casos), que el de reglamentación (15%) o consultivo (tan sólo un 5%). Lo sorprendente es también que de las 333 propuestas analizadas por estos autores, el 65% no incluyera ningún tipo de procedimiento comitológico. Sin embargo, el número anterior hay que multiplicarlo por cuatro después de la reforma de 2006, cuyo nuevo procedimiento quiso evitar lo máximo posible la Comisión en sus propuestas⁸⁵⁷.

Dentro de este análisis sobre los criterios de elección de procedimientos es obligatorio realizar una **especial referencia a la Sentencia 21 enero 2003**⁸⁵⁸, por ser la primera en la que el Tribunal de Justicia se pronunció expresamente sobre la segunda Decisión de Comitología de 1999, y, más concretamente sobre los criterios de elección de procedimiento.

La adopción del Reglamento 1655/2000, de 17 de julio⁸⁵⁹, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (a partir de ahora, Reglamento LIFE), por parte del Consejo y el Parlamento Europeo desencadenó un conflicto entre tres instituciones comunitarias. El artículo 11 establecía que la Comisión estaría asistida por un Comité, que de acuerdo al segundo apartado funcionaría según el procedimiento de reglamentación. En el momento de la adopción del Reglamento, el Consejo y la Comisión realizaron sendas declaraciones. La Comisión declaró que tomaba nota de que “el Parlamento Europeo y el Consejo están de acuerdo en prever un procedimiento reglamentario para la fase de selección de los proyectos, en lugar de un procedimiento de gestión, tal y como proponía la Comisión” que “insiste en la importancia de que se apliquen los criterios establecidos en el artículo 2 de la Decisión de 1999”, además, “considera que la selección de proyectos, por ser una medida de grandes implicaciones presupuestarias, debería de realizarse por el procedimiento de gestión. Por último la Comisión consideraba que “hacer caso omiso a lo dispuesto en el artículo 2 de la

⁸⁵⁷ Catherine Moury & Adrienne Héritier, *Shifting competences and changing preferences: the case of delegation to comitology*, Journal of European Public Policy, Volume 19, Issue 9, 2012, págs. 1316-1335.

⁸⁵⁸ Sentencia TJCE 21 enero 2003, Comisión de las Comunidades Europeas contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Asunto 378/00, Rec. 2003.

⁸⁵⁹ DO L 192, 28 julio 2000, pág. 1.

Decisión de 1999 en un caso tan claro como éste va en contra del espíritu tanto como de la letra de esa Decisión del Consejo”⁸⁶⁰.

Por su parte el Consejo expuso en su Declaración que había tenido en cuenta la experiencia adquirida con el procedimiento de reglamentación en el marco del instrumento LIFE que “desempeña una función fundamental en la protección del medio ambiente en la Comunidad y colabora a la ejecución y desarrollo de la política comunitaria en ese ámbito”. Por último, concluyó que “los criterios enunciados en la Decisión de 1999 no son jurídicamente vinculantes y tienen carácter indicativo”. En resumen, la Comisión no quería que el legislador pudiera elegir a su antojo el procedimiento, más y cuando la Decisión de 1999 había introducido unos criterios, que a su juicio debían ser respetados. Al contrario, el Consejo y el Parlamento consideraban que los criterios establecidos en el referido artículo eran meramente indicativos y no tenían por qué ser respetados.

Así las cosas, la Comisión presentó un recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el 13 de octubre del 2000, solicitando la anulación del citado Reglamento. El Consejo y el Parlamento, apoyados por el Reino Unido, se posicionaron en la parte contraria. Por lo tanto el Tribunal tenía que definir la obligatoriedad o no del artículo 2 de la Decisión de 1999, es decir, los criterios de elección de los procedimientos para la adopción de medidas de ejecución.

La postura de la Comisión quedó muy clara en la Declaración anexa al Reglamento LIFE. En sus argumentos ante el Tribunal la Comisión volvió a recordar que el artículo 2 de la Decisión de 1999 no podía ser desprendido de cualquier valor legal, si de verdad el Consejo hubiera deseado concederle únicamente un valor “político”, no hubiera insertado estos criterios de elección en el articulado de la Decisión. Insistió, a su vez, en la falta de motivación real del Consejo y el Parlamento al elegir el procedimiento de reglamentación, aun cuando, las medidas de ejecución transferidas a la Comisión en el Reglamento LIFE tenían “implicaciones presupuestarias importantes”, es decir, según el artículo 2 de la Decisión de 1999, debería haberse elegido un procedimiento de gestión. Por último, recordó la Comisión que la Decisión de 1987 carecía de criterios de elección de procedimientos, y que aquello desembocó en una práctica poco coherente y confusa, y por lo tanto, después de la adopción

⁸⁶⁰ Véase Julien Jorda, *La prise de décision exécutive dans l'Union Européenne*, op. cit., pág. 222.

de la segunda Decisión de Comitología, que sí establecía criterios, el Consejo no podía seguir actuando igual.

El Parlamento y el Consejo por su parte señalaron que la Comisión hacía una interpretación errónea del artículo 202 del TCE, el cual fijaba claramente que el Consejo⁸⁶¹ era quien establecía las condiciones de ejercicio de las competencias de ejecución delegadas a la Comisión. También resaltaron el hecho de que el artículo 2 de la Decisión de 1999 no era vinculante para el legislador, y así quedó plasmado tanto en los considerandos como en la propia redacción del artículo. Achacan a su vez a la Comisión falta de uniformidad y lealtad. El Parlamento recordaba que en alguna ocasión la Comisión, utilizando su poder de iniciativa había presentado propuestas legislativas relativas a la protección de la salud de las personas o que incluían implicaciones presupuestarias importantes en las que el procedimiento para la adopción de medidas de ejecución propuesto era el consultivo, mientras que de acuerdo al artículo 2 de la Decisión de 1999 deberían haber sido el de reglamentación y el de gestión, respectivamente⁸⁶². Es decir, que la Comisión no había aplicado siempre el rasero del artículo 2 de la Decisión de 1999 en sus propuestas. Por otra parte el Consejo acusó a la Comisión de falta de lealtad, ya que durante el procedimiento de adopción del Reglamento 1655/2000, ésta no utilizó todas las posibilidades que le ofrecía el Tratado para defender su postura. De hecho, la Decisión de 1999 entró en vigor posteriormente a la propuesta de la Comisión del Reglamento LIFE que nos ocupa, y el Consejo resalta el hecho de que la Comisión no modificó su propuesta. Por último, el Consejo consideró que el establecimiento de un procedimiento de reglamentación quedó perfectamente motivado en el considerando 20 del Reglamento LIFE.

Como se ha señalado, la Comisión invocaba dos motivos para solicitar la anulación del Reglamento LIFE, el primero la infracción del artículo 2 de la Decisión de 1999, y la segunda, la violación del tenor literal y de la finalidad de dicha Decisión. El segundo no llegó a ser examinado por el Tribunal, que se centró exclusivamente en el primero. Respecto a la infracción del artículo 2, tanto el Abogado General en sus conclusiones como el Tribunal en

⁸⁶¹ Ya se ha citado anteriormente la Sentencia TJCE 2 octubre 1997, que interpreta que el término “Consejo” utilizado en el artículo 251 del TCE, engloba también al Parlamento.

⁸⁶² Propuestas de la Comisión DO C 337 E, de 28 noviembre 2000, págs. 122 y 196 (Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2001-2006) [COM(2000) 285 final]; y Propuesta de Decisión del Consejo sobre el programa relativo a la estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005) [COM(2000) 335 final]).

su Sentencia desestimaron el recurso de la Comisión, es decir, los criterios establecidos en el artículo 2 no podían ser considerados obligatorios, ni vinculantes para el legislador. El Apartado 36 de la Sentencia explicaba que lo que estaba en juego es “examinar si el artículo 2 de la segunda Decisión de Comitología constituye una norma jurídica relativa a la ejecución del Tratado, en el sentido del artículo 230 CE⁸⁶³, cuyo respeto es obligatorio para el legislador comunitario cuando adopta un acto de Derecho derivado sobre la base del Tratado directamente, como lo es el Reglamento 1655/2000”. El Parlamento ya había expuesto que el artículo 202 del TCE no facultaba al Consejo para establecer normas que limitaran la elección de los procedimientos, es decir, que el artículo 2 de la Decisión de 1999 iba más allá del marco establecido en el Tratado. El Tribunal se opuso a esta interpretación y señaló que la Decisión de comitología constituía un acto de Derecho derivado que no podía añadir nada a las normas del Tratado. El tercer guión del artículo 202 del TCE facultaba al Consejo a establecer principios y normas y no quedaba limitado a la definición de los procedimientos del ejercicio de competencias delegadas, sino que del Tratado se podía entender que también facultaba al Consejo a fijar los criterios de elección de los mismos. Cosa distinta es que a pesar de tener esa facultad el Consejo no hubiera querido definir los criterios de elección de procedimientos de una manera vinculante. En efecto, al Alto Tribunal consideró que la Decisión de 1999 “no pretendía conferir carácter vinculante a los criterios enunciados en el artículo 2”. Hay que recordar una vez más que tanto el considerando 5⁸⁶⁴, como la Declaración nº 2 del Consejo y la Comisión⁸⁶⁵ adjunta a la Decisión de 1999 señalaban la no obligatoriedad de estos criterios. Por otro lado, tal y como señaló el Abogado General, el uso del condicional en la redacción del artículo 2 tampoco invitaba a pensar en que el legislador quería su carácter obligatorio. Por último, el propio artículo 2 señalaba que la elección de los procedimientos “se inspirará” en los criterios que en él se describían.

⁸⁶³ Primer párrafo: “El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo *destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros*”.

⁸⁶⁴ “El primer objetivo de la presente Decisión, con vistas a obtener una mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité, es proporcionar criterios para la elección de los procedimientos de Comité, *sin que esos criterios sean vinculantes*”. Si bien un considerando carece de fuerza legal, la jurisprudencia ha llegado a concederle importancia para la interpretación de cuerpos legislativos (Véase, entre otras, la Sentencia TJCE 5 octubre 2000, Alemania contra Parlamento y Consejo, Asunto C-376/98, Rec. p. I-8419).

⁸⁶⁵ Toda modificación del tipo de comité establecido en un acto de base debería efectuarse de forma individualizada, en el curso de una revisión legislativa normal, siguiendo *entre otros* los criterios que fija el artículo 2”. Es evidente que el artículo 2 no es vinculante, si lo fuera la modificación de los comités debería efectuarse irremediamente de acuerdo al mismo.

No obstante, a pesar de que el Tribunal interpretó la no obligatoriedad del artículo 2 de la Decisión de 1999, recordó a su vez que este hecho “no impide que esta disposición pudiera tener ciertos efectos jurídicos, entre los cuales el de que el legislador comunitario estuviera sometido a la obligación de motivar en relación con este aspecto el acto de base que adopta cuando se aparte de dichos criterios”⁸⁶⁶. La obligación general de motivar se encontraba recogida en el artículo 253 del TCE⁸⁶⁷. A su vez, la Sentencia 24 de octubre 1989⁸⁶⁸ permitió el ejercicio directo de las competencias de ejecución por parte del Consejo, aunque cuando así fuera debía “motivar de manera circunstanciada”, y es por ello que el Abogado General consideraba en sus conclusiones que también debería existir esta obligación cuando el Consejo se aparta de los criterios del artículo 2 de la Decisión de 1999. También hay que recordar que la falta de motivación está comprendida dentro de los vicios sustanciales de forma, y que por lo tanto se podía anular una norma alegando este vicio⁸⁶⁹ y, que por otro lado, la jurisprudencia ha establecido reiteradamente que cuando un acto adoptado por una institución comunitaria establece unos criterios o códigos de conducta, aun cuando no sean vinculantes, el legislador tiene la obligación de motivar cuando se aparte de ellos⁸⁷⁰.

Una vez establecido el marco general sobre la obligación de motivar, el Tribunal pasó a valorar el caso concreto que nos ocupa. En primer lugar recordó que el ya citado considerando 5 de la Decisión de 1999 exponía que los criterios del artículo 2 se introdujeron para “obtener una mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité”⁸⁷¹. Por otro lado, el Tribunal aceptó el argumento del Abogado General en el sentido de que interpretaba que en el caso concreto del Reglamento LIFE, el procedimiento elegido según los criterios del artículo 2 debería haber sido el de “Gestión” y no el de “reglamentación”, como hizo finalmente el legislador. El motivo no es otro que el comité en cuestión iba a ejecutar programas con implicaciones presupuestarias importantes, algo que según los criterios del señalado artículo debería aprobarse “con arreglo al procedimiento de gestión”⁸⁷². Ante esto el Consejo alegó

⁸⁶⁶ Ap. 50

⁸⁶⁷ “...los reglamentos, las directivas y las decisiones adoptados ... deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado”.

⁸⁶⁸ Sent. Cit, apartado 3.2.

⁸⁶⁹ Véase p.e. Sentencia TJCE, de 2 abril 1998, Comisión de las Comunidades Europeas contra Systraval y Brink's France, Asunto C-397/95, Rec. P. I-1719.

⁸⁷⁰ Véase entre otras Sentencia TJCE 13 diciembre 1984, Asuntos acumulados 129/82 y 274/82, Rec. P. 4127, ap. 20.

⁸⁷¹ Véase “La Administración Europea”, Fuentataja, pág. 138 a 142.

⁸⁷² En este sentido el Abogado General no comparte en absoluto la opinión del Consejo, quien argumentaba que era muy difícil poder concretar los criterios, es decir, era casi imposible discernir cuando se trataba realmente de “implicaciones presupuestarias importantes”, debido a que los criterios de elección son “muy vagos”. En el caso

que la motivación se encontraba en la Declaración que él mismo realizó al Reglamento LIFE⁸⁷³, donde dejó claro que optaba por el procedimiento de Reglamentación debido a la experiencia adquirida hasta el momento. Sin embargo, el Tribunal señaló al Consejo que “la motivación de un acto comunitario debe figurar en el mismo⁸⁷⁴” y que “debe ser adoptada por el propio autor⁸⁷⁵”, que en este caso eran tanto el Consejo como el Parlamento, es decir, debería haber sido adoptada por ambos. También desestimó el Tribunal la supuesta motivación del considerando 20 del Reglamento LIFE por insuficientes, ya que se limitaba a decir que las medidas de ejecución serían aprobadas según lo establecido en la Decisión de 1999. En definitiva este considerando no añadía nada, ya que era obvio que los procedimientos de ejecución de competencias debían ser aplicados según dicha Decisión, además de que también la jurisprudencia ha establecido que la remisión a un texto comunitario aplicable “no puede constituir una motivación suficiente⁸⁷⁶”. En vista de todo ello el Tribunal procedía a declarar que “el motivo de la Comisión basado en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 253 del TCE está fundado” y por lo tanto procedía a anular el apartado 2 del artículo 11 del Reglamento LIFE, por el que se constituye el comité de reglamentación que asistirá a la comisión.

Apenas tres años más tarde la Comisión volvió a acudir al Tribunal solicitando la anulación del Reglamento “Forest Focus”. La Sentencia, breve, volvió a ratificar el carácter no vinculante del artículo 2 de la Decisión, e incluso en esta ocasión mantuvo la vigencia del acto aprobado por el Consejo y Parlamento⁸⁷⁷. La conclusión podría ser que la “batalla” legal entre

del comité creado en el Reglamento LIFE, el Abogado General sostiene que debería haber sido el de gestión. Según él, cuando las medidas de ejecución son concernientes principalmente a gestión de programas, es el procedimiento de gestión el que debería ser elegido. Ahora bien, si las medidas de ejecución se encuentran en la zona transitoria de ejecución y regulación, el procedimiento de reglamentación es el más apropiado.

⁸⁷³ “Al optar por el procedimiento de reglamentación (...) el Consejo ha tenido en cuenta la experiencia adquirida con el procedimiento de reglamentación en el marco del instrumento LIFE durante la primera fase (desde 1992) y durante la segunda fase (desde 1996), así como la naturaleza de este instrumento, que desempeña una función fundamental en la protección del medio ambiente en la Comunidad y colabora a la ejecución y desarrollo de la política comunitaria en ese ámbito.”

⁸⁷⁴ Véase, entre otras, Sentencia TJCE 16 noviembre 2000, Sarrió contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-291/98, Rec. P. I-9991 (ap. 73 y 75).

⁸⁷⁵ Véase, entre otras, Sentencia TJCE 15 junio 1994, Comisión de las Comunidades Europeas contra BASF y otros, Asunto C-137/92, Rec. P. I-2555 (ap. 67).

⁸⁷⁶ Sentencia TJCE 1 julio 1986, Usinor contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-185/85, Rec. P. 2079 (ap. 21).

⁸⁷⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 23 de febrero de 2006, Comisión de las Comunidades Europeas contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Asunto C-122/04. La Comisión quiso establecer un paralelismo entre el Reglamento “Forest Focus” y el LIFE a lo que el Tribunal respondió que “En contra de lo que sostiene la Comisión, la sentencia LIFE, antes citada, no permite concluir que todas las medidas discutidas en el presente asunto son medidas de gestión relativas a la ejecución de programas. En efecto, si bien en el Reglamento LIFE el legislador comunitario definió con gran precisión los principios en virtud de los cuales

el legislador (Parlamento y Consejo) y la Comisión finalizó con una victoria moderada para los primeros. La Comisión no obtuvo del Tribunal que interpretara la aplicabilidad preceptiva del artículo 2 de la Decisión de Comitología, pero a su vez el legislador tendría que motivar su decisión en caso de que se alejara de dichos criterios.

A su vez, esta misma línea se vio ratificada por el Asunto C-443/05, de 1 de septiembre de 2007. Citando la sentencia anterior, el Tribunal lo expuso con total crudeza: “El tenor literal del artículo 2 de la Decisión de comitología muestra que los criterios aplicables a la elección de los procedimientos de comité no son vinculantes, lo que confirma expresamente el considerando quinto de dicha Decisión”⁸⁷⁸. De hecho, en este asunto el Código Aduanero (art. 239) no imponía la Comisión la utilización de un procedimiento concreto, y aun así el Tribunal se ratificó en la no obligatoriedad. Tal y como recordaba la propia Comisión el Tribunal había interpretado que “sin perjuicio de la posibilidad de recurrir al procedimiento consultivo, las medidas de alcance general pueden acogerse, por lo tanto, al artículo 2, letras a) o b), de la Decisión de comitología. Pueden ampararse en el procedimiento de gestión si están ligadas estrechamente a medidas de aplicación individual y en un marco suficientemente desarrollado por el propio instrumento de base. En cambio, y también sin perjuicio de la posibilidad de recurrir al procedimiento consultivo, las medidas de aplicación individual pueden acogerse solamente al artículo 2, letra a), de la Decisión de comitología”⁸⁷⁹.

Conviene recordar que la letra a) establece el criterio para elegir el procedimiento de gestión para la PAC, PPC o programas con implicaciones financieras importantes, mientras que la letra b) sugiere el procedimiento de reglamentación para medidas de alcance general que desarrollen elementos importantes. Por ello el Tribunal recordaba que el “concepto de «ejecución» en el sentido de dicho artículo comprende, a la vez, la elaboración de las normas de aplicación y la aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance

la Comisión podría aprobar, a propuesta de los Estados miembros, los proyectos merecedores de una ayuda, al adoptar el Reglamento Forest Focus se limitó a crear un marco de actuación amplio y general. Como se deduce del apartado anterior, se trata más bien de desarrollar un sistema específico que de llevar a ejecución aspectos que ya han sido claramente delimitados”.

⁸⁷⁸ Ver ap. 119. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 13 de septiembre de 2007. Common Market Fertilizers SA contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto C-443/05 P.

⁸⁷⁹ Ver aps. 115 a 134 del Asunto C-443/05 y COM (2008) 844 final.

individual⁸⁸⁰ (sentencia de 23 de febrero de 2006, Comisión/Parlamento y Consejo, C-122/04, Rec. p. I-2001, apartado 37 y la jurisprudencia que en él se cita)⁸⁸¹.

*Unificación de comités: Reglamentos de Armonización*⁸⁸²

Ya se ha mencionado que en la Declaración nº 2 del Consejo y de la Comisión, aneja a la Decisión de 1999, se precisaban los métodos y las condiciones con arreglo a los cuales se habían de adaptar en consecuencia los procedimientos de comité: el antiguo procedimiento I desaparecía y daba paso al procedimiento consultivo; los antiguos procedimientos II (a) y II (b) eran sustituidos por el procedimiento de gestión, y los antiguos procedimientos III (a) y III (b) daban paso al nuevo procedimiento de reglamentación. Se precisaba también que las disposiciones sobre los comités que colaboraban “con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución adoptadas de conformidad con la antigua decisión sobre comitología deben adaptarse a la mayor brevedad a la nueva normativa”⁸⁸³.

La Comisión presentó cuatro propuestas de reglamento que abarcaban más de 300 actos de base mediante los que se establecían procedimientos de ejecución⁸⁸⁴, no demasiados si se tiene en cuenta que el total de actos que preveían procedimientos de comitología ascendía a mil cuatrocientos actos⁸⁸⁵. Las cuatro propuestas correspondían a los diferentes procedimientos legislativos que hubieran seguido los actos modificados para su aprobación,

⁸⁸⁰ Ap 115 idem

⁸⁸¹ No podemos dejar de adelantarnos a la reforma de la Comitología de 2006, que introdujo un nuevo procedimiento (Reglamentación con Control) cuyo criterio de elección no era “orientativo” sino obligatorio, como se analizará más adelante. Sin embargo, los criterios de elección en el nuevo Reglamento 182/2011 de comitología, mantiene el mismo régimen que la Decisión de 1999, es decir, el “nuevo” procedimiento de examen se aplicará “*en particular*” a la adopción de una serie de actos, mientras el consultivo se aplicará “*como regla general*”. Por su parte, el procedimiento de Reglamentación con Control, no fue derogado por el Reglamento de 2011, y la Comisión tiene la intención de trasladarlos, por analogía, a los nuevos procedimientos delegados.

⁸⁸² Nuevamente, las diferentes traducciones han producido una diferente denominación para estos reglamentos. Así, mientras en el COM (2004) 860 encontramos citados a “los reglamentos de armonización” (pág.3), en el COM (2006) 446, encontramos “reglamentos de aproximación” (pág. 6).

⁸⁸³ Véase Informe del Parlamento 19 febrero 2003 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Parlamento Europeo y del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado (ponente, Mónica Frassoni).

⁸⁸⁴ La propuesta incluía la modificación de dos actos adoptados mediante el procedimiento de dictamen conforme, ciento cincuenta y dos actos adoptados mediante el procedimiento de codecisión, setenta y ocho actos adoptados mediante el procedimiento de consulta (mayoría cualificada) y setenta y dos actos adoptados mediante el procedimiento de consulta (unanimidad). Tal y como advirtió en Consejo, tan sólo en la reforma sujeta a codecisión “la deliberación estaba abierta al público” (Sesión n.º 2501 del Consejo - - Luxemburgo, 14 de abril de 2003)

⁸⁸⁵ Dictamen CES 17 febrero 2002 sobre propuesta COM (2001) 789 final.

es decir, consulta (dividido en mayoría cualificada o unanimidad en Consejo), procedimiento de asentimiento (en el caso concreto del Reglamento 1260/1999, por el que se establecían disposiciones generales de los Fondos Estructurales) y, por último, codecisión. La Comisión puso mucho énfasis en señalar que los actos de armonización no afectaban a las disposiciones esenciales de los actos legislativos, ni a los procedimientos de salvaguardia ni a la identidad de los comités previstos por los actos jurídicos de base. Se trataba únicamente de una adaptación puramente técnica. El objeto de la propuesta se limitaba a la adaptación de los actos legislativos por los que se habían creado los comités, excluyéndose, en este sentido, los actos legislativos que ya hubieran sido adaptados mediante un acto de modificación del acto de base.

En un interesante dictamen⁸⁸⁶, el Comité Económico y Social criticó, sobre todo, dos aspectos de esta armonización. En primer lugar, que, como se ha señalado, tan sólo cubrió un 20% de los actos de base, que podría haberse evitado si se hubiera concedido a la Decisión de 1999 retroactividad. En segundo, lugar, a su juicio, la elaboración de dicha lista se había realizado “siguiendo criterios de publicidad y registro de un abundante elenco comitológico, pero no se establecen con claridad los criterios constitucionales por los que la Comisión asigna un comité a un determinado tipo de procedimiento”. Este era el motivo de que tan sólo treinta y cinco comités fueran consultivos. El CES abundaba en la paradoja de que la Comisión hubiera abogado por la desaparición de los procedimientos de gestión y reglamentación en el Libro Blanco de la Gobernanza (que se analizará más adelante), y que en la práctica se hubiera quedado tan lejos de aquella propuesta publicada apenas unos meses antes.

⁸⁸⁶ Dictamen del Comité Económico y Social sobre: la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de dictamen conforme, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado, la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de consulta (mayoría cualificada), y la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre adaptación de las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de consulta (unanimidad)(COM(2001) 789 final — 2001/0313 (AVC) — 2001/0314 (COD) — 2011/0315 (CNS) — 2001/0316 (CNS)) (DO C 241 de 7.10.2002, p. 128).

En todo caso, los Reglamentos fueron aprobados en segunda lectura en el 2003⁸⁸⁷. El Parlamento no introdujo ninguna enmienda⁸⁸⁸ aunque dejó muy claro que ello no prejuzgaba en absoluto la capacidad del Parlamento para seguir trabajando por sus reivindicaciones en materia de comitología⁸⁸⁹. Por su parte, la posición común del Consejo introdujo “una serie de modificaciones de carácter técnico o lingüístico en el texto original con el fin de corregir algunas omisiones, garantizar una formulación uniforme de los textos utilizando una terminología más adaptada a la nueva Decisión sobre comitología, añadir actos modificados entretanto y suprimir algunos actos cuya adaptación a los nuevos procedimientos se ha efectuado de forma individual”⁸⁹⁰.

No obstante lo anterior, la alineación tuvo que superar algún problema. Mediante una resolución de 12 de abril de 2005⁸⁹¹, el Parlamento Europeo invitó a la Comisión a que realizase una revisión detallada de todas las comunicaciones de proyectos de medidas de ejecución desde que el registro empezó a funcionar en diciembre de 2003. La Comisión comunicó al Parlamento Europeo el resultado de su estudio en una comunicación con fecha de 20 de julio de 2005⁸⁹². En determinados sectores bien definidos, se habían producido un número limitado de anomalías en 50 proyectos de medidas en términos absolutos. La Comisión recordaba que seguía siendo un número pequeño puesto que en “2005 se adoptaron más de 2.000 proyectos de medidas; esto significa que los casos en que se detectaron irregularidades ascendieron a cerca del 1% de los casos en un año”.

⁸⁸⁷ Reglamento (CE) n° 806/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento consultivo (mayoría cualificada) (DO L 122 de 16.5.2003, p. 1); Reglamento (CE) n° 807/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de consulta (unanimidad) (DO L 122 de 16.5.2003, p. 36); Reglamento (CE) n° 1105/2003 del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1260/1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (procedimiento de asentimiento) (DO L 158 de 27.6.2003, p. 3), y Reglamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en actos sujetos al procedimiento mencionado en el artículo 251 del Tratado CE (codecisión) (DO L 284 de 31.10.2003, p. 1).

⁸⁸⁸ Tan sólo la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios solicitó a la de Asuntos Constitucionales, que era la competente, introducir dos enmiendas relativas a tener una visión “más global” de la comitología (una lista de comités más detallada) y un registro público para 2003. Ninguna de ellas pasó a votarse en pleno.

⁸⁸⁹ Véase Doc. A5-0030/2003, de 19 febrero 2003.

⁸⁹⁰ Véase Doc. A5-0250/2003, de 24 junio 2003.

⁸⁹¹ B6-0218/2005

⁸⁹² Ver COM (2006) 446 final sobre « revisión de las comunicaciones al Parlamento Europeo »

Según la propia Comisión “los errores cometidos estaban vinculados a la aplicación de los llamados reglamentos de aproximación, mediante los cuales unos 140 actos de base se aproximaron a la Decisión del Consejo 1999/468/CE. En efecto, desde la entrada en vigor, en especial, del Reglamento (CE) n° 1882/2003 el 20 de noviembre de 2003, diversos actos jurídicos entraron en el ámbito del procedimiento de codecisión, y todos los proyectos de medidas de ejecución relacionados debieron comunicarse al PE en virtud del derecho de control”. Además “en todos los casos donde se detectaron anomalías, la Comisión propuso al Parlamento Europeo un control a posteriori, lo que dio a las comisiones parlamentarias interesadas la posibilidad de examinar las medidas de ejecución en cuestión. La Comisión también se ofreció a derogar cualquier medida que solicitase el Parlamento Europeo, y así lo hizo, por lo que se refiere a la Decisión de la Comisión, de 24 de enero de 2005⁸⁹³, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2000/53/CE⁸⁹⁴ del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los vehículos al final de su vida útil (Decisión ELV). En este caso, la Comisión había adoptado la Decisión sin ni siquiera informar al Parlamento, de este modo, la derogación evitaba un conflicto inter-institucional. Además, la Comisión estableció mecanismos de control interno en sus procedimientos administrativos para evitar problemas similares en el futuro.

Lo más sorprendente es que la Comisión entonaba un mea culpa (aunque sin consecuencias prácticas) en el que afirmaba que “esta cadena de acciones, mediante la cual los actos jurídicos de base se consideran incluidos en el ámbito de la codecisión, podía haber sido una posible fuente de **negligencia** en el sentido de que los servicios responsables podían haber desatendido la nueva obligación de comunicar los proyectos de medidas para esos actos jurídicos de base que se han aproximado en sus sectores en virtud del Reglamento de aproximación “global” anteriormente mencionado”⁸⁹⁵.

Fin de los “años oscuros”: acceso a los documentos en la nueva Decisión

Como se ha señalado anteriormente, la primera Decisión de comitología (1987) no hacía ni una sola alusión al acceso de los documentos, no sólo ya por parte de los ciudadanos, sino ni siquiera por parte del Parlamento. Autores como Demmke lo describían como “la vida secreta

⁸⁹³ DO L 25 de 28/01/2005, p. 73

⁸⁹⁴ DO L 269 de 21.10.2000, p. 34.

⁸⁹⁵ Ver COM (2006) 446 final, citado.

de la comitología”⁸⁹⁶. Según este investigador del Instituto Europeo de Administración Pública, comités de diferente naturaleza solían reunirse conjuntamente, existían comités incluidos en los presupuestos que nunca llegaban a reunirse, a un mismo comité podían asignarle funciones diferentes (establecidas en actos de base diferentes) o, los comités cambiaban de naturaleza cuando iban a votar, puesto que se invitaba a “grupos de interés” a las reuniones, y sólo en el momento de la votación el comité adquiría una auténtica naturaleza comitológica.

No obstante, en esa década se produjeron reformas sustanciales en el derecho comunitario, como acabamos de ver, y la nueva Decisión no podía dejar a un lado este asunto, obligado incluso por el nuevo artículo 255 que Ámsterdam había incorporado al TCE. Como ya se ha mencionado anteriormente, uno de los objetivos fijados por la Comisión en 1998, durante la fase de propuesta de la Decisión de 1999 era la transparencia. No obstante bajo este epígrafe la Comisión incluyó los criterios de elección de procedimiento. Aún más, la propuesta de la Comisión de 1998 no incluía ninguna referencia al acceso a los documentos o creación de registro alguno. Todos esos añadidos se dieron durante las negociaciones con el Consejo y, en menor medida, con el Parlamento⁸⁹⁷.

Así se llegaba a la aprobación de la Decisión de 1999, cuyo considerando 11 señala como cuarto y último objetivo el de “mejorar la información del público respecto de los procedimientos de comité, y por lo tanto hacer aplicables a los Comités los principios y las condiciones relativos al acceso del público a los documentos, aplicables a la Comisión, elaborar una lista de todos los Comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución así como un informe anual sobre los trabajos de los Comités, que deberá publicarse, y disponer que todas las referencias a documentos relacionados con los Comités que se hayan remitido al Parlamento Europeo figuren en un registro accesible al público”. Así pues, el acceso a los documentos, la creación de un registro público, elaborar un listado de comités y, publicar un informe anual sobre los trabajos de los comités, se convertía en obligación para la Comisión. Un abismo de transparencia si lo comparamos con lo que existía anteriormente.

⁸⁹⁶ Christoph Demmke, *The Secret Life of Comitology or the Role of Public Officials in EC Environmental Policy*, EIPASCOPE, 1998 (3), pág. 17.

⁸⁹⁷ Véase epígrafe “Aumento de la transparencia”. Debemos recordar también la cita a Schäfer quien destacaba que uno de los mayores problemas de la comitología antes de 1999 era precisamente la escasa transparencia de sus procedimientos y su excesivo secretismo (véase epígrafe “Conclusión: situación de la Comitología en 1999”)

Lo mencionado en el preámbulo se desarrollaba en el artículo 7 de la Decisión de 1999. De acuerdo al apartado segundo serían “aplicables a los Comités los principios y condiciones sobre acceso del público a los documentos aplicables a la Comisión”. De acuerdo a la jurisprudencia del asunto *Rothmans*, la Comisión asumía la “regla de autor”. No se entraba más a detalle sobre el tipo de documentos que podían ser accesibles. Sin embargo, cuando se describía la obligatoriedad de informar al Parlamento sí que detallaba el tipo de información que debía suministrar. Éste recibiría el orden del día de las reuniones de los Comités, los proyectos presentados a los Comités relativos a medidas de ejecución de actos adoptados con arreglo al procedimiento de codecisión, así como el resultado de las votaciones, las actas resumidas de las reuniones y las listas de las autoridades y organismos a que pertenezcan las personas nombradas por los Estados miembros para que los representen”. Además, recibiría también las propuestas de medidas que la Comisión enviara al Consejo para su posible adopción⁸⁹⁸.

En cuanto a la remisión de acceso de documentos al régimen general de la Comisión, debe señalarse que en el momento de la adopción de la Decisión de 1999 la Comisión continuaba rigiéndose por el muy restrictivo “Código de conducta” de 1994. Es cierto que la inclusión por la reforma de Ámsterdam del artículo 255 dejó patente que una reforma de la misma se hacía indispensable y una nueva propuesta era inevitable. No obstante lo anterior, no fue hasta el año 2000 que la Comisión presentó su propuesta de Reglamento, que fue adoptada un año más tarde mediante el **Reglamento 1049/2001**, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión⁸⁹⁹. La regla general de este Reglamento, todavía vigente, es que todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público, si bien resulta evidente que deben de ponerse ciertas excepciones. En primer lugar, de acuerdo al Reglamento (art. 3) “documento” es “todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución”. El Reglamento abarcará aquellos que estén “en posesión” de las instituciones, es decir, “los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea”

⁸⁹⁸ El funcionamiento práctico de la información que se facilitaba al Parlamento se realizará en capítulo aparte.

⁸⁹⁹ DO L 145, de 31 mayo 2001, pág. 43

El Reglamento hace mención a los “beneficiarios” de dicho acceso. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se imponen. Los extranjeros podrán gozar de los mismos derechos, pero eso será una decisión de las instituciones.

El procedimiento para presentar las solicitudes se encuentra desarrollado en los artículos 7 y 8 del Reglamento. Se aplica un procedimiento administrativo de dos fases, ofreciendo la posibilidad adicional de presentar recurso judicial o reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo⁹⁰⁰. En primer lugar, las solicitudes se harán por escrito, en cualquiera de las lenguas oficiales y “manera lo suficientemente precisa para permitir que la institución identifique el documento de que se trate”. En caso de que la Comisión no entienda con precisión la petición, deberá aclararlo con el solicitante. Importante, el solicitante no está obligado a justificar su solicitud y además, existe un compromiso claro por parte de las instituciones de ayudar e informar a los ciudadanos a la hora de presentar las solicitudes.

Los plazos se acortan considerablemente si los comparamos con los fijados en el “código de conducta” de la Comisión. Dentro de los 15 días siguientes a la recepción de petición de información, la Comisión tiene que autorizar o denegar (total o parcialmente), de una manera motivada. El plazo únicamente se puede extender en caso de que el documento sea de gran extensión o que el número de documentos solicitado sea enorme, en cuyo caso la Comisión deberá explicar la demora. En caso de denegación total o parcial, y también en el plazo de 15 días, el solicitante tendrá derecho a presentar una “solicitud confirmatoria” (art. 7) a la misma Comisión, a fin de que “ésta reconsidere su postura”. Al contrario que en la normativa anterior, la ausencia de respuesta da también derecho a presentar dicha “solicitud confirmatoria”. La respuesta deberá llegar en el plazo de 15 días y, en caso de ser negativa (o

⁹⁰⁰ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 2 de octubre de 2014, Guido Strack contra Comisión Asunto C-127/13 P., ap. 36 “En virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el procedimiento de acceso a los documentos de las instituciones se desarrolla en dos fases y la respuesta a una solicitud inicial en el sentido del artículo 7, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001 no es más que una primera toma de posición, en principio no susceptible de recurso (véase el auto Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-208/11 P, EU:C:2012:76, apartados 30 y 31). Sin embargo, con carácter excepcional, cuando una institución adopta su posición de manera definitiva mediante dicha respuesta, ésta puede ser objeto de un recurso de anulación (véase la sentencia Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-362/08 P, EU:C:2010:40, apartado 53)”.

en supuesto de ausencia de la misma) se prevén dos caminos posibles: interponer recurso judicial y/o reclamación ante el Defensor del Pueblo⁹⁰¹.

El acceso a los documentos también es más sencillo y realista que el anterior Código de Conducta. La entrega se podrá realizar “in situ” o por medio de comunicación electrónica. Desaparecen por otro lado las tasas, puesto que el reglamento no establece ninguna obligación de pago de tasas al ciudadano, y cuando se considere necesario, no podrá sobrepasar el valor real del coste de las copias (la Comisión mantiene ciertas tasas en la modificación de su reglamento interno referido a acceso a documentos). En cuanto al formato, se suministrarán de acuerdo a lo existente (no se prevé realizar ninguna conversión para el usuario).

Las excepciones al acceso de la información se encuentran recogidas en el artículo 4, y son similares a las ya reflejadas en el Código de conducta de la Comisión de 1994, aunque infinitamente más desarrollados, a saber:

“1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

a) el interés público, por lo que respecta a:

- la seguridad pública,

- la defensa y los asuntos militares,

- las relaciones internacionales,

- la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;

b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de⁹⁰²:

⁹⁰¹ Debemos de recordar aquí la Sentencia Common Market Fertilizers SA contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asuntos acumulados T-134/03 y T-135/03, en la que desestima una petición de acceso a documentos puesto que la “solicitud de acceso se presentó después de que se hubieran adoptado las Decisiones impugnadas” (ap. 111).

⁹⁰² Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de julio de 2008, Reino de Suecia y Maurizio Turco contra Consejo de la Unión Europea, Asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P, ap. 49 “Si el Consejo decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá explicar, en primer lugar, las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento n° 1049/2001 que invoca dicha institución y, en

- los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,
- los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,
- el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior.

3. Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución⁹⁰³, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior. Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior⁹⁰⁴”.

En particular, corresponde a las instituciones “ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y, en particular, el interés general en que dicho documento se haga accesible habida cuenta de las ventajas que se derivan, como señala el segundo considerando del Reglamento nº 1049/2001, de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático⁹⁰⁵”.

segundo lugar, en los supuestos contemplados en los apartados 2 y 3 de dicho artículo, la inexistencia de un interés público superior que justifique, no obstante, la divulgación del documento de que se trate”

⁹⁰³ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Séptima) de 11 de marzo de 2009, Borax Europe Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto T-121/05, ap. 71 (texto no disponible en lengua castellana) “the Commission justifies its refusal in a general and abstract way without specifying how the disclosure of the recordings would concretely and effectively undermine the process by which it decides on the classification of the substances in question. In fact, the risk of external pressure and the reluctance of experts to express their opinions freely and frankly, relied upon by the Commission, are based on mere assertions, unsupported by any properly reasoned argument”.

⁹⁰⁴ Véase Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) de 6 de julio de 2006, Yves Franchet y Daniel Byk contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asuntos acumulados T-391/03 y T-70/04, ap. 137 “el interés particular que puede alegar un solicitante para acceder a un documento que le afecta personalmente no debe tomarse en consideración”

⁹⁰⁵ Asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P (citados en la página anterior), ap. 45.

De acuerdo a múltiple jurisprudencia, para poder invocar una excepción “el riesgo de menoscabar dicho interés debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético⁹⁰⁶”. Además, el examen que debe efectuar la institución al objeto de aplicar una excepción ha de realizarse de forma concreta y deberá constar en la motivación de la Decisión. El examen deberá ser individual, es decir, a un solo documento, por lo que cada excepción deberá motivarse caso por caso⁹⁰⁷. Obviamente, se pueden argumentar más de una excepción por documento⁹⁰⁸. Además, estas excepciones sólo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento. Podrán aplicarse las excepciones durante un período máximo de 30 años, o incluso después en el caso de documentos sensibles. Cuando se trate de documentos de terceros, la Comisión deberá consultar con el autor a fin de permitir o denegar el acceso a los mismos. Un Estado, podrá solicitar que no se divulgue consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

El artículo 6 del Reglamento impone varios principios que tratan de facilitar al beneficiario el acceso a la información. Basado en el principio de cooperación y buena administración, las instituciones deben informar y ayudar a los ciudadanos sobre cómo y dónde pueden presentar las solicitudes. Además, cuando la petición no es muy precisa, deben ayudar al beneficiario “por ejemplo, facilitando información sobre el uso de los registros públicos de documentos”. Existe la presunción de no existencia del documento en el supuesto de que la institución alegue que dicho documento no existe. No obstante, esta presunción debe ir acompañada de una “evidencia relevante y consistente”⁹⁰⁹. Incluso cuando la petición incluya una gran extensión o gran número de documentos “la institución podrá tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante” y sólo en casos puntuales y justificados podrá

⁹⁰⁶ Asuntos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P (citados en la página anterior), ap. 43.

⁹⁰⁷ Véanse aps. 69 a 71 de la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de abril de 2005, Asunto T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. Comisión. Véanse también Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de abril de 2000, Kuijter/Consejo, T-188/98, Rec. p. II-1959, apartado 38, y de 19 de julio de 1999, Hautala/Consejo, T-14/98, Rec. p. II-2489, apartado 67, Asuntos acumulados T-110/03, T-150/03 y T-405/03, Sison v. Consejo, ap. 60; Asunto T-93/04 Kallianos v. Comisión, ap. 90, o, Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 14 de diciembre de 2006, Technische Glaswerke Ilmenau GmbH contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto T-237/02, ap. 78, entre otros.

⁹⁰⁸ Véase Asunto citado T-42/05, ap. 126.

⁹⁰⁹ Véase Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 10 de septiembre de 2008, Rhiannon Williams contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto T-42/05, ap. 67 (citando Asuntos T-311/00 British American Tobacco (Investments) v Comisión [2002] ECR II-2781, ap. 35; Asunto T-123/99 JT's Corporation v Comisión [2000] ECR II-3269, ap. 58).

negarse a ello⁹¹⁰. Por último, las solicitudes deberán realizarse en cualquiera de los idiomas oficiales.

La tramitación de los “documentos sensibles” se realiza mediante un procedimiento diferenciado. Se trata de aquellos documentos de cualquier institución u organismo e incluso Estado miembro que esté clasificado como confidencial o secreto. La tramitación es sencilla, no existe, salvo consentimiento expreso del titular. Por norma general, sólo las personas autorizadas podrán acceder a los mismos. El único cuidado que debe tener la institución a la hora de denegar el acceso es explicarlo (exigencia de motivación) de tal manera que no afecte a los intereses del afectado por dicha información. Las instituciones deberán hacer públicas las normas relativas a estos documentos, y prevé un acuerdo entre las tres instituciones sobre este tema.

El reglamento incluye con la obligación de todas las instituciones de crear un **registro** de documentos (art. 11), cuyo acceso “se debería facilitar por medios electrónicos”. Además, incluye una serie de requisitos que deberán incluir los mismos: un número de referencia (incluida, si procede, la referencia interinstitucional), el asunto a que se refiere y/o una breve descripción de su contenido, así como la fecha de recepción o elaboración del documento y de su inclusión en el registro. Esto sin perjuicio de la obligación de publicar en el Diario Oficial, entre otras las legislativas (incluyendo las adoptados por procedimientos de comitología), propuestas de la Comisión y un largo etc.

El último lugar el reglamento concluye con principios de cooperación entre instituciones y de los Estados para con estas. Las instituciones deberán de adoptar buenas prácticas y deberán crear un Comité interinstitucional encargado de examinar las mejores prácticas, tratar los posibles conflictos y examinar la evolución futura del acceso del público a los documentos (arts. 14 y 15).

Tal como expuso el último considerando del Reglamento, se hizo preciso derogar los reglamentos internos (Códigos de conducta) aprobados por las instituciones para adaptarlo a

⁹¹⁰ En este sentido véase la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de abril de 2005, Asunto T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. Comisión según la cual “en aquellos casos particulares en que el examen concreto e individual de los documentos le suponga un trabajo administrativo inadecuado, la institución debe tener la posibilidad de ponderar, por una parte, el interés del público en acceder a los documentos y, por otra, la carga de trabajo que de ello se derivaría, con el fin de salvaguardar, en tales casos particulares, el interés de una buena administración”.

esta nueva regulación. La Comisión adoptó al poco tiempo una modificación de su Reglamento interno⁹¹¹, donde poco más añade al procedimiento ya descrito, salvo algunas cuestiones reseñables. En un apartado la Comisión establece los documentos que son “directamente accesibles al público”, como las actas u órdenes del día de la Comisión. Por otro lado, salvo que “sea evidente que no puede aplicárseles ninguna de las excepciones previstas en el artículo 4 del Reglamento”, considera que son directamente accesibles los documentos preparatorios de propuestas, incluidos aquellos que acaben en la adopción de actos por la Comisión en virtud de los poderes de ejecución que le son conferidos, es decir, aquellos sujetos a procedimientos de comitología, o, después de la reforma de Lisboa, los delegados.

Debe recordarse que el asunto *Rothmans* fue de capital importancia, puesto que fijó la regla de autor (ratificada posteriormente por la Decisión de 1999), es decir, cualquier asunto de solicitud de acceso a la información del que fueran objeto los comités sujetos a procedimientos de comitología se dirigirían a ésta. Éste fue el caso del Asunto T-144/05 de 18 de diciembre de 2008⁹¹², en el que el abogado Pablo Muñiz solicitó información sobre un grupo de trabajo del Comité del Código Aduanero. Al margen de las consideraciones sobre las excepciones que alegó la Comisión, y sobre las que recayeron los principios y criterios que se han descrito anteriormente, no hubo duda alguna de que era la Comisión la que tenía el deber de suministrar dichos documentos.

Un enorme paso hacia la transparencia: el Registro público y acceso a los documentos de los comités

A partir del siglo XXI se inicia en la UE un proceso de mayor transparencia, que junto con el desarrollo de las tecnologías de la información ha hecho posible el uso de herramientas más accesibles, como el Registro de comitología. De esta manera, el Principio de transparencia debe ser entendido como una mínima apertura de los procedimientos, acceso a los documentos y publicación oficial de las medidas adoptadas. Todo ello además, ha ido acompañado de una serie de obligaciones impuestas, bien por la jurisprudencia, o bien por el

⁹¹¹ Decisión 2001/937/CE, CECA, Euratom, de la Comisión, de 5 de diciembre de 2001, por la que se modifica su Reglamento interno (DO L 345 de 29.12.2001, p. 94).

⁹¹² Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Séptima) de 18 de diciembre de 2008, Pablo Muñiz contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto T-144/05.

propio Tratado. En cuanto a la obligación de publicar los actos debe destacarse el Gottfried Heinrich según el cual, “puesto que el anexo al Reglamento nº 622/2003 no se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea, las medidas de adaptación de la lista de artículos prohibidos que figuren en ese anexo no pueden imponerse a los particulares”⁹¹³. En segundo lugar, no podemos olvidar que el pocos años más tarde el artículo 15 del TFUE establecerá que “cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos”, si bien cada una de ellas adoptará un reglamento interno sobre acceso a documentos.

El artículo 7.5 de la Decisión de 1999 obligaba a la Comisión a crear en el año 2001 “un registro accesible al público con las referencias de todos los documentos enviados al Parlamento Europeo”, que finalmente entró en funcionamiento 4 años más tarde, concretamente en diciembre del 2003⁹¹⁴. Además del registro, la Comisión decidió crear un “depósito” con lo que se pondría a disposición del público “los documentos comunicados al Parlamento Europeo, a tenor de lo dispuesto en (el artículo 11) del Reglamento 1049/2001, de acceso al público de documentos”. El depósito contenía órdenes del día, actas resumidas, y resultados del trabajo y las votaciones realizadas en las reuniones de los comités”. No se publicaban los proyectos de medidas de ejecución. La función del registro es “indicar la existencia de un documento, mientras que el depósito contiene el documento en un formato que permite su extracción”.

La Comisión se encargaba (y lo continúa haciendo) de la secretaría de los comités y ello conlleva encargarse de la redacción de las agendas, lista de miembros, actas y el texto final de las medidas a adoptar. En algunas Direcciones Generales la propia secretaría del comité en cuestión es la encargada de introducir la información en el Registro de comitología, en otras sin embargo, se hace de manera centralizada. La información debe ser catalogada como accesible al público, o sólo accesible por la Comisión y el Parlamento. Incluso en la no accesible al público, la información se cataloga y se inscribe en el registro introduciendo el nombre del documento, y esto se hace a efectos de poder (o no) enviar la información si existe petición amparada en el Reglamento 1049/2001. Una vez cargada la información, el sistema

⁹¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 10 de marzo de 2009, Gottfried Heinrich, Asunto C-345/06, ap. 62.

⁹¹⁴ Ver informe sobre los trabajos de los comités en 2003 (COM 2003 860 final).

que utiliza el registro genera un email que es enviado al Parlamento, puesto que éste no tiene acceso al Registro (sólo modo de usuario)⁹¹⁵.

Desde la entrada en vigor de la Decisión hasta la creación del registro, la transmisión de documentos se realizaba por medios electrónicos (se fue realizando de manera progresiva). Los documentos de la Comisión se centralizaban en la Secretaría General, quien “sin demora” los remitía por medios electrónicos o a través de la red CIRCA⁹¹⁶ a un servicio central del Parlamento Europeo, quien a su vez lo repartía entre las diferentes comisiones parlamentarias competentes. El informe sobre los trabajos de los comités durante el año 2004 hacía una descripción muy detallada del contenido y funcionamiento interno del registro y depósito⁹¹⁷.

El registro y el depósito se alimentaban con comunicaciones normales obligatorias como por ejemplo:

- órdenes del día, actas resumidas y resultados de las votaciones de todas las reuniones de los comités,
- proyectos «presentados a los comités relativos a medidas de ejecución de actos adoptados con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado»⁹¹⁸.

Al margen de las comunicaciones normales ya mencionadas, el registro y el depósito contenían documentos enviados por los servicios de la Comisión al Parlamento Europeo previa petición específica por parte de este último o en virtud de disposiciones especiales:

- Proyectos de medidas específicas que, pese a no estar sujetas al procedimiento de codecisión revestían particular importancia para el Parlamento Europeo y se enviaban con fines informativos, a petición de la comisión parlamentaria competente, con arreglo al compromiso contraído por la Comisión a través del Acuerdo Bilateral con el

⁹¹⁵ Información obtenida directamente de Direcciones Generales en 2005, véase Brandsma, Deirdre y Meijer, *How transparent are comitology committees in practice?* Op. cit., págs. 819-838.

⁹¹⁶ *Communication and Information Resource Centre for Administrations* (CIRCA) es un software utilizado por las instituciones de la UE para intercambio de documentación. Ver https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/help.jsp?page=help_chap_02.html “Since 1997, CIRCA has been running as an IDA(BC) service and has been used by more than 30 Directorates-General and in particular by the committees and consultative bodies established to support collaboration between the Member States and the EU institutions”.

⁹¹⁷ COM (2005) 554 final

⁹¹⁸ Procedimiento de codecisión (véase el artículo 7, apartado 3 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo)

Parlamento Europeo sobre los procedimientos para la aplicación de la Decisión 1999 (véase el punto nº 2 del Acuerdo).

- Actas de reuniones de comités, que podían ser solicitadas por el Parlamento Europeo.
- Otros documentos complementarios, tales como documentos de trabajo, documentos informales o material informativo, procedentes de los servicios de la Comisión, de los Estados miembros y/o de terceros, que eran enviados por los servicios con carácter voluntario.

En cuanto a la transparencia del contenido para la ciudadanía, la Comisión establecía que el público sólo tendría acceso a los proyectos de medidas de ejecución “una vez que se haya procedido al voto en el comité” y siempre que no se acojan a excepciones previstas en el Reglamento de 2001, a saber, cuestiones relacionadas con la seguridad o con intereses comerciales).

Durante años posteriores se fue definiendo mejor el funcionamiento. A saber, la introducción en el registro se producía en cualquier caso, aunque la votación en el seno del comité se desarrollara mediante el “procedimiento escrito” (es decir, sin reuniones). A su vez, desde mediados del 2004 los servicios de la Comisión comenzaron a rellenar un “impreso de votación” que indicaba el resultado global de la misma, así como si la propuesta original había sufrido modificaciones. En este supuesto, el proyecto modificado se volvía a introducir en el registro y se volvía a enviar al Parlamento⁹¹⁹. Este sistema se mantendría hasta el 2008, año en el que se volvió a modificar el funcionamiento del registro.

La introducción de un nuevo procedimiento fue la gran novedad en la reforma de 2006. No obstante, también introdujo importantes novedades en el ámbito de la transparencia. Introdujo una modificación en el apartado 3 del artículo 7 (“la Comisión informará regularmente al Parlamento Europeo de los trabajos de los Comités”) en el que se exigía la utilización de “modalidades que garanticen la transparencia del sistema de transmisión y una identificación de la información transmitida y de las distintas etapas del procedimiento”. Recordemos que según la Decisión el Parlamento Europeo “recibirá el orden del día de las reuniones de los

⁹¹⁹ Informe de la Comisión sobre la labor desarrollada por los comités durante el año 2005 (COM (2006) 446 final).

Comités, los proyectos presentados a los Comités relativos a medidas de ejecución de actos adoptados con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, así como el resultado de las votaciones, las actas resumidas de las reuniones y las listas de las autoridades y organismos a que pertenezcan las personas nombradas por los Estados miembros para que los representen. Asimismo, se informará al Parlamento Europeo siempre que la Comisión transmita al Consejo medidas o propuestas de medidas para su adopción”.

Por otra parte, el Parlamento seguía quejándose amargamente de que “las modalidades de aplicación de la Decisión 1999/468/CE del Consejo han sido sumamente insatisfactorias y, con la excepción de las disposiciones relativas al nuevo procedimiento de reglamentación con control, siguen siéndolo, debido, entre otras razones, al modo en que ha funcionado la base de datos de la comitología”; consideraba, además, que “los documentos son enviados frecuentemente de forma fragmentada, sin una explicación clara de la fase en que se encuentran y, a veces, bajo indicaciones confusas, por ejemplo, proyectos de medidas de ejecución que aún no se han votado en comisión son enviadas con la indicación “derecho de control”, cuando deberían enviarse con la indicación “derecho de información”, lo que suscita dudas sobre los plazos que han de aplicarse”⁹²⁰. La Comisión no estaba de acuerdo con esta apreciación. En transcurso de un debate parlamentario, el vice-presidente de la Comisión Maroš Šefčovič afirmó que “todos los documentos presentados a las comisiones se envían simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo; estas dos instituciones tienen derecho de escrutinio en un plano de total igualdad: en cualquier momento a lo largo del procedimiento, pueden indicar a la Comisión que consideran que el proyecto acto de ejecución va más allá de las competencias. Es decir, si nos estamos excediendo en nuestras atribuciones tienen ustedes derecho a dejárnoslo bien claro”⁹²¹.

El mismo día en el que se publicaba la nueva Decisión de 2006, el 22 de julio, la Comisión publicaba en la serie C unas declaraciones⁹²². La Comisión se compromete a “adoptar las medidas de transparencia que puedan garantizar la información simultánea al Parlamento

⁹²⁰ PE, Comisión de Asuntos Constitucionales, ponente: Monica Frassoni A6-0107/2008. Propuesta de decisión, considerando B. Citado en Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Quinta parte». COM/2009/0142 final (DO C 317 de 23/12/2009, p. 72).

⁹²¹ Control por los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión (debate), [15 diciembre 2010](#).

⁹²² DO C 171 de 22/07/2006, p. 21.

Europeo sobre los proyectos de medidas de ejecución presentados a los Comités. Al mejorar las funcionalidades del registro, la Comisión debería permitir que el Parlamento Europeo ejerza plenamente su poder de control, en particular, gracias a:

- una determinación clara de los distintos documentos que son objeto del mismo procedimiento,
- la indicación de la etapa del procedimiento así como del calendario,
- una distinción clara entre el proyecto de medidas recibido por el Parlamento al mismo tiempo que los miembros del Comité con arreglo al derecho de información y el proyecto final previo dictamen del Comité que se transmite al Parlamento Europeo”.

Si bien no menciona expresamente el registro, era obvio que éste debía ser objeto de actualización y “de mayor calidad, para proporcionar el Parlamento Europeo y al público en general un acceso más transparente y coherente a los documentos y a otra información pertinente”⁹²³. La transparencia en el ámbito de los servicios financieros, fue también objeto de especial mención. La Comisión velaría, ateniéndose a su compromiso, a “que se informe regularmente al Parlamento sobre los trabajos de los Comités. La Comisión se compromete a:

- 1) que el funcionario de la Comisión que presida las reuniones de los Comités informe al Parlamento, previa solicitud de éste y tras cada reunión, de los debates mantenidos sobre los proyectos de medidas de ejecución sometidos a los Comités;
- 2) responder a las posibles preguntas sobre los debates mantenidos en relación con los proyectos de medidas de ejecución sometidos a los Comités, de manera verbal o escrita;
- 3) confirmar, a tal fin, los compromisos asumidos en los puntos 1 a 7 de la carta del Comisario Bolkestein del 2 de octubre de 2001 a la atención de la Presidenta de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios”.

En efecto, a partir del 1 de abril de 2008 entró en funcionamiento el nuevo registro de comitología, que sustituía al “antiguo” registro que funcionaba desde 2003. Se introdujeron nuevas mejoras “que permiten un funcionamiento interno más eficaz del sistema y refuerzan la transparencia en el archivo público. Entre las mejoras más significativas realizadas en 2009 con respecto a la transparencia se halla la mayor precisión en las fases del procedimiento de

⁹²³ Trabajos de los comités en 2007, COM (2008) 844 final.

un proyecto de medida de aplicación. Ahora es posible detectar qué proyecto de medida de aplicación ha sido retirado por la Comisión antes de ser presentado a votación formal ante el Comité de Comitología⁹²⁴.

El antiguo registro de comitología incluía dos grandes grupos de búsqueda. Por documento o por comité. En la búsqueda por documento existía la posibilidad de buscar por texto libre en el título (título del documento), fecha, lengua, número exacto de expediente y por tipo, es decir, agenda, proyecto de medida, otro documento, Acta resumida, Nota de urgencia o acta de votación. A todas estas posibilidades se les unía la búsqueda por comité, es decir, fecha, servicio responsable (Direcciones Generales por orden temático de políticas comunitarias) y por comité.

En este último supuesto el registro desplegaba el listado de comités existentes (o no), mientras en otra columna se hacía una descripción tesaurizada del mismo. Así por ejemplo, el “Año europeo del diálogo intercultural 2008” lo encuadraba dentro del “Educación y Cultura - Año europeo del diálogo intercultural 2008”. De esta manera el usuario puede orientarse sobre la materia o política en la que está involucrado el comité. Además, se ponían a disposición del usuario la posibilidad de búsqueda del comité por servicio responsable o por nombre.

El nuevo registro implementado desde el 1 de abril del 2008 introdujo diversos cambios. Introdujo tres campos de búsqueda diferenciados: expediente, comité o base jurídica y documento.

- La búsqueda por expediente se resume en número, fecha (de reunión o consulta), tipo de expediente (reunión, consulta escrita u otros) y título del expediente.
- La búsqueda por comité / base jurídica se puede iniciar mediante tres campos de búsqueda, servicio responsable (al igual que el antigua registro, con listado de políticas de la UE), por comité (de nuevo al igual que el antiguo registro, listado de todos los comités con funcionalidad de búsqueda y descripción temática de los mismos) y finalmente por base jurídica. Este último campo es novedoso. Aparece un

⁹²⁴ Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités en 2009, COM (2010) 0354 final. Ver web del registro <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=es>

listado de todas las bases jurídicas e incluso se puede discriminar sólo por aquellas que hayan sido aprobadas por codecisión (no está actualizado a la terminología de Lisboa).

- La búsqueda por documento se realiza por medio de cinco campos. Número, tipo (agenda, proyecto de medida, otro documento, Acta resumida, Nota de urgencia o acta de votación, exactamente igual al antiguo registro), título del documento, fecha lengua y procedimiento. Este último es novedoso y permite acotar la búsqueda por procedimiento, incluyendo los de la decisión de 1999 y los del nuevo reglamento de 2011.

En resumen, tal y como indica la propia Comisión, el registro contiene, entre otros, los siguientes documentos:

- los órdenes del día de las reuniones de la Comisión
- los proyectos de disposiciones de aplicación presentados a los comités (en algunos casos, si aún no se han publicado, sólo aparece su referencia)
- los resultados de las votaciones
- actas resumidas de las reuniones y listas de las autoridades que representan a los Estados miembros
- en su caso, otros documentos pertinentes debatidos en las reuniones de los comités.

No obstante todo lo anterior, la discusión sobre la transparencia está demasiado enfocada al derecho de acceso a la información, y tal vez puede pasar desapercibida la calidad de los datos que dicho registro muestra al público. Hay tres criterios que pueden resultar extremadamente importantes, como son: la **calidad** de la información, el **alcance** de la misma y su **exhaustividad**. A su vez se puede dividir a los **usuarios** en dos categorías: los **pasivos** y los **activos**. Los pasivos, sin duda alguna el más habitual, son aquellos que acceden en la fuente de información y realizan las búsquedas que necesitan. Los activos son aquellos que acceden a las fuentes y contrastan la calidad, el alcance y la exhaustividad de la información a la que acceden.

Además de instituciones, como por ejemplo el Parlamento, otros actores también pueden actuar en la fiscalización de la comitología. Si estos otros actores (actores directamente

implicados en las decisiones de comités, organizaciones no gubernamentales etc.) no estuvieran en condiciones de poder acceder a la información y poder informar al Parlamento, éste se vería ciertamente perjudicado y limitado en su capacidad para controlar la actividad de los comités. Por este motivo, no debe subestimarse la importancia de que la información sea accesible al público en general.

Así las cosas, el registro debería incluir todos los documentos (a texto completo o no) que se manejan en el seno de los comités. El problema puede surgir de la falta de coordinación en el seno de la Comisión. Para la elaboración del informe anual sobre el trabajo de los comités, la secretaría general de la Comisión solicita a las diferentes Direcciones Generales que envíen la información, lo cual no quiere decir que sea la misma que éstas incluyen en el Registro. Para constatar todo esto Brandsma, Curtin y Meijer⁹²⁵ realizaron un interesante ejercicio práctico que pudiera analizar si efectivamente dicho registro incluía todos los documentos. Clasificaron la información que se debía obtener en tres grupos:

- *Input* (entrada): incluía a su vez dos tipos de documentos, lista de miembros y agendas (orden del día). En su ejercicio compararon el número de listas de miembros y agendas con el número de reuniones que la Comisión reflejaba en los informes anuales sobre el ejercicio de los comités.
- *Throughput* (producción): actas o sumario de las actas, que contienen un resumen sobre lo debatido en el seno de los comités. Al igual que antes, compararon el número de actas con el número total de reuniones que reflejaban los informes anuales sobre los trabajos de los comités.
- *Output* (resultado): el resultado de las reuniones se refleja en las votaciones. Como en ocasiones el resultado de la votación estaba reflejado en las actas, contabilizaron las votaciones de manera individual. A su vez, las medidas provisionales adoptadas, eran el resultado de la votación.

Su trabajo de análisis, realizado con datos del 2005, reflejó un resultado muy pobre. Por ejemplo, sólo el 65% de las agendas (orden del día) se incluían en el registro, cifra similar a la

⁹²⁵ Deirdre y Meijer, *How transparent are comitology committees in practice?*, op. cit, págs. 836.

de actas (67%). La lista de miembros se publicaba tan sólo en un 54% de los casos. Donde más discrepancias se daban era en el “output”, mientras que el resultado de las votaciones se publicaba en un 87% de los casos, el proyecto de medida aprobado en el seno del comité apenas se publicaba en un 5,5% de los casos. Además de ello, los autores de este ejercicio constataban que la calidad del contenido era muy pobre. Por ejemplo, a su juicio más de 80% de las actas reflejaban un contenido pobre o muy limitado.

Reglamento interno estándar para los comités

En 1996 el Grupo de Reflexión de la Conferencia Intergubernamental propuso introducir un reglamento estándar que fijara las normas internas de funcionamiento de los comités⁹²⁶. El artículo 7.1 de la Decisión de 1999 establece que cada “Comité aprobará un reglamento interno a propuesta de su presidente, basándose en el Reglamento interno estándar que se publicará en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas”. Dicho reglamento interno fue publicado en la serie C del Diario Oficial el 6 de febrero del 2001 mediante Decisión de 31 de enero⁹²⁷, sin ningún tipo de preámbulo o exposición de motivos. La disparidad entre la organización y método de trabajo entre los diferentes comités obstaculizaba la transparencia, y por ese motivo se decidió establecer un reglamento interno más o menos homogéneo para todos los comités. Según el informe de la Comisión sobre los trabajos de la Comisión en el 2001 “casi un 40%”⁹²⁸ de los comités habían adaptado su reglamento al estándar a finales del 2001, si bien en el informe del 2003 esa cifra se reducía al 36%⁹²⁹.

El reglamento estándar se estructuraba en 14 artículos que fijan el funcionamiento del comité. Conviene recordar que el procedimiento llamado de salvaguardia, recogido en el artículo 6 de la Decisión de 1999 no preveía la creación de ningún comité que asista a la Comisión por lo

⁹²⁶ Véase informe de Grupo de Reflexión, citado en capítulo sobre “historia moderna”. De hecho, no fue una idea del Grupo, sino de uno sólo de sus miembros, tal y como indica el documento “In this context, one member has suggested the idea of introducing a standard set of internal rules of procedure to apply to all committees”.

⁹²⁷ DO C 38 de 6.2.2001, p. 3.

⁹²⁸ COM (2002) 733 final: “A finales de 2001, 88 comités (que representan casi el 40%) de un total de 247, habían adoptado reglamentos internos basados en el texto estándar vigente”. Al año siguiente apenas se había alterado la cifra (89 comités sobre un total de 257), ver COM (2003) 530 final.

⁹²⁹ COM (2004) 860 final: “La Comisión tiene previsto adoptar una versión actualizada del reglamento interno estándar y adaptarlo a las nuevas normas sobre el acceso a los documentos: A finales del 2003, 94 comités, de un total de 263, habían adoptado reglamentos internos basados en el texto estándar vigente”. La Comisión nunca publicó otro reglamento interno estándar hasta el 2011, es decir, tras la aprobación del Reglamento de comitología.

que este apartado no se le aplicaba. La composición se encontraba recogida en los artículos 3 a 6 de la Decisión de 1999 y era siempre la misma, un representante de la Comisión que ejercía las labores de presidente y un representante por Estado miembro. El artículo 6 del reglamento interno, sin embargo, establecía que “la representación de cada Estado miembro se limitará a una persona”, aunque “previa autorización del presidente, las delegaciones podrán ir acompañadas de expertos, cuyos gastos correrán a cargo del Estado miembro de que se trate”.

En cuanto a la convocatoria de las reuniones, el presidente era el responsable, por propia iniciativa o por petición de la mayoría de los representantes del comité. Se permitía organizar reuniones conjuntas con otros comités cuando el tema a tratar así lo requiriese. El orden del día debía distinguir claramente las propuestas de las medidas que pretendía adoptar la Comisión y otros asuntos de diferente calado y sería transmitido por el presidente al resto de los componentes de acuerdo a los plazos establecidos en el artículo 3 del reglamento interno estándar, es decir, 14 días “civiles” antes de la fecha de la reunión, salvo en situaciones de urgencia que se reducían a 5 o incluso menos en casos de extrema urgencia, por ejemplo en asuntos en los cuales la “salud humana o animal estén amenazadas”. Tanto el Parlamento Europeo como las representaciones permanentes recibirían toda la información concerniente a los órdenes del día y convocatoria de reuniones.

Según el procedimiento que debiera seguir el comité, el dictamen se votaría por mayoría simple (procedimiento consultivo) o por la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 205 del TCE, es decir, por mayoría cualificada (procedimientos de gestión y reglamentación). El quórum requerido para la validez de las votaciones sería el mismo, mayoría simple de los representantes presentes en la votación para los comités que funcionen de acuerdo al procedimiento consultivo, y una mayoría cualificada para los otros dos procedimientos. El presidente podía aplazar una votación en tres supuestos (artículo 3 reglamento interno):

- si se introduce una modificación de fondo en la propuesta en el transcurso de la reunión
- si el texto de la propuesta se ha sometido a la consideración del Comité en el transcurso de la reunión
- si se ha incluido una cuestión nueva en el orden del día por motivos de extrema urgencia

La votación, podía también aplazarse si un miembro del Comité no hubiera recibido los documentos en los plazos establecidos. De acuerdo al procedimiento estándar, si el Comité no emitía ningún dictamen dentro del plazo establecido por el presidente, éste podría prolongarlo hasta la siguiente reunión. Si tampoco en este segundo plazo se aprobaba ningún dictamen se pasaba al procedimiento escrito descrito en el artículo 9 del reglamento estándar. En casos motivados el representante de la Comisión o presidente podía enviar por escrito (preferiblemente por medios electrónicos, tal y como señala en artículo 13) las propuestas de medidas. Debía enviarlas a las representaciones permanentes y en un plazo nunca inferior a 14 días civiles deberán responder o se considera que la propuesta queda aprobada. El procedimiento escrito está sujeto a que ningún miembro del Comité solicite que se celebre una reunión.

Se preveía la creación de grupos de trabajo para examinar cuestiones específicas (artículo 7), por lo que el número total de comités, en realidad, puede verse incrementado⁹³⁰. También podía admitirse la presencia de terceras personas representantes de terceros Estados u organismos, es decir, podían ser invitados en calidad de expertos o simplemente para emitir su opinión, aunque nunca asistirían a las votaciones (artículo 8). Estos miembros debían de firmar una declaración donde se “certifique que su participación no plantea conflicto de intereses” y si ese no es el caso, se abstendrían de participar en los puntos del orden del día que pudieran resultarles conflictivos (artículo 12).

Toda reunión debía ser levantada en acta “bajo la responsabilidad del presidente”. Los acuerdos o dictámenes adoptados se añadirían como anexos del acta y se transmitirían tanto a los miembros del Comité en un plazo de 15 días y al Parlamento Europeo. Este último recibiría un acta “sucinta”, es decir, un resumen con el orden del día y resultado de las votaciones, sin que constara la posición individual de cada miembro (las deliberaciones eran secretas según el artículo 14 del reglamento interno estándar).

Los reglamentos internos también se fueron adaptando a aquellos que seguían funcionando de acuerdo a la Decisión de 1987, en concreto por medio de los Reglamentos 806 y 807/2003, de

⁹³⁰ Manual de Comitología, Parlamento Europeo 2009 (Anexo G).

14 de abril⁹³¹, de “alineación” que adaptaban a la Decisión de 1999 disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo a los procedimientos consultivo y de consulta, respectivamente.

Conviene señalar en este punto que cada Dirección General (DG) de la Comisión era directamente responsable de las medidas de implementación. Internamente, lo normal era que cada unidad fuera la responsable de la gestión de los comités. Esta responsabilidad era triple. En primer lugar, en cuanto al fondo, puesto cada unidad debía preparar los documentos y llevar a cabo las negociaciones. En segundo lugar, en cuanto a la organización, ya que cada unidad debía organizar las reuniones, enviar las invitaciones, actas, presupuesto y todo aquello ligado con la logística. En tercer y último lugar, cada unidad dentro de la DG era también la responsable de introducir los documentos en el registro público. Cada DG nombraba un “coordinador de comitología”, y éstos tenían reuniones periódicas. La Secretaría General de la Comisión “tan solo” coordinaba en buen funcionamiento del sistema y era la encargada de la comunicación con las otras dos instituciones en asuntos referidos a comitología, pero no intervenía directamente en el funcionamiento ordinario de los comités⁹³².

En cuanto al Consejo, el funcionamiento se realizaba por medio de los grupos de trabajo, y cuando el asunto no podía resolverse a nivel este nivel, se trasladaba al Coreper. Para los asuntos horizontales, el Consejo creó el Grupo de Trabajo “Amigos de la Presidencia – Comitología”, bajo los auspicios del Coreper II. Este grupo, por ejemplo, fue el encargado de las negociaciones de los reglamentos de alineación. Las negociaciones se realizan por los grupos de trabajo, y sólo llegan al Consejo en caso de rechazo por el comité de las medidas propuestas por la Comisión. Todos los grupos de trabajo están asistidos la Dirección General competente, así como por los servicios legales⁹³³.

⁹³¹ DO L 122, de 16 mayo 2003, págs. 1 y 36. Véase rectificación del Reglamento 806/2003 en el DO L 138, de 5 junio 2003. pág. 49.

⁹³² Ver en “Manual de Comitología”, Parlamento Europeo 2009.

⁹³³ Debemos señalar que los reglamentos internos son un ejemplo de “soft law”, si bien la jurisprudencia les ha otorgado efectos jurídicos, como bien indica Daniel Sarmiento citando la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 13 de diciembre de 1989, Salvatore Grimaldi contra Fonds des maladies professionnelles, Asunto C-322/88, ap. 18 “los citados actos no pueden ser considerados como carentes en absoluto de efectos jurídicos. Efectivamente, los Jueces nacionales están obligados a tener en cuenta las recomendaciones a la hora de resolver los litigios de que conocen, sobre todo cuando aquéllas ilustran acerca de la interpretación de disposiciones nacionales adoptadas con el fin de darles aplicación, o también cuando tienen por objeto completar las disposiciones comunitarias dotadas de fuerza vinculante” (Daniel Sarmiento, *El soft law administrativo*, Thomson Civitas, 2008, pág. 84).

Contradicciones jurisprudenciales en la aplicación del reglamento interno: régimen lingüístico

Tal y como se ha señalado anteriormente, la votación podía también aplazarse si un miembro del Comité no hubiera recibido los documentos en los plazos establecidos, que es precisamente lo que ocurrió a finales de 1994 en el seno del Comité permanente de la construcción, creado por la Directiva 89/106/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre⁹³⁴, sobre aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre los productos de construcción. La Comisión, haciendo uso de competencias de ejecución atribuidas, aprobó la Decisión 95/204/CE, de 31 de mayo⁹³⁵, relativa a la aplicación del artículo 20 de la Directiva arriba citada. Esta Decisión debía ser aprobada con el dictamen favorable del Comité en cuestión. El Reglamento interno de dicho Comité (aprobado los días 7 y 8 de octubre de 1989, es decir, 12 años antes de la publicación del Reglamento interno estándar) establecía que “la Comisión adoptará las medidas contempladas si éstas fueren conformes al dictamen del Comité” y ésta debía enviar en un plazo de 20 días “los documentos preparatorios y todos los demás documentos de trabajo” (apartado 6). Si no se respetara el plazo previsto “o bien el punto correspondiente del orden del día debe trasladarse a una reunión próxima, o bien, si el representante de un Estado miembro así lo solicita, la fecha de la reunión debe aplazarse a una fecha posterior, para que este plazo sea respetado”. En noviembre de 1994 el citado Comité debía emitir un dictamen sobre una propuesta de la Comisión. La Comisión envió a la delegación germana el proyecto traducido al alemán 19 días antes de que tuviera lugar la reunión, es decir, sin respetar el plazo de 20 días fijado por el Reglamento interno. Además, una vez llegado el día de la reunión del Comité, la delegación alemana solicitó que la votación fuera retrasada, alegando precisamente que no se habían respetado los plazos previstos en el Reglamento interno. Ante esto la Comisión argumentaba que si bien admitía el ligero retraso de un día en el envío de los documentos, la versión inglesa del texto había sido transmitida a todas las delegaciones dentro del plazo. En su Sentencia de 10 de febrero de 1998⁹³⁶, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, desestima en primer lugar el envío de los documentos en versión

⁹³⁴ DO L 40, de 11 febrero 1989, pág. 12 (ver arts. 19 y 20).

⁹³⁵ DO L 129, de 14 junio 1995, pág. 23.

⁹³⁶ Sentencia TJCE 10 febrero 1998, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-263/95, Rec. 1998, ap. 27, citado.

inglesa, ya que según el artículo 3 del Reglamento nº 1 del Consejo⁹³⁷ los textos que las instituciones envíen a un Estado miembro se redactarán en la lengua de dicho Estado.

Pero, más importante para el estudio que nos ocupa, el Tribunal falló a favor de la República Federal de Alemania, que solicitaba la anulación de la Decisión 95/204/CE, basándose tanto en la Directiva como en el *Reglamento interno del Comité*, según los cuales la Comisión debe comunicar los proyectos de medidas dentro de un plazo pre-establecido, “plazo que no admite excepciones”⁹³⁸. El mismo Tribunal prosigue que esta exigencia “atestigua debidamente la voluntad de garantizar a los Estados miembros el tiempo necesario para el estudio de estos documentos, que pueden ser especialmente complejos, requerir numerosos contactos y discusiones entre diversas administraciones, la consulta de expertos en diferentes materias o incluso la consulta de organizaciones profesionales”⁹³⁹ y por lo tanto “procede considerar que la adopción del dictamen del Comité permanente de la construcción, prescindiendo de la obligación de proceder al envío en el plazo señalado ... adolece de vicios sustanciales de forma que conllevan la nulidad de la Decisión recurrida”⁹⁴⁰.

Un asunto similar volvió a plantearse una década más tarde. Mediante Reglamento (CE) nº 1829/2002⁹⁴¹, la Comisión, inscribió la "Feta" en el registro de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas. El proyecto de medida no había alcanzado la mayoría suficiente en el seno del comité, así que la Comisión lo envió al Consejo quien no fue capaz de emitir dictamen (procedimiento de reglamentación). Alemania recurrió el Reglamento ante el Tribunal de Justicia alegando, en primer lugar que nunca había recibido (a pesar de haberlo solicitado), la propuesta de medida en alemán (recordando el Reglamento nº 1 citado). Tampoco se había respetado el plazo de envío de la documentación al menos 14 días antes de la reunión. En resumen, un caso muy similar al analizado anteriormente. Sin embargo, en este caso el Tribunal recordó jurisprudencia anterior y no anuló el acto porque “en efecto, tal irregularidad procedimental sólo puede conducir a la anulación del acto finalmente adoptado si el resultado del procedimiento hubiese sido diferente de no haber existido esa irregularidad”⁹⁴².

⁹³⁷ DO L 17, de 6 octubre 1958, pág. 401.

⁹³⁸ Vid Ap. 30

⁹³⁹ Vid. Ap. 31

⁹⁴⁰ Vid. Ap. 32

⁹⁴¹ DO L 277 de 15/10/2002, p. 10.

⁹⁴² Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 25 de octubre de 2005. República Federal de Alemania (C-465/02) y Reino de Dinamarca (C-466/02) contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asuntos acumulados

En resumen, la regla general es la traducción de todos los documentos a todos los idiomas oficiales, con excepciones: es obligatorio únicamente si el resultado del procedimiento hubiese sido diferente de no haber existido esa irregularidad⁹⁴³. Según Türk, la contradicción entre los asuntos C-263/95 y C-465 y 466/02 se debe a que en el segundo, la documentación solicitada por Alemania, era preparatoria, y que la decisión final se tomó en una reunión diferente. De ahí que el Tribunal no fuera tan estricto en los asuntos acumulados como lo fue en el de 1995⁹⁴⁴. Existe también el interrogante sobre si el incremento del número de lenguas oficiales que se avecinaba en la fecha de adopción de los citados asuntos acumulados no influyó también en el Tribunal o que simplemente aplicó, sin citarlo la doctrina *Kik*⁹⁴⁵, que consideró que el acceso a todos los documentos de la Unión en todos los idiomas oficiales, no era un “principio general de derecho comunitario” .

Informes anuales sobre los trabajos de los comités

A partir de la entrada en vigor de la Decisión de 1999 la Comisión Europea está obligada a publicar un informe anual sobre los trabajos de los comités, según lo establecido en el apartado 4 del artículo 7 (esta obligación se ha mantenido con la reforma de 2011). Asimismo, la Decisión exigía a la Comisión que en un plazo no superior a seis meses “publique en el

C-465/02 y C-466/02. Recordó la Sentencia a Alemania que tanto en la reunión del comité como en la votación del Consejo ésta había sido incapaz de bloquear la propuesta, por lo que “no hubiera podido oponerse a dicha propuesta de manera más eficaz ... En estas circunstancias, el hecho de que la convocatoria de la reunión del Comité de reglamentación de 20 de noviembre de 2001 se hubiera efectuado menos de catorce días antes de la misma y de que no hubiera habido versión alemana de los dos documentos en cuestión en esa reunión, no podía producir efecto alguno sobre la medida finalmente adoptada (ap. 40)”. Véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de octubre de 1980, Van Landewyck y otros/Comisión, asuntos acumulados 209/78 a 215/78 y 218/78, Rec. p. 3125, apartado 47; de 20 de octubre de 1987, España/Comisión, 128/86, Rec. p. 4171, apartado 25, y de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, denominada «Tubemeuse», C 142/87, Rec. p. I 959, apartado 48.

⁹⁴³ Jurisprudencia posterior se sumó a la doctrina establecida en los asuntos acumulados, véase Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 3 de mayo de 2007, Reino de España contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto T-219/04, ap. 49 “las irregularidades que se alegan no podían producir efecto alguno sobre las medidas finalmente adoptadas”

⁹⁴⁴ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, op. cit., pág. 404, citando el COM (2006) 446 “en la reunión en cuestión sólo se pidió a los miembros del comité que presentaran sus observaciones sobre los resultados de un cuestionario de la Comisión, mientras que el proyecto de reglamento de la Comisión se examinó posteriormente en una reunión de mayo de 2002”.

⁹⁴⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de septiembre de 2003, Christina Kik contra Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos) (OAMI), Asunto C-361/01 P, ap. 82 “el Tratado contiene varias referencias al uso de las lenguas en la Unión Europea. Sin embargo, tales referencias no pueden considerarse la expresión de un principio general del Derecho comunitario que garantice a todo ciudadano el derecho a que se redacte en su lengua todo lo que pueda afectar a sus intereses, sean cuales fueren las circunstancias”.

Diario Oficial de la Comunitades Europeas una lista de todos los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución”. La Comisión incumplió el plazo y finalmente publicó dicha relación de comités un año más tarde⁹⁴⁶. En una respuesta a una pregunta parlamentaria la Comisión achacó este retraso a que la elaboración de dicha lista no figuraba en la propuesta inicial, y que aceptó esa propuesta en el curso de las negociaciones “siempre y cuando dispusiera de suficiente personal y de los recursos presupuestarios necesarios, estando aún a la espera de ellos”⁹⁴⁷, es decir, echa la pelota al tejado del Consejo y el Parlamento Europeo que no le han asignado suficientes recursos para poder cumplir los plazos establecidos en la Decisión de 1999. Con el fin de promover la transparencia” la Comisión publicó una lista que incluía:

- El nombre oficial del comité
- El procedimiento o los procedimientos que se aplican (consultivo, gestión, reglamentación o salvaguardia)
- El acto o los actos de base por los que se crean los comités
- Clasificación por políticas comunitarias donde los comités actúan

Algunos de los procedimientos que aparecen en el listado no se ajustaban “exactamente” a ninguna de las Decisiones de 1987 o 1999 (por ejemplo el Comité del Fondo Social Europeo) y otros, si bien realizan las tareas típicas de asistencia a la Comisión, también realizan otras labores que “en algunos casos constituyen su función principal”. También hay que recordar que la Declaración Nº 2 del Consejo a la Decisión de 1999 estableció el criterio para adaptar los procedimientos de ejercicio de competencias delegadas creados por la antigua Decisión de 1987 a los nuevos.

En total se dibujaba un panorama de 267 comités repartidos en diferentes áreas o políticas comunitarias. El procedimiento más utilizado con diferencia era el de reglamentación, ya que 122 comités funcionaban de acuerdo al mismo, es decir, un 44,6%. Le seguía, a distancia el procedimiento de gestión, con un total de 64 comités que funcionaban de acuerdo al mismo (un 23,9%). En tercer lugar el consultivo con un total de 26 comités (un 9,7%) y en último lugar, como es lógico, el de salvaguardia con 6 (un 2,2%). El resto de los comités, un total de

⁹⁴⁶ DO C 225 de 08/08/2000, p. 2.

⁹⁴⁷ E-0778/2003, Comitología, pregunta escrita de Carlos Bautista Ojeda (Verts/ALE) a la Comisión, Fecha : 12-03-2003.

49, se podían denominar híbridos, ya que el acto de base puede establecer el funcionamiento de acuerdo a dos procedimientos diferentes según el caso. En lo que respecta a políticas, la medioambiental era con la que más comités contaba, con un total de 41 (por ejemplo, el comité de adaptación al progreso técnico de la Directiva relativa a la calidad de las aguas de baño o el comité de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres). La agricultura, transportes, empresa y salud y protección de los consumidores cuentan entre 20 y 30 comités cada una. Anteriormente se ha explicado que la Decisión de 1999 establecía unos criterios orientativos para la elección del procedimiento, y analizando detenidamente esta relación podemos comprobar que efectivamente en función de la política de que se trate un procedimiento prima sobre los demás, así por ejemplo, en la política agrícola la mayoría de los comités funcionaban de acuerdo al procedimiento de gestión, sin embargo en la de salud y protección de consumidores el de reglamentación la que primaba.

De acuerdo al mandato establecido en la Decisión, la Comisión comenzó a publicar informes anuales. La Comisión se basó en la estructura del informe sobre el “funcionamiento de los comités en 1995”⁹⁴⁸. Durante el 2000⁹⁴⁹ y el 2001⁹⁵⁰ se aprobaron los dos primeros informes, que perfilaron el modelo a seguir. Estos dos informes detallaban de una manera minuciosa el número de comités (244 en el 2000, por 247 en el 2001), número de reuniones habidas por sectores (por ejemplo, número de reuniones de los comités de agricultura), así como el número de dictámenes y consultas. También incluían información sobre el control ejercido sobre la Comisión, previsto en el artículo 8 de la Decisión de 1999, es decir, solicitar a la Comisión que examine nuevamente una propuesta de medidas si el Parlamento opina que aquella se ha excedido en las competencias establecidas en el acto de base. Este único supuesto además no modificó la propuesta original ya que la Comisión estimó que no había rebasado sus límites. Sin embargo el control del Consejo ha sido de más consideración. Durante el año 2000 el Consejo rechazó tan sólo en 6 ocasiones (de un total de 2838 actos) propuestas de la Comisión. Durante el 2001 el número de casos de elevó a 10, aunque la cifra muy baja en porcentaje llevó a la Comisión a afirmar que “el trabajo de los comités se caracteriza por un alto grado de consenso”⁹⁵¹.

⁹⁴⁸ SEC (96) 1498

⁹⁴⁹ COM (2001) 783 final, DO C 37, de 9 febrero 2002.

⁹⁵⁰ COM (2002) 733 final.

⁹⁵¹ Para información relativa a funcionamiento práctico durante aquellos años véase Morten Egeberg, Guenther F. Schaefer and Jarle Trondal, *The many faces of EU committee governance*, ARENA, Working Papers, WP 03/2, donde realizaron una encuesta a 218 funcionarios de Estados miembros que acudían asiduamente a los comités.

Los primeros informes contenían también información sobre asuntos y temas concretos algo que se repetirá en adelante). Por ejemplo, estos dos informes contenían referencias a dos casos concretos: mercados de valores y ampliación. En cuanto al primero, a raíz de las recomendaciones del Informe final del Comité de Sabios, presidido por el Sr. Lamfalussy, sobre reglamentación de los mercados europeos de valores, propuso que una vez adoptados los principios básicos mediante codecisión, deberían delegarse competencias de ejecución sustanciales en la Comisión, para que ésta trabajase con arreglo a los procedimientos de comitología con comités reglamentarios y consultivos especializados. La reacción dentro del Consejo fue bastante polémica y muchos Estados miembros se mostraron renuentes a delegar dichas competencias a delegar dichas competencias sustanciales, dado que estos procedimientos no permitían bloquear totalmente a la Comisión con tanta facilidad. Únicamente cuando la Comisión se comprometió en el Consejo Europeo de Estocolmo⁹⁵² a “no actuar en contra de la opinión dominante dentro del Consejo” se pudo desbloquear la situación⁹⁵³. Para comenzar la Comisión creó un Comité europeo de valores⁹⁵⁴ que debía actuar como un comité de reglamentación, y para obtener asesoramiento técnico la Comisión creó otro Comité de responsables europeos de reglamentación de valores⁹⁵⁵.

En cuanto a la ampliación, los informes recogían que los representantes de los países candidatos ya estaban participando como observadores en 40 comités de los 247 existentes⁹⁵⁶, tal y como se disponía en la “Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la participación de los países candidatos en los programas, agencias y comités comunitarios”⁹⁵⁷. Este informe se escribió sobre el mandato fijado en las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 en las cuales se establecía que los países candidatos “deberían poder participar, en calidad de observadores y para los aspectos que les afecten, en los comités encargados del seguimiento de los programas a los que contribuyen financieramente, con arreglo a modalidades concretas y adaptadas a cada caso”. La Comisión propuso en su Comunicación

⁹⁵² Véase el Informe Provisional de la Comisión al Consejo Europeo de Estocolmo, “Mejorar y simplificar el marco regulador”, COM (2001) 130 final, de 7 de marzo.

⁹⁵³ Ver Informe Corbett 2002/0298 CNS sobre la propuesta de Decisión de reforma de la Decisión de comitología de 1999, que será estudiada en el apartado 3.7 de este capítulo.

⁹⁵⁴ Decisión 2001/528/CE, de 6 junio (DO L 191, de 13 julio 2001, pág. 45).

⁹⁵⁵ Decisión 2001/527/CE, de 6 junio (DO L 191, de 13 julio 2001, pág. 43).

⁹⁵⁶ Datos del 2001. Véase Sonia Piedrafita, *The impact of enlargement on the Functioning of Comitology Committees*, en, *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, págs. 269-280.

⁹⁵⁷ COM (1999) 710 final, de 20 diciembre.

(y posteriormente así se ha venido haciendo) que estos países participaran como observadores en los Comités de los programas durante la ejecución, “pero con una modificación de los reglamentos internos de los Comités”. Para los programas que se crearan posteriormente a 1999, fecha de esta Comunicación, la Comisión proponía que la participación de los Estados candidatos se regulara en las decisiones-marco. En general la Comisión marcó una serie de términos en los que estos países debían de participar: en primer lugar, no era aconsejable que se asociaran a un “mecanismo de toma de decisiones” cuando aún no eran miembros, por lo tanto debían obtener un estatuto de observador. En segundo lugar, la participación de estos países no debía tener el objetivo discutir o elaborar propuestas, sino más bien debía considerarse un periodo de aprendizaje para la futura correcta aplicación del acervo. En tercer, y último lugar, la participación sería conveniente tanto en los comités de comitología, como en los grupos de trabajo de carácter informal.

Tras la firma del Tratado de Adhesión⁹⁵⁸ los Estados candidatos podrían seguir participando como observadores. En cuanto al coste de esta participación, la Comisión consideraba que cada Estado candidato podría “reservar cantidades apropiadas de la dotación de su programa nacional de preadhesión”.

Balance de la reforma ¿Limitaciones a las competencias de la Comisión o respeto al equilibrio institucional?

Como se recordará, la ya citada Sentencia Köster estudió si el establecimiento de un comité de gestión para un procedimiento de ejecución constituía una injerencia en el derecho de decisión de la Comisión hasta el punto de hacer peligrar la independencia de la misma. El Tribunal consideró que no era así basándose en el artículo 155 del TCEE, relativo a las competencias de la Comisión⁹⁵⁹. En lo relativo a la ejecución, la Comisión dependía de la habilitación del Consejo, quien podía “determinar las eventuales modalidades a las cuales subordinaba el ejercicio por la Comisión de poderes a ella atribuidos”⁹⁶⁰. Una vez reconocido el derecho del Consejo a determinar modalidades de ejecución, la Sentencia determinó que el

⁹⁵⁸ “Hacia una Unión Europea Ampliada”, Informe de la Comisión sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de adhesión (COM (2002) 700, véase punto 3.3, pág. 27).

⁹⁵⁹ Hay que recordar una vez más que el tercer inciso del artículo 202 del TCE fue introducido por el Acta Única Europea, 16 años más tarde que la Sentencia Köster.

⁹⁶⁰ Apartado 9

comité de gestión allí creado no pretendía en ningún caso reemplazar a la Comisión en el ejercicio de sus competencias, sino “asegurar una consulta permanente con el fin de orientar a la Comisión” ya que “el Comité de gestión no tiene el poder de tomar una decisión en lugar de la Comisión o del Consejo” y “las decisiones de aplicación adoptadas en virtud del Reglamento de base son tomadas en todos los casos, bien por la Comisión, o bien, excepcionalmente, por el Consejo”. Por lo tanto, según la jurisprudencia, la competencia de ejecución de la Comisión no se encontraba en absoluto limitada por el procedimiento de comités o “comitología”.

No obstante lo anterior, podemos llegar a la conclusión que la Comisión es sujeto de muchas obligaciones y controles. En primer lugar, y como se acaba de señalar, la Comisión ejecuta medidas legislativas cuando el Consejo, o mejor dicho, el legislador, se lo permita. En segundo lugar, el legislador había establecido unos procedimientos que controlaban en mayor o menor medida a la Comisión, y era el legislador el único capacitado para elegir dicho procedimiento. Pero, es que además, todos los procedimientos incluían la creación de un comité “que asistirá a la Comisión”, o mejor dicho, que controlará a la Comisión. Por último la Comisión estaba obligada a informar al Parlamento y de publicar anualmente un informe sobre el trabajo de los comités que la “asisten” en la ejecución de las competencias delegadas.

Por si todo ello fuera poco en la Declaración del Consejo y la Comisión sobre la Decisión de 1999⁹⁶¹ la Comisión se comprometía a tener en cuenta “la posición de los miembros del Comité” y a seguir “el criterio de no oponerse a una posición predominante que surja en contra de la conveniencia de una medida de ejecución” en el llamado procedimiento de gestión y en las medidas de ejecución de “sectores especialmente delicados”. Con esta Declaración la Comisión pretendía calmar los ánimos al Consejo, es decir, no deseaba que nadie interpretara que en los procedimientos donde no estaba directamente sujeta a los comités (como por ejemplo, el consultivo) fuera a adoptar una postura prepotente. De hecho, como reflejaron los informes anuales desde el año 2000, la Comisión llevó a la práctica el esfuerzo por conseguir el consenso con los representantes de los Estados miembros, de hecho, según los informes anuales, más del 90% de las votaciones que tuvieron lugar en el seno de los comités tuvieron como resultado la aprobación de las propuestas de la Comisión.

⁹⁶¹ DO C 203, de 17 julio 1999 pág. 1.

Para corroborar la misma línea de entendimiento con la otra institución, es decir, con el Parlamento, se firmó el Acuerdo relativo a las modalidades de aplicación de la Decisión de 1999, que sustituyó al “modus vivendi”, antes explicado. Sin embargo hay una pequeña diferencia en la redacción de los dos Acuerdos. Mientras en el “modus vivendi” se establecía que “la Comisión tendrá en cuenta, en la medida de lo posible, las observaciones que pueda formular el Parlamento”, en el Acuerdo del 2000 desaparecía toda obligación intrínseca en este sentido y establecía únicamente que “el comisario competente informará al Parlamento, o si procede, a la comisión (parlamentaria) competente, del curso que la Comisión tiene la intención de dar al mismo”. En el supuesto de que la Comisión decidiera hacer caso omiso al Parlamento, no se establecía ningún procedimiento. De todos modos la omisión del precepto enunciado del “modus vivendi” puede deberse a que el artículo 8 de la Decisión de 1999 ya regulaba el procedimiento a seguir en los supuestos en los que el Parlamento considerara que las medidas de ejecución iban más allá de las establecidas en el acto de base.

Hay que destacar que ni la Sentencia *Köster*, ni tampoco el Senrencia *Meroni*, hicieron ninguna referencia al **principio de cooperación leal**, es decir, ninguna referencia al entonces artículo 5 del TCEE (posteriormente art. 10 TCE), según el cual “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado”. Tal y como interpretaba el Tribunal “la regla que impone a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias deberes recíprocos de leal cooperación”⁹⁶², se inspirada especialmente en el artículo 5 del Tratado CEE.

Según el art. 13(2) del TUE “Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal”. Por lo tanto este principio debe ser entendido de manera que cada institución⁹⁶³:

1. Tiene la necesaria independencia para ejercer sus poderes

⁹⁶² Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de febrero de 1983, Gran Ducado de Luxemburgo contra Parlamento Europeo, Asunto C-230/81, ap. 37. Véase Ricardo Alonso García, *El Sistema Jurídico de la Unión Europea*, op. cit, pág. 70.

⁹⁶³ Koen Lenaerts & Piet Van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 2011, pág. 636.

2. No puede, incondicionalmente, asignar sus poderes a otras instituciones, organismos, agencias etc., es decir, existen límites para la delegación de poderes (asuntos Meroni, Köster ...).
3. Debe tener en cuenta los poderes de las otras instituciones⁹⁶⁴

El equilibrio institucional está estrechamente relacionado con el “principio de democracia”. El principio de democracia es “un principio del Derecho comunitario recogido expresamente en el artículo 6 UE, apartado 1, como uno de los fundamentos de la Unión Europea. Al ser un principio común a los Estados miembros, debe tomarse en consideración cuando se interprete un acto de Derecho derivado. Este principio no se opone a la existencia de autoridades públicas al margen de la Administración jerarquizada clásica y más o menos independientes del Gobierno. La existencia y requisitos de funcionamiento de esas autoridades se regulan, en los Estados miembros, mediante ley, e incluso, en algunos de ellos, mediante la Constitución, y esas autoridades están sujetas a la ley, bajo el control del juez competente. Este tipo de autoridades administrativas independientes, que también existen en el sistema jurídico alemán, ejercen con frecuencia una función reguladora o de otro tipo que exige que deban estar protegidas de la influencia política, sin dejar por ello de estar sujetas a la ley, bajo al control del juez competente. Esto es lo que sucede, precisamente, con las funciones de las autoridades de control en materia de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales”⁹⁶⁵.

La Unión Europea se amplía: Reforma de Niza

⁹⁶⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, Roger Wybot contra Edgar Faure y otros, Asunto 149/85, ap. 23 “En el marco del equilibrio de poderes entre las instituciones previsto por los Tratados, la práctica del Parlamento Europeo no puede privar a otras instituciones de una prerrogativa que les atribuyen los propios Tratados” o Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980, SA Roquette Frères contra Consejo de las Comunidades Europeas, Asunto 138/79, ap. 37 “al no existir el dictamen del Parlamento, exigido por el artículo 43 del Tratado, debe anularse el Reglamento n° 1293/79, por el que se modifica el Reglamento n° 1111/77 del Consejo” (el Consejo adoptó dicho Reglamento sin esperar el dictamen del Parlamento de acuerdo al artículo 43(2) del TCEE).

⁹⁶⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 9 de marzo de 2010, Comisión Europea contra República Federal de Alemania, Asunto C-518/07, aps. 41 y 42. Debe recordarse también que según el Tribunal la “la Comunidad Económica Europea es una **comunidad de Derecho**, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado. Especialmente en sus artículos 173 y 184, por una parte, y en su artículo 177, por otra, el Tratado establece un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinados a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones” (Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, Parti écologiste "Les Verts" contra Parlamento Europeo, Asunto 294/83, ap. 23).

El protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión del Tratado de Ámsterdam establecía que «al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión Europea exceda de veinte, se convocará una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones». Asimismo, tres Estados miembros, Bélgica, Francia e Italia, hicieron incluir una declaración por la que consideraban que el fortalecimiento de las instituciones constituye una «condición indispensable para la conclusión de las primeras negociaciones de adhesión»⁹⁶⁶. Por este motivo, se constituyó una nueva Conferencia Intergubernamental⁹⁶⁷ que, tras un año de trabajo, culminará con la firma del llamado Tratado de Niza.

El Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, decidió que la CIG examinaría el tamaño y la composición de la Comisión, la ponderación de votos en el Consejo, la ampliación de la votación por mayoría cualificada, así como las demás modificaciones que será necesario introducir en los Tratados respecto a las instituciones europeas, en relación con las cuestiones antes citadas y en el marco de la aplicación del Tratado de Ámsterdam. El Consejo Europeo de Feira de junio del 2000, incluyó también en la lista la cooperación reforzada. Entre el 10 y el 11 de diciembre del año 2000 se celebró en Niza el Consejo Europeo.

“En la actualidad, el marco institucional presenta ya limitaciones y ofrece algunas anomalías”, comentaba la Comisión, “resulta poco comprensible para los ciudadanos europeos. Precisamente porque una Unión ampliada corre peligro de resultar menos coherente y menos fuerte, es preciso también reexaminar en profundidad la composición de sus instituciones y órganos y adaptar su funcionamiento”. Niza, constituía para la Unión “la última oportunidad de poner remedio a estas deficiencias y preparar las instituciones para la ampliación en curso”⁹⁶⁸ y su objetivo era doble, hacer que las instituciones comunitarias fueran más eficientes y legítimas y preparar a la Unión Europea para la gran ampliación hacia el Este.

⁹⁶⁶ Véase síntesis de la legislación de la UE en www.europa.eu/legislation_summaries

⁹⁶⁷ Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999). Véase, *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito - Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados* (COM/2000/0034 final) y Comunicación de la Comisión - Un tratado fundamental para la Unión Europea (COM/2000/0434 final).

⁹⁶⁸ Véase COM/2000/0034 final, ya citado. La Comisión se definía a sí misma como “el ejecutivo comunitario, llamado a adoptar las medidas de ejecución, ejecutar el presupuesto y gestionar las políticas y programas comunitarios”. Admitía que adoptaba “miles de decisiones cada año, unas 200 a la semana”, obviamente la

El Tratado de Niza se compone de dos partes y cuatro protocolos. Paralelamente, la CIG adoptó veinticuatro declaraciones y tomó nota de tres declaraciones presentadas por diversos Estados miembros, que se añadieron igualmente al Acta final. El artículo 2, que modifica el TCE se estructura de la siguiente manera:

- ampliación de la mayoría cualificada respecto a una treintena de nuevas disposiciones que entrarán en el ámbito del procedimiento de decisión;
- creación de un Comité de Protección Social de carácter consultivo, para fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y con la Comisión (art. 144);
- estatuto de los diputados al Parlamento y estatuto de los partidos políticos europeos, que aún tardaría varios años en concretarse;
- la Comisión (composición y ampliación de funciones del Presidente⁹⁶⁹), así como las demás instituciones (Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones);
- el Banco Europeo de Inversiones;
- denominación del Diario Oficial.

De todas estas reformas, la única que tenía un efecto directo sobre las competencias de ejecución era la extensión de la mayoría cualificada a nuevas políticas. Eso implicaba que, el Parlamento podría intervenir en muchas más políticas, de acuerdo al artículo 8 de la Decisión de 1999. Cabe destacar la introducción de la mayoría cualificada en la política comercial común, política industrial, normativa general sobre fondos estructurales, Reglamento financiero y al control de la responsabilidad de los interventores financieros y algún aspecto institucional, entre los que no se recogen las competencias de ejecución, que seguiría adoptándose por unanimidad en el Consejo. Incluso se planteó la posibilidad de eliminar la unanimidad en “Decisiones institucionales fundamentales o que afecten al equilibrio

mayoría con acuerdo de comités. Pero no los mencionó. Dedicó todos sus esfuerzos a influir en el Consejo sobre el número y las funciones del presidente.

⁹⁶⁹ Véase reforma del artículo 217 del TCE según la cual el Presidente distribuye las responsabilidades entre los Comisarios y puede redistribuir tales responsabilidades en el transcurso de su mandato. Asimismo, elige a los Vicepresidentes y decide su número. El nuevo Tratado instituye de este modo una jerarquía de competencias en el seno de la Comisión.

institucional”, como “el artículo 202 CE relativo al ejercicio por la Comisión de competencias de ejecución (comitología)”⁹⁷⁰.

Resulta sorprendente que no se mencionara la comitología cuando el objetivo fundamental de Niza era adaptar las instituciones a lo que se avecinaba⁹⁷¹. Teniendo en cuenta que los comités están formados por representantes de los Estados miembros, eso significaba que los comités casi duplicarían su número de miembros.

Debate sobre el futuro de la Unión Europea: Libro Blanco de la Gobernanza

El relativo fracaso del Tratado de Niza, del que se esperaba un resultado más ambicioso, y el inicial “no” irlandés a refrendarlo, pusieron de manifiesto que de cara a la ampliación y de cara al buen desarrollo de las políticas comunitarias la Unión Europea necesitaba un cambio estructural. El Libro Blanco de la Gobernanza⁹⁷² lanzado por la Comisión Europea tuvo como objetivo abrir un debate serio sobre el futuro de la UE. Se dividió en tres partes, los principios de la buena Gobernanza, los cambios que proponía la Comisión y Gobernanza y el futuro de Europa. El documento establecía cinco principios de buena Gobernanza:

- *Apertura*: un funcionamiento más transparente de las instituciones
- *Participación*: una mayor participación de los ciudadanos en la elaboración de la legislación comunitaria contribuiría, según la Comisión, a una mayor confianza de la opinión pública en las instituciones comunitarias
- *Responsabilidad*: clarificar el papel de cada institución en el proceso legislativo y para ello hace falta una mayor claridad y transparencia
- *Eficacia*: las medidas adoptadas en el seno de las instituciones comunitarias deben aportar soluciones a problemas actuales y deben a su vez ser oportunas
- *Coherencia*: las acciones comunitarias en su conjunto deben ser lógicamente comprensibles por los ciudadanos

⁹⁷⁰ Véase COM/2000/0034 final. Hay que señalar que el Parlamento tampoco lo solicitó en su Resolución de 1999.

⁹⁷¹ Por ejemplo, el Parlamento Europeo en su Resolución sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental, de 28 de noviembre del 2000, no mencionaba para nada la comitología (DOC 189, de 7 de julio de 2000, pág. 222).

⁹⁷² COM (2001) 428, de 25/7/2001 (DO C 287, de 12 diciembre).

Todos ellos debían ir estrechamente ligados a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. En base a todos estos principios, la Comisión propone unos cambios (es decir, la segunda parte del Libro Blanco a la que me he referido en el párrafo precedente) que clasifica en cuatro grandes bloques, “mayor participación de los actores sociales”, “mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados”, “contribución de la UE a la Gobernanza mundial” y “centrar las políticas y las Instituciones”. El más relevante para este estudio, es el de conseguir mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados: la Comisión echaba en falta no tener más “libertad” para influir en la ejecución de la normativa comunitaria. Desea además mayor flexibilidad en las normas, la confianza en la opinión de los expertos y simplificación del derecho comunitario, entre otras cosas.

Existen dos asuntos especialmente interesantes para el tema que nos ocupa. En primer lugar la Comisión apelaba a una mejor y más rápida reglamentación, y entre las medidas específicas propuestas destacaba la de recurrir a una legislación “primaria” limitada a los elementos esenciales, dejando al ejecutivo una mayor capacidad para la aplicación de las normas. Este planteamiento ha sido finalmente plasmado en el Tratado de Lisboa. En segundo lugar, la Comisión propuso en su Libro Blanco una mejor aplicación del derecho comunitario utilizando para ello agencias de regulación⁹⁷³. La Comisión recordaba que todos los Estados miembros contaban con una amplia gama de agencias nacionales allí donde se necesitaba una toma de decisiones homogénea, coherente e independiente⁹⁷⁴.

El tercer bloque de reformas propuesto por la Comisión, el relativo a la contribución de la UE a la Gobernanza mundial, tiene escaso interés para la materia que nos ocupa. En cambio el cuarto bloque sobre centrar las políticas y las Instituciones, tiene aspectos interesantes que se pueden considerar recapitulativos de lo expuesto hasta el momento. El Libro Blanco planteaba claramente que cada institución debía centrarse en sus tareas esenciales: la Comisión, “ejecuta y controla la normativa comunitaria y ejerce la representación internacional de la Comunidad”, el Consejo y el Parlamento “aprueban la legislación y el presupuesto, cuya ejecución controla el Parlamento”, y el Consejo Europeo “fija las orientaciones políticas

⁹⁷³ La creación de agencias reguladoras era visto como un sinónimo de transparencia por algún analista del otro lado del Atlántico, véase Alexander Ballmann, David Epstein, and Sharyn O’Halloran, *Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union*, International Organization, Columbia University, 2002, pág. 572.

⁹⁷⁴ Ap. 17, “los Estados miembros cuentan con toda una gama de agencias nacionales reguladoras en los ámbitos que requieren decisiones reglamentarias coherentes e independientes. Estas entidades reguladoras desempeñan un papel cada vez más importante en la aplicación del Derecho comunitario”.

generales” que “permitirá reforzar el método comunitario”. La Comisión proponía toda una serie de soluciones para “centrar” las funciones de las instituciones. Simplificar la legislación es algo prioritario⁹⁷⁵, así como también mejorar la normativa.

Para ello, la Comisión primeramente propuso la creación de agencias “ejecutivas”, cuya propuesta presentada por medio de una comunicación que ya era pública en el momento de la redacción del Libro Blanco. En segundo lugar, proponía un establecimiento más claro de las responsabilidades de cada institución en la ejecución de políticas. Según la Comisión este era “un requisito indispensable si se quiere que el sistema comunitario resulte más transparente y fiable a los ojos de los ciudadanos europeos”. Aunque la principal responsabilidad de ejecución de políticas recae en la Comisión el Libro Blanco proponía que se examinaran nuevamente las condiciones en que ésta adopta medidas ejecutivas. En concreto se proponía “una legislación que defina las condiciones y los límites dentro de los cuales la Comisión desempeña su papel ejecutivo” y “un mecanismo jurídico simple que permitiera al Consejo y al Parlamento ... ejercer el seguimiento y control de la actuación de la Comisión”. En concreto, la Comisión propuso que se revisaran las condiciones en que adoptaba las medidas de ejecución, así como la necesidad de mantener los comités existentes, en particular los Comités de gestión y los Comités de reglamentación.⁹⁷⁶

La Comisión fue más allá en su reflexión al pedir un replanteamiento de la “delicada cuestión del equilibrio de poderes entre las instituciones”. Esto último equivalía a la reforma del artículo 202 del TCE al que el Libro Blanco tildó de “desfasado” puesto que permitía únicamente al Consejo imponer requisitos al ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión, dejando al Parlamento Europeo marginado, aun cuando éste ostentaba el papel de co-legislador en la mayoría de las políticas comunitarias. Era preciso examinar las condiciones en que la Comisión adoptaba estas medidas ejecutivas. En resumen, la Comisión debía “establecer las condiciones de creación de las agencias reguladoras europeas y “centrar los papeles y responsabilidades de cada institución”, dejando la aplicación de las normas comunitarias en manos del “órgano ejecutivo”⁹⁷⁷.

⁹⁷⁵ COM (2003) 71, de 11 de febrero, actualizar y simplificar el acervo comunitario.

⁹⁷⁶ Véase “Informe de la Comisión sobre los trabajos de los Comités durante el año 2000”, DO C 037 de 09/02/2002 p. 2.

⁹⁷⁷ Ap. 20, “Este ajuste de la responsabilidad de las Instituciones, 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. Debería conducir a la modificación del artículo 202 del Tratado, que sólo permite al Consejo imponer ciertos requisitos al ejercicio de

El Parlamento se posicionó ante el Libro Blanco mediante su Resolución de 29 de noviembre del 2001⁹⁷⁸. El Parlamento también abogó por una reforma del artículo 202 del Tratado “de forma que se ponga en pie de igualdad al Consejo y al Parlamento”, al tiempo que felicitó a la Comisión “las declaraciones en este sentido”⁹⁷⁹. El Parlamento solicitó un “mecanismo jurídico simple”. Respecto a la propuesta de organismos reguladores autónomos, el Parlamento destacó su miedo ante una pérdida de control, este tipo de agencias dotadas de competencias de decisión “dificultarían el ejercicio del derecho de codecisión y el control político del Parlamento Europeo y también el del Consejo”. Además, siempre en opinión del Parlamento, produciría una “fragmentación del ejecutivo” de la UE. Por tanto, la delegación de competencias hacia estas agencias se limitaría a “la toma de decisiones puramente técnicas, sin dimensión política, de apoyo científico o de ámbitos materiales cuya regulación esté muy detallada jurídicamente y que tengan particularidades técnicas específicas”.

En la Comunicación que la Comisión publicó un año más tarde sobre la Gobernanza⁹⁸⁰ volvió a lanzar la misma idea sobre las “disposiciones de ejecución”. El cada vez mayor volumen de este tipo de disposiciones obligaban a plantear las cuestiones de las “tareas esenciales” del ejecutivo, así como el control del legislador y la participación de organismos administrativos en general. La Comisión insistió en dos aspectos esenciales: la clarificación de las responsabilidades ejecutivas y la definición del marco para la creación de agencias europeas. El primer aspecto descansaba sobre el mismo problema, la comitología, y reiteraba el hecho de que la “la Comisión, como depositaria de la función de ejecución, debe asumir plenamente las responsabilidades que ello conlleva, recurriendo al saber de las administraciones nacionales en el marco de comités puramente consultivos”. Todo ello implicaba la reforma tanto del artículo 202 del TCE así como de la Decisión de 1999.

las competencias de ejecución de la Comisión. Este artículo ha quedado desfasado a raíz de la instauración del proceso de codecisión, que sitúa al Consejo y al Parlamento Europeo en pie de igualdad con respecto a la adopción de la legislación en numerosos ámbitos. Por consiguiente, el Consejo y el Parlamento Europeo deberían desempeñar un papel equivalente en la tarea de supervisar la manera en que la Comisión ejerce su función ejecutiva. La Comisión tiene la intención de lanzar una reflexión sobre esta cuestión en la perspectiva de la próxima Conferencia Intergubernamental”.

⁹⁷⁸ DO C 153 E, de 27 junio 2002, pág. 314.

⁹⁷⁹ El considerando “Q” indica que “para resolver este problema será preciso replantear la delegación de la legislación («comitología») y modificar el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (artículo 202 del Tratado CE) de forma que se ponga en pie de igualdad al Consejo y al Parlamento; que hay que acoger con satisfacción las declaraciones de la Comisión en este sentido, y que espera con el mayor interés las referidas, en particular, a «un mecanismo jurídico simple”.

⁹⁸⁰ «La Gobernanza Europea: legislar mejor», COM (2002) 275 final, de 5 junio 2002.

Unos meses más tarde la Comisión lanzó una nueva Comunicación sobre la arquitectura institucional⁹⁸¹, en la que se introdujo la misma idea de la reforma pero desde dos perspectivas diferentes. Este Libro Blanco diferencia la idea de una posible “delegación legislativa” a la Comisión y la ejecución legislativa. En lo que respecta a la delegación legislativa, el primer camino a recorrer sería su introducción en el Tratado. Para este supuesto, la Comisión proponía un mecanismo sencillo de control por parte del Parlamento y el Consejo; cuando la Comisión adoptara un acto de estas características, el acto “no entraría en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo se pronunciaran, por ejemplo un mes antes de su entrada en vigor, contra esta medida por mayoría de sus miembros y mayoría cualificada, respectivamente”. En segundo lugar, en cuanto a las competencias de ejecución, el Libro Blanco sobre la arquitectura de las instituciones propone que recaigan “exclusivamente en la Comisión, que es responsable de su actuación ante las dos instituciones que detentan el poder legislativo de la Unión (Parlamento Europeo y Consejo)”. Una vez más, se abogaba por una reforma drástica del artículo 202 del TCE y por la posible creación de “agencias europeas de reglamentación” que se encargarían de “prestar asistencia técnica a instituciones, preparar dictámenes y recomendaciones, y adoptar decisiones individuales en el marco de una legislación determinada”.

Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Hasta el momento se ha hecho referencia exclusivamente a las iniciativas de la Comisión. No obstante, hay que señalar que la reforma de las instituciones y de su funcionamiento es algo que trascendió más allá. Durante el Consejo Europeo celebrado en Lisboa⁹⁸² se solicitó a la Comisión que preparara para el 2001 una estrategia que coordinara una acción para simplificar el marco regulatorio comunitario. Siguiendo este mandato los ministros de administraciones públicas de los quince miembros adoptaron el 7 de noviembre del 2001 en Estrasburgo la Resolución “legislar mejor en la Unión Europea”, la cual creaba un grupo de trabajo y consulta compuesto por expertos de los países miembros y la Comisión⁹⁸³ con la misión de coordinar la estrategia aprobada en Lisboa.

⁹⁸¹ «Comunicación, Paz Libertad, Solidaridad», COM (2002) 728 final, 4 diciembre 2002.

⁹⁸² Conclusiones de 24 de marzo del 2000.

⁹⁸³ El Parlamento Europeo criticó duramente esta composición en reiteradas ocasiones, ya que fue totalmente excluido de la participación en el mismo.

El grupo de expertos se creó apenas un mes más tarde y tomó el nombre de su presidente, Grupo Mandelkern sobre la Mejora de la Regulación. El informe final aprobado el 13 de noviembre del 2001⁹⁸⁴ incluyó, además de un análisis sobre las mejores prácticas legislativas, un Plan de Acción. Se describía una estrategia global sobre la base de siete principios “esenciales”, a saber: necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, transparencia, responsabilidad, accesibilidad y simplificación. Las recomendaciones iban dirigidas tanto a la Comisión como a los gobiernos de los Estados miembros. El informe, además, se centraba a su vez en siete áreas: opciones en la aplicación de políticas, evaluación del impacto de las normas, celebración de consultas, simplificación, acceso a las normas, estructuras normativas y aplicación del derecho comunitario.

La parte del informe que más interés tiene para el presente estudio es la dedicada a recomendaciones específicas en la Unión Europea. Según el informe “la mayor parte de la legislación europea en asuntos de competencia compartida está destinada a aproximar las normas nacionales en áreas donde el principio de reconocimiento mutuo no funciona adecuadamente y se crean obstáculos para el mercado único... no obstante, en la pasada década la normativa europea está afectando a áreas que estaban reguladas exclusivamente por los Estados miembros”. También mencionaba un dato curioso en cuanto al origen de las normas comunitarias, de hecho, a pesar de que el tratado indique que la Comisión es la única con iniciativa legislativa, entre un 20-25% de las propuestas son un seguimiento a las resoluciones del Parlamento o el Consejo o a peticiones de interlocutores sociales u operadores económicos, un 30% se iniciaban por obligaciones internacionales de la UE, entre un 10-15% se referían a las obligaciones de los Tratados o de legislación secundaria y alrededor del 20% restante era para poner al día la normativa europea. El informe proponía, entre otros muchos puntos que no merecen ser tratados en este estudio, “unas estructuras eficaces y mejora de la regulación europea”.

El Grupo Mandelkern señala que “muchos de los motivos de la complejidad de las normas son obstáculos institucionales intrínsecos que se podrían solucionar sólo con la revisión del Tratado”, algo que como hemos visto ya había propuesto la Comisión con la propuesta de reforma del artículo 202 del TCE. En concreto el informe criticaba “la asimetría política del sistema político europeo”, puesto que el obligado respeto del equilibrio institucional obliga a

⁹⁸⁴ Puede consultarse en:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

ralentizar e incluso a adoptar medidas de compromiso que lleva a una “tendencia sistemática hacia el crecimiento de la normativa”. En definitiva, el grupo de expertos proponía, entre otras cosas, “buscar un grado mayor de coordinación en el proceso de toma de decisión dentro la Comisión, en el Consejo y en el Parlamento Europeo”.

El informe también realizó una interesante propuesta sobre co-regulación. Ofrecía dos alternativas. En primer lugar, el establecimiento de los objetivos por las autoridades normativas y delegación de los detalles de la ejecución. Es decir, el poder público aprueba la normativa de base, además de los principales mecanismos de implementación y de métodos de seguimiento de la aplicación de una política pública. Los agentes privados intervienen para definir las normas detalladas. El objetivo de este método sería que se pudiera evitar que normas demasiado generales o demasiado rígidas se aplicaran precisamente en campos que demandan capacidad de adaptación y flexibilidad.

La segunda alternativa de la co-regulación suponía “un método de aplicación no obligatoria establecido por agentes privados hacia un reglamento obligatorio impuesto por las autoridades públicas”. El papel de los poderes públicos sería penalizar el incumplimiento de las empresas de sus compromisos “sin tener que utilizar ninguna fuerza reglamentaria para hacer cumplir dichos compromisos”. De todos modos la co-regulación no significaba “compartir” responsabilidad entre instituciones y organismos privados. Las instituciones mantenían la primacía intacta con unas garantías bien establecidas. El informe terminaba aclarando que “la co-regulación no significa que las autoridades normativas (o legislativas) ya no se preocupen de la aplicación efectiva de las normas”. El Grupo Mandelkern ofreció una visión interesante de la ejecución normativa, aunque exclusivamente desde el plano teórico.

Legislar mejor

Los Consejos europeos de Lisboa (23 y 24.3.2000), Estocolmo (23 y 24.3.2001), Laeken (14 y 15.12.2001) y Barcelona (15 y 16.3.2002), reseñaron la necesidad de establecer una "estrategia coordinada" para simplificar el entorno reglamentario actualmente existente a nivel comunitario, encomendando a la Comisión la elaboración de un Plan de acción al respecto. No es de extrañar entonces que uno de los aspectos que se mostraban en el Libro Blanco de la Gobernanza era que el derecho comunitario fuera mucho más accesible y transparente para los

ciudadanos. Para conseguir este objetivo era necesario realizar una tarea titánica que comenzara por simplificar la legislación, así como consolidarla y codificarla. Todo ello fue recogido bajo la rúbrica “legislar mejor” que la Comisión se fijó como meta. El plan de acción para «legislar mejor» era poner a las tres instituciones, Parlamento, Consejo y Comisión, en disposición de legislar mejor; “el esfuerzo de éstas, unido al de los Estados miembros, tendrá como resultado un marco legislativo de base más sencillo, eficaz y comprensible”⁹⁸⁵.

La Comisión abordó la ejecución normativa al señalar que “el reajuste político y calidad de ejecución” ... eran “dos caras de un mismo reto”. Las disposiciones de ejecución y las condiciones concretas de la aplicación sobre el terreno “forman con el marco legislativo de base un conjunto indivisible en la percepción de los ciudadanos. Los hechos y las tendencias cifradas refuerzan en realidad la importancia de las funciones ejecutivas: mientras que el número de textos legislativos, directivas o reglamentos, adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo sigue girando en torno a doscientos al año, el de los actos ejecutivos adoptados por la Comisión gira en torno a varios miles y sigue aumentando regularmente. La aceleración tecnológica y el aumento del número de Estados miembros explican en gran medida esta dinámica”.

Ante esta proliferación, se planteaban las cuestiones de las «tareas esenciales» del ejecutivo, es decir, “el control de estas tareas por parte del legislador y de la plena participación de los organismos administrativos sobre el terreno, nacionales o locales, en la aplicación final de las normas europeas”. Para ello, hacían falta abordar tres cuestiones básicas:

⁹⁸⁵ La gobernanza europea: legislar mejor COM/2002/0275 final. Años más tarde publicó este otro, que no mencionaba la ejecución normativa (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea {COM(2006) 690 final}). Asimismo, ver la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Tercer examen estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea {COM(2009) 16 final} {COM(2009) 17 final}”. Véanse también las Resoluciones del Parlamento de 16 de mayo de 2006 sobre *Legislar mejor 2004: aplicación del principio de subsidiariedad* (DO C 297 E de 7.12.2006, p. 128), según la cual “Considerando que numerosas disposiciones de ejecución (derecho derivado) se adoptan por el procedimiento de comitología, sin el control parlamentario adecuado, ni evaluación de impacto... Constata que muchas disposiciones de ejecución se adoptan en «comitología»; considera que esta legislación debe cumplir los mismos requisitos de calidad que la normativa vigente y, por lo tanto, debe someterse a la evaluación de impacto, una vez que se hayan desarrollado los instrumentos y el saber hacer técnico necesarios” y la de 4 de septiembre 2007 (adoptada ya la reforma del 2006) sobre «Legislar mejor» en la Unión Europea 4 de septiembre de 2007 (DO C 187E de 24.7.2008, p. 60), que señalaba que “las nuevas normas sobre comitología, que refuerzan el control por parte del Parlamento y del Consejo de las competencias de ejecución otorgadas a la Comisión, ofrecen un nuevo instrumento para simplificar la legislación comunitaria, en la medida en que permiten la transferencia a la Comisión de amplias competencias reglamentarias relativas a detalles no esenciales y técnicos y dejan que el Parlamento y el Consejo se concentren en su actividad legislativa sobre disposiciones más importantes”.

- Clarificar las responsabilidades ejecutivas: la Comisión debía asumir plenamente la responsabilidad, “recurriendo al saber de las administraciones nacionales en el marco de comités puramente consultivos”. Por su parte, el legislador debía ejercer el control de la actividad del ejecutivo, estando Parlamento y Consejo “en pie de igualdad”.
- Definir el marco para la creación de agencias europeas: la descentralización de algunas de esas tareas en favor de agencias europeas de regulación, hasta límites definidos de antemano con precisión.
- Un enfoque nuevo del control de la aplicación del Derecho: debía prestarse mayor atención a los retrasos, a veces inaceptables, en la aplicación de las medidas nacionales de aplicación.

Por todo ello, la Comisión anunció que era “posible efectuar adaptaciones sin esperar a que se haga una revisión del Tratado y, a este respecto, propondrá el próximo otoño una modificación de la Decisión del Consejo por la que se definen las modalidades de aplicación del mencionado artículo 202”⁹⁸⁶.

⁹⁸⁶ El Plan de la Comisión también incluía la “simplificación” del corpus iuris comunitario, pero la Comisión nunca incluyó referencia alguna a la comitología en este ámbito. Algo que fue criticado por el Parlamento mediante Resolución de 16 mayo 2006, sobre una estrategia para la simplificación del marco regulador (DO C 297 E de 7.12.2006, p. 136). El Parlamento criticaba que la Comisión, “en su Comunicación de 25 de octubre de 2005 titulada «Aplicación del programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador» (COM(2005)0535), presenta la simplificación, acertadamente, no como una técnica legislativa distinta de la codificación, la refundición o la simple derogación, sino como un planteamiento global que incluye estas herramientas, destinado a facilitar y abaratar la aplicación de las normas comunitarias y nacionales”. Por ello expresaba “su extrañeza por que en la citada Comunicación de la Comisión de 2005 sólo se mencione de manera breve e incidental — en el punto 3. d in fine — la cuestión de la reforma del sistema actual de delegación de la función normativa (el sistema de la «comitología»), precisamente cuando esa reforma podría contribuir considerablemente a la simplificación del Derecho comunitario derivado, puesto que permite a la Comisión adoptar disposiciones de aplicación mediante procedimientos más rápidos” (ap. 26) y reiteraba “que todo recurso al procedimiento de «comitología» requiere una revisión completa de la Decisión 1999/468/CE del Consejo de 28 de junio de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (1), para:

- a) garantizar mayor apertura,
- b) asegurar que cualquier atribución de competencias de ejecución a la Comisión esté limitada a las medidas no fundamentales o de aplicación y supeditada a una definición clara del objetivo, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, incluidas, si resulta adecuado, «cláusulas de limitación temporal de la validez»,
- c) garantizar la introducción de una igualdad formal entre los poderes del Parlamento Europeo y del Consejo en el examen de dichas medidas, mediante la introducción de mecanismos de avocación;

El plan de acción de la Comisión tuvo como consecuencia la firma, en diciembre del 2003, del Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor»⁹⁸⁷. Las tres Instituciones acordaban “respetar principios generales como los principios de legitimidad democrática, subsidiariedad, proporcionalidad y seguridad jurídica”. Asimismo, convenían “en fomentar la sencillez, claridad y coherencia en la redacción de los textos legislativos, así como la mayor transparencia del proceso legislativo”.

Los compromisos concretos eran varios. En primer lugar acordaron “alcanzar una mejor coordinación general de su actividad legislativa, fundamento esencial de una mejor legislación para la Unión Europea” y dotar de una mayor transparencia y accesibilidad a “todas las fases de sus trabajos legislativos, teniendo en cuenta sus respectivos reglamentos internos”. En cuanto a la elección del instrumento legislativo y base jurídica, “la Comisión justificará de manera clara y completa la base jurídica prevista para cada propuesta. En caso de modificarse la base jurídica después de la presentación de cualquier propuesta de la Comisión, la Institución de que se trate consultará de nuevo en debida forma al Parlamento Europeo respetando plenamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”. Aunque también se abría la puerta a la utilización de “métodos de regulación alternativos”, es decir, la “corregulación” (mecanismo por el que un acto legislativo comunitario habilita para la realización de los objetivos definidos por la autoridad legislativa a las partes interesadas reconocidas en el ámbito de que se trate) y “autorregulación” (la posibilidad de que los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones adopten para sí directrices comunes de ámbito europeo).

Obviamente, la mejora de la calidad de la legislación era el objetivo básico, es decir, a producir una legislación clara, simple y eficaz. Se pedía a la Comisión que lleve a cabo consultas pre-legislativas e hiciera públicos los resultados de las mismas, seguidas de análisis de impacto, con el fin de evaluar sus consecuencias económicas, sociales y medioambientales. Debía existir una coherencia de los textos, es decir, una verificación jurídica antes de la adopción final del acto. Por último, había que mejorar la transposición y aplicación. Con el fin de alentar a los Estados miembros a transponer el Derecho comunitario correctamente y en los plazos previstos, las directivas deben especificar un plazo vinculante para su transposición, no

⁹⁸⁷ DO C 321 de 31.12.2003, p. 1. Lo cierto es que la Comisión Europea ya había puesto en marcha “una gran iniciativa” para simplificar y racionalizar la legislación comunitaria.

superior a dos años. La Comisión puede, en caso de no transposición, incoar un procedimiento de infracción.

Por último, la simplificación de la legislación podía efectuarse de varias maneras: a través de la derogación de los actos que ya no se aplicaban o mediante la codificación y la refundición de actos. La codificación es un procedimiento mediante el cual se derogan los actos que son objeto de codificación y se sustituyen por un texto único, sin que eso signifique la modificación del fondo de dichos actos. La refundición consiste en la adopción de un nuevo acto jurídico que integra, en un único texto, a la vez las modificaciones de fondo que introduce en un acto anterior y las disposiciones de este último que no cambian. El nuevo acto jurídico sustituye y deroga al acto anterior⁹⁸⁸.

El acuerdo apenas mencionaba las “medidas de aplicación (procedimiento de comité)”. Las tres Instituciones subrayaron “el importante papel que desempeñan las medidas de aplicación en la legislación. Toman nota de los resultados de la Convención sobre el futuro de Europa sobre el establecimiento de las modalidades de ejercicio por la Comisión de las competencias de ejecución que tiene atribuidas. El Parlamento Europeo y el Consejo subrayan que han iniciado el examen, en el ejercicio de sus atribuciones respectivas, de la propuesta que la Comisión adoptó el 11 de diciembre de 2002 con objeto de modificar la Decisión 1999/468/CE del Consejo”⁹⁸⁹. En resumen, mención a las medidas de ejecución, pero ningún compromiso concreto, si bien es comprensible puesto que ya existía un Acuerdo interinstitucional sobre esta materia firmado tres años antes⁹⁹⁰.

La comitología en el ámbito de los servicios financieros: el método Lamfalussy

En julio del 2000, ante la evidente falta de competitividad del mercado europeo de valores, el Consejo de asuntos económicos y monetarios (Ecofin) nombró un comité de sabios bajo la

⁹⁸⁸ Véase *Síntesis de la Legislación de la UE*.

⁹⁸⁹ Acuerdo Interinstitucional — “Legislar mejor”, DO C 321 de 31.12.2003, p. 1, ap. 24.

⁹⁹⁰ Por su parte el Comité de las Regiones aprobó el 21 de noviembre del 2001 el Dictamen sobre “La simplificación de los instrumentos de la Unión”. Este dictamen englobaba en todos sus ámbitos todas las propuestas que he mencionado hasta el momento, siendo lógicamente la más interesante de destacar en este estudio la de “llevar a cabo una distinción clara entre los actos normativos y los de ejecución, limitando los primeros a una legislación fundamental que posteriormente pueda detallarse a través de normas más técnicas de ejecución, en el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”.

presidencia del barón Alexandre Lamfalussy para evaluar esta situación⁹⁹¹. El citado comité propuso un modelo decisorio (denominado desde entonces “método o procedimiento Lamfalussy”) para la adopción y aplicación de los actos legislativos comunitarios en el sector de los servicios financieros (valores mobiliarios, bancos y seguros). Preveía, en particular, la articulación del proceso decisorio en cuatro niveles⁹⁹²:

- el primer nivel cubre la actividad legislativa en sentido estricto (aprobación de reglamentos o directivas según el procedimiento de codecisión),
- el segundo nivel corresponde a las disposiciones de ejecución aplicadas por la Comisión, sobre la base de la delegación prevista en el acto legislativo, de acuerdo con el procedimiento de comitología⁹⁹³,
- el tercer nivel de decisión consiste, por lo que respecta al sector de valores mobiliarios, en coordinar de manera informal las actividades de las autoridades nacionales de reglamentación y control de los valores mobiliarios, para garantizar una aplicación uniforme y coherente de las disposiciones adoptadas en los dos primeros niveles,
- por último, el cuarto nivel de decisión es el de la transposición legislativa y administrativa de las disposiciones comunitarias por los Estados miembros y su control por la Comisión Europea.

En diciembre de 2002, el Consejo decidió extender el método Lamfalussy al conjunto del sector financiero de la Unión, es decir, también a los bancos, los seguros y los sistemas de

⁹⁹¹ Véanse “Aprobación del Plan de acción para los servicios financieros por la Comisión Europea” [COM (1999) 232], donde la Comisión presentó un plan de acción en materia de servicios financieros, que definía una serie de acciones necesarias para realizar el mercado único de servicios financieros.

⁹⁹² Puede consultarse el informe completo presentado el 15 febrero del 2001 (pág. 24) en http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/initial-report-wise-men_en.pdf

Véase la magnífica síntesis que realiza del mismo el Comité Económico y Social (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE, determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control, Diario Oficial n° C 224 de 30/08/2008 p. 35).

⁹⁹³ Véase Informe Lanfalussy ... (pág. 25) “The modalities of how to implement the principles set out in the Level 1 framework would be laid down also at EU level using comitology procedures (LEVEL 2)” ... y ... (pág. 35) ...”Secondary detailed legislation could then be determined by a European Securities Committee with enough comitology powers to revise and update EU legislation”. El Informe contiene un Anexo 5 muy pedagógico dedicado a explicar qué es la comitología.

pensiones de jubilación. Para ello se crearon más comités, que se pueden dividir en dos grupos. Por un lado los “comités técnicos” y, por el otro, los comités de expertos⁹⁹⁴.

	Comités técnicos (nivel 2)	Comités de expertos (nivel 3)
Valores	Comité europeo de valores (CEV) ⁹⁹⁵	Comité europeo de reguladores de valores (CERV) ⁹⁹⁶
Banca	Comité bancario europeo (CBE) ⁹⁹⁷	Comité de supervisores bancarios europeos (CSBE) ⁹⁹⁸
Seguros y fondos de pensiones	Comité europeo de seguros y pensiones de jubilación (CESPJ) ⁹⁹⁹	Comité europeo de supervisores de seguros y pensiones de jubilación (CESSPJ) ¹⁰⁰⁰

Tabla 5. Comités Lamfalussy

Los comités técnicos, se componen de representantes de alto nivel de los Ministerios de Hacienda, coordinados por la Comisión, y desempeñan, en principio, exclusivamente funciones consultivas en relación con las disposiciones de aplicación técnicas. Aunque son

⁹⁹⁴ Véase Laurits Schmidt Christensen, *The EU Regulation on the Cross-border Provision of the Investment Services, from mutual recognition and competition among rules to Regulation through Committee*, European University Institute, Florence, 2001. Véase también Fichas técnicas de la Unión Europea, Parlamento Europeo 2009.

⁹⁹⁵ Creado por Decisión 2001/528/CE de la Comisión, de 6 de junio de 2001, por la que se establece el Comité europeo de valores (DO L 191 de 13.7.2001, p. 45). El Comité está formado por representantes de alto nivel de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión (art. 3).

⁹⁹⁶ Decisión 2001/527/CE de la Comisión, de 6 de junio de 2001, por la que se crea el Comité de responsables europeos de reglamentación de valores (DO L 191 de 13.7.2001, p. 43). Derogado por Decisión 2009/77/CE de la Comisión, de 23 enero 2009, por la que se crea el Comité de responsables europeos de reglamentación de valores (DO L 25 de 29.1.2009, p. 18), a su vez derogada por Reglamento (UE) 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados) (DO L 331 de 15.12.2010, p. 84).

⁹⁹⁷ Decisión 2004/10/CE de la Comisión, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité Bancario Europeo (DO L 3 de 7.1.2004, p. 36).

⁹⁹⁸ Decisión 2004/5/CE de la Comisión, de 5 de noviembre de 2003, por el que se crea el Comité de supervisores bancarios europeos (DO L 3 de 7.1.2004, p. 28). Derogado por Decisión 2009/78/CE de la Comisión, de 23 enero 2009, por la que se crea el Comité de supervisores bancarios europeos (DO L 25 de 29.1.2009, p. 23), a su vez derogada por Reglamento (UE) 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) (DO L 331 de 15.12.2010, p. 12).

⁹⁹⁹ Decisión 2004/9/CE de la Comisión, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité europeo de seguros y pensiones de jubilación (DO L 3 de 7.1.2004, p. 34).

¹⁰⁰⁰ Decisión 2004/6/CE de la Comisión, de 5 de noviembre de 2003, por la que se crea el Comité europeo de supervisores de seguros y de pensiones de jubilación (DO L 3 de 7.1.2004, p. 30). Derogado por Decisión 2009/79/CE de la Comisión, de 23 enero 2009, por la que se crea el Comité europeo de supervisores de seguros y de pensiones de jubilación (DO L 25 de 29.1.2009, p. 28), a su vez derogada por Reglamento (UE) 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) (DO L 331 de 15.12.2010, p. 48).

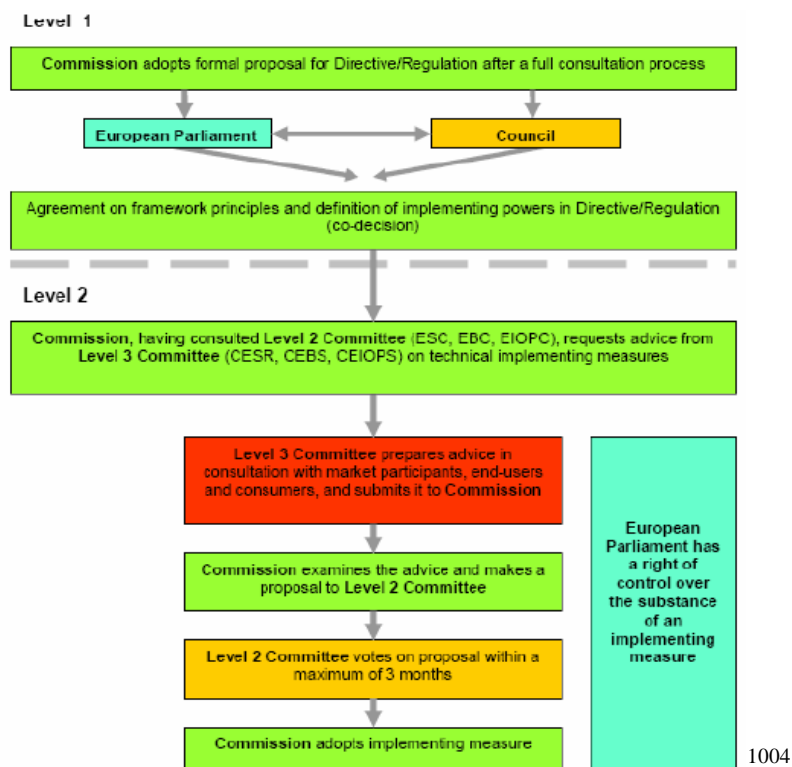
aquellos que entran en funcionamiento cada vez que se aplica el segundo nivel del método Lamfalussy antes descrito, esto es, disposiciones de ejecución aplicadas por la Comisión, sobre la base de la delegación prevista en el acto legislativo, de acuerdo con el procedimiento de comitología. Por su parte, los comités de expertos coordinan la transposición y aplicación coherente y equivalente de las normas de los niveles 1 y 2 en los Estados miembros mediante el desarrollo de normas y directrices generales con vistas al objetivo de armonizar la práctica de supervisión en el mercado europeo de servicios financieros¹⁰⁰¹.

Además de la función comitológica tradicional, los comités van a desempeñar una labor de asesoramiento tanto funcional (en la fase de iniciativa legislativa) como orgánicamente (fase de iniciativa de ejercicio de competencias de la fase 2). Además, se pretende reducir la discrecionalidad de la Comisión precisando el alcance y naturaleza, así como señalando el carácter general de los principios conforme a los cuales la Comisión va a ejercer dichas funciones¹⁰⁰². En resumen, se trata de unos comités “institucionalizados” con dos funciones claras: cooperar entre sí para alcanzar una aplicación común del derecho europeo y, en segundo lugar, prestar asesoramiento técnico a la Comisión¹⁰⁰³.

¹⁰⁰¹ Carlos Moreiro González, *Comitología financiera: la consolidación del modelo Lamfalussy*, Revista General de Derecho Europeo, Nº 4, Mayo 2004.

¹⁰⁰² El considerando 19 de la Directiva 2005/1, de 9 de marzo, sobre modificación de diversas Directivas a fin de establecer una nueva estructura organizativa de los comités de servicios financieros (DO L 79 de 24.3.2005, p. 9), establece los principios que debe respetar la Comisión en el ejercicio de sus poderes de ejecución: “la necesidad de asegurar la confianza entre los inversores en los mercados financieros (...); la necesidad de facilitar a los inversores una amplia gama de inversiones en competencia y un nivel de apertura y protección adaptados a sus circunstancias; la necesidad de garantizar que unas autoridades reguladoras independientes hagan cumplir las normas de modo coherente, especialmente por lo que se refiere a la lucha contra la delincuencia económica; la necesidad de altos niveles de transparencia y consulta con todos los participantes en el mercado y con el Parlamento Europeo y el Consejo; la necesidad de fomentar la innovación en los mercados financieros si quieren ser dinámicos y eficientes; la necesidad de asegurar la integridad del mercado mediante la supervisión próxima y reactiva de las innovaciones financieras; la importancia de reducir el coste del capital y de incrementar el acceso al mismo; el equilibrio de costes y beneficios a largo plazo para los participantes en el mercado (incluidos las pequeñas y medianas empresas y los pequeños inversores) para cualquier medida de ejecución; la necesidad de fomentar la competitividad internacional de los mercados financieros de la UE, sin perjuicio de la muy necesaria extensión de la cooperación internacional; la necesidad de lograr un marco de igualdad de condiciones para todos los participantes en el mercado, estableciendo normativas a escala comunitaria cada vez que sea preciso; la necesidad de respetar las diferencias entre los mercados nacionales cuando éstas no lesionen indebidamente la cohesión del mercado único, y la necesidad de asegurar la coherencia con otras normas comunitarias en este ámbito, ya que los desequilibrios en la información y la falta de transparencia pueden poner en peligro el funcionamiento de los mercados y, lo más importante, pueden perjudicar a los consumidores y a los pequeños inversores”

¹⁰⁰³ Véase “*La Administración Europea*”, Fuentetaja, op. cit., págs.. 147 y 148.



1004

Cuadro 7. Descripción proceso Lamfalussy.

El Parlamento Europeo aprobó el marco normativo de cuatro niveles por el que se abogaba en el informe final del Comité de sabios sobre la regulación de los mercados europeos de valores, si bien expresó su temor a que el recurso “creciente” de la Comisión a la comitología en el marco del Comité Lamfalussy “no sea un modo indirecto de eludir sus responsabilidades «subcontratando» sus competencias legislativas a comités de nivel 3”¹⁰⁰⁵. La introducción años más tarde de un nuevo procedimiento provocó que el Parlamento no tardara en recordar que “el reconocimiento de su derecho de avocación de las medidas de ejecución del nivel 2 y su inscripción en el Tratado CE han constituido una condición previa para que el Parlamento Europeo apoyase el proceso Lamfalussy y su ampliación a los sectores de la banca, los seguros, los fondos de pensiones y los OICVM, y las cláusulas de caducidad de las distintas directivas”¹⁰⁰⁶.

¹⁰⁰⁴ Véase Comunicación de la Comisión de 20 de noviembre de 2007 - Revisión del proceso Lamfalussy Mayor convergencia en la supervisión [COM (2007) 727 final - Diario Oficial C 55 de 28.2.2008].

¹⁰⁰⁵ Resolución de 21 noviembre 2002 del Parlamento Europeo sobre las normas de supervisión prudencial en la Unión Europea (DO C 25 E de 29.1.2004, p. 399).

¹⁰⁰⁶ Resolución del Parlamento Europeo sobre el estado actual de integración de los mercados financieros de la UE (DO C 45E de 23.2.2006, p. 140).

La normativa emanada del método del segundo nivel ha sido cuantiosa, como por ejemplo la Directiva 2007/14/CE de la Comisión, de 8 de marzo de 2007, por la que se establecen disposiciones de aplicación de determinadas prescripciones de la Directiva 2004/109/CE sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado¹⁰⁰⁷, cuyo contenido “se ajustan al dictamen del Comité europeo de valores”.

En opinión del Parlamento en 2010, el “procedimiento Lamfalussy” sería tenido como un modelo en la futura reforma de los actos delegados y ejecutivos¹⁰⁰⁸, algo que francamente no se puede deducir tras la aprobación del Reglamento 182/2011, que ha mantenido el status quo de la comitología prácticamente idéntico. No obstante, tal y como señala Beatrice Vaccari, “Lanfalusy representa un ejemplo de reglamentación de calidad y buena y buena gobernanza europea, gracias a la participación de todos los actores afectados”¹⁰⁰⁹.

Después de Niza, un intermedio que duró casi una década

La última Declaración incluida en el Acta Final del Tratado de Niza preveía una hoja de ruta a seguir una vez “una vez abierto el camino a la ampliación”. Tal vez, porque alguna institución como el Parlamento tuvo claro que Niza había sido muy tímida en cuanto a la reforma institucional que hacía falta¹⁰¹⁰. “La Conferencia” (de Niza) apelaba “a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. En 2001, las Presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, favorecerán un amplio debate con todas las partes interesadas: los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc. Se asociará a este proceso a los

¹⁰⁰⁷ DO L 69 de 9.3.2007, p. 27.

¹⁰⁰⁸ Opinión de la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros sobre el informe de delegación legislativa (2010/2021(INI). Ponente de opinión, Sharon Bowles.

¹⁰⁰⁹ Beatrice Vaccari, *Une réglementation innovatrice par les rouages de la Comitologie et des comités Européens: le processus Lamfalussy dans le domaine des services financiers*, en, *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, pág. 230.

¹⁰¹⁰ El Parlamento lamentó “profundamente que el Tratado de Niza sólo haya dado una respuesta tímida y en algunos casos insuficiente a los asuntos de la agenda, ya de por sí reducida, de la Conferencia Intergubernamental; espera que los déficits y las lagunas en lo que respecta a una Unión Europea capaz de obrar y democrática puedan colmarse en el proceso post-Niza”. Véase Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea, de 31 de mayo de 2001 (DOC 47 E, de 21 de febrero de 2002, pág. 108).s

Estados candidatos según modalidades por definir”. Según la propia Declaración, tras un informe que se presentaría en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo aprobaría, en una reunión que tendría lugar en Laeken (diciembre de 2001), una declaración que incluyera iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso.

Este proceso debía abordar:

- la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad;
- el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia;
- la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado;
- la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Una vez terminado este trabajo preparatorio, la Conferencia de Niza ordenaba que se convocara una nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en 2004, “para tratar las cuestiones antes mencionadas con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados”¹⁰¹¹. Todos se dieron cuenta de que Niza no había cumplido con su mayor objetivo que era preparar el funcionamiento institucional para la ampliación, y se daba una segunda oportunidad. Todo ello desembocaría en el Proyecto de Constitución Europea, que acabaría fracasando y que haría que Niza perviviera durante la primera década del siglo XXI¹⁰¹².

Convención para el futuro de Europa

¹⁰¹¹ Véase también “Comunicación de la Comisión relativa a determinadas modalidades del debate sobre el futuro de la Unión Europea” (COM/2001/0178 final).

¹⁰¹² Hay que recordar que Irlanda mediante referéndum celebrado el 7 de junio del 2001 rechazó inicialmente el Tratado de Niza, aunque finalmente fue ratificado en un segundo referéndum celebrado el 19 de octubre de 2002. Entró en vigor el 1 de febrero del 2003.

Prevista, como se ha señalado, desde el Tratado de Niza y creada tras el Consejo Europeo de Laeken¹⁰¹³, la Convención inició su andadura mediante una sesión solemne en el Parlamento Europeo el 28 de febrero del 2002¹⁰¹⁴. Se ponía en marcha el proyecto de reforma más ambicioso conocido hasta el momento. No sólo por el alcance de las modificaciones, sino por el método de trabajo abierto y transparente que adoptó. La Convención tenía como objetivo preparar de la forma más transparente posible la próxima CIG abordando las cuatro cuestiones principales ligadas al desarrollo de la UE: un mejor reparto de competencias, la simplificación de los instrumentos de la Unión, un mayor grado de democracia, transparencia y eficacia, así como la elaboración de una Constitución para los ciudadanos europeos.

Se crearon 11 grupos de trabajo para avanzar en determinados temas que no se podían abordar de forma detallada en las sesiones plenarias. A finales de 2002, los grupos de trabajo (sobre «subsidiariedad», «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», «personalidad jurídica», «parlamentos nacionales», «competencias complementarias», «gobernanza económica», «acción exterior», «defensa», «simplificación», «libertad, seguridad y justicia» y «Europa social») presentaron sus conclusiones a la Convención, que presentó un anteproyecto de Constitución Europea el 28 de octubre de 2002. Durante el primer semestre de 2003, la Convención elaboró y debatió en diversas etapas un texto que se convirtió en el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

La Convención recogió el sentir generalizado de la necesidad de una reforma tanto en el ámbito de las normas de delegación, como en el de la ejecución de actos legislativos. El “Grupo de Trabajo IX, Simplificación” fue el encargado de debatir esta cuestión¹⁰¹⁵. El documento de trabajo inicial no pudo ser más acertado al valorar la situación en aquel

¹⁰¹³ 14 y 15 de diciembre del 2001. Las conclusiones del Consejo establecían claramente la hoja de ruta que la Convención debía seguir. El sistema de ejecución normativa no entraba propiamente dicho en la agenda, pero se debe destacar que bajo la rúbrica “simplificación de instrumentos de la Unión” el Consejo se preguntaba si “¿debe introducirse una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación?”. Por otro lado, dentro del apartado “Más democracia, transparencia y eficiencia” el Consejo se preguntaba, entre otras muchas cosas, si “¿Debe el Consejo intervenir del mismo modo en el marco de sus competencias legislativas y de ejecución?”

¹⁰¹⁴ Estaba formada por: 1 Presidente (el Sr. Giscard D’Estaing), 2 Vicepresidentes (los Sres. Amato y Dehaene), 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, 30 representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros (2 por Estado miembro), 16 diputados al Parlamento Europeo, 2 miembros de la Comisión Europea. Además del Presidente y los Vicepresidentes, el Praesidium incluía a 9 miembros de la Convención: los representantes de todos los Gobiernos que debían ejercer la presidencia del Consejo durante la Convención (España, Dinamarca y Grecia), 2 representantes de los parlamentos nacionales (el Sr. Bruton y la Sra. Stuart), 2 diputados al Parlamento Europeo (los Sres. Hänsch y Méndez de Vigo), 2 miembros de la Comisión Europea (los Sres. Barnier y Vitorino). Véase <http://european-convention.europa.eu>

¹⁰¹⁵ Este grupo de trabajo debatió, principalmente, sobre tres puntos, simplificación de procedimientos legislativos (consulta, codecisión...), simplificación de instrumentos jurídicos y calidad de la legislación. Obviamente, nos centraremos en el segundo punto, que es el que directamente incidía con el tema que nos ocupa.

momento: “No puede partirse sino de la impresión, expresada por una amplia mayoría de los convencionales, de que en los instrumentos y en los procedimientos reinan el desorden y la complejidad, y de la consiguiente necesidad de simplificación y racionalización. Existe un consenso claro en este sentido. Así pues, el cometido del grupo consiste en encontrar el método para simplificar y racionalizar los instrumentos y los procedimientos, sin olvidar que no debe sacrificarse ni la democracia ni la eficacia en aras de la sencillez”¹⁰¹⁶.

En sus debates el Grupo de Trabajo encontró consenso en la necesidad de reducir el número de instrumentos jurídicos. Todo ello llevaba aparejada el establecimiento de una jerarquía de actos. El debate fue enriquecedor. Algunos de los convencionales vincularon la jerarquía de las normas a la cuestión de una mejor separación de poderes dentro de la Unión, puesto que opinaban que, la jerarquía de normas podría facilitar la distinción entre normas legislativas y normas de ejecución. El hecho de prever denominaciones distintas, facilitaría ya la comprensión del sistema. Por todo ello, la jerarquía de las normas podría contribuir asimismo a definir lo que constituía legislación en el seno de la Unión. Surgió el debate sobre el excesivo detalle que presentaba la legislación comunitaria, y, en este sentido, algunos propusieron que el legislador (en este caso, el Parlamento Europeo y el Consejo) se ciñera a regular las cuestiones fundamentales y generales de una materia determinada, “dejando un mayor margen de maniobra a las normas de ejecución. Esto deja abierta la cuestión de la definición de lo que es legislativo”¹⁰¹⁷.

Por otro lado, también debatió el Grupo “a quién corresponde adoptar las normas de ejecución”. Se dedicaron a examinar el artículo 202 del TCE y, en particular, los mecanismos de control de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. A juicio de muchos convencionales, debía corregirse “la complejidad y la opacidad del actual sistema de comitología”. Sin embargo, otros abogaron por la creación de nuevos mecanismos de control por el legislador (incluido el Parlamento Europeo) de la actividad de ejecución de la Comisión, por ejemplo mediante el establecimiento de un derecho de avocación.

Durante los debates se produjeron interesantes aportaciones durante diferentes audiencias de expertos. Koen Lenaerts, como juez del TPI, Michel Petite, Director General del Servicio

¹⁰¹⁶ Reunión de 17 septiembre 2002, CONV271/02, pág. 3.

¹⁰¹⁷ Reunión de 17 septiembre 2002, CONV271/02, pág. 8 y reunión de 17 de octubre 2002, CONV 355/02, pág. 2.

Jurídico de la Comisión, y Jean Claude Piris, Jurisconsulto del Consejo y Director General del Servicio Jurídico del Consejo, es decir, expertos de las tres instituciones, expresaron su opinión sobre la simplificación de instrumentos jurídicos, y por ende, la jerarquía normativa¹⁰¹⁸.

Tanto Lenaerts como Petite propusieron dos categorías de actos: legislativos y ejecutivos. En el primer caso, “dejando aparte las "leyes orgánicas", existirían fundamentalmente dos tipos de actos legislativos: la "ley" (equivalente a los actuales reglamentos y decisiones [Beschluss]) y la "ley marco" (equivalente a las actuales directivas y decisiones marco del título VI del TUE), o incluso un tercer tipo, las "leyes de coordinación", cuyo objetivo es coordinar las acciones de los Estados miembros”. En cambio, Lenaerts hace una subdivisión de actos ejecutivos. Por un lado, “aquellos actos normativos adoptados directamente sobre la base de los tratados...en otras palabras, se trata de una "**legislación delegada**" por el tratado a una de las ramas del ejecutivo, el Consejo o la Comisión, para la adopción de actos de alcance general. En otros casos, se trata de **actos ejecutivos en sentido estricto**, que ejecutan, en casos concretos, opciones legislativas incluidas en el tratado (por ejemplo, las decisiones de la Comisión en materia de ayudas públicas, artículo 88 del TCE)”. En segundo lugar, “cuando los actos ejecutivos se adoptan en el plano comunitario (y no en el plano nacional -lo que constituiría el principio-) para llevar a la práctica un acto legislativo, cabe distinguir dos tipos de actos ejecutivos. Por una parte encontramos los actos de "legislación delegada" por el legislador, por ejemplo cuando el ejecutivo debe efectuar modificaciones del acto legislativo o está facultado de un modo muy general. Por otra parte, se encuentran los actos ejecutivos en sentido estricto, de alcance general o individual. En el primer caso el procedimiento de comitología podría ser más exigente que en el segundo (en el que cabría limitarse a los comités consultivos). Por último, en ciertos casos la ejecución propiamente dicha podría encomendarse también a agencias u otros organismos de carácter técnico”¹⁰¹⁹.

¹⁰¹⁸ Véase documento del Grupo IX Simplificación CONV 363/02, de 22 de octubre 2002.

¹⁰¹⁹ El Sr. Lenaerts afirmó que la delimitación clara entre acción legislativa y acción ejecutiva, fundada no en la identidad de los autores sino en el tipo de procedimiento, constituía “uno de los retos fundamentales de la Convención, ya que no se trata de una intrínseca veneración del principio de separación de poderes expresado por Montesquieu, sino de precisar las responsabilidades políticas de cada cual y de prever procedimientos de decisión que correspondan mejor a cada una de estas funciones por lo que respecta a la legitimidad democrática y a la eficacia”. Por su parte, Michel Petite propuso una “La ley de financiación que adopta el presupuesto. El actual procedimiento se simplificaría suprimiendo la distinción entre GO y GNO y actualizándolo, dentro del espíritu de una codecisión”, pero, sorprendentemente (era Director General del Servicio Jurídico de la Comisión), apenas desarrollaba nada específico sobre la función ejecutiva de la Comisión.

Jean Claude Piris, Jurisconsulto del Consejo, hizo hincapié en lo difícil que resultaría conseguir en la Unión una transposición neta de la clásica distinción entre poder legislativo y poder ejecutivo, es decir, entre ciertas Instituciones que sólo tendrían competencia para legislar y otras que sólo se ocuparían de ejecutar la legislación o adoptar normas de carácter reglamentario. En efecto, continuaba, “los poderes que los tratados confieren a las Instituciones están tan imbricados que esta distinción entre legislativo y ejecutivo sólo sería posible mediante una modificación completa de los equilibrios actuales”. Mucho más cauto que sus dos colegas, no presentó ninguna propuesta concreta sobre reforma de jerarquía de normas, y, mucho menos, sobre una definición más clara de actos legislativos y actos ejecutivos.

Una vez debatidas estas y otras muchas enmiendas, en el Grupo Simplificación existía un amplio consenso en diferenciar actos "legislativos" y "ejecutivos". “Los primeros podrían definirse como los que se limitan a los principios esenciales, en tanto que los últimos serían los que están supeditados a disposiciones de carácter legislativo. Esto no implica que los actos legislativos no puedan ser detallados. Imponer este tipo de condicionamiento al legislador sería contrario al habitual reconocimiento de las competencias discrecionales de éste. Sería menester encontrar el modo de convencer al legislador de no extenderse en detalles, sin obligarlo legalmente. En cambio, un acto que no contenga los elementos esenciales de un ámbito determinado no podrá ser un acto legislativo”¹⁰²⁰.

Por fin, bajo la rúbrica, “simplificación, menos instrumentos y reorganización de los procedimientos”, propuso la eliminación de nueve instrumentos jurídicos. El Grupo propuso considerar tres niveles en lo que se refiere a la adopción de los actos dentro del marco de la Unión Europea¹⁰²¹:

- 1) **Actos legislativos**: se trata de actos adoptados sobre la base del tratado y que contienen los elementos esenciales de un ámbito determinado (leyes y leyes marco).
- 2) **Actos "delegados"**: se trata de actos que desarrollan con detalle un acto legislativo determinado o que modifican algunos elementos del acto legislativo, siempre dentro del marco de una habilitación definida por el legislador. Tal sería, por ejemplo, el caso cuando el legislador considerara que los elementos esenciales por él definidos de un

¹⁰²⁰ Ver documento CONV 372/02, de 28 de octubre.

¹⁰²¹ Ver documento CONV 424/02, de 29 de noviembre.

ámbito determinado requieren un desarrollo legislativo que puede delegarse, al tiempo que somete dicha delegación a limitaciones y a un mecanismo de control que el propio legislador determinara en el acto legislativo (reglamentos delegados)¹⁰²².

3) **Actos de ejecución:** se trata de actos de ejecución de actos legislativos o de actos "delegados" o previstos en el propio tratado. Al igual que en el caso de los actos delegados, corresponde al legislador determinar si es preciso adoptar a escala de la Unión actos de ejecución de los actos legislativos o delegados y en qué medida, así como, en su caso, el mecanismo de comitología (artículo 202 del TCE) que deberá acompañar a dichos actos (reglamento de ejecución o decisión de ejecución)¹⁰²³.

Sería el acto legislativo, y en consecuencia el legislador, quien decidiera caso por caso y en qué medida era necesario recurrir a actos "delegados" o a actos de ejecución, o ambos, y cuál sería su alcance. Hay que señalar que, si bien la reforma implicaba una gran dosis de simplificación y era, desde este punto de vista muy valiente, en lo que atañe a las competencias de ejecución no introdujo cambios radicales, puesto que en definitiva mantenía la situación tal cual estaba reflejada en la Decisión de 1999.

Por su parte, debemos recordar que la Comisión había propuesto en su Comunicación a la Convención¹⁰²⁴ que modificara el artículo 202 del Tratado “para establecer un nuevo sistema de delegación de competencias más acorde con la realidad jurídica y política y con las necesidades de funcionamiento de la Unión ampliada”. Para la Comisión, la modificación

¹⁰²² En este caso se analizó la posibilidad de que el legislador (Parlamento y Consejo) fiscalizara la acción del ejecutivo, es decir, cabría plantearse un sistema de "retorno" (*call back*) que permitiría al legislador reconsiderar dichos actos ejecutivos, en especial si rebasan el marco del legislador. Además, existirá un plazo de silencio: las disposiciones entrarían en vigor si, transcurrido un plazo determinado, el legislador no expresase objeciones. Por último, se crearía una cláusula de suspensión (*sunset clause*): las disposiciones del acto delegado tendrían una duración limitada; una vez pasado este plazo, el legislador debería renovar la habilitación.

¹⁰²³ Según el texto, debía continuarse con el procedimiento general, es decir, “el principio de base del Tratado es que la adopción de los actos de ejecución corresponde a los Estados miembros (artículos 10 del TCE). Cuando es necesaria una ejecución por parte de la Unión, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, el procedimiento seguiría siendo el siguiente: adopción por la Comisión (la regla), con o sin mecanismos de control por parte de los Estados miembros (comitología) o por el Consejo (la excepción), cuando éste ejerce funciones ejecutivas. Se estudió en el Grupo la idea de introducir en el tratado la posibilidad de conferir a autoridades de regulación la adopción de determinados actos de ejecución. No obstante, el Grupo estimaba “que si se decidiera la creación de una nueva categoría de actos delegados, podría preverse aligerar algunos procedimientos de comitología (tal vez modificando o suprimiendo el procedimiento de comité de reglamentación que implica un *call back* o sistema de retorno). Con todo hay que señalar que su posible modificación no depende directamente del tratado sino del Derecho derivado, concretamente de la Decisión sobre los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, adoptada sobre la base del artículo 202 del TCE. En consecuencia, esta cuestión supera el mandato del Grupo de trabajo”.

¹⁰²⁴ COM (2002) 728 final, Para la Unión Europea: paz, libertad, solidaridad - Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional.

debía tener por objeto, por una parte, “suprimir la competencia de ejecución del Consejo y, por otra, introducir en el Tratado la noción de delegación legislativa”. Esta delegación se ejercería dentro de los límites y las condiciones previstos en el acto de base. A tal efecto, la Comisión había propuesto explícitamente que “el Consejo y el Parlamento Europeo dispongan, en el marco de la delegación legislativa, del poder de oponerse a un texto propuesto por la Comisión (revocación)”. Esta última debería bien renunciar a dicho texto, modificarlo o presentar una propuesta legislativa¹⁰²⁵.

Simplificación y ejecución normativa en el Proyecto de Constitución para Europa

El 29 de octubre del 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE firmaron en Roma el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa¹⁰²⁶. Como bien es sabido, el Estado español fue el primer miembro que celebró un referéndum sobre la Constitución Europea (20 febrero 2005), pero, poco después, en mayo, los electores franceses votan “no” a la ratificación del Tratado Constitucional, algo que repiten en junio los ciudadanos neerlandeses.

La fallida Constitución reforzaba los poderes de las instituciones europeas y realizaba modificaciones importantes en la distribución de competencias y en varias políticas europeas¹⁰²⁷. Contaba con cuatro partes (448 artículos), dos anexos y 36 protocolos. La primera parte, establecía las disposiciones fundamentales sobre los objetivos, las competencias, las instituciones y los órganos, la vida democrática y las finanzas de la Unión, junto con las normas de pertenencia a esta. La segunda, introducía la Carta de los Derechos Fundamentales. La tercera regulaba las políticas interiores y exteriores y funcionamiento de la Unión y, por último, la cuarta establecía una serie de disposiciones generales y finales.

El Título V, de la Parte I, del proyecto de Tratado Constitucional sobre el ejercicio de las competencias de la Unión tenía su origen en las aportaciones del grupo de trabajo de

¹⁰²⁵ Véase COM/2002/0719 final.

¹⁰²⁶ Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, presentado en la reunión del Consejo Europeo de Salónica el 20.6.2003, artículos I-35 y I-36. Versión consolidada del proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, publicada en el DO C 130 de 16.12.2004, p. 1-465.

¹⁰²⁷ La Comisión Europea conserva sus funciones tradicionales (artículo I-26): promoverá el interés general de la Unión, velará por que se aplique el Derecho comunitario y ejercerá funciones de coordinación, ejecución y gestión.

simplificación. En su artículo I-34 señalaba que los actos legislativos de la Unión serían divididos en legislativos y no legislativos. Los actos legislativos comprendían la *Ley europea* y la *Ley marco europea* y los actos no legislativos el Reglamento europeo, la Decisión europea y las recomendaciones y dictámenes. La *ley europea* era un acto legislativo de alcance general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, es decir, una definición idéntica a la efectuada por el artículo 259 del TCE del “*Reglamento*”. La *ley marco europea* se definía como un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios, es decir, supuestamente el equivalente a la actual “*Directiva*”. Pero el cambio era más profundo de lo que parece, ya que Ley y Ley marco no sólo sustituyen en su nomenclatura a los Reglamento y Directiva respectivamente. Las decisiones marco adoptadas en el ámbito de la política de justicia e interior comunes (JAI) se integraban en el concepto de Ley marco, y las decisiones JAI, en el de Ley europea. Esto suponía un cambio bastante considerable, ya que las decisiones marco y las decisiones JAI no tenían efecto directo. En este sentido se producía un gran avance en la comunitarización de este pilar. Por último, se suprimían los convenios entre Estados miembros previstos en el artículo 34 d) del TUE, la Convención consideró (y así figuraba en el proyecto) que la mayoría de ellos nunca habían entrado en vigor y los que lo habían hecho habían acabado siendo sustituidos por *Reglamentos*.

En lo que respecta a actos no legislativos, el artículo I-35 del proyecto constitucional, enumeraba *decisiones europeas*, *reglamentos europeos*, así como *recomendaciones* y *dictámenes*. Las dos primeras eran vinculantes, mientras que las otras dos no. La decisión europea era un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos y cuando designara destinatarios, sólo sería obligatoria para éstos. Sustituía, en parte, a la “*Decisión*”, y sólo en parte, porque la *Decisión* es un rango que puede ser legislativo (con intervención parlamentaria), y esa característica desaparecía. No es casualidad que fuera la *Decisión europea* el acto jurídico que más se va a emplear en el ámbito de la “comunitarizada” política exterior y de defensa común¹⁰²⁸, en la cual permanecía la unanimidad en el Consejo con una escasísima intervención del Parlamento Europeo.

¹⁰²⁸ Lo positivo era que “acción común”, “posición común” (PESC) y “estrategia común”, se englobaban en este nuevo concepto de Decisión europea. La simplificación era notable.

El *Reglamento europeo*, era un acto no legislativo “de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones” que “podrá bien ser obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, o bien obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios”. Por lo tanto, el Reglamento europeo incluía la noción de *Ley* y *Ley marco* (obligatorio y directamente aplicable, o no, según se establezca) pero sólo para los actos de ejecución normativa. No olvidemos que el *Reglamento europeo* previsto en el proyecto de Constitución no era legislativo, es decir, no era precedido de ningún procedimiento legislativo.

Por último, las *recomendaciones* y *dictámenes* se mantenían intactas. Eran actos no obligatorios, aunque se perdía la oportunidad de definirlos para así hacer un uso más concreto de una o de otra. Respecto a los actos atípicos mencionados anteriormente (actos no establecidos en los Tratados pero empleados por el legislador como resoluciones, conclusiones etc.), el grupo de trabajo de la Convención solicitó que el Tratado incluyese la regla de que el legislador (Parlamento/Consejo) se abstendría de adoptar actos atípicos en un tema cuando se le hubieran presentado propuestas o iniciativas legislativas sobre el mismo tema, puesto que “puede dar la impresión errónea de que la Unión legisla mediante la adopción de instrumentos atípicos”. Una vez más la propuesta de la Convención se vio plasmada en el proyecto de Constitución, concretamente en el segundo apartado del artículo I-33.

En resumen, según el proyecto constitucional, los actos jurídicos se dividen en legislativos (*Ley* y *Ley Marco*) y no legislativos (*Reglamento* y *Decisión*), además de las recomendaciones y dictámenes. Lo que el proyecto no abordaba era la sustitución de la denominación o, dicho de otra manera, la equivalencia entre los actos jurídicos existentes desde el Tratado de Roma y los creados por la Constitución. En aquel momento, un reglamento podía ser tanto de carácter legislativo como un acto de ejecución, es decir, en algunos casos los reglamentos se reconvertirán en *Leyes* y en otros, cuando por ejemplo fueran actos de ejecución dictados por la Comisión Europea, mantendrían, según el proyecto constitucional, la misma denominación de *Reglamento*. Lo mismo con las directivas.

No era tan sencillo como establecer que las Directivas pasaban a denominarse *Leyes Marco*, puesto que si se trataba de directivas dictadas por la Comisión como acto ejecutivo, pasarían a

denominarse Reglamento, según el proyecto de Constitución. Pongamos como ejemplo la Directiva 2005/4/CE, de 19 de enero, sobre muestras y análisis de determinados productos. Esta Directiva fue aprobada por la Comisión en virtud de la habilitación otorgada por el Consejo, es decir, era un acto de ejecución no legislativo. Por tanto, según el texto constitucional, esta “directiva” pasaría a ser un reglamento europeo. De haber prosperado la iniciativa, imaginemos lo complejo que hubiera resultado la conversión de rangos legislativos en el ámbito de justicia e interior común o que equivalencia se podría encontrar en las decisiones comunitarias de carácter legislativo.



Tabla 6. Propuesta de simplificación de actos jurídicos según el proyecto de Constitución Europea. Fuente, Comisión Europea.

Todo lo anterior nos lleva al tema de las competencias de ejecución normativa. Ya sabemos que en el momento de esta propuesta. En virtud del artículo 202 del TCE el Consejo atribuía a la Comisión las competencias de ejecución, o podía reservarse en casos específicos, dichas competencias. Tanto los actos legislativos como los de ejecución compartían los mismos actos jurídicos (reglamento, directiva ...). La Constitución terminaba con esa confusión, al establecer una distinción nítida entre actos legislativos (artículo I-34) y no legislativos (artículo I-35). Las leyes y leyes marco serían exclusivamente legislativas y las decisiones y reglamentos serían actos de ejecución. En el caso de las competencias delegadas, la situación

se aclaraba bastante con la redacción del artículo I-36. Según el texto constitucional, sólo mediante leyes o leyes marco se podría delegar en la Comisión “los poderes para adoptar reglamentos europeos delegados que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de la ley o ley marco”¹⁰²⁹.

La Constitución establecía una jerarquía clara de actos jurídicos. Serían actos legislativos (leyes y leyes marco), actos delegados (reglamentos delegados) y actos de ejecución (reglamentos o decisiones de ejecución). Según la Convención los actos legislativos eran aquellos adoptados sobre la base del tratado y que contenían elementos esenciales de un ámbito determinado. Los actos delegados eran aquellos que desarrollaban con detalle o modificaban un acto legislativo determinado siempre dentro del marco de una habilitación definida por el legislador. Por último, tanto los actos legislativos como los delegados podían requerir el acompañamiento de una ejecución normativa posterior, también prevista y detallada en una norma anterior (según el artículo I-37 correspondía a los Estados miembros, salvo cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución, en cuyo caso “éstos” conferirán competencias de ejecución a la Comisión o al Consejo¹⁰³⁰). El Tratado de Lisboa, estuvo fuertemente influenciado por este intento de simplificación de los actos jurídicos, así como por la introducción de delegación y ejecución normativa de una manera más nítida, como veremos más adelante.

Ampliaciones de 2004 y 2007 y su impacto en la composición de los comités

¹⁰²⁹ Según este artículo sería el legislador quien decidiría en cada caso si procede o no recurrir a una delegación, fijar los límites de la misma (alcance, objetivos y contenido) y establecer los mecanismos de control pertinentes. Únicamente se podría delegar en la Comisión y se puede decidir delegar aspectos técnicos. Por supuesto, los elementos fundamentales de la materia tratada “deberán regularse obligatoriamente mediante acto legislativo”. De esta manera, en opinión del grupo de trabajo “Simplificación” el legislador podrá “concentrarse en los aspectos fundamentales, evitando que la ley y la ley de bases sean demasiado detalladas (véase documento de la Convención CONV 571/03, de 26 de febrero).

¹⁰³⁰ Este artículo fija como regla general que los actos de la Unión los ejecutan los Estados miembros (algo que ya está reflejado en el artículo 9 del mismo proyecto constitucional). Pero, como toda regla general, tiene su excepción, y gracias a ella será la Comisión la que ostente el ejercicio de competencias de ejecución cuando exista “la necesidad de que haya condiciones uniformes de ejecución”. El artículo 37 también establece la base jurídica para la adopción de las normas de control de las competencias de ejecución cuando las ejerza la Comisión, y con esto se refiere en concreto a la comitología.

Debe recordarse que el Consejo Europeo de Copenhague concretizó en junio de 1993 en los "Criterios de Copenhague" los requisitos a cumplir por los países candidatos a la adhesión. Éstos exigen de los países que desean adherirse¹⁰³¹:

- Como criterio político: estabilidad institucional como garantía de un régimen basado en la democracia y el Estado de Derecho, del respeto de los derechos humanos y de las minorías así como de la protección de estas últimas.
- Como criterio económico: una economía de mercado viable y capaz de resistir la presión de la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la UE.
- Como criterio del "acervo": la capacidad de asumir todas las obligaciones y metas que se derivan de la adhesión, es decir, todo el derecho de la UE (el "acervo comunitario"), y la adhesión a los objetivos de la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria.

Otro criterio importante tanto para la propia Unión como para los candidatos a la adhesión fue la capacidad de la UE de incorporar nuevos miembros, es decir, "que la Unión esté preparada para admitir nuevos miembros manteniendo el ritmo de integración". Esta capacidad de absorción de la UE adquirió cada vez mayor importancia en vista del creciente número de Estados miembros. El Consejo Europeo de Luxemburgo afirmó en diciembre de 1997 que el respeto de los criterios políticos de Copenhague constituía una condición previa para el inicio de las negociaciones, en tanto que los criterios económicos así como la capacidad para asumir las obligaciones derivadas de la adhesión (criterio del "acervo") han de apreciarse con una perspectiva de futuro y de una manera dinámica.

Poco después de la celebración del Consejo Europeo de Copenhague la mayor parte de los países del este europeo solicitan su entrada en la Unión¹⁰³². El reto que se afrontaba era enorme. No por la población total que suponían (unos 75 millones de habitantes) pero sí porque suponía sumar otros 10 Estados a los 15 existentes. El Consejo Europeo volvió a reunirse en la capital danesa en diciembre del 2002 para invitar formalmente a dichos países a

¹⁰³¹ Véase Federal Foreign Office (Auswärtige Amt)

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/es/Europa/Erweiterung/KopenhagenerKriterien.html>

¹⁰³² El 15 de enero del 2000 se celebran en Bruselas, las conferencias ministeriales intergubernamentales para la negociación de la adhesión de Malta, Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria, donde se les recordó la importancia de los siguientes aspectos:

- la transposición y aplicación del acervo comunitario.
- el buen funcionamiento del mercado interior y de las políticas de la UE, especialmente en materia de agricultura, justicia y asuntos de interior y medio ambiente.
- la alineación con la UE en las relaciones con terceros países y organizaciones internacionales.

adherirse a partir del 1 de mayo del 2004¹⁰³³. Bulgaria y Rumanía se convirtieron en candidatos en 1995. El proceso se dilató más para estos dos países que para los otros diez restantes, pero finalmente se adhirieron a la UE el 1 de enero de 2007¹⁰³⁴, elevándose así el número de países miembros a veintisiete.

En cuanto al ámbito de la comitología, en los preparativos para la ampliación se incluyó la participación de representantes de los países candidatos como observadores en los comités de comitología, en casos concretos. Según lo establecido en la “Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la participación de los países candidatos en los programas, agencias y comités comunitarios”¹⁰³⁵. Este informe se escribió sobre el mandato fijado en las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 en las cuales se establecía que los países candidatos “deberían poder participar, en calidad de **“observadores”** y para los aspectos que les afectaran, en los comités encargados del seguimiento de los programas a los que contribuyen financieramente, con arreglo a modalidades concretas y adaptadas a cada caso”. La Comisión propuso en su Comunicación (y posteriormente así se hizo) que estos países participaran como observadores en los Comités de los programas durante la ejecución, “pero con una modificación de los reglamentos internos de los Comités”.

Para los programas que se crearan posteriormente a 1999, fecha de esta Comunicación, la Comisión proponía que la participación de los Estados candidatos se regulara en las decisiones-marco. En general la Comisión marcó una serie de términos en los que estos países debían de participar: en primer lugar, no era aconsejable que se asociaran a un “mecanismo de toma de decisiones” cuando aún no eran miembros, por lo tanto debían obtener un estatuto de observador. En segundo lugar, la participación de estos países no debía tener el objetivo discutir o elaborar propuestas, sino más bien debía considerarse un periodo de aprendizaje para la futura correcta aplicación del acervo. En tercer, y último lugar, la participación sería conveniente tanto en los comités de comitología, como en los grupos de trabajo de carácter informal.

¹⁰³³ Adhesión de la República Checa, de Estonia, de Chipre, de Letonia, de Lituania, de Hungría, de Malta, de Polonia, de Eslovenia y de Eslovaquia (Tratado de Atenas, 2003). Diario Oficial n° L 236 de 23 septiembre 2003.

¹⁰³⁴ Documentos relativos a la adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea (Tratado de Luxemburgo, 2005). Diario Oficial n° L 157 de 21 junio 2005.

¹⁰³⁵ COM (1999) 710 final, de 20 diciembre.

Cuando se concluyeron las negociaciones para la adhesión en la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2002, los Estados miembros y los diez Estados en fase de adhesión acordaron establecer un procedimiento de información y consulta para el periodo provisional (hasta la fecha de la adhesión, el 1 de mayo de 2004), completado por la participación como **observadores activos** de estos últimos países en la mayoría de las instituciones y organismos de la UE desde el momento de la firma del Tratado de Adhesión¹⁰³⁶. Tanto el Consejo como la Comisión adoptaron, para sus respectivos ámbitos de responsabilidad, algunas modalidades internas de aplicación. De acuerdo con las modalidades de la Comisión, los Estados en fase de adhesión tenían un «estatuto de observador activo» y, por tanto, debían ser invitados a todas las reuniones de los comités de comitología y a muchos grupos de trabajo presididos por la Comisión¹⁰³⁷. En tales reuniones podían expresar su opinión sobre las cuestiones debatidas, pero no podían participar en las votaciones sobre los proyectos de medidas de ejecución. Para los otros tres países candidatos en aquel momento (Bulgaria, Rumanía y Turquía¹⁰³⁸), la participación seguía organizándose sobre la base de la «Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la participación de los países candidatos en los programas, agencias y comités comunitarios», antes citada¹⁰³⁹.

En resumen, la Comisión preparó de manera muy previsoramente el impacto que el aumento considerable de Estados miembros tendría sobre la composición de los comités. Por ello, estableció un proceso en dos fases. Mientras fueran países candidatos, se aplicaría el estatuto de observador fijado en la Comunicación de 1999. En segundo lugar, en el ínterin entre la firma del Tratado de Adhesión y su entrada en vigor, se les aplicaría el estatuto de “observador activo”. Ese modelo se repitió para Bulgaria y Rumanía, y es el que se aplicará en sucesivas ampliaciones¹⁰⁴⁰. Una vez más, la comitología no fue objeto de negociación

¹⁰³⁶ “Hacia una Unión Europea Ampliada”, Informe de la Comisión sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de adhesión (COM (2002) 700, véase punto 3.3, pág. 27)

¹⁰³⁷ Decisión C(2003) 341 de la Comisión de 25.2.2003 (no publicada).

¹⁰³⁸ Mediante Decisión de la Comisión de 23 de marzo de 2005 – C (2005)874 (artículo 7), se siguió para Bulgaria y Rumanía el mismo proceso establecido por la Decisión (2003) 341, citada. Desde el 26 de abril del 2005 adquirieron la condición de “observadores activos y participaron en las reuniones de los comités.

¹⁰³⁹ Durante el 2001 representantes de los países candidatos participaron como observadores en 40 comités de los 247 existentes (Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités durante el año 2001 [COM(2002) 733 final]). En 2002, antes de la aplicación del estatuto de observador activo a los diez países en fase de adhesión, los entonces diez países candidatos participaron como representantes en alrededor de 50 comités, del total de 257 (Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités durante el año 2002 [COM(2003) 530 final]). Durante 2003 los diez Estados adherentes estuvieron representados aproximadamente en 186 del total de 256 comités (Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités durante el año 2003 [COM(2004) 860]).

¹⁰⁴⁰ Véase “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Preparar la participación de los países de los Balcanes occidentales en las agencias y los programas comunitarios [COM (2003) 0748]”. La Comisión recordaba en el Informe de la Comisión sobre la labor desarrollada por los Comités durante el año

directa, pero el impacto fue considerable. A partir del 1 de enero del 2004 los comités se ampliaron a 25 miembros y dos más a partir del 1 de enero del 2007. La Comisión minimizó este impacto y declaró que se había producido con “total normalidad”¹⁰⁴¹, en gran medida por la preparación que se había realizado desde la Comunicación de 1999 citada anteriormente.

3.3.2) Segunda etapa 2006-2009: reforma de la Decisión 1999 hasta el Tratado de Lisboa

El Parlamento exige control: reforma de la Decisión de 1999

En el periodo que va desde el año 2000 hasta el 2004, inclusive, el Parlamento sólo ejerció en una única ocasión el “derecho de control” establecido en el artículo 8 de la Decisión de 1999. En el 2000 el Parlamento remitió a la Secretaría General de la Comisión una resolución que contenía observaciones sobre un acto de la Comisión basado en la Directiva 95/46/CE sobre tratamiento de datos personales¹⁰⁴². En aquella ocasión la Comisión consideró que no había traspasado sus funciones, ignoró los comentarios del Parlamento y aprobó finalmente el acto¹⁰⁴³, sin mayores consecuencias. Durante el año 2004 el Parlamento consideró que la Comisión había excedido sus funciones y mediante resolución solicitó a la Comisión que las retirase, si bien, no llegó a recurrir formalmente al artículo 8 de la Decisión de 1999¹⁰⁴⁴. La Comisión reflexionó sobre el acto, y el proyecto fue modificado de acuerdo a la sugerencia del Parlamento y enviado para su aprobación al comité¹⁰⁴⁵.

2005 que “por lo que respecta al resto de los países candidatos, Turquía y Croacia y, desde diciembre de 2005, también la Antigua República Yugoslava de Macedonia, sigue organizándose la participación sobre la base de la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la participación de los países candidatos en programas, agencias y comités comunitarios”.

¹⁰⁴¹ Informe de la Comisión sobre la labor desarrollada por los Comités durante el año 2004 [COM (2005) 554 final], pág. 7.

¹⁰⁴² DO L 281 de 23.11.1995, pág. 31.

¹⁰⁴³ DO L 215 de 25/08/2000, p. 7.

¹⁰⁴⁴ Resolución del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Decisión de la Comisión la propuesta de Reglamento por la que se modifica el Anexo IV del Reglamento (CE) n° 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las encefalopatías espongiformes transmisibles y la alimentación animal (DO C 174E de 14/07/2005, pág. 63). En la misma “Considera que las competencias atribuidas a la Comisión por el artículo 23 del Reglamento (CE) n° 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo no permiten reducir el nivel de protección de la salud pública”.

¹⁰⁴⁵ La postura del Parlamento es definida por Ellen Vos como “*equal footing*” (“50 Years of European Integration, 45 Years of Comitology”, op. cit.).

La situación cambió considerablemente en el 2005. El Parlamento Europeo adoptó dos resoluciones¹⁰⁴⁶ “en las que alegó que la Comisión había excedido las competencias de ejecución conferidas a ella al adoptar medidas específicas de ejecución. Ambas resoluciones se referían al sector del medio ambiente, y en especial a la Directiva 2002/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos (Directiva RoHS) en el ámbito de la política de residuos”¹⁰⁴⁷. La Comisión no cambió de parecer. Respecto a la primera, resolución de 12 de abril de 2005, después de reexaminar el contenido, se concluyó que su adopción era conforme a la Directiva.

Respecto a la segunda, el Parlamento alegaba el artículo 5.5 de la Decisión 1999, es decir, la Comisión se había excedido y debía procederse a una propuesta legislativa en toda regla. La Comisión hizo caso omiso, y envió la propuesta al Consejo, el cual estaba dividido y no pudo alcanzar la mayoría cualificada suficiente para rechazarla. La Comisión ni siquiera justificó ante el Parlamento su decisión “puesto que la resolución... se dirigía al Consejo”¹⁰⁴⁸. El Parlamento llevó el asunto al Tribunal de Justicia, quien anuló parte del anexo de la Decisión 2005/717/CE¹⁰⁴⁹ por considerar que, efectivamente, la Comisión se había extralimitado, pero sin llegar a examinar el asunto desde una perspectiva comitológica¹⁰⁵⁰.

El Parlamento también impugnó la adopción por la Comisión de una Decisión sobre seguridad fronteriza en las Filipinas¹⁰⁵¹. El Tribunal consideró que “la Decisión impugnada persigue un

¹⁰⁴⁶ La primera el 12 de abril de 2005 (B6-0218/2005) y la segunda el 6 de julio de 2005 (B6-0392/2005).

¹⁰⁴⁷ Ver informe sobre los trabajos de los comités en 2005 (COM (2006) 446 final).

¹⁰⁴⁸ COM (2006) 446 final.

¹⁰⁴⁹ DO L 271 de 15/10/2005, p. 48. Véase considerando 7 “El 19 de abril de 2005, la Comisión sometió las medidas previstas en la presente Decisión a votación en el Comité establecido con arreglo al artículo 18 de la Directiva 75/442/CEE sobre residuos. No hubo mayoría cualificada a favor de esas medidas. Así pues, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 18 de la Directiva 75/442/CEE, el 6 de junio de 2005 se presentó al Consejo una propuesta de Decisión del Consejo. Dado que en la fecha de expiración del período establecido en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2002/95/CE el Consejo no había adoptado las medidas propuestas ni manifestado su oposición a ellas con arreglo al artículo 5, apartado 6, de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, la Comisión debe adoptarlas”.

¹⁰⁵⁰ Asunto C-14/06, pt 79, “Habida cuenta de esta conclusión, no procede pronunciarse sobre las imputaciones de extralimitación en el ejercicio de facultades o desviación de poder, invocadas en el marco del primer motivo” Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de abril de 2008. Parlamento Europeo (C-14/06) y Reino de Dinamarca (C-295/06) contra Comisión de las Comunidades Europeas. Directiva 2002/95/CE. Asuntos acumulados C-14/06 y C-295/06”.

¹⁰⁵¹ Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas por la que se aprueba un proyecto relativo a la seguridad de las fronteras en la República de Filipinas cuya financiación se imputó a la línea presupuestaria 19 10 02 del presupuesto general de las Comunidades Europeas (Philippine Border Management Project, nº ASIA/2004/016-924) (no publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea

objetivo en materia de lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional que excede el marco de la política de cooperación al desarrollo perseguido por el Reglamento nº 443/92¹⁰⁵², de modo que la Comisión ha excedido las competencias de ejecución que el Consejo le atribuye en el artículo 15 del citado Reglamento” y anuló la misma¹⁰⁵³. Al tratarse de un acto de base aprobado sólo por el Consejo, el Parlamento no utilizó el “derecho de control”, de hecho, la Comisión dilató lo máximo la transmisión de información (se enviaron preguntas escritas en febrero de 2005 y hasta el 9 de septiembre no recibió el Parlamento una copia del texto impugnado). Esto demuestra el oscurantismo y la falta de transparencia en la que se seguía desarrollando la comitología.

En otro interesante asunto, el Reino Unido solicitaba la anulación del Reglamento 2065/2003 porque consideraba que vulneraba “el artículo 202 CE, tercer guión, porque delega en la Comisión funciones esenciales de aproximación de las legislaciones, pese a que dicho artículo sólo autoriza la delegación de la ejecución”. Al margen de otras consideraciones, la Abogado General Kokott señaló que “en favor de establecer requisitos más estrictos relativos a la delegación aboga el respeto de los derechos de participación del Parlamento, a los que no puede renunciar indebidamente, y el peligro de la elusión de los procedimientos normativos previstos en el Tratado. En contraposición con el procedimiento de comité previsto en el presente asunto (comitología), en el que el Parlamento sólo puede participar en teoría y en un supuesto excepcional, el procedimiento conforme al artículo 95 CE se caracteriza por una mayor transparencia y una legitimidad democrática claramente superior”. En resumen, a la hora de inclinar la balanza entre al artículo 202 y la participación del Parlamento, la Abogado se inclinaba claramente por la segunda, que ofrecía mayor transparencia y legitimidad, es decir, algo de lo que carecía la comitología¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵² Reglamento (CEE) nº 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, DO L 52 de 27/02/1992, p. 1.

¹⁰⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 23 de octubre de 2007. Asunto C-403/05. Para recordar los límites de la ejecución argumentó que “Es preciso recordar, con carácter preliminar, que con arreglo al artículo 7 CE, apartado 1, párrafo segundo, las instituciones de la Comunidad sólo pueden actuar dentro de los límites de las competencias que les atribuye el Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 2001, Parlamento/Consejo, C-93/00, Rec. p. I-10119, apartado 39, y de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión, C-110/03, Rec. p. I-2801, apartado 57).”

¹⁰⁵⁴ Conclusiones de la Abogado General Julianne Kokkot, presentadas el 8 de septiembre del 2004. Asunto C-66/04, Reino Unido contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Ver aps. 49 a 66. La Sentencia no entró a valorar esta cuestión.

En opinión de Bradley Durante el proceso Lamfalussy, la Comisión ofreció varias compensaciones al Parlamento por su pérdida de competencias, puesto que únicamente la legislación básica debería ser aprobada mediante procedimiento legislativo, dejando un amplio margen a los comités encargados de ejecutar: más información y mejor estructurada, reuniones periódicas con comités parlamentarios o ampliación del plazo de control de uno a tres meses (esta extensión del plazo demuestra que el mes de plazo establecido en la Decisión de 1999 era totalmente insuficiente). Lo más importante es que el Parlamento decidió, de común acuerdo con Consejo y Comisión introducir “*sunset clauses*” a todas las propuestas legislativas, es decir, cláusulas de expiración sobre las competencias delegadas en los comités encuadrados en los acuerdos “Lamfalussy”. Según Bradley, este punto fue uno de los más decisivos para que el Consejo aceptara introducir cambios en la Decisión de 1999¹⁰⁵⁵.

Continúa Bradley opinando que la reforma de 2006 está muy influenciada por el contenido de la Constitución europea. Así, por ejemplo, el artículo I-36 establecía la posibilidad de delegar poderes en la Comisión “que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales”. También hubo otros motivos de peso, como por ejemplo, diversos conflictos con el Parlamento, como por ejemplo la Derogación de la Directiva 2000/53/CE, relativa a los vehículos al final de su vida útil¹⁰⁵⁶. Al mismo tiempo surgieron diversos desencuentros entre el Parlamento y la Comisión, que han sido analizados anteriormente¹⁰⁵⁷.

La situación se describe perfectamente en el “Manual de Comitología” que preparó en 2009 el Parlamento. Según el mismo, aunque la Decisión nº 1999/468/CE hacía los procedimientos de comitología más transparentes, no era precisamente ideal desde el punto de vista del Parlamento. En concreto, el derecho del Parlamento (no vinculante para la Comisión) a oponerse a los proyectos de medidas, de conformidad con el «*droit de regard*», solo podía ejercerse cuando el proyecto excedía las competencias de ejecución conferidas a la Comisión por el acto de base; y no cuando el Parlamento no estaba de acuerdo con el contenido de las

¹⁰⁵⁵ Kieran St Clair Bradley, *Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, Deirdre Curtin and Morten Egeberg, “Towards a New Executive Order in Europe?”, Routledge, 2009), pág. 202.

¹⁰⁵⁶ Véase Sección sobre “Unificación de comités: Reglamentos de Armonización”

¹⁰⁵⁷ Véase Sección sobre “Unificación de comités: Reglamentos de Armonización”. Recordemos el Informe de la Comisión sobre la labor desarrollada por los Comités durante el año 2005 (COM 2006 / 446), según el cual “la Comisión comunicó al Parlamento Europeo el resultado de su estudio en una comunicación con fecha de 20 de julio de 2005. En determinados sectores bien definidos, se habían producido un número limitado de anomalías en 50 proyectos de medidas en términos absolutos. Cabe señalar que en 2005 se adoptaron más de 2.000 proyectos de medidas; esto significa que los casos en que se detectaron irregularidades ascendieron a cerca del 1% de los casos en un año...”

medidas propuestas. A su vez, la Decisión no garantizaba la correcta transmisión de documentos, según el Parlamento. Amargamente recordaba que “el hecho de que los textos no fueran transmitidos al Parlamento era el ejemplo más flagrante, pero las comisiones parlamentarias también tuvieron muchas dificultades para establecer el contexto en el que se transmitían los textos, y comprobaron que el plazo de un mes para el ejercicio del derecho de control por parte del Parlamento era demasiado breve”. A todo ello había que sumar, que este proceso no permitía el “control político del contenido de la medida”. Por todo ello, el Parlamento reconocía la escasa utilización del artículo (derecho de control).

El entonces diputado Richard Corbett resumía las críticas del Parlamento: 1) el hecho de que un comité, y no el Parlamento ejerciera el derecho de examinar una propuesta de medida de ejecución; 2) sólo en Consejo intervenía en caso de bloqueo de decisiones; 3) en los comités de reglamentación, sólo el Consejo tiene facultad de bloquear, incluso cuando él mismo sea incapaz de llegar a un acuerdo; 4) el sistema, con cientos de comités era complejo y falto de transparencia¹⁰⁵⁸.

Por todo ello, a pesar de la “relativa” calma en cuanto al ejercicio de derecho de control, el Parlamento reclamó, casi desde el principio, una reforma de la normativa. Durante el debate sobre el seguimiento del Libro Blanco de la Gobernanza que se celebró en el Parlamento Europeo el 5 de junio de 2002, el entonces presidente de la Comisión Europea Romano Prodi, anunció su intención de reformar el “sistema de la comitología” con independencia de posibles reformas del artículo 202 del TCE. El objetivo, reconocía el presidente, era “poner en pie de igualdad las dos ramas de la autoridad legislativa, al menos en las materias objeto de la codecisión, aclarando el ejercicio de las responsabilidades ejecutivas”¹⁰⁵⁹.

Meses más tarde la Comisión lanzaba la propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 1999/468/CE del Consejo por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión¹⁰⁶⁰. La reforma estaba destinada fundamentalmente a la revisión del procedimiento de reglamentación en relación con las medidas de ejecución de carácter general o de aquellas

¹⁰⁵⁸ Richard Corbett, *A perspective from the European Parliament*, en *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, pág. 353.

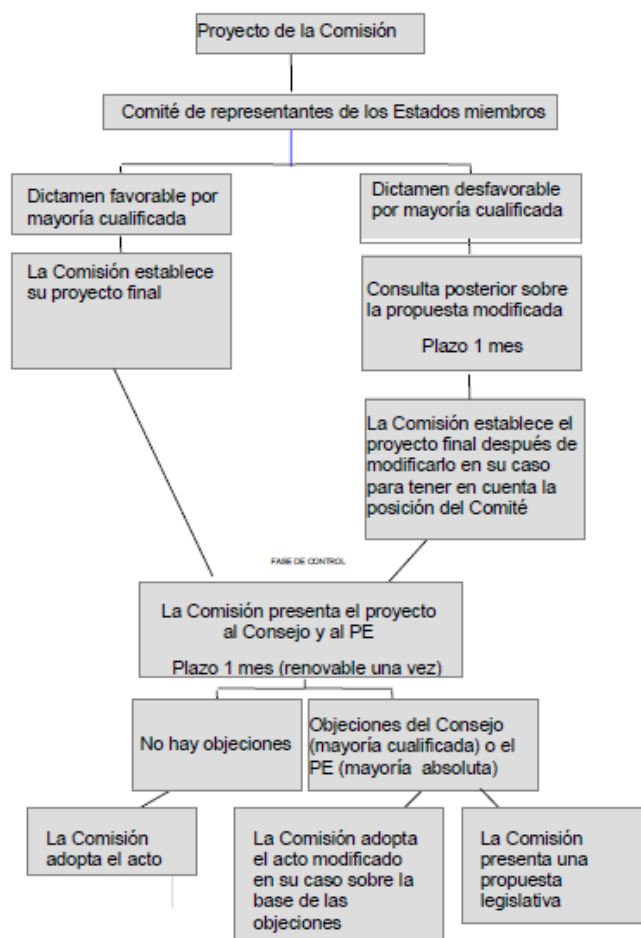
¹⁰⁵⁹ Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (COM (2002) 719 final, adoptado el 11.12.2002).

¹⁰⁶⁰ COM (2002)719, cit.

que modifican determinados aspectos de los actos de base adoptados con arreglo al procedimiento de codecisión (artículo 251 del Tratado). La reforma tenía dos objetivos: el fundamental y declarado, atender la reivindicación histórica del Parlamento y, por otro lado, tratar de establecer unos criterios de elección de procedimiento preceptivos.

El nuevo procedimiento propuesto situaba al Parlamento Europeo y al Consejo en pie de igualdad a la hora de controlar el ejercicio, por parte de la Comisión, las competencias de ejecución¹⁰⁶¹. Para ello, se proponía un nuevo de procedimiento de reglamentación (*Procedimiento de reglamentación revisado*) para las medidas de ejecución de los actos adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251. El procedimiento se dividía en dos fases, la fase “ejecutiva” y la fase “de control”. Esta segunda era la más novedosa. El proyecto se presentaba al Parlamento Europeo y al Consejo para que ejercieran su derecho al control político. Si una de las dos instituciones presentaba objeciones en un plazo de un mes (renovable una vez) -aprobadas por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento o por mayoría cualificada en el Consejo-, la Comisión debía elegir entre dos alternativas: adoptar la medida propuesta, modificada en su caso para tener en cuenta las objeciones formuladas, o presentar una propuesta legislativa que se someterá al procedimiento de codecisión.

¹⁰⁶¹ Durante el debate parlamentario, el ponente Richard Corbett, se quejaba amargamente de lo ninguneado que había estado el Parlamento “Durante tres años hemos logrado pequeñas concesiones. Ahora nos llegan todos y cada uno de los documentos que se envían a un comité de comitología. A partir de 1999 hemos tenido cierto poder para objetar, dentro de un plazo determinado, en el caso de que pensáramos que una medida excedía las competencias que habían sido delegadas. Sin embargo, hasta ahora, nuestras objeciones fundamentales no han recibido respuesta alguna. Con este acuerdo se produce una transformación de la situación: a partir de ahora, el Parlamento podrá decir «no» a cualquier medida ejecutiva de naturaleza cuasilegislativa aprobada por el sistema de comitología, y si decimos que «no», la medida no podrá llevarse a la práctica. La Comisión deberá elaborar una nueva propuesta o plantear una legislación nueva por el procedimiento de codecisión. Eso constituye un inmenso avance para el Parlamento –y no solo para él– en cuanto a la responsabilidad y la transparencia de todo el sistema de la Unión. Esa es la razón por la que este acuerdo es tan importante” ([CRE 05/07/2006 – 15](#)).



Cuadro 8. Propuesta de procedimiento de reglamentación revisado¹⁰⁶².

El 2 de septiembre de 2003, el Parlamento Europeo respaldó globalmente la propuesta de la Comisión¹⁰⁶³, si bien proponiendo una serie de enmiendas técnicas, por lo demás, muy limitadas. El 22 de abril de 2004, la Comisión publicó una propuesta modificada¹⁰⁶⁴, con el fin de integrar en el texto la mayor parte de las enmiendas formuladas por el Parlamento y conferir mayor claridad al nuevo procedimiento. La Comisión estimaba que las competencias ejecutivas iban a sufrir una reorganización merced al Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Ya se ha comentado que dicha Constitución introducía los reglamentos «delegados», actos que podían ser adoptados por la Comisión y que tendrían por objeto completar o modificar determinados elementos «no esenciales» de la legislación comunitaria, bajo el control del Parlamento y el Consejo, quienes podrían revocar la delegación en sí o formular objeciones a un proyecto de reglamento específico¹⁰⁶⁵.

¹⁰⁶² Véase Anexo de COM (2002) 719 final, cit.

¹⁰⁶³ Resolución adoptada el 2 de septiembre de 2003 (P5-TA (2003)0352), basada en el informe de R. Corbett.

¹⁰⁶⁴ COM (2004) 324 final, de 22.4.2004.

¹⁰⁶⁵ Véase COM (2005) 554, Informe de la Comisión sobre la labor desarrollada por los Comités durante el año 2004 {SEC(2005) 1420}

Para llevar adelante la reforma de la Decisión de 1999 se requería la consulta del Parlamento Europeo y la unanimidad en el Consejo. Ya se ha señalado que el Parlamento introdujo unas propuestas de modificación (8 en total), que fueron parcialmente admitidas e incorporadas por la Comisión. Sin embargo, se necesitaba la unanimidad en el Consejo. Ante la dificultad y los escasos pasos que se habían dado desde el 2003, la Presidencia británica del Consejo (segunda mitad de 2005) creó un grupo de “Amigos de la Presidencia” en septiembre de 2005 para discutir esta reforma propuesta. Este grupo se reunía regularmente bajo la Presidencia austriaca del Consejo (primera mitad de 2006).

El Parlamento Europeo otorgó mandato a dos de sus miembros, Joseph Daul (FR/PPE, presidente de la Conferencia de Presidentes de Comités) y Richard Corbett (Reino Unido/PSE, ponente sobre comitología de la comisión de asuntos constitucionales [AFCO]) para que mantuvieran conversaciones con la Presidencia del Consejo y la Comisión. Como resultado de estas negociaciones, las tres instituciones alcanzaron un acuerdo al final de la presidencia austriaca para modificar la Decisión 1999/468/CE del Consejo con el fin de introducir un nuevo “procedimiento regulador con control”. Este nuevo procedimiento se aplicaría a las medidas de ejecución de alcance general que modificaban elementos no esenciales de los actos de base adoptados en virtud del procedimiento de codecisión. El Parlamento Europeo obtenía un derecho de veto sobre el fondo de tales medidas de ejecución, y por tanto mejoraba considerablemente su poder de control sobre los poderes de ejecución conferidos a la Comisión en virtud de los procedimientos de comitología¹⁰⁶⁶.

Pero, además de la excusa principal para la reforma de la Decisión de 1999, es decir, situar al Parlamento en su merecida posición de colegislador, la Comisión intentó, sin éxito, introducir la preceptividad en la elección de los procedimientos para la adopción de las medidas de ejecución de los actos de base adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251. Lo curioso es que no se mencionaba ni en la exposición de motivos de la propuesta ni en los considerandos. Sea como fuere, obtuvo el apoyo del Parlamento, pero no del Consejo. Finalmente la propuesta fue adoptada sin ninguna referencia a los criterios de elección de procedimientos.

¹⁰⁶⁶ Véase COM (2006) 0446 final, Informe de la Comisión sobre la labor desarrollada por los Comités durante el año 2005 {SEC (2006) 1065}.

Tercera reforma de la comitología, un nuevo procedimiento y control efectivo del Parlamento

Por medio de la Decisión 2006/512/CE, de 17 de julio¹⁰⁶⁷, se modifica la Decisión de 1999, y, por ende, se produce la tercera reforma de la comitología. En esta ocasión, el objetivo de la reforma es único, a saber, lograr la plena participación del Parlamento Europeo (“Cuando un acto de base adoptado por el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado...dichas medidas se aprobarán por el procedimiento de reglamentación con control”, según el nuevo artículo 2). De hecho, la reforma incluye un nuevo objetivo, el de “mejorar la información del Parlamento Europeo”. Dicho objetivo es resumido en unos puntos concretos¹⁰⁶⁸:

- la Comisión informará periódicamente al Parlamento acerca de los trabajos de los comités,
- remitirá documentos relacionados con las actividades de éstos y que le informe siempre que remita al Consejo medidas o propuestas de medidas para su adopción,
- se prestará una atención especial a la información del Parlamento Europeo sobre los trabajos de los comités en el marco del procedimiento de reglamentación con control, con el fin de garantizar que el Parlamento pueda tomar una decisión en el plazo fijado

Con este fin, se crea un nuevo procedimiento, el de **reglamentación con control**, mediante la adición de un nuevo artículo 5 bis. La composición del comité, así como la ponderación de votos, idéntica a la de los procedimientos de gestión y reglamentación. La primera diferencia sustancial la encontramos una vez la Comisión ha adoptado el acuerdo. Hasta esta reforma, si el acuerdo era conforme al dictamen del comité, se aprobaba y terminaba el proceso. En esta ocasión, no. Aunque las medidas sean conformes al dictamen, la Comisión deberá presentar “sin demora” el proyecto de medidas al Parlamento y al Consejo, quienes, por mayoría simple o mayoría cualificada, respectivamente, podrían oponerse, eso sí, justificando al mismo tiempo su oposición mediante la indicación de que el proyecto de medidas presentado por la Comisión rebasa las competencias de ejecución previstas en el acto de base, o que dicho proyecto no es compatible con el objetivo o el contenido del acto de base, o no respeta los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad”. Las dos instituciones disponen de un plazo de tres meses para actuar, y en caso de oposición la Comisión no podrá adoptar las

¹⁰⁶⁷ DO L 200 de 22.7.2006, p. 11.

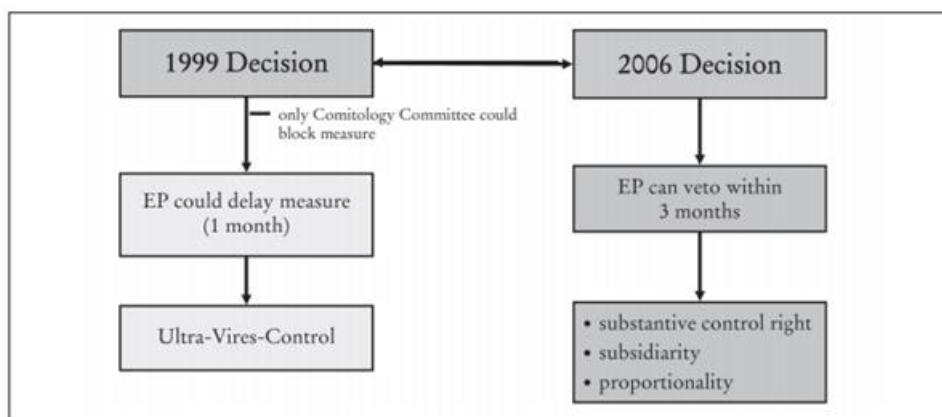
¹⁰⁶⁸ Ver modificación del considerando 10.

medidas. En este caso, el que calla otorga, es decir, si en plazo de tres meses no se han pronunciado, la Comisión podrá adoptar las medidas¹⁰⁶⁹.

El Parlamento (por mayoría de los miembros que lo componen) y el Consejo (por mayoría cualificada) pueden oponerse a la adopción de dicho proyecto¹⁰⁷⁰ (en un plazo de tres meses) por tres motivos distintos:

- La Comisión ha rebasado las competencias de ejecución previstas en el acto de base (equivalente al «*droit de regard*» del Parlamento).
- El proyecto no es compatible con el objetivo o el contenido del acto de base.
- El proyecto no respeta los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad.

Bradley opina que la posibilidad de la que dispone el legislativo de paralizar las medidas de la Comisión, unido al amplio alcance de estos tres criterios, conceden de facto poder de supervisión política al Parlamento y al Consejo¹⁰⁷¹.



Cuadro 9. Comparación entre Decisión 1999 y reforma de 2006¹⁰⁷²

La segunda variante se abre en el supuesto de que el dictamen del comité sea contrario a las medidas propuestas por la Comisión. Deberá informar al Consejo y al Parlamento al mismo tiempo. El Consejo, por su parte, se pronunciará por mayoría cualificada en el plazo de dos

¹⁰⁶⁹ T. Christiansen and B. Vacari, *The 2006 Reform of Comitology*, 3 EIPASCOPE (2006) y Bradley, *Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, op. cit. 837.

¹⁰⁷⁰ Pueden oponerse al proyecto de medida en conjunto. No es posible oponerse sólo a alguna de las disposiciones del proyecto de medida

¹⁰⁷¹ *Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, Kieran St Clair Bradley (Towards a New Executive Order in Europe?, Deirdre Curtin and Morten Egeberg, Routledge, 2009), pág. 209.

¹⁰⁷² Muchna, *The Importance of Comitology for the Decision making Process in the Foodstuffs Sector – Implications of the 2006 Comitology Reform*, Ernährung/Nutrition, vol. 31/NR. 4 2007.

meses. Si está en contra, todo termina. No existen limitaciones en cuanto a los motivos de oposición. Las medidas no se adoptan y la Comisión sólo “podrá presentar al Consejo una propuesta modificada o presentar una propuesta legislativa sobre la base del Tratado”. Si, por el contrario, está a favor de dichas medidas, el Consejo deberá presentar su acuerdo “sin demora” al Parlamento. Asimismo, en caso de ausencia de pronunciamiento del Consejo, la Comisión debe enviar la información al Parlamento.

En cualquier caso, e independientemente de la postura que adopte el Consejo, el Parlamento Europeo, “pronunciándose por mayoría de los miembros que lo componen, en un plazo de cuatro meses¹⁰⁷³ a partir de la transmisión de la propuesta, **podrá oponerse** a la aprobación de las medidas de que se trate, justificando al mismo tiempo su oposición mediante la indicación de que las medidas propuestas rebasan las competencias de ejecución previstas en el acto de base, o que dichas medidas no son compatibles con el objetivo o el contenido del acto de base, o no respetan los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad” (es decir, las descritas anteriormente). Si se pronuncia en contra, las medidas no serán adoptadas. Siendo esta la primera vez que el Parlamento, con independencia de la actividad del Consejo, puede bloquear medidas propuestas por la Comisión.

Los plazos señalados anteriormente podrán modificarse cuando medien “casos excepcionales, debidamente justificados”. Se podrán prorrogar un mes, o, por el contrario, reducir “cuando razones de eficacia lo justifiquen”. Hay que destacar el hecho de que, mientras el Parlamento tiene que justificar y motivar su decisión en caso de oposición, el Consejo tiene las puertas abiertas a oponerse sin limitación de motivo alguno. En supuestos de rechazo, la Comisión puede presentar una nueva propuesta de acto modificada al comité, o, preparar una propuesta legislativa.

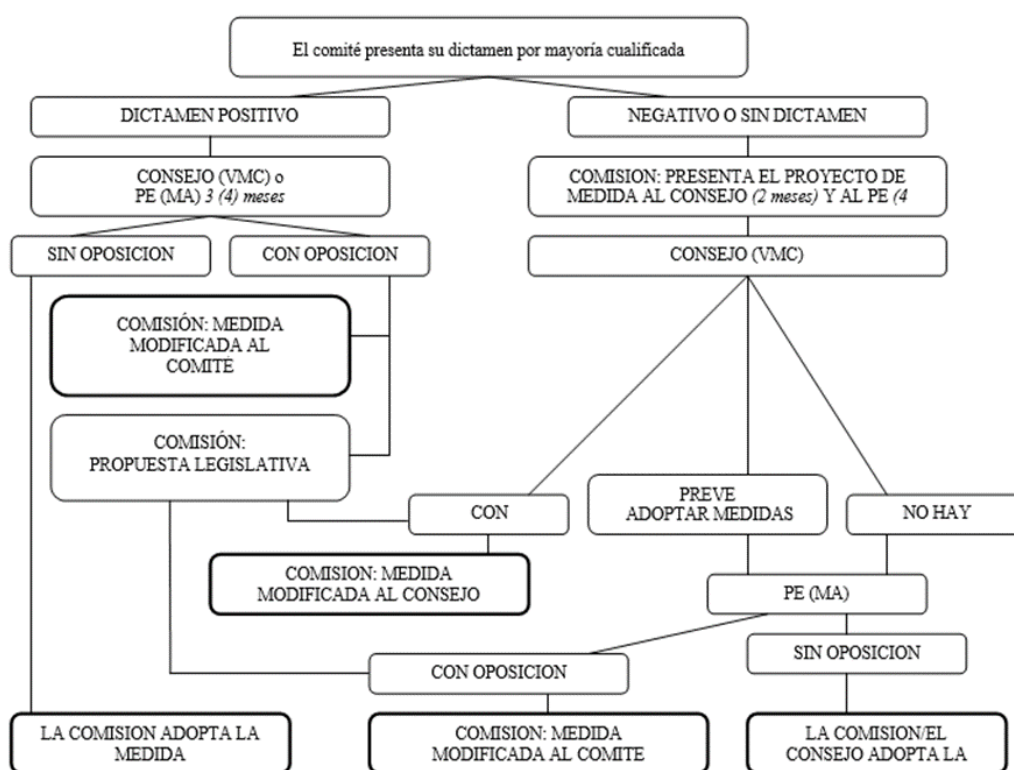
El procedimiento de reglamentación con control también establece otra variante en caso de “urgencia imperiosa¹⁰⁷⁴” y sólo en supuestos donde el dictamen del comité sea favorable a la propuesta de la Comisión. En este caso, las medidas serán “inmediatamente aplicables”, pero,

¹⁰⁷³ Esta fue una de las batallas que se libraron durante las negociaciones y que el Parlamento consiguió ganar, ya que la Comisión proponía un plazo de tres meses. Ver debate parlamentario, Richard Corbett “Hemos obtenido concesiones en cuanto a los límites de tiempo: constituye un importante paso adelante que los tres meses puedan ampliarse a cuatro, sobre todo –como ha señalado la Comisaria Wallström– porque el reloj echa a andar una vez que tenemos el texto en todos los idiomas. Eso nos concederá tiempo suficiente para estudiar estos asuntos”

¹⁰⁷⁴ En ningún momento se definen dichas razones imperiosas, por lo que corresponderá al legislador definir las caso por caso.

deberá comunicar al Consejo y Parlamento. Estos dispondrán de un plazo de un mes a partir de dicha comunicación, para oponerse a dichas medidas (por las mismas mayorías y justificaciones que se han descrito anteriormente). En caso de oposición del Parlamento Europeo o del Consejo, la Comisión derogará las medidas. Sin embargo, “podrá mantener vigentes las medidas con carácter provisional si así lo justifican razones de protección de la salud, de la seguridad o del medio ambiente. En ese caso, deberá presentar sin demora al Comité un proyecto modificado de medidas o una propuesta legislativa sobre la base del Tratado. Las medidas provisionales seguirán vigentes hasta que sean sustituidas por un acto definitivo”¹⁰⁷⁵.

Procedimiento de reglamentación con control



Cuadro 10. Esquema del Procedimiento de Reglamentación con Control¹⁰⁷⁶.

¹⁰⁷⁵ Fuentetaja define este procedimiento como “un complejo y tortuoso procedimiento que la Comisión debe seguir cuando le han sido atribuidas competencias ejecutivas por un acto legislativo (o “acto de base”) aprobado por el legislador (Consejo y Parlamento) conforme al procedimiento legislativo de codecisión del artículo 251. Se encamina, de forma directa, a establecer el equilibrio entre las dos instituciones legislativas (Consejo y Parlamento) en lo que respecta a la fase de ejecución de actos de base adoptados por el procedimiento de codecisión y, de forma indirecta, a clarificar el ejercicio de tareas ejecutivas” (“La Administración Europea”, pág. 143).

¹⁰⁷⁶ Manual de comitología, Parlamento Europeo 2009. Véase también ficha técnica del Ministère de l’Ecologie et du Développement Durable 2007 ; « Point sur les procédures de comitologie ».

Pero, ¿Cuándo se utilizará este novedoso procedimiento? Mediante la adición de un segundo apartado al artículo segundo, se establece que “cuando un acto de base adoptado por el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado disponga la adopción de medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de dicho acto, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales, dichas medidas se aprobarán por el procedimiento de reglamentación con control”. La Comisión denominó a estas medidas “cuasilegislativas”, puesto que modifican formalmente un acto adoptado en codecisión y/o porque complementan el acto de base adoptado en codecisión mediante el establecimiento de un nuevo conjunto de reglas¹⁰⁷⁷. En otras palabras, el término “cuasilegislativo” se utilizó para englobar aquellas medidas de ejecución que eran políticamente más sensibles como el medio ambiente, los servicios financieros o la salud pública¹⁰⁷⁸.

En resumen, el procedimiento se aplicaba cuando:

- el acto de base se adoptara por **codecisión**
- las propuestas de medidas fueran de **alcance general**
- las propuestas de medidas enmendaran **elementos no esenciales** del acto de base, por ejemplo suprimiendo algunos de dichos elementos o complementando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales

Este punto es extremadamente relevante, puesto que significa que **no es optativo, sino obligatorio** cuando las medidas de ejecución tienen las características que se especifican en el citado artículo. Esto supone un gran paso respecto a los criterios de elección, y, sobre todo teniendo en cuenta que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el antaño denominado procedimiento de codecisión se amplía considerablemente. El Parlamento lo recordará en numerosas ocasiones¹⁰⁷⁹. El nuevo procedimiento va mucho más allá que el derecho de control contemplado en el artículo 8 de la Decisión de 1999 (utilizado en una única ocasión

¹⁰⁷⁷ Ver COM (2007) 842 final, sobre la labor desarrollada por los comités durante el año 2006.

¹⁰⁷⁸ Alan Hardcare and Michael Kaeding, *Delegated & Implementing Acts. The new comitology*, EIPA, 2013, pág. 10.

¹⁰⁷⁹ Ver Manual de Comitología, PE 2009: “La decisión respecto a qué tipo de medidas de ejecución se adoptan con cada procedimiento de comitología debe tomarla el legislador y no la Comisión. Si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 2, apartado 2, el PRC es obligatorio. Por lo tanto, la aplicación o no del PRC no debe ser un elemento de negociación política a cambio de otras enmiendas importante”.

desde en el año 2000), el cual se limita a comprobar que la Comisión no va más allá de las competencias de ejecución que le son conferidas. Por primera vez, el Parlamento había conseguido el derecho efectivo a bloquear dichas medidas.

La decisión de elección de un procedimiento debe ir recogida en el acto de base, y obviamente el nuevo procedimiento abrió el camino a fuertes discusiones entre las tres instituciones sobre cuál de ellos utilizar. Para intentar mitigar futuros conflictos, acordaron una “**lista de verificación**” que ayudaría a fijar los supuestos de aplicación del PRC. La “*checklist*” establecía una serie de preguntas: ¿Se trata de una medida de alcance general?¹⁰⁸⁰ ¿Modifica la medida elementos no esenciales (derogando, modificando o añadiendo nuevos)? En caso afirmativo el PRC debía aplicarse. Además, existían dos posibles criterios que ayudarían a identificar el alcance, a saber, ¿Tiene la medida efecto vinculante en aquellos a los que va dirigida? ¿Ayuda la medida a crear un nuevo cuerpo de normas que es adicional al ya existente, sin ser una mera aplicación de lo existente? ¿Dispone la Comisión de un margen de actuación suficiente para añadir estos elementos? Y, por último, ¿existe la posibilidad de que el legislador aprobara la medida mediante un acto por codecisión en vez de delegar en la Comisión? La respuesta afirmativa a este cuestionario daba por sentado que se estaba ante una propuesta que requería el establecimiento del PRC¹⁰⁸¹.

Por último, la modificación desarrolla mínimamente lo referente a la información que la Comisión debe suministrar al Parlamento. Ésta deberá informar regularmente sobre los trabajos de los comités (hasta aquí idéntica redacción) “según las modalidades que garanticen la transparencia del sistema de transmisión y una identificación de la información transmitida y de las distintas etapas del procedimiento”.

El Parlamento reaccionó de una manera sumamente positiva ante esta reforma, como no podía ser de otra manera. Estimó que el nuevo “procedimiento garantiza el control democrático de las medidas de ejecución cuando son de naturaleza “casi legislativa”, poniendo en igualdad de condiciones a los colegisladores, el Parlamento y el Consejo, y poniendo fin, de este modo, a

¹⁰⁸⁰ El Manual hace referencia a la Sentencia Jégo-Quéré C-263/02 [2004] ECR I-3425, ap. 43, según la cual “los artículos 3, letra d), y 5 del Reglamento nº 1162/2001, cuya anulación intenta obtener Jégo-Quéré, están dirigidos en términos abstractos a categorías de personas indeterminadas y se aplican a situaciones objetivamente determinadas. En consecuencia, dichos artículos son, por naturaleza, de alcance general”; see Case C-309/89 Codomiu [1989] ECR I-1853, paragraph 18, and the case-law referred to therein.

¹⁰⁸¹ Citado en el “Manual de Comitología”, Parlamento Europeo 2009.

uno de los aspectos más graves del déficit democrático de la Unión¹⁰⁸²; considerando que la decisión sobre comitología permitirá delegar en la Comisión los aspectos más técnicos de la legislación y su adaptación, garantizando así que el legislador se centre en los aspectos esenciales y en mejorar la calidad de la legislación comunitaria”¹⁰⁸³.

A modo de resumen las diferencias entre la antigua Decisión de 1987 hasta la reforma del 2006 ahora descrita podría resumirse en esta tabla¹⁰⁸⁴:

Comité	Decisión 1987	Decisión 1999	Reforma 2006
Consultivo	La Comisión tendrá en cuenta en la mayor medida posible el dictamen emitido por el Comité	Ídem	Ídem
Gestión	La Comisión adoptará medidas que serán inmediatamente aplicables, salvo dictamen contrario, en cuyo caso:		
	A: El Consejo, por	3 meses	Ídem

¹⁰⁸² Debemos citar al diputado Voggenhuber quien durante un debate parlamentario exclamó “el típico discurso de un funcionario de la Comisión. El problema no es la eficiencia del sistema de comitología, sino su naturaleza no democrática”. Citado en Paolo Ponzano, *Executive and delegated acts: situation after the Lisbon Treaty. Contribution to the Florence Conference on the Lisbon Treaty implementation*, 2010.

¹⁰⁸³ Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de septiembre de 2008, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la adaptación de los actos jurídicos a la nueva decisión sobre comitología (2008/2096(INI)) (DO C 8E de 14.1.2010, p. 22). Refiriéndose a las “cláusulas de suspensión”, es decir, la posibilidad del Parlamento a bloquear el acto de la Comisión, el ponente Richar Corbett señalaba “Con este acuerdo deberíamos estar más tranquilos a la hora de delegar asuntos a la Comisión, porque tendremos dicho control después. Se da la absurda situación en nuestra Unión de que, a veces, disponemos de dos o tres lecturas sobre asuntos tales como la anchura de las ruedas de los tractores, que dentro de cualquier contexto nacional habría sido delegado al Gobierno para que lo resolviera; eso se debe a nuestra reticencia a delegar. Gracias a la garantía de poder controlar lo que delegamos, no existe ninguna razón para que no deleguemos mucho más y con mayor frecuencia. He aquí otra razón para aplaudir este acuerdo” ([CRE 05/07/2006 - 15](#)).

¹⁰⁸⁴ Véase Catherine Moury & Adrienne Héritier, *Shifting competences and changing preferences: the case of delegation to comitology*, *Journal of European Public Policy*, Volume 19, Issue 9, 2012, pages 1316-1335.

	<p>mayoría cualificada, podrá tomar una decisión diferente durante el plazo de un mes</p>		
	<p>B: La Comisión aplazará la aplicación de las medidas al menos durante 3 meses hasta que el Consejo, por mayoría cualificada, pueda ratificar o adoptar medida diferente</p>	Derogado	Ídem
	<p>La Comisión adoptará las medidas previstas cuando sean conformes al dictamen del Comité, si no:</p>	Ídem	Ídem
Reglamentación	<p>“Filet”: si transcurrido un plazo máximo de 3 meses éste no se hubiere pronunciado, la Comisión adoptará las medidas propuestas.</p> <p>Si dentro del plazo el Consejo no se pronuncia, la</p>	<p>Añadido: derecho de información al Parlamento Europeo. Si dentro del plazo máximo de 3 meses el Consejo, por mayoría cualificada, manifiesta que se opone a la propuesta, la Comisión la examinará nuevamente y podrá</p>	Ídem

	Comisión adopta el acto.	modificarla (o no).	
	“Contre-filet”: Si transcurrido un plazo máximo de 3 meses, el Consejo no se pronuncia, la Comisión adoptará las medidas propuestas, excepto en el caso en que el Consejo se haya pronunciado por mayoría simple contra dichas medidas	Derogado	Añadido: <i>Procedimiento de reglamentación con control:</i> Parlamento y Consejo tienen la facultad de bloquear una propuesta de la Comisión

Tabla 7. Cuadro comparativo de Decisiones sobre Comitología.

El Parlamento, legislar mejor y la comitología

Durante la Conferencia de Presidentes de 15 de febrero de 2007 se creó el “grupo de trabajo sobre la reforma parlamentaria”¹⁰⁸⁵. El trabajo de este grupo se organizó en dos partes, siendo la segunda sobre “actividad legislativa y relaciones interinstitucionales”. El 12 de septiembre de ese mismo año se reunieron en el Château Gravenhof y acordaron, entre otros puntos, incluir una serie de propuestas en el ámbito de la comitología¹⁰⁸⁶. El grupo detectó tres puntos donde debían tomarse medidas.

En primer lugar, había que reforzar el conocimiento de la comitología. Había que elaborar un “manual de comitología” que sería repartido entre todos los diputados. El manual debía explicar la comitología de una manera coherente. Igualmente debía describir el derecho de

¹⁰⁸⁵ Working party on Parliamentary Reform, PE 406.309/CPG/GT, 21 May 2008. Ver <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20090326MLT52710/20090326MLT52710.pdf>.

¹⁰⁸⁶ El trabajo concluyó con una visita a Washington DC, donde los expertos visitaron el Congreso y Senado.

control del Parlamento, incluidas las “mejores prácticas”, diferentes modelos y opciones de proceder de las comisiones parlamentarias.

En segundo lugar, debía redactarse un informe de evaluación sobre el funcionamiento de la comitología a la Conferencia de Presidentes, tan pronto como el nuevo acuerdo entre Parlamento y Comisión entrara en vigor.

En tercer y último lugar, mencionaba la "*Responsabilización*" de la coordinación de las cuestiones horizontales y el diálogo con otras instituciones. La Conferencia de Presidentes debería designar los vice-presidentes responsables para la conciliación o el Presidente de la Conferencia de Presidentes de Comisión¹⁰⁸⁷, para asegurar una coordinación global de los asuntos horizontales relacionados con la comitología. Según el grupo, esto enfatizaría la importancia política del asunto, sobre todo después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y podría ser beneficioso en relación con otras instituciones si surgieran problemas.

El primer punto tuvo un resultado casi inmediato, y el marzo del 2009 se aprobaba y se repartía entre todos los diputados el “Manual de Comitología”¹⁰⁸⁸. En una publicación de casi 50 páginas, el manual incluía “buenas prácticas, diversos modelos y opciones para las comisiones parlamentarias, material de referencia y ejemplos prácticos procedentes de la experiencia reciente”, tal y como había sugerido el grupo de trabajo.

Por otro lado, el Parlamento decidió contratar personal para lidiar con el nuevo procedimiento. Estos expertos se reunían en una “red de comitología” coordinada por la unidad de Conciliación y Co-decisión (CODE), existente desde 1993¹⁰⁸⁹. La unidad CODE,

¹⁰⁸⁷ La Conferencia de Presidentes de Comisión es el órgano del Parlamento Europeo que reúne a todos los presidentes de las comisiones parlamentarias permanentes y especiales de la cámara con el fin de coordinar sus actividades parlamentarias y la agenda legislativa. Entre sus miembros la Conferencia de Presidentes de Comisión elige a su presidente. Para ello puede presentar propuestas a la Conferencia de Presidentes (órgano distinto, que reúne a los presidentes de los grupos políticos del Parlamento), y recomendaciones sobre el trabajo de las comisiones parlamentarias y sobre el orden del día de los períodos parciales de sesiones del pleno. Tiene también facultad de consejo en caso de conflicto de competencias entre las distintas comisiones, si bien su resolución definitiva corresponde a la Conferencia de Presidentes; además puede asumir funciones delegadas que le encomienden la Mesa del Parlamento o la Conferencia de Presidentes.

Ver <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/conference-committee-chairs.html>

¹⁰⁸⁸

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200908/20090825ATT59758/20090825ATT59758ES.doc>

¹⁰⁸⁹ Entre sus funciones se encuentra la de “prestar asesoramiento en materia de procedimiento y estrategia sobre las cuestiones «horizontales» que se planteen durante el procedimiento de codecisión, por ejemplo, sobre la

junto con los Servicios Jurídicos, funcionaban como un “help desk” para asuntos horizontales de la comitología, y también para los contactos con las instituciones.

...y ... *un nuevo Acuerdo entre Parlamento y Comisión*

En los capítulos precedentes se ha ido explicando con claridad la lucha histórica que el Parlamento Europeo ha ido manteniendo con el Consejo, y, mayormente con la Comisión, sobre el acceso a la información de los trabajos de los comités. El 3 de junio del 2008¹⁰⁹⁰ los presidentes de estas dos instituciones firmaban un nuevo acuerdo relativo a las modalidades de la aplicación de la Decisión 1999/468/CE, modificada por la Decisión 2006/512/CE. Este Acuerdo es, sin duda alguna, el más completo de cuantos se han firmado. Sustituye formalmente al Acuerdo del 2000, y declara “caducos y sin efectos en lo que les afectan” todos los anteriores, es decir, el Acuerdo Plumb/Delors de 1988, Modus Vivendi de 1994 y Acuerdo Samland/Williamson de 1996¹⁰⁹¹.

El nuevo Acuerdo abarca toda la esfera de la comitología y parte de los actos delegados. Además, por primera vez, incluye apartados en su texto para identificarlos claramente. Respecto a la información del Parlamento no añade nada nuevo. El único matiz relevante es que mientras el art. 7.3 de la Decisión de 1999 menciona la obligación de transmitir “el orden del día” de las reuniones, este acuerdo menciona “los proyectos” de orden del día.

- *Registro*: antes de 31 de marzo de 2008 la Comisión deberá “crear” un registro (ya existía). La novedad consiste en que mediante este acuerdo se determinan varias de las condiciones técnicas que este registro deberá tener. El registro debe...
 - identificar claramente los documentos cubiertos por el mismo procedimiento y cualquier cambio de una medida de ejecución en cada etapa del procedimiento,
 - indicar la etapa del procedimiento y el calendario,

aplicación del artículo 70 y el Código de conducta en las negociaciones de la codecisión, sobre los actos delegados y de ejecución y sobre las cuestiones de comitología”.

Ver http://www.europarl.europa.eu/code/information/mission_es.pdf

¹⁰⁹⁰ DO C 143 de 10.6.2008, p. 1.

¹⁰⁹¹ Recordemos que estos últimos ya habían sido considerado derogados por el Acuerdo del 2000.

- distinguir claramente entre el proyecto de medidas, recibido por el Parlamento Europeo al mismo tiempo que los miembros del comité en virtud de su derecho de información, y el proyecto definitivo tras el dictamen del comité que se envía al Parlamento Europeo,
- identificar claramente toda modificación con respecto a documentos ya enviados al Parlamento Europeo

El registro entró en funcionamiento el 1 de abril de 2008¹⁰⁹² La notificación al Parlamento se hará mediante notificación electrónica “con un enlace al registro”. Pero, hasta que este sistema no esté operativo¹⁰⁹³, los documentos se enviarán “mediante un anexo a un correo electrónico”.

El resto no añade nada nuevo. De acuerdo con la Sentencia *Rothmans*, el Parlamento tiene derecho a recibir información incluso de aquellas medidas cuyo acto de base no haya sido aprobado en codecisión y, además, el Parlamento podrá solicitar no sólo las actas resumidas, sino todas las actas, previo examen individual de la Comisión.

- *Documentos oficiales*: se tramitarán de acuerdo a los procedimientos internos establecidos. El Parlamento puede solicitar el acceso a las actas de las reuniones (hasta entonces no permitido), si bien la Comisión decidiría caso por caso.
- *Resoluciones del Parlamento con arreglo al artículo 8*: recordemos que el Parlamento puede, mediante resolución motivada, manifestar su dictamen contrario a un proyecto de medidas, pero, únicamente cuando considere que se ha ido más allá de lo fijado en el acto de base. El Acuerdo fija el plazo en un mes, desde la fecha de recepción “en las versiones lingüísticas”, si bien también estipula que habrá que establecer “de forma permanente un plazo más corto para determinados tipos de medidas, entre las que destaca “acción exterior, incluida ayuda humanitaria y de emergencia, la protección de la salud y la seguridad, las seguridad del transporte y las excepciones a las normas de contratación pública. También podrán acortarse más los plazos en casos de urgencia, gestión corriente o plazo limitado de validez. En los casos de suma urgencia, sobre todo por razones de salud pública, dicho periodo podrá ser “muy breve”.

¹⁰⁹² <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=es>

¹⁰⁹³ Lo que el Acuerdo denomina como “periodo transitorio”.

En tales casos de urgencia, cuando la Comisión prevea este tipo de medidas, deberá informar con “carácter informal” a la secretaría de la comisión parlamentaria y, más adelante, notificar a la misma “la urgencia de las mismas y los plazos que se aplicarán una vez presentado el proyecto definitivo”.

Los plazos podrán ser negociados (reducidos) mediante acuerdos entre comisarios y presidentes de comisiones parlamentarias.

De todos modos, la Comisión no adquiere ningún compromiso sobre el tratamiento que vayan a dar a dicha resolución. Se limita a copiar el contenido de la Decisión de 1999, es decir, “el comisario competente informará (...) del curso que la Comisión tiene intención de dar a la misma”.

- *Procedimiento de reglamentación con control*: en el procedimiento ordinario, los plazos establecidos en la Decisión de 1999 reformada, empezarán a computar sólo cuando se hayan recibido “todas las versiones lingüísticas”. En el caso del procedimiento abreviado (art. 5 bis apartado b), los plazos empezarán a computar desde la recepción de las versiones lingüísticas enviadas al comité (es decir, sin traducciones) “salvo que la presidencia de la comisión presente objeciones”. En cualquier caso, la Comisión se compromete a enviar dichas versiones “lo antes posible” e incluso a avisar “informalmente” al Parlamento. Este aviso informal es lo que el Parlamento calificó de “sistema de alerta rápida”.
- *Servicios financieros*: la Comisión se compromete a que el funcionario que presida dichos comités informe al Parlamento, previa solicitud y a “responder oralmente o por escrito a cualquier pregunta sobre los debates relativos a proyectos de medidas de ejecución que se hayan sometido a comité”.

Finalmente, la Comisión garantizará que se cumplan los compromisos que contrajo en la sesión plenaria del Parlamento del 5 de febrero de 2002¹⁰⁹⁴ y reiteró en la sesión del

¹⁰⁹⁴ DO C 284 E de 21.11.2002, p. 19. Durante el debate sobre el proceso Lamfalussy, el Presidente de la Comisión señaló que “En líneas generales, en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea la Comisión afirma que sus responsabilidades ejecutivas se tienen que definir mejor y que el Consejo y el Parlamento deberán

31 de marzo de 2004¹⁰⁹⁵ así como los mencionados en los puntos 1 a 7 de la carta de 2 de octubre de 2001¹⁰⁹⁶ del comisario Bolkestein a la presidencia de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo en relación con todo el sector de los servicios financieros (en particular valores, bancos, seguros, pensiones y contabilidad).

- *Calendario de los trabajos parlamentarios*: a la hora de computar plazos, la Comisión deberá tener en cuenta “periodos de vacaciones del Parlamento (invierno, verano y elecciones europeas), con objeto de garantizar que pueda ejercer sus competencias dentro los plazos establecidos”. Tal y como reconocía el Parlamento “los plazos obligan ... a trabajar con eficacia ... Por ejemplo, excepto cuando no se haya previsto una sesión plenaria antes del vencimiento del plazo, el proyecto de resolución debe aprobarse en comisión antes de remitirse al pleno, siguiendo todos los pasos habituales: nombramiento de un ponente, proyecto de informe en todas las versiones lingüísticas, apertura del plazo para la presentación de enmiendas y traducción de las

desempeñar un papel equivalente en la supervisión de la manera en que la Comisión ejerce su mandato. En el Libro Blanco, la Comisión también manifiesta su intención de entablar una reflexión sobre esta cuestión en el marco de la próxima Conferencia Intergubernamental y se declara a favor de la modificación del artículo 202 del Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas”.

¹⁰⁹⁵ DO C 103 E de 29.4.2004, p. 446.

¹⁰⁹⁶ DO C 284 E de 21.11.2002, p. 83. El Comisario Bolkestein prometía muchas cosas: “8. El Parlamento Europeo podrá pronunciarse sobre las medidas técnicas de ejecución en el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción del proyecto definitivo de medidas de ejecución. Si, dentro de dicho plazo, el Parlamento aprueba una resolución porque considera que el proyecto de medidas de ejecución sobrepasa las competencias de ejecución contempladas en el instrumento de base, la Comisión volverá a examinar el proyecto de medidas. Asimismo podría solicitarse que el Comisario competente para asuntos relacionados con los valores mobiliarios, la Presidencia del Consejo y la presidencia de la Comisión de Asuntos económicos y Monetarios se reúnan de manera informal a petición de uno de ellos y dentro de un plazo breve (normalmente en un plazo de 10 a 15 días laborables), con el fin de intentar encontrar las soluciones adecuadas. Yo mismo no tendré inconveniente alguno en reunirme con la presidencia de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios en caso de que surjan dificultades en los procesos de transparencia y consulta.

9. La Comisión respetará plenamente la función del Parlamento Europeo de colegislador junto con el Consejo en el ámbito de los servicios financieros y de los mercados de capital.

B En este contexto, tomo nota del punto de vista que usted expuso en sus comentarios de 19 de septiembre, a saber, que, con arreglo a la Resolución de 23 de marzo 2001 del Consejo Europeo de Estocolmo, y con el fin de encontrar una solución equilibrada para los casos en que, a la luz de los debates mantenidos, se considere que las medidas de ejecución en el ámbito de los mercados de valores mobiliarios son particularmente sensibles, la Comisión debería comprometerse a evitar oponerse a los puntos de vista predominantes que puedan surgir en el Consejo y/o el Parlamento por lo que respecta a la conveniencia de dichas medidas, y que dicho compromiso no constituirá un precedente.

B En ese mismo contexto me permito recordarle que, en la Resolución del Consejo Europeo de Estocolmo, la Comisión acordó tener sumamente en cuenta la posición del Parlamento Europeo. En todos los casos de este tipo intentaremos por todos los medios encontrar una solución equilibrada que satisfaga el interés común. En efecto, únicamente la colaboración armoniosa hará posible el éxito a largo plazo. Si, no obstante, a pesar de haber agotado todas las vías, no se puede encontrar una solución, explicaremos públicamente y por escrito nuestras razones para adoptar la medida de que se trate”.

mismas, votación en comisión, plazos para la sesión plenaria, votación y aprobación en el pleno”¹⁰⁹⁷.

- *Cooperación entre el Parlamento y la Comisión*: ambas instituciones expresan su disponibilidad a prestarse asistencia mutua a fin de garantizar plena cooperación cuando se trate sobre medidas específicas de ejecución. A tal efecto se establecerán con tactos adecuados a escala administrativa.

El Acuerdo, adoptado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, también previó que dentro de la actividad de **actos delegados** la Comisión facilitaría información y documentación completas sobre sus reuniones con los expertos nacionales celebradas durante sus trabajos sobre la preparación y aplicación de la legislación de la Unión”¹⁰⁹⁸. Este acuerdo sigue vigente hasta nuestros días, a pesar de la derogación de la Decisión de 1999¹⁰⁹⁹.

Además del acuerdo, las tres instituciones consensuaron un “texto-tipo” para las disposiciones sobre aplicación el procedimiento de reglamentación con control (PRC), que debería utilizarse siempre que se incluya el PRC en el acto legislativo. El texto-tipo se preparó para facilitar el trabajo interinstitucional, pero no era ni política ni jurídicamente vinculante, y su única finalidad era ayudar a los servicios afectados, por lo que era posible utilizar otras formas de redactado y presentación¹¹⁰⁰. El modelo debía ser completado a modo de cuestionario, que comenzaba con unos considerandos que debían describir los actos y los elementos no esenciales que debía poder modificar, es decir, el alcance (debía haber superado el “*checklist*” que habían acordado las tres instituciones y que ha sido explicado anteriormente). El articulado debía describir el procedimiento estándar a seguir, así como “otros procedimientos”, es decir, posibles extensión y reducción de los plazos. También debía contemplar los supuestos de utilización del procedimiento de urgencia¹¹⁰¹.

¹⁰⁹⁷ Véase “Manual de Comitología” Parlamento Europeo 2009.

¹⁰⁹⁸ En el punto 15 y el anexo I del Acuerdo. Citado en “2009-2014 Vicepresidentes responsables de la conciliación, Informe de actividad, sobre la codecisión y la conciliación 14 julio 2009 – 30 junio 2014 (7ª Legislatura)”, pág. 25.

¹⁰⁹⁹ El acuerdo sobre modalidades de la aplicación de la Decisión 1999/468/CE se cita en el Anexo I del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (DO L 304 de 20/11/2010, p. 47). A su vez, este Acuerdo marco sigue vigente y se volvía a reproducir en el Anexo XIII del Reglamento Interno del Parlamento (7ª Legislatura), publicado en DO L 116 de 5.5.2011, p. 1, y también en el Anexo XIII del Reglamento interno de la 8ª legislatura (no publicado todavía en el Diario Oficial).

¹¹⁰⁰ Ver “Manual de Comitología” Parlamento Europeo 2009, Anexo E.

¹¹⁰¹ En 2011 el Parlamento se mostraba satisfecho con el funcionamiento del sistema: “Observa con satisfacción la mejora en el intercambio de información y documentos relacionados con los actos de ejecución (comitología)

Funcionamiento del control del Parlamento sobre los actos de ejecución

Hemos podido comprobar que se aprobaron diversos acuerdos interinstitucionales como los de Plumb/Delors de 1988, Modus Vivendi de 1994 y Acuerdo Samland/Williamson de 1996, el del 2000 o, el mencionado en el apartado anterior, de 3 de junio de 2008¹¹⁰². Según este último acuerdo interinstitucional, la Comisión estaba obligada a mantener un registro que contuviera “los proyectos de orden del día de las reuniones de los comités, los proyectos de medidas de ejecución de actos de base adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado presentados a los comités, los resultados de las votaciones, las actas resumidas de las reuniones y las listas de las autoridades a que pertenezcan las personas nombradas por los Estados miembros para que los representen”¹¹⁰³. Además, este registro, debía permitir al Parlamento:

- identificar claramente los documentos cubiertos por el mismo procedimiento y cualquier cambio de una medida de ejecución en cada etapa del procedimiento,
- indicar la etapa del procedimiento y el calendario,
- distinguir claramente entre el proyecto de medidas, recibido por el Parlamento Europeo al mismo tiempo que los miembros del comité en virtud de su derecho de información, y el proyecto definitivo tras el dictamen del comité que se envía al Parlamento Europeo,
- identificar claramente toda modificación con respecto a documentos ya enviados al Parlamento Europeo.

y, en particular, el funcionamiento del nuevo procedimiento de reglamentación con control; espera que la transición al nuevo sistema introducido por el Tratado de Lisboa sea fluida y sin demoras innecesarias” (Legislar mejor Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2010 , sobre Legislar mejor – XV Informe anual de la Comisión Europea de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (2009/2142(INI)), DO C 308E de 20.10.2011, p. 66.

¹¹⁰² DO C 143 de 10.6.2008, p. 1.

¹¹⁰³ Véase Technical notes relating the meeting of the Conference of Presidents 12 December 2007, Louise Weiss Building, Room R 1.1, Strasbourg. Narra la negociación que fue llevada a cabo por los diputados Galeote y Corbett. Entre otros puntos que fueron tenidos en cuenta, hay que destacar dos puntos en los que el Parlamento no cedía:

“Timing: in general, Parliament should receive all documents at the same time as the members of the relevant comitology committee”, y,

While receiving automatically, inter alia, agendas and results of comitology proceedings, Parliament may also request access to minutes of such meetings. The Commission will examine each request, on a case by case basis, under the confidentiality rules”.

El Parlamento articuló un procedimiento interno para la correcta recepción de la información proveniente de la Comisión. Por lo pronto, debemos recordar que según la Decisión de 1999, el Parlamento podía emitir resoluciones relacionadas con la comitología de dos maneras, tanto aplicando el artículo 8 (derecho de control) como el artículo 5 bis de la Decisión de 1999 (PRC). Las comisiones parlamentarias se organizaban de distinta manera. Mientras que algunas comisiones tendían a delegar todos los asuntos de comitología en un **único ponente**, otras comisiones seguían un **método más sectorial**, en el que, en función del asunto, existían distintos ponentes para distintas medidas de ejecución (por lo general, el mismo ponente que estuvo a cargo del acto de base legislativo). Finalmente, otras comisiones autorizaban **al presidente** a gestionar la mayoría de los asuntos de comitología¹¹⁰⁴.

De acuerdo con el entonces artículo 81 del Reglamento interno del Parlamento:

- En cuanto la secretaría de una comisión recibe un proyecto de medidas de ejecución, éste se enviará lo más rápidamente posible a todos los diputados del Parlamento que forman la comisión, junto con un plazo breve para que estos reaccionen internamente. El correo electrónico en el que se incluye el proyecto de medidas de ejecución. Además, Cuando se haya aplicado el procedimiento de comisiones asociadas para el acto de base, la comisión competente para el fondo invitará a la otra comisión a emitir su opinión oralmente o por carta.
- El presidente de la comisión competente para el fondo fijará un plazo para que los diputados puedan proponer que la comisión presente objeciones al proyecto de medidas. Cuando la comisión lo estime oportuno, podrá designar un ponente entre sus miembros titulares o suplentes permanentes. Si la comisión tuviere objeciones al proyecto de medidas, presentará una propuesta de resolución contraria a la aprobación del proyecto de medidas en la que se podrán indicar asimismo las modificaciones que deberían introducirse en el proyecto. Si, dentro del plazo aplicable calculado a partir de la fecha de recepción del proyecto de medidas, el Parlamento aprobare dicha resolución, el Presidente solicitará a la Comisión que retire o modifique el proyecto de medidas, o que presente una propuesta con arreglo al procedimiento legislativo pertinente.

¹¹⁰⁴ Ver “Manual de Comitología” Parlamento Europeo 2009, Capítulo III “El Parlamento y las medidas de Ejecución”.

- Si no hubiere un período parcial de sesiones antes de la expiración del plazo, se entenderán delegadas las facultades de respuesta en la comisión competente para el fondo. La respuesta se efectuará en forma de carta dirigida por el presidente de la comisión parlamentaria al miembro responsable de la Comisión y se comunicará a todos los diputados al Parlamento.

En caso de que las medidas se encontraran dentro del ámbito del procedimiento de reglamentación con control (después de la reforma de 2006), existían unas reglas adicionales¹¹⁰⁵:

- el plazo para ejercer el control comenzará cuando se haya presentado el proyecto de medidas al Parlamento en todas las lenguas oficiales, salvo en cuestiones de urgencia que, el plazo para ejercer el control empezará a contar a partir de la fecha de recepción por parte del Parlamento del proyecto definitivo de medidas de ejecución en las versiones lingüísticas presentadas a los miembros del comité.
- el Parlamento, pronunciándose por mayoría de los miembros que lo componen, podrá oponerse a la adopción del proyecto de medidas justificando su oposición con la indicación de que el proyecto de medidas excede de las competencias de ejecución previstas en el acto de base, no es compatible con el objetivo o el contenido de dicho acto, o no respeta los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad
- si el proyecto de medidas se basa en los apartados 5 o 6 del artículo 5 bis de la Decisión 1999/468/CE, que establece plazos breves para la oposición del Parlamento, el presidente de la comisión competente para el fondo podrá presentar una propuesta de resolución contra la aprobación del proyecto de medidas, si la comisión no ha podido reunirse en el plazo previsto

¹¹⁰⁵ Christine Neuhold, *Taming the 'Trojan Horse' of Comitology? Accountability issues of Comitology and the Role of the European Parliament*, ELoP: 3 Apr 2008, pág. 12. Según la autora la entrada en vigor de la reforma de 2006 mejoró la situación del Parlamento, si bien sigue mostrándose crítica con el sistema comitológico al que denomina “caballo de Troya” para el Parlamento. Lo cierto es que en mi experiencia particular, nunca escuché tal expresión, ni crítica generalizada al sistema, como se describe a continuación.

Si uno o varios de los diputados deseaban presentar objeciones al proyecto de medidas de ejecución, debían informar a la secretaría de la comisión. Como consecuencia, ésta última preparaba una nota breve para la siguiente reunión de coordinadores en la que se explicaban los problemas relacionados con el contenido del proyecto de medidas de ejecución. Otra posibilidad consistía en que las secretarías de las comisiones informaran a los coordinadores en una nota breve de todos los proyectos de medidas de ejecución que habían recibido, independientemente de si los diputados hubieran o no presentado objeciones.

Dependía de los coordinadores de grupo en las comisiones el que las medidas de ejecución concretas se debatieran y el que se tomara una decisión respecto al nombramiento de un ponente para dicho asunto. Los coordinadores no podían tomar la decisión de oponerse al proyecto de medidas de ejecución: dependía de toda la comisión y debía expresarse mediante la votación de la propia resolución (o cuando el presidente presentara una resolución en el caso de un procedimiento de urgencia o reducción de los plazos). En estos supuestos el papel de las secretarías de las comisiones parlamentarias era esencial, puesto que asistían al ponente, informaban a los miembros de la comisión pertinente y coordinaban el trabajo con el Servicio Legal (cada comisión disponía de al menos un asistente legal) y la Unidad de Conciliación y Codecisión.

Huelga decir que los plazos establecidos eran sumamente cortos. El plazo de un mes para ejercitar el derecho de control resultaba casi imposible, ya que debía votarse en comisión, antes de pasar a pleno¹¹⁰⁶. El propio “Manual” aprobado por el Parlamento señalaba a los diputados que además, las resoluciones adoptadas por este procedimiento no eran vinculantes para la Comisión quien “nunca quiere que estas resoluciones se aprueben, por lo que el Parlamento debería dejar de lado este instrumento”. El plazo de tres meses para las resoluciones relacionadas con el PRC era también breve y debía llevarse con rapidez”.

A pesar de lo breve de los plazos, la Decisión de 1999 no describía explícitamente ningún procedimiento por el que el Parlamento y el Consejo podían aprobar un proyecto de medidas de ejecución mediante el PRC antes del vencimiento del plazo. No obstante, la experiencia mostró que en algunos casos el miembro de la Comisión responsable podía solicitar al

¹¹⁰⁶ Incluso pudiera pasar que la medida de la Comisión sea trasladada al Parlamento justo después de una sesión plenaria, por lo que es imposible que se cumpliera ese plazo de un mes. Véase Michael Kaeding and Alan Hardacre, *The European Parliament and the future of comitology after Lisbon*, *European Law Journal*, Vol. 19, May 2014, pág. 393.

presidente de la comisión parlamentaria competente una **aprobación informal prematura** de un proyecto de medidas en PRC. Algunas comisiones accedían a enviar una carta indicando que no tienen intención de oponerse a dicho proyecto de medidas en PRC, mientras que otras comisiones se negaban a hacerlo. Estas cartas solamente reflejaban la posición de la comisión, pero no necesariamente la posición del Parlamento (que sólo puede ser aprobada en el pleno). No hay duda de que la aprobación de un proyecto de medidas de ejecución en PRC en dichas circunstancias (es decir, antes del vencimiento del plazo) por parte de la Comisión era “enteramente responsabilidad suya”¹¹⁰⁷.

Por último, en determinados casos no era necesaria la utilización de los procedimientos establecidos en la Decisión de 1999. Por ejemplo, el Parlamento aprobó una resolución, conforme al artículo 108, apartado 5, el 23 de octubre de 2008¹¹⁰⁸, a raíz de una pregunta con solicitud de respuesta oral con debate, a iniciativa de la Comisión LIBE. Esta resolución fue muy crítica con un proyecto de medida de ejecución relativo al uso de escáneres corporales en los aeropuertos. Aunque esta resolución no se inscribía en el ámbito del artículo 81 (que es el canal habitual para que el Parlamento se oponga a un proyecto de medida PRC), la Comisión decidió retirar el proyecto de medida de ejecución, dado el mensaje inequívoco expresado por el Parlamento.

Ejemplo práctico durante el periodo 2007-2009 de control parlamentario de los actos de ejecución

Durante el periodo que va de julio del 2007 hasta julio del 2009 desempeñé el cargo de diputado en el Parlamento Europeo. Estuve adscrito a la Comisión de Educación y Cultura (CEC) y a la de desarrollo, como miembro suplente. En enero del 2008 fui nombrado responsable de los asuntos de comitología de la Comisión parlamentaria a la que estaba adscrito, como se detallará en breve. La información que se va analizar en este apartado está recogida de esta experiencia personal, que aporta a la Tesis una perspectiva práctica. Se

¹¹⁰⁷ Ver “Manual de Comitología”, Parlamento Europeo 2009.

¹¹⁰⁸ “Considera que este proyecto de medida podría exceder las competencias de ejecución previstas en el instrumento de base, ya que las medidas en cuestión no se pueden considerar como meras medidas técnicas relacionadas con la seguridad aérea, sino que tienen un impacto serio sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos” (ap. 2). Medidas de seguridad de la aviación y escáneres corporales. Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de octubre de 2008, sobre el impacto de las medidas de seguridad de la aviación y de los escáneres corporales sobre los derechos humanos, la vida privada, la protección de datos y la dignidad persona. DO C 15E de 21/01/2010, p. 71

realiza de acuerdo a las fases de una investigación etnográfica de acceso al ámbito de investigación, selección de los informantes, recogida de datos durante la estancia en el escenario y el procesamiento de la información recogida¹¹⁰⁹. Todo ello desde la perspectiva personal de haber participado personalmente en el proceso de control parlamentario a los comités de un ámbito concreto (educación y cultura).

Como ha quedado ya señalado, cada Comisión parlamentaria era libre de poder organizar el flujo de información sobre comitología. En el caso de la CEC, el funcionamiento era como sigue¹¹¹⁰:

En noviembre del 2004 los coordinadores¹¹¹¹ del CEC decidieron que la documentación referida a la comitología fuera entregada a la secretaría. El funcionario responsable reenviaría la información al diputado responsable. En materia de cultura, los comités son aquellos responsables de la implementación de programas multi-anales, a saber:

- Media
- Youth in action
- Europe for citizens
- Erasmus Mundus
- Cultura

Se creó un comité para la gestión de cada programa multi-anual. El diputado responsable sería aquel que había sido el ponente durante la aprobación de los mismos durante el procedimiento legislativo. En caso de que dicho diputado hubiera, bien cambiado de comité, bien abandonado el Parlamento, o por cualquier otro motivo no deseara continuar recibiendo esta información, se nombraría a un sustituto. Hay que recordar que tras la Decisión de 1999 el

¹¹⁰⁹ Javier Murillo y Chyntia Martínez, *Investigación etnográfica, Métodos de Investigación Educativa*, Ed. Especial, Universidad Autónoma de Madrid, 2010, pág. 9.

¹¹¹⁰ Respuesta del Jefe de Unidad de la CEC, Stephen Salter, a una pregunta de la Comisión de Coordinadores sobre el funcionamiento de la comitología (Stephen Salter, Head of Unit Committee on Culture & Education).

¹¹¹¹ De acuerdo al Reglamento interno del Parlamento los grupos políticos pueden designar a uno de sus miembros como coordinador en una Comisión Parlamentaria (véase, por ejemplo, el art. 205 del Reglamento de la 8ª Legislatura 2014). Los coordinadores se reúnen una vez al mes, antes o después de la reunión de la Comisión en “pleno”. Sólo está presente un coordinador por grupo (los diputados no adscritos no participan de estas reuniones) y tienen el voto ponderado en función del grupo que representen. Estas reuniones de coordinación son tremendamente importantes, puesto que es en ellas en las que se decide la designación de ponentes, reuniones con la Comisión. Yo participaba en dichas reuniones como coordinador del Grupo Verdes/Alianza Libre Europea.

Parlamento adquirió el “*droit de regard*” sobre los llamados procedimientos de reglamentación, y, posteriormente, tras la modificación de 2006, sobre los procedimientos de reglamentación con control. No obstante, el ámbito de la educación y cultura no están sujetos a estos procedimientos, sino que, por el contrario, los comités mencionados están sujetos al procedimiento de consulta. Por este motivo, las competencias de la CEC eran en el fondo bastante limitadas: podían presentar objeciones sobre el procedimiento, en el plazo de un mes, pero no podía presentar objeciones sobre propuestas individuales.

Así las cosas, todos los miembros de la CEC tienen derecho a acceder a la información sobre comités, si bien, los coordinadores decidieron nombrar un “experto de comitología”, sobre todo, que tuviera en cuenta la posible entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En la reunión de coordinadores que tuvo lugar el 14 de enero del 2008, fui nombrado como responsable de comitología de la CEC.

Al poco, llegó el primer documento sobre comitología, el Informe de la Comisión sobre la labor desarrollada por los comités durante el año 2006¹¹¹². Como coordinador del Grupo Verdes/ALE, solicité realizar un informe de opinión sobre el mismo¹¹¹³. Sacar adelante propuestas de informe no es fácil, y menos, si el diputado forma parte de un grupo político relativamente pequeño, como eran Verdes/ALE¹¹¹⁴ (ya hemos señalado que los diputados no adscritos, ni siquiera pueden acudir a la reunión de coordinadores, con lo cual no pueden nunca ser ponentes de ningún informe). En este caso se trataba de un informe de opinión, es decir, la Comisión competente para asuntos de comitología en el Parlamento Europeo, la de asuntos constitucionales (AFCO), debía elaborar un informe, y luego sumaría los informes de opinión. En general la Conferencia de Presidentes es bastante restrictiva en cuanto a las propuestas de petición de informes, puesto que la sobrecarga de trabajo se haría insoportable. Esta restricción se traslada a los comités, que tienen un número máximo orientativo de informes de iniciativa u opinión que pueden emitir. En este caso, la comisión competente decidió no emitir ningún informe (el Parlamento lleva más de un década sin emitir informes sobre las comunicaciones de los trabajos de los comités). Al no haber informe, el informe de opinión, obviamente, no pudo ser elaborado.

¹¹¹² COM(2007)0842,{SEC(2007)1713}

¹¹¹³ Véase Acta Reunión de los días 21 de enero de 2008, de las 15.00 a las 18.30 horas, y 22 de enero de 2008, de las 9.00 a las 12.30 horas ([CULT_PV\(2008\)0121_1](#)), pág. 7.

¹¹¹⁴ Reparto de escaños en 2008: EPP 288, PES 215, UEN 44, ALDE 104, Verdes/ALE 43, EUL 41, IND/DEM 22 y no inscritos 30.

Sirva lo anterior de botón de muestra de la complejidad del funcionamiento interno del Parlamento. A ello debemos de sumar el sistema de reparto de informes en el seno de la reunión de coordinadores de la CEC. Ya se ha señalado que cada grupo parlamentario disponía de un coordinador. No obstante, el voto era ponderado en función de la representación de cada grupo, es decir, el EPP (Grupo Popular Europeo) y el PES (Grupo Socialista Europeo), y, en menor medida, ALDE (liberales) se repartían el peso en cada votación. Existía una “bolsa” de votos para intentar hacer el reparto un poco más justo (y evitar así que el grupo mayoritario pudiera adjudicarse todos los informes). La “bolsa” consistía en un número determinado de votos que se iban consumiendo cada año. Así, por ejemplo, el EPP podía contar con 200 votos en la bolsa, y cada vez que se adjudicaba un informe “consumía” 5 de ellos. Eso impedía que este grupo se adjudicara todos los informes, pero nada impedía que se adjudicaran lo más relevantes. En el caso de Verdes/ALE la bolsa era cinco veces inferior. En caso de que dos o más coordinadores desearan adjudicarse un informe, y dispusieran de “bolsa”, se procedía a votación, donde, generalmente EPP, PES y ALDE, ya habían llegado a algún acuerdo.

Obviamente, las relaciones personales podían afectar en gran medida una decisión u otra. En el caso de la CEC, la presidenta era Katerina Batzeli, griega y socialista. No obstante, la diputada histórica, que era quien llevaba el peso de dicho comité era, sin duda alguna, la alemana y popular Doris Pack. Cualquier decisión, incluida la elección de expertos sobre comitología, debía de contar con su visto bueno. Al margen de esto, una vez que el coordinador conseguía asignar un informe para su grupo, llegaba la segunda batalla: el reparto de dicho informe entre los diputados de sus grupos. Ya hemos señalado que el número de informes se restringe enormemente, y, muchos diputados tienen “sed” de ser nombrados ponentes, algo nada fácil en grupos pequeños y en comités donde la actividad no es tan frenética como es el caso de la CEC. En el caso del grupo socialista, la presidenta Katerina Batzeli, decidió nombrarse ponente de prácticamente todo lo que conseguía para el grupo socialista, como podremos comprobar en los siguientes párrafos, generando más de una crítica dentro de su partido.

Así las cosas, el comisario de educación, formación y cultura, Ján Figel, propuso a principios de 2008 una reforma de cuatro programas de educación y cultura para los que solicitaba un cambio sustancial en las normas de comitología. Fueron presentados al Parlamento el 26 de

febrero, y se presentaron ante la reunión de coordinadores de la CEC por primera vez el 31 de marzo¹¹¹⁵. La secretaría de la CEC, formada por funcionarios del Parlamento, era la principal defensora de la postura de la Comisión. Durante la reunión se permitió señalar, por un lado, que la postura de la Comisión era la misma que había defendido el Parlamento y, por otro, sugerir directamente que las propuestas “debían” adoptarse sin enmiendas. Incluso ofrecía dos sugerencias: nombrar un ponente o bien, que fuera la propia Secretaría la que redactaría el informe (el Reglamento lo permite, y, por desgracia, es un recurso utilizado de manera notable por muchos diputados).

Sin embargo, tras un corto debate, los coordinadores, tras una votación en la que intenté en vano ser nombrado ponente, decidieron, por mayoría, asignar los cuatro informes al grupo socialista. Sin sorpresas, Katerina Batzeli asumió la ponencia de los cuatro informes. El que se denominó internamente en la CEC “paquete de comitología” consistía en cuatro propuestas:

- [COM \(2008\) 0056](#), Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1719/2006/CE por la que se establece el programa «La juventud en acción» para el período 2007-2013 (Youth in Action programme),
- [COM \(2008\) 0057](#), Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1855/2006/CE por la que se establece el programa Cultura (2007-2013) (Culture programme),
- [COM \(2008\) 0059](#), Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1904/2006/CE por la que se establece el programa «Europa con los ciudadanos» para el período 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa (Europe for Citizens),

¹¹¹⁵ Anunciado en Coordinators’ meeting: Monday 31 March 2008, 17.45 – 18.30 (in camera). No publicado en el Registro. “In the course of their meeting on 26 February, the coordinators agreed to ask the advice of the EP Legal Service on these four proposals. The Legal Service has now provided informal advice to the effect that they present no problems of a legal character. What the Commission proposes, in each case, is to remove the requirement that applications for a large range of small grants must be considered by an advisory committee: such committees are composed of representatives of the Member States and chaired by the Commission. The Member States and the Parliament are both being asked to give up their right to scrutiny for small projects, in the interest of faster, simpler and more proportionate selection procedures. (The EP has consistently called for this). The Commission says that it will issue a declaration undertaking to provide the programme committee and the EP with immediate information on the selection decisions it makes”

- [COM 2008 \(0061\)](#), Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1720/2006/CE por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente (Lifelong Learning).

Las cuatro decisiones que regulaban los programas plurianuales preveían la tramitación de las decisiones de selección entre el procedimiento de gestión y el procedimiento consultivo, mediante el comité correspondiente. Todas ellas establecían claramente el número y el tipo de las decisiones de selección que debían someterse al procedimiento del comité de gestión. Así, por ejemplo, la Decisión 1855/2006 que establecía el Programa Cultura¹¹¹⁶ establecía lo siguiente en su artículo 8:

*2. Las medidas que se mencionan a continuación se adoptarán con arreglo al **procedimiento de gestión** previsto en el artículo 9, apartado 2:*

- a) el plan de trabajo anual, incluidas las prioridades, los criterios de selección y los procedimientos;*
- b) el presupuesto anual y el desglose de los fondos entre las distintas acciones del Programa;*
- c) las medidas de seguimiento y evaluación del Programa;*
- d) la ayuda financiera que proporcione la Comunidad en virtud del artículo 4, apartado 1, letra a), primer guión: importes, duración, reparto y beneficiarios.*

*3. Todas las demás medidas necesarias para la aplicación de la presente Decisión se adoptarán con arreglo al **procedimiento consultivo** previsto en el artículo 9, apartado 3.*

Esto se resume en que los procesos de selección de programas, es decir, los procesos de selección de los cientos de propuestas que se presentaban a las convocatorias anuales de los programas estaban sujetos el procedimiento consultivo. Según argumentaba la Comisión en la exposición de motivos “en efecto, las subvenciones se conceden en gran parte a proyectos que tienen una duración limitada y un ciclo de vida incompatible con largos procedimientos decisorios; y por importes también muy limitados, a organizaciones culturales para sus gastos de funcionamiento. En este caso, la comitología sólo aporta una plusvalía reducida e impone,

¹¹¹⁶ [DO L 372 de 27.12.2006, p. 1.](#)

además, una carga desproporcionada en la administración del programa. Así pues, este acuerdo se basaba en un consenso interinstitucional destinado a simplificar los procedimientos a fin de reducir los plazos de toma de decisión en favor de los potenciales beneficiarios”.

Además, en opinión de la Comisión a esto había que sumar el “derecho de fiscalización” que tenía el Parlamento sobre la ejecución de los actos legislativos adoptados en codecisión. Sumando el plazo de respuesta del comité consultivo, al mes de plazo que según la Decisión de 1999 disponía el Parlamento para fiscalizar las medidas, suponía un “alargar de dos a tres meses el tiempo necesario para su adopción”. La Comisión aportaba más argumentos en contra de la utilización del procedimiento consultivo en estos asuntos. Los candidatos debían esperar excesivamente antes de obtener una decisión relativa a sus propuestas, si bien “los proyectos en cuestión han de ponerse en marcha rápidamente”. El alargamiento del plazo podía suponer un peligro para la viabilidad de numerosos proyectos. Además, estos escollos en lo tocante a los plazos son contrarios al principio de simplicidad y proximidad que orienta la aplicación del programa y tienen, por tanto, una incidencia directa en su eficacia.

Se habían dado pasos para la agilización del procedimiento. Los comités habían aceptado revisar sus reglamentos internos, y los plazos se habían reducido de manera drástica (cinco días), gracias a la utilización del procedimiento escrito. Asimismo, el Parlamento ya había aceptado reducir los plazos de un mes a cinco días. No obstante, la Comisión proponía adoptar “una solución permanente que dé seguridad a los beneficiarios de los programas en lo tocante a los plazos de atribución de sus subvenciones”. La propuesta de la Comisión era suprimir los procedimientos consultivos de los cuatro programas plurianuales (las propuestas se limitaban a suprimir el apartado correspondiente al procedimiento de consulta) y sustituirlo por un acuerdo que firmaría con el Consejo y el Parlamento.

La CEC recordó que “de ninguna manera puede ponerse en duda el valor de la comitología, que garantiza al Parlamento Europeo el «derecho de fiscalización» así como el «derecho de información»”.

Como se ha explicado, la propuesta de la Comisión consistía únicamente en suprimir el apartado correspondiente a la utilización del procedimiento consultivo, sin ningún compromiso de publicación de la información. La ponente, presentó su informe el 21 de mayo, en el cual aceptaba la eliminación del procedimiento consultivo en los cuatro

programas plurianuales, y lo sustituía por una obligación de informar “sin demora”. Durante esa misma semana mantuve reuniones con la ponente, para indicarle que, en mi opinión, debía establecerse un plazo determinado para que la Comisión enviara la información, puesto que el término “sin demora” podía tener una interpretación muy flexible.

Resultó curioso que en cuanto la Secretaría de la CEC estuvo en conocimiento de dichos contactos, contactara conmigo y, en el plazo de 24 horas tenía en mi despacho a un representante de la Secretaría de la CEC (funcionario del Parlamento) y a un jefe de unidad de la Comisión Europea. Empezaron por explicarme el funcionamiento de los procedimientos de comitología (por si no los conocía), y terminaron por recordarme que el Parlamento no podía entrar a valorar las decisiones de concesión de fondos, sino sólo aquellas que se adoptaban mediante el procedimiento de codecisión. No llegaron a sugerir que modificara mis enmiendas, pero el propósito era claro, intentar eliminar el plazo determinado de transmisión de la información al Parlamento.

No obstante, las enmiendas contaron con el apoyo de la ponente, y, lo que es más importante, de la diputada y coordinadora de los populares alemanes Doris Pack, con lo que su adopción en comisión estaba asegurada. Veamos, por ejemplo, el procedimiento relativo al programa “juventud en acción”:

Enmiendas al Proyecto de informe sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1719/2006/CE por la que se establece el programa «La juventud en acción» para el período 2007-2013 (COM(2008)0056 – [C6-0057/2008](#) – 2008/0023(COD))¹¹¹⁷

Enmienda 1 Propuesta de decisión – acto modificativo Considerando 6		Amendment 6 Mikel Irujo Amezaga Proposal for a decision – amending act Recital 6 Decision 1719/2006/EC ¹¹¹⁸
Texto de la Comisión	Enmienda ¹¹¹⁹	Amendment
(6) Se hace necesario, pues, modificar la Decisión nº 1719/2006/CE a fin de permitir una aplicación más rápida y eficaz de las decisiones de selección.	(6) A fin de permitir una aplicación más rápida y eficaz de las decisiones de selección, se hace necesario, pues, sustituir el procedimiento consultivo por la obligación, por parte de la Comisión, de informar sin demora al Parlamento	6. In order to allow selection decisions to be implemented more quickly and efficiently, it is therefore necessary to replace the advisory procedure with an obligation on the Commission to inform the European Parliament and the Member States without delay about

¹¹¹⁷ [http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?relName=PROCEDURE&relValue=2008/0023\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?relName=PROCEDURE&relValue=2008/0023(COD))

¹¹¹⁸ Véase, por ejemplo, enmiendas al informe sobre juventud en acción (COM(2008)0056 – C6-0057/2008 – 2008/0023(COD)) PE407.845v01-00 - AM\728035EN.doc de Mikel Irujo Amezaga [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/cult/amendments/2008/407845/CULT_AM\(2008\)407845_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/cult/amendments/2008/407845/CULT_AM(2008)407845_EN.pdf) . Este tipo de enmiendas

¹¹¹⁹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/cult/projet_rapport/2008/406028/CULT_PR\(2008\)406028_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/cult/projet_rapport/2008/406028/CULT_PR(2008)406028_EN.pdf)

	Europeo y a los Estados miembros sobre las medidas adoptadas para la aplicación de la presente Decisión sin la asistencia de un comité.	measures taken for the implementation of this Decision without the assistance of a committee <u>within the same day or the day after</u> on which the selections decisions take effect¹¹²⁰.
Enmienda 2 Propuesta de decisión – acto modificativo Artículo 1 – punto 1 Decisión nº 1719/2006/CE Artículo 10 – apartado 1 bis (nuevo)		
Texto de la Comisión	Enmienda	
En el artículo 10 de la Decisión nº 1719/2006/CE se inserta el apartado 1 bis siguiente: «1 bis. Cuando la Comisión adopte, en virtud de la presente Decisión, decisiones de atribución de subvención distintas de las contempladas en el apartado 1, tomará estas decisiones sin la asistencia de un comité.».	suprimido	

¹¹²⁰ Las enmiendas en comisión parlamentaria no siempre se traducían a todos los idiomas oficiales de la UE.

<p>Enmienda 3</p> <p>Propuesta de decisión – acto modificativo</p> <p>Artículo 1 – punto 1 bis (nuevo)</p> <p>Decisión nº 1719/2006/CE</p> <p>Artículo 10 – apartado 2</p>		<p>Amendment 7</p> <p>Mikel Irujo Amezaga</p> <p>Proposal for a decision – amending act</p> <p>Article 1 - point 1 a (new)</p> <p>Decision 1719/2006/EC</p> <p>Article 10 – paragraph 2</p>
<p>Texto de la Comisión</p>	<p>Enmienda</p>	
	<p>1 bis. Modifíquese el artículo 10, apartado 2, de la Decisión nº 1719/2006/CE como sigue:</p> <p>«2. La Comisión informará sin demora al comité mencionado en el artículo 9 y al Parlamento Europeo sobre todas las demás decisiones de selección que adopte la Comisión para la aplicación de la presente Decisión. Dicha información incluirá una descripción y un análisis de las solicitudes recibidas, una descripción del procedimiento de evaluación y selección, así como las listas de los proyectos propuestos y de los proyectos</p>	<p>1a. Article 10(2) of Decision No 1719/2006/EC shall read as follows :</p> <p>"2. The Commission shall inform the Committee referred to in Article 9 and the European Parliament, without delay, on all other selection decisions taken by the Commission on the implementation of this Decision, <u>within the same day or the day after on which the selections decisions take effect.</u> This information shall include descriptions and an analysis of the applications received, a description of the</p>

	rechazados en materia de financiación.».	assessment and selection procedure, and lists of the projects proposed for funding and the projects rejected for funding".
Enmienda 4 Propuesta de decisión – acto modificativo Artículo 1 – punto 1 ter (nuevo) Decisión nº 1719/2006/CE Artículo 9 – apartado 3		
Texto de la Comisión	Enmienda	
	1 ter. Se suprime el artículo 9, apartado 3, de la Decisión nº 1719/2006/CE.	
Enmienda 5 Propuesta de decisión – acto modificativo Artículo 1 bis (nuevo)		
Texto de la Comisión	Enmienda	
	Artículo 1 bis La Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el impacto de la presente Decisión a los dieciocho meses de su entrada en vigor	

Antes de la reunión de la CEC el 24 de junio, donde debía votarse el informe, se llegó a un acuerdo a tres bandas, entre Comisión, ponente y yo mismo para, retirar la enmienda relativa al preámbulo 6, y, consensuar la enmienda sobre el plazo determinado (dos días) en el cual debía la Comisión presentar la información, lo cual se traducía en básicamente en aceptar mi propuesta. Tuvimos un intercambio de puntos de vista con la Comisión, en el cual se mostraban, no de acuerdo (entendían que el plazo de uno o dos días podía en ocasiones no ser cumplido, por ejemplo, por un fallo en el Registro¹¹²¹), pero, entendían que legalmente no era objetable. Así las cosas, se adoptó en la CEC. Dichas enmiendas se trasladaron al COREPER¹¹²². El 2 de septiembre de 2008 en Pleno parlamentario, sin enmiendas ni debate¹¹²³.

El Consejo remitió una carta a la ponente el 9 de julio de 2008¹¹²⁴ sobre las cuatro propuestas y el plazo de dos días, en el cual mostraba su conformidad. Dio formalmente luz verde en su reunión del 20-21 de noviembre del 2008¹¹²⁵. La modificación fue publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de ese mismo año, entrando en vigor al día siguiente¹¹²⁶.

¹¹²¹ Mail de 16 junio 2008 de A.T. Head of Unit European Commission - Directorate General for Education and Culture Unit 01 - Political and Interinstitutional Coordination: "As you know, we have no difficulty with the substance of the proposal made by Mr Irujo. Our concern has been to ensure that we did not put something in the legal text which could lead to problems for the decisions themselves, for example undermining their legal validity if for some reason we were unable to comply with the request to transmit the information to the Committee and the parliament (for instance, if there were to be problems with the Comitology Register which we use to transmit this information to the EP). for this reason, we had expressed our preference for a declaration to be made by the Commission giving the same commitment as the legal text.

On the basis of your message, however, we have again consulted our colleagues in the Commission. On the understanding that the decisions will not be endangered if we are prevented by force majeure from complying with the requirement, I can confirm that we can accept Mrs Batzeli's and Mr Irujo's compromise proposal".

¹¹²² Mail de 18 junio de 2008 de S. M., Education and Youth Permanent Representation of the Republic of Slovenia to the EU: "Following the votes in the EP CULT committee on the four programmes on 24 June, the four decisions will be submitted to Coreper (probably last week of June or first week of July) for 'rubber stamping'. Following this, the President of Coreper will send the customary letter to mark the agreement in first reading".

¹¹²³ Véase posición del Parlamento en primera lectura EP-PE_TC1-COD(2008)0023 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TC&reference=P6-TC1-COD-2008-0023&language=ES&format=PDF>

¹¹²⁴ Carta de Philippe Leglise-Costa, président du Comité des représentants permanents (1^{ère} partie). Según la cual « dans ces conditions, je suis maintenant en mesure de vous confirmer qu'au cas où le Parlement européen adopterait les amendements aux propositions en question sur la base de ces reports, le Conseil pourrait, en conformité avec l'article 251 ... adopter les décisions proposées dans leur forme ainsi amendée ».

¹¹²⁵ Véase documento [15737/08](#) sobre 2905^{ème} session du Conseil de l'Union Européenne (Education, Jeunesse et Culture). Véase asimismo documento del Consejo [ST 3680 2008 INIT](#) de 17 de noviembre, en el que se aprueba la propuesta del Parlamento.

¹¹²⁶ Decisión 1349/2008/CE DEL Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 que modifica la Decisión no 1719/2006/CE por la que se establece el programa «La juventud en acción» para el período 2007-2013 (DO L 348 de 24.12.2008, p. 113): "El artículo 10, apartado 2, se sustituye por el texto siguiente: «2. La

A pesar de todo ello, quedaba pendiente la gestión de los programas plurianuales durante el 2008. Por ello, el comisario Figel remitió a la CEC una carta en la cual le solicitaba “renunciar” al “right of scrutiny” en las decisiones aprobadas mediante el procedimiento consultivo. Basaba su carta en que ya existía el procedimiento legal en marcha en el cual el Parlamento aceptaba la eliminación de dicho procedimiento. Sin sorpresa alguna, la Secretaría de la CEC “recomendaba”, después de comentarlo con el servicio legal del Parlamento, aceptar dicha propuesta. La carta nos fue entregada a los coordinadores durante la reunión del 14 de julio del 2008. El 17 de julio trasladé una duda a la Secretaría. Paralelamente, el Parlamento había adoptado un acuerdo con la Comisión sobre las modalidades de ejecución¹¹²⁷ (véase apartado “...y ... un nuevo Acuerdo entre Parlamento y Comisión”). Su apartado 10 establecía lo siguiente:

“10.-El Parlamento y la Comisión están de acuerdo en que resulta adecuado establecer, de forma permanente, un plazo más corto para determinados tipos de medidas de ejecución urgentes sobre las que, en interés de una buena gestión, debe tomarse una decisión en un plazo más corto. Esto se aplica en particular a determinados tipos de medidas relativas a la acción exterior, incluida la ayuda humanitaria y de emergencia, la protección de la salud y la seguridad, la seguridad del transporte y las excepciones a las normas de contratación pública. En un acuerdo entre el comisario y el presidente de la comisión parlamentaria competente se fijarán los tipos de medidas afectadas y los plazos aplicables. Cada una de las partes podrá revocar dicho acuerdo en cualquier momento”.

La educación y la cultura no se mencionaban en absoluto, y por ello preguntaba la CEC si interpretaban que la fórmula “*en particular*” había que entenderlo como una puerta abierta a poder introducir en estos acuerdos materias que no figuraban expresamente. La respuesta de la CEC (apenas 20 minutos después de mi mail) era contundente, efectivamente mi comprensión era correcta, y era válido firmar un acuerdo con la Comisión. De hecho, entendía

Comisión informará al comité mencionado en el artículo 9 y al Parlamento Europeo sobre todas las demás decisiones de selección que adopte para la ejecución de la presente Decisión, **en un plazo de dos días laborables** a partir de la adopción de las decisiones en cuestión. Dicha información incluirá una descripción y un análisis de las solicitudes recibidas, una descripción del procedimiento de evaluación y selección, y las listas tanto de los proyectos propuestos para su financiación como de los proyectos rechazados.».

¹¹²⁷ DO C 143 de 10.6.2008, p. 1.

que lo verdaderamente aplicable era la primera frase del apartado 10, así que no existía impedimento alguno para poder aprobar dicho acuerdo¹¹²⁸.

Además, la comisaria de la sociedad de la información, Vivian Reding, remitió otra misiva a la CEC solicitando, en este caso, no suprimir, pero sí acortar los plazos. La carta, enviada el 27 de junio de 2008, mencionaba que el comité Media (programa plurianual) se iba a reunir los días 27 de junio y 28 de julio. Algunas decisiones sobre concesión de ayudas debían resolverse un calendario de eventos profesionales, por lo que solicitaba el acortamiento de los plazos de escrutinio, 4 de agosto para las decisiones adoptadas el 27 de junio, y 1 de septiembre para las adoptadas el 28 de julio. La Secretaría abogaba por dar el visto bueno a la propuesta, basándose en que así había sido adoptada en años anteriores¹¹²⁹, y así se hizo por parte de la CEC.

El 27 de octubre de ese mismo año, la comisaria Reding solicitó un acuerdo permanente con la CEC para reducir los plazos de escrutinio. Solicité a los coordinadores introducir los siguientes puntos que la Comisión debía incorporar en la información que enviaba al Parlamento, dentro del acuerdo:

- The total amount of funding of the proposal
- Total amount of funding not being used
- Criteria used to admit or reject the proposed projects
- Short explanation of reasons for being admitted or rejected

En esta ocasión, la CEC, reunida los días 4 y 5 de noviembre no admitió mi sugerencia y se limitó a enviar una carta la Comisaria Reding informándole de nuestro visto bueno para reducir los plazos de escrutinio o fiscalización de las decisiones del Comité Media. Se perdió

¹¹²⁸ Mail de 17 julio 2008 J.D., en nombre de la Comisión de Cultura y Educación "Your assumption is correct - "in particular" gives some discretion to add other cases. But in paragraph 10 the first sentence is also relevant to us. It reads: "The EP and the COM agree that it is appropriate to establish a shorter time limit on a permanent basis for some types of urgent implementing measures on which a decision must be taken within a shorter period of time in the interests of sound management" Since most of the decisions under the CULT programmes' advisory procedure concern a rather high number of small amounts, it is desirable in the "interest of sound management" that procedures don't lead to delays and decisions can be taken quickly."

¹¹²⁹ Mrs. REDING has written to the Chair asking for a relaxation of the comitology provisions for the MEDIA 2007 programme during the summer parliamentary recess. On the one hand, what Mrs. Reding proposes would undoubtedly reduce the EP's ability to exercise its right of scrutiny of implementing measures for the programme. On the other hand, the Committee has agreed to similar requests in past years; and the MEDIA programme is well-administered by the Commission and has not been a source of worries to our Committee. Recommendation of the Chair: The Chair will write to Mrs. REDING accepting the arrangements she proposes.

una buena ocasión para garantizar el correcto y, más importante, completo envío de información al Parlamento. Durante el año 2009, año electoral, los Comisarios Figel y Reding no volvieron a sugerir ningún otro cambio en los procedimientos de escrutinio del Parlamento. El primero porque la eliminación del procedimiento consultivo de los programas plurianuales ya descritos, entró en vigor el 25 de diciembre del 2008, y la segunda, porque ya había conseguido el visto bueno del Parlamento para reducir plazos del programa Media.

La Secretaría de la CEC informó en abril del 2009 (la primera semana de mayo se celebraba la última sesión de la legislatura) el funcionamiento del derecho de escrutinio del Parlamento durante el periodo electoral y vacacional. Durante el periodo electoral (7 de mayo al 14 de julio) la Comisión se comprometía a enviar únicamente aquellos dossiers de comitología urgentes. Hasta el 14 de se producía la constitución del nuevo Parlamento, por lo que, la información de seguiría enviando a los ponentes y al experto en comitología. Si alguno se oponía, se informaría a los miembros de la CEC por email. Si los miembros de la CEC expresaban su conformidad con los problemas, se informaría a la Comisión. Esto es claro síntoma de la escasa probabilidad de que esto sucediera. Tratar de informar y reunir la conformidad de cerca de 40 diputados sobre una disputa en una cuestión de comitología durante un periodo electoral es, cuando menos, ciencia ficción. Tras el nombramiento del nuevo Parlamento (23 julio-31 agosto) se abría un periodo provisional en el cual la mesa de la CEC era informada, hasta el nombramiento de ponentes y experto en comitología durante la primera reunión de coordinadores que iba a tener lugar el 2 de septiembre del 2009.

¿Qué ha sido de aquellos programas plurianuales?¿Consiguió la Comisión perpetuar la eliminación del procedimiento consultivo más allá del programa financiero 2007-2013. Vayamos por partes. El programa “Europa para los Ciudadanos” (Decisión 1904/2006/CE), fue derogado por el Reglamento (UE) 390/2014 del Consejo, de 14 de abril de 2014, por el que se establece el programa «Europa para los Ciudadanos» para el período 2014-2020¹¹³⁰. El nuevo reglamento crea un comité, y la ejecución del programa se realizará conforme al procedimiento consultivo (artículo 8), por lo que se ha dado un salto atrás en la gestión del programa. Curiosamente el “comité de Europa para los ciudadanos” no aparece en el Registro de Comitología.

¹¹³⁰ [DO L 115 de 17.4.2014, p. 3](#)

El programa “cultura” (Decisión 1855/2006/CE), fue derogado por el Reglamento (UE) 1295/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece el Programa Europa Creativa (2014 a 2020)¹¹³¹. El artículo 22 del mismo, bajo el epígrafe “ejecución del programa”, obliga a la Comisión a seguir el procedimiento consultivo, de acuerdo al artículo 4 del Reglamento 2011/182. En este caso, también, se ha producido una regresión clara.

Por su parte, los programas “juventud en acción” (Decisión 1719/2006/CE) y *Lifelong Learning* (Decisión 1720/2006/CE), fueron derogados por el Reglamento (UE) 1288/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el programa «Erasmus+», de educación, formación, juventud y deporte de la Unión¹¹³². El artículo 36 crea el Comité Erasmus+. También establece un sistema de delegación de competencias en la Comisión (artículo 33), “con objeto de situar la gestión de las tareas en el nivel más adecuado”, si bien limitada “únicamente en lo que se refiere a contemplar acciones adicionales que hayan de ser gestionadas por las agencias nacionales”. La gestión se descentraliza en las agencias nacionales, por lo que no se prevé el recurso al procedimiento consultivo. Sin embargo, de acuerdo al artículo 28, apartado 4, las decisiones de selección y concesión podrán centralizarse si así se decide de conformidad con el “nuevo” procedimiento de examen aquellos proyectos de “asociaciones estratégicas”. Paradójicamente, El Reglamento no indica qué procedimiento debe seguir la Comisión para la selección centralizada de proyectos, tan sólo indica que los fondos se asignarán sobre la base de criterios que defina la Comisión de conformidad con el procedimiento de examen. La selección de estos proyectos centralizados se realiza por la Agencia Ejecutiva de Educación, Audiovisual y Cultura, y su informe de concesión y distribución puede consultarse en el Registro de Comitología, expediente [CMTD\(2014\)1547](#), anexo II.

No obstante todo lo descrito anteriormente, queda por explicar un aspecto fundamental, y es un ejemplo práctico de cómo gestiona el Parlamento la gestión práctica de su “*right of scrutiny*”. Una vez que fui nombrado “experto en comitología” en la CEC, trascurrió un mes entero sin recibir ni un solo documento. Extrañado, escribí a la Secretaría para comentarles este hecho. La respuesta fue tan sorprendente como clarificadora de la visión interna (a nivel de funcionario) que se tenía de este derecho básico del Parlamento. La Secretaría me

¹¹³¹ [DO L 347 de 20.12.2013, p. 221](#)

¹¹³² [DO L 347 de 20.12.2013, p. 50](#)

respondió que los documentos de comitología se enviaban directamente a los ponentes, y que en mi caso no me los estaban remitiendo porque se trataba de “cientos, sino miles de hojas” que “entendían”, no sería de mi interés. Inmediatamente contesté que habían interpretado unilateralmente mal mis “deseos” y que sí quería recibir cualquier documento relacionado con la comitología que recibiera el Parlamento. Comencé a recibir los documentos a partir de finales de abril del 2008 hasta julio del 2009.

En los siguientes párrafos se detallará el tipo de información que recibía, el volumen y la calidad de los mismos, contrastando la información que recibía vía “intranet” con la información que publicaba el Registro Público de comitología, recién actualizado (recordemos que el nuevo Registro de Comitología comenzó a funcionar el 1 de abril del 2008).

Las comunicaciones se iniciaban en el registro de la Comisión que generaba automáticamente un email que era transmitido al Parlamento (REGCOM-SYSTEM-NOREPLY@ec.europa.eu). El destinatario de esta comunicación era el Parlamento que disponía de sendas direcciones para la recepción de dichas comunicaciones (<SG-COMITOLGY-EP-TRANSMISSION@ec.europa.eu>, "Comitologie" Comitologie@europarl.europa.eu). El mail, incluía una información completa: referencia del dossier, título (fundamental para clasificarlo según materia), referencias del documento que se enviaba, procedimiento, fecha, indicación de la urgencia, comentarios y, link de acceso a la intranet de la Comisión de su registro de documentos, al cual ni siquiera desde el Parlamento de podía acceder.

*From: <REGCOM-SYSTEM-NOREPLY@ec.europa.eu>
To: <SG-COMITOLGY-EP-TRANSMISSION@ec.europa.eu>, "Comitologie"
<Comitologie@europarl.europa.eu>
Cc:
Date: Thu, 22 May 2008 14:26:52 +0200
Subject: D000466-01, Right of scrutiny (RoS), WRITTEN PROCEDURE - ANNEX 1 - Selection note
Dear Secretary-General,

Pursuant to Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, as amended by Decision 2006/512/EC, please find enclosed:*

Dossier	CMTD(2008)0167
Dossier Title	PE - Premier round de sélections (échéance du 1er février) au titre du programme Jeunesse en Action
Document	D000466/01
Document Title	WRITTEN PROCEDURE - ANNEX 1 - Selection note
Public Document	yes
Procedure	Right of scrutiny (RoS)
Statut	Final Draft
Right of scrutiny deadline	23/05/2008 - 23/06/2008
Urgent	no
Comments	Non RPS/PRAC Measure
Access to the register	Click on this link to access the document

La unidad a cargo de recepción de estas comunicaciones (Unidad para la recepción y remisión de documentos oficiales, dependiente de la DG de Presidencia), remitía a su vez, según la materia del dossier, la información a la comisión parlamentaria competente, detallando que dicha remisión se efectuaba de acuerdo al “*right of scrutiny*” del Parlamento, así como de acuerdo al artículo 81 del Reglamento Interno del Parlamento.

From: "Comitologie" <Comitologie@europarl.europa.eu>
 To: "Bxxx Cxxx" <cxxx.bxxx@europarl.europa.eu>, "IP-CULT Secretariat" <IP-CULT@europarl.europa.eu>
 Cc:
 Date: Fri, 23 May 2008 11:20:40 +0200
 Subject: FW: D000466-01, Right of scrutiny (RoS), WRITTEN PROCEDURE - ANNEX 1 - Selection note

Droit de regard (décision 1999/468/CE - art 8) - Right of scrutiny (Decision 1999/468/EC - art 8)

*You will find annexed a document officially transmitted by the Commission and relating to the European Parliament's **right of scrutiny** on implementing measures by the Commission. Pursuant to Rule 81 of the European Parliament's Rules of Procedure, this document is referred to your committee as the committee responsible for the basic act from which the implementing measures derive.*

DG Presidency

Unit for Reception and referral of official documents

Finalmente, dicha documentación se remitía al “ponente” que hubiera nombrado la CEC para dicho programa. En copia, el “experto en comitología” nombrado por la comisión competente, en este caso, el autor de esta Tesis. Todas las comunicaciones que se van a analizar tenían un cuerpo casi idéntico. El primer párrafo, dirigido al ponente, donde se le informaba de que enviaban documentos comitológicos relativos a la implementación del programa concreto. En segundo lugar, la Comisión recordaba que enviaba dichos documentos dentro del marco del “*right of scrutiny*” en los actos aprobados en co-decisión que por medio del acuerdo interinstitucional de 1999, tenía el Parlamento. Las objeciones que el Parlamento debía adoptar debían estar fundamentadas únicamente en posibles excesos en las atribuciones de la Comisión conferidos en el acto de base, pero nunca sobre el contenido que proponía la Comisión, que era, generalmente, concesiones de ayudas dentro del programa. Por si no quedaba claro, la Comisión subrayaba que “si las medidas propuestas por la Comisión no exceden los poderes de la Comisión de acuerdo al acto de base”, no se requería tomar ninguna acción.

From: "L S" <sxxx.lxxx@europarl.europa.eu>

To: "GRÖNER Lissy" <lissy.groener@europarl.europa.eu>, "GRÖNER Lissy ASSISTANT" <lissy.groener-assistant@europarl.europa.eu>

Cc: "IRUJO AMEZAGA Mikel" <mikel.irujoamezaga@europarl.europa.eu>, "IP-CULT Secretariat" <IP-CULT@europarl.europa.eu>

Date: Tue, 27 May 2008 09:54:42 +0200

Subject: FW: D000466-01, Right of scrutiny (RoS), WRITTEN PROCEDURE - ANNEX 1 - Selection note

Dear Mrs Gröner,

Please find enclosed a series of comitology papers relating to the implementation of the Youth in Action Programme, for which you are the Culture Committee's rapporteur. These have been formally recorded in the EP comitology register.

*As you know, the decision establishing this programme gives the EP a right of scrutiny (*droit de regard*) under the regulatory procedure established by the 1999 Inter-Institutional Agreement on comitology. This means that the EP may object,*

within one month of receipt of the relevant papers, if it considers that the Commission exceeds the implementing powers conferred upon it by the basic act. (It may not, however, object on grounds of the content of the measures the Commission is proposing).

It is the view of the secretariat that the measures proposed by the Commission do not exceed the implementing powers conferred upon it by the basic act and, therefore, that no further action by the Culture Committee and EP is needed.

Please do not hesitate to contact me if you have any questions about the implementing measures proposed by the Commission in these papers, or about comitology more generally.

Durante el intervalo de abril del 2008 a julio del 2009 recibí un total de 168 mails relacionados con información relacionada con la comitología. De éstos, 42, son los relativos al intercambio de mails con la Secretaría u otros colegas durante las negociaciones de los acuerdos con la Comisión para eliminar el procedimiento consultivo, como ya se ha descrito. Los restantes 126 mails son aquellos que se enviaron dentro del marco de información al Parlamento. 12 de ellos, son mails que la Secretaría de la CEC enviaba por error, repetidos. Los 114 mails restantes ofrecen información sobre 33 dossiers de comitología (7 del programa “ciudadanos”, 2 de “cultura”, 4 de “erasmus mundus”, 6 de “juventud” y 14 de “media”).

Se analizarán los plazos de recepción, así como el contenido de estas informaciones. Debemos recordar que el Parlamento disponía del **plazo** de un mes para poder efectuar su “derecho de escrutinio”, con lo cual, los plazos eran y siguen siendo) una cuestión muy delicada. Del análisis de los mails recibidos se desprende que la Comisión era extremadamente puntual en cuanto al envío de la información, que era enviada el mismo día (18% de las veces) o al día siguiente (79% de los casos). Sólo un pequeño número de informaciones no han podido ser catalogadas, puesto que la Secretaría de la CEC no adjuntaba el mail original de la Comisión y no se puede concretar la fecha de envío. El envío de información al Parlamento se efectuaba de manera “automática”, es decir, en cuanto la Comisión cargaba la información en el Registro, éste generaba el mail a la dirección de “comitología” del Parlamento.

Los plazos de envío a los ponentes y expertos en comitología por parte de las secretarías del Parlamento era un proceso más largo. Hay que reconocer que un 9% de los dossieres se recibían el mismo día en el que había sido enviado por la Comisión, y otro 49% se recibía en el plazo máximo de 5 días. No obstante, lo anterior, un 8% se recibían en el plazo que va desde los 6 a 10 días y, un 13% se recibían en un plazo que oscilaba los 11 a 15 días. Un solo dossier se recibió pasado ese plazo (17 días). Se puede concluir que, por lo general el Parlamento actuaba con rapidez en el 71% de los casos (plazo inferior a 10 días), en el resto, el envío de información con un plazo que superara los 10 días, suponía un tercio del plazo que tenía el Parlamento para realizar su tarea de fiscalización.

En cuanto al contenido de la información, debemos recordar que de acuerdo al apartado 3 del artículo 7 de la Decisión de 1999, y al Acuerdo Interinstitucional. Recordemos que de acuerdo al referido artículo la Comisión debía informar al parlamento de:

- orden del día de las reuniones de los Comités,
- los proyectos presentados a los Comités relativos a medidas de ejecución de actos adoptados con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado,
- así como el resultado de las votaciones,
- las actas resumidas de las reuniones y
- las listas de las autoridades y organismos a que pertenezcan las personas nombradas por los Estados miembros para que los representen

En cuanto al orden del día, prácticamente el 100% de las comunicaciones lo incluían. No así el proyecto de medida de la Comisión, si bien es cierto que, como se ha explicado, nos movemos en una política (educación y cultura) donde la codecisión no era ni mucho menos la regla general. Además, hay que descartar aquellos dossieres que se enviaban “para información” y que no contenía aspectos en los que el comité tuviera que adoptar ninguna medida concreta, como son por ejemplo las guías anuales de los programas. De aquellos dossieres que incluían la concesión o denegación de solicitudes de programas, todos son excepción, incluían los listados de candidatos y excluidos. No obstante, la utilidad de estos listados es cuestionable, porque la Comisión sólo informaba de los candidatos, y no adjuntaba en ningún caso la valoración que se había hecho de sus proyectos para estimarlos o no. Debo concluir que estos listados incluían en muchas ocasiones unas listas interminables y su

utilidad como tal, era muy reducida. Al menos, la transparencia en cuanto a los candidatos y proyectos presentados en el marco de cada programa era total.

Las actas resumidas sólo se encuentran presentes en un 37% de los casos, si bien es cierto que, hay que descartar de ese 63% restante un 48% de procedimientos escritos, en los que no llegaba a celebrarse ninguna reunión. La calidad de las actas es más cuestionable, porque en la mayoría de las ocasiones apenas se limita a repetir el orden del día. El resultado de las votaciones se adjuntaba también en la totalidad de las ocasiones donde se había producido. El resultado de las votaciones se plasma en una ficha resumen donde indica el total de votos favorables, contrarios o abstenciones, pero no indica, en ningún caso, el voto particular de cada representante. Es precisamente en este aspecto, “lista de autoridades y organismos” donde la Comisión fallaba estrepitosamente. Tan sólo en un dossier se encuentra un anexo donde se adjuntaba, de manera parcial, los organismos que asistieron a una reunión.

Estos datos contrastan con el estudio realizado por Brandsma, Deirdre y Meijer (citado en el subapartado “*Calidad de la información en el registro*”), según los cuales sólo el 65% de las agendas (orden del día) se incluían en el registro, cifra similar a la de actas (67%), o que la lista de miembros se publicaba tan sólo en un 54% de los casos. A priori esto podría deberse a que la información enviada al Parlamento era mucho más afinada que enviada al Registro público. No obstante, un análisis de los documentos enviados al Parlamento contrastado con el contenido del Registro público nos lleva a afirmar que el 100% del contenido que la Comisión remitía al Parlamento, salvo las cartas o comunicaciones entre CEC y Comisión, se publicaban en el Registro. Incluso aquellas que el Parlamento recibía con la cláusula de “Public: no”, también se publicaban en el registro. Baste como ejemplo el documento “new guidelines for the call of proposals 28/2008” (DocId O001913/01-00), dentro del dossier CMTD(2008)0603 (comité Media 2007). Dicho documento puede encontrarse en el Registro, si bien, para acceder al mismo hay que hacer una petición, mientras que el Parlamento recibía el documento adjunto. Un 28% de los documentos que recibía el Parlamento eran catalogados de “no públicos”.

Una vez comentado el Registro público, una de las preguntas que hay que hacerse es si realmente el Parlamento recibía toda la información, como exigía la Decisión. Preguntada la Comisión, la respuesta era afirmativa. Para demostrarlo se remitía al sistema automatizado de

envío de información, que había establecido, según el cual una vez introducida la información en el Registro se enviaba un mail a la dirección “Comitologie@europarl.europa.eu”.

From: <REGCOM-SYSTEM-NOREPLY@ec.europa.eu>

To: <SG-COMITOLOGY-EP-TRANSMISSION@ec.europa.eu>, "Comitologie"

<Comitologie@europarl.europa.eu

Hemos podido comprobar que los servicios internos del Parlamento tardaban en alto porcentaje de los casos transmitir la información a los ponentes y al experto en comitología de cada comisión. Sea como fuere, dicha información se “perdía” por el camino, y los ponentes no llegaban a recibir toda la información que los comités generaban. Una análisis sobre el número de documentos encontrado en el Registro público entre abril del 2008 y julio del 2009 revela que al menos 24 dossiers existentes en los diferentes programas de educación y cultura nunca se llegaron al ponente ni al experto en comitología. Esta cifra, cercana al 20% del total de dossiers es altísima. Pero, lo más sorprendente es que casi la mitad de ellos, 11¹¹³³, son dossiers del programa “cultura”. La CEC disponía de un funcionario responsable diferente para cada programa, y, es de suponer, que el responsable de “cultura” no era todo lo meticuloso que se pudiera esperar.

Otro aspecto destacable es el lingüístico. Tan sólo un documento que remitió la Comisión había sido traducido a todos los idiomas oficiales. El inglés estaba presente en el 100% de los casos, el 29% de las informaciones también se enviaban en francés, seguido de un 23% que también lo iban en su versión en alemán, un 15% en su versión en castellano y tan sólo un documento se encontraba traducido, además de al inglés, francés y alemán, al italiano y al griego. El aspecto lingüístico es pues, un importante aspecto, puesto que el desconocimiento del inglés hace imposible la fiscalización de esta materia. Y no hay que suponer, en absoluto, que ni siquiera la mitad de los parlamentarios hablen inglés.

Además de lo anterior, incluso recibiendo la información parcial, en cuanto al número de dossiers se refiere, la documentación recibida era ingente. Es cierto que algunas de las informaciones que enviaba la Comisión apenas tenía más de dos o tres archivos adjuntos (actas, agendas, votaciones ...), pero hay que destacar que casi un 20% de las informaciones

¹¹³³ Por ejemplo, los dossiers del programa “cultura” con número CMTD(2008)472; 486; 602; 645 y CMTD(2009)186; 244; 317; 823; 1285 nunca fueron transmitidos al ponente Grac Moura o al experto de comitología, Mikel Irujo, pero sí constan en el Registro público.

recibidas tenían entre 25 y 64 archivos adjuntos. Por mucho que lo recogiera el experto en comitología o el ponente, la gestión de esta información necesitaba gran cantidad de tiempo y esfuerzo, que, en el día a día, iba quedando relegado a la nada.

Todo ello me inclina a mostrarme totalmente de acuerdo con Joerges cuando afirmó, ya en 2003, que el Parlamento no tenía suficientes recursos para abordar la supervisión de la comitología¹¹³⁴. No obstante, me lleva a discrepar de la interpretación que pueden hacer otros autores, como Kaeding. En su opinión durante la 7ª Legislatura más del 50% de los diputados eran nuevos, y tenían poco conocimiento de los procedimientos de comitología, como un motivo más de la escasa aprobación de objeciones¹¹³⁵. No debe olvidarse que cada diputado, además de sus asistentes, dispone de un amplio equipo de expertos que trabajan para el grupo parlamentario y que, en su gran mayoría, permanecen durante varias legislaturas. Realmente son estos los encargados de fiscalizar la función de control a la Comisión. Lo que sí es cierto es, como sí indica acertadamente Kaeding, que es muy complicado en el Parlamento articular una mayoría suficiente. No hay que suponer que la Comisión tome medidas que consigan contrariar a los grupos mayoritarios, sino más bien todo lo contrario. En mi opinión no se trata de que el parlamento use su “bomba atómica”, como denomina al recurso de paralizar medidas. Lo fundamental es que el Parlamento disponga de un medio de control efectivo sobre la Comisión, y que ésta sea consciente de que en cualquier momento puede despertar a unos diputados aletargados que tienen la facultad de bloquear sus medidas. Este es el verdadero significado de “control”.

Balance del 2000-2010 de medidas rechazadas por el Parlamento

Hay que destacar el escaso número de ocasiones en las que el Parlamento hizo uso de derecho de control. Desde el 2000 al 2010, tan sólo ejerció dicho poder en 6 ocasiones, un porcentaje ínfimo en comparación con las más de 5000 medidas adoptadas durante la década¹¹³⁶. Sólo en

¹¹³⁴ C. Joerges and J. Neyer, *From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of Comitology*, *European Law Journal*, vol. 3, núm. 3, 1997, págs. 273-299.

¹¹³⁵ Michael Kaeding and Alan Hardacre, *The European Parliament and the future of comitology after Lisbon*, op. cit., pág. 396.

¹¹³⁶ Como señalan Kaeding y Hardacre, refiriéndose exclusivamente a medidas bajo Procedimiento de Reglamentación con Control (PRC), de 71 medidas en 2008, 131 en 2009 y 99 en 2010, el Parlamento tan sólo llegó a utilizar en tres ocasiones de manera exitosa el derecho a control. El mismo dato es reflejado por Paolo Ponzano (*Un point de vue de la Commission*, en, *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, pág. 366).

una ocasión el Parlamento consiguió salir vencedor de la pugna. No obstante, dicho control estaba asegurado por la Decisión de 1999, pero, la pregunta que queda hacerse es ¿Qué sucede si el Parlamento no actúa? ¿Pierde el derecho de control sobre un acto que ha sido aprobado y que por diferentes motivos (por ejemplo, por falta de tiempo) no haya actuado a pesar de su oposición? Una vez más, el Tribunal de Justicia nos ofrece la respuesta.

El 26 de abril del 2010 el Consejo aprobaba la Decisión 2010/252/UE, por la que se completaba el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea¹¹³⁷. Tal y como indicaba el considerando 18 de la Decisión “El Comité del Código de fronteras Schengen, al que se consultó el 19 de octubre de 2009, no ha emitido dictamen, consecuencia de lo cual la Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 bis, apartado 4, letra a), de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (10), presentó al Consejo y transmitió al mismo tiempo al Parlamento Europeo una propuesta relativa a las medidas que deben adoptarse”.

El Parlamento no ejerció su derecho de oponerse por los motivos enumerados en el artículo 5bis, apartado 4, letra e)¹¹³⁸, si bien, meses más tarde cambió de opinión e impugnó la Decisión ante el Tribunal de Justicia¹¹³⁹. El Consejo consideraba que el Parlamento había perdido la oportunidad de control que ofrecía la Decisión de Comitología y entendía que la jurisprudencia anterior apoyaba dicha postura. En el Asunto C-166/78 el Tribunal falló que la postura del representante del Estado en el comité no elimina la posibilidad del mismo para interponer un recurso de anulación. El Consejo entendía que esta misma interpretación se extendía al Parlamento.

¹¹³⁷ DO L 111 de 04.05.2010, p. 20.

¹¹³⁸ “el Parlamento Europeo, pronunciándose por mayoría de los miembros que lo componen, en un plazo de cuatro meses a partir de la transmisión de la propuesta con arreglo a la letra a), podrá oponerse a la aprobación de las medidas de que se trate, justificando al mismo tiempo su oposición mediante la indicación de que las medidas propuestas rebasan las competencias de ejecución previstas en el acto de base, o que dichas medidas no son compatibles con el objetivo o el contenido del acto de base, o no respetan los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad”

¹¹³⁹ Véase Sentencia 5 septiembre 2012, Asunto C-355/10, Parlamento contra Consejo y Comisión.

El Parlamento alegaba que “no está obligado a justificar un interés en ejercitar la acción, de conformidad con el artículo 263 TFUE, párrafo segundo, y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. p. 1493, apartado 3¹¹⁴⁰). Entiende que, suponiendo que tal prueba sea necesaria, no cabe duda de que en el presente asunto existe dicho interés dado que se impugna la legalidad de un acto vinculante de la Unión y que las prerrogativas del Parlamento quedan en entredicho con la adopción de un acto jurídico en el marco de un procedimiento de ejecución en lugar de un procedimiento legislativo (sentencia de 18 de junio de 1996, Parlamento/Consejo, C-303/94, Rec. p. I-2943, apartados 19 y 20¹¹⁴¹)”.

El Tribunal recogiendo los argumentos del Parlamento, y apoyándose en numerosa jurisprudencia¹¹⁴², falló que “aunque el procedimiento de reglamentación con control ofrece al Parlamento, con arreglo al considerando 7 bis de la segunda Decisión comitología, la posibilidad de efectuar un control previo a la adopción de una medida, dicho procedimiento no puede reemplazar el control jurisdiccional. De ese modo, el hecho de que el Parlamento no se haya opuesto a la adopción de un acto en el marco de dicho procedimiento no puede implicar la inadmisibilidad de un recurso de anulación que impugna la legalidad del acto adoptado de ese modo¹¹⁴³”.

El Parlamento terminaba la VI legislatura (2004-2009) con muchas expectativas. Opinaba que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa implicaría una situación completamente nueva por

¹¹⁴⁰ “... basta señalar que el artículo 173 del Tratado hace una clara distinción entre el derecho a recurrir de las instituciones comunitarias o de los Estados miembros, por un lado, y el de las personas físicas o jurídicas, por otro, concediendo el párrafo 1 de este artículo a la Comisión y a cualquier Estado miembro el derecho a impugnar, mediante un recurso de anulación, la legalidad de cualquier reglamento del Consejo, sin que el ejercicio de ese derecho esté supeditado a la justificación de un interés para ejercitar la acción. Por tanto debe admitirse el recurso

¹¹⁴¹ Véase ap. 35 “...derecho a ser consultado en virtud de una disposición del Tratado constituye una prerrogativa del Parlamento ... Así, en la medida en que critica el hecho de que el Consejo adoptara dichas disposiciones sin cumplir esta obligación, el recurso está destinado a demostrar un menoscabo de las prerrogativas del Parlamento y, por consiguiente, debe acordarse su admisión.”

¹¹⁴² Ver apartado 3; de 21 de enero de 2003, Comisión/Parlamento y Consejo, C-378/00, Rec. p. I-937, apartado 28 (citada); de 1 de octubre de 2009, Comisión/Consejo, C-370/07, Rec. p. I-8917, apartado 16 (“*procede recordar que la Comisión no está obligada a justificar un interés en ejercitar la acción para interponer un recurso de anulación contra estas decisiones*”), y de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, Rec. p. I-9639, apartado 36 (“...*resulta de la jurisprudencia que un Estado miembro, como la parte recurrente en el asunto C-475/10 P, está legitimado para interponer un recurso de anulación contra un acto que produce efectos jurídicos obligatorios sin tener que demostrar que tiene interés en ejercitar la acción...*”).

¹¹⁴³ Véase ap. 40.

lo que respecta a la comitología dado que establecía una jerarquía de normas, distinguiendo entre actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución¹¹⁴⁴.

Adaptación legislativa a la nueva reforma

Las tres instituciones firmaron una Declaración conjunta “relativa a la de Decisión del Consejo de 17 de julio de 2006 que modifica la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (2006/512/CE)”¹¹⁴⁵. La reforma aportaba “una solución horizontal y satisfactoria a las solicitudes del Parlamento Europeo de controlar la ejecución de los actos adoptados en codecisión”, puesto que el nuevo procedimiento se aplicaría a “las medidas cuasilegislativas previstas en actos que se adopten según el procedimiento de codecisión, incluidas las previstas en los actos que se adoptarán en el futuro en el ámbito de los servicios financieros (actos "Lamfalussy")”¹¹⁴⁶.

La Declaración tenía dos objetivos muy marcados. Por un lado, debían desaparecer aquellas competencias de ejecución conferidas a la Comisión con limitación temporal (sobre todo en los “actos Lamfalussy”¹¹⁴⁷), en aras a los “principios de una buena legislación”. No obstante, “cuando fuera necesario proceder a una adaptación en un plazo determinado, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión consideran que una cláusula solicitando a la Comisión que presente una propuesta de revisión o de derogación de las disposiciones relativas a la delegación de competencias de ejecución podría reforzar el control ejercido por el

¹¹⁴⁴ [Informe de actividades](#) de la VI Legislatura (1 de mayo 2004 a 13 julio 2009) de las delegaciones en el Comité de Conciliación.

¹¹⁴⁵ DO C 255 de 21/10/2006, p. 1.

¹¹⁴⁶ Además, consideraba que “De acuerdo con el acuerdo interinstitucional sobre "legislar mejor" (2003/C 321/01), el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión recuerdan la importante función desempeñada por las medidas de ejecución en la legislación. Además, consideran que los principios generales del acuerdo interinstitucional sobre las directrices comunes relativas a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (1999/C 73/01) deberían aplicarse en cualquier caso a las medidas de alcance general adoptadas según el nuevo procedimiento de reglamentación con control”.

¹¹⁴⁷ Véase Comunicación de la Comisión - Revisión del proceso Lamfalussy Mayor convergencia en la supervisión (COM/2007/0727 final, p. 4), “los deseos del Parlamento Europeo de preservar un adecuado equilibrio institucional en el nivel 2 han obtenido respuesta a través de un acuerdo (julio de 2006) por el que se establece un nuevo procedimiento de reglamentación con control. Una vez se acuerde el ámbito técnico de aplicación, el Parlamento Europeo estará facultado para examinar e incluso bloquear la adopción de medidas «cuasi legislativas» (comitología). Las tres instituciones de la UE han acordado también que los poderes de ejecución le sean conferidos a la Comisión por tiempo indefinido, de modo que las actuales «cláusulas de expiración» que contienen las Directivas sobre los servicios financieros deben derogarse”.

legislador”¹¹⁴⁸. Por ello la Comisión presentó propuestas de modificación, con el fin de introducir el procedimiento de reglamentación con control y, aprovechando dicha revisión “derogar, si existen, las disposiciones de estos actos que prevean una limitación de duración para la delegación de las competencias de ejecución a la Comisión”.

En segundo lugar, la Declaración presentó una lista de 26 actos que debían adaptarse urgentemente al nuevo procedimiento, denominada también “**alineación prioritaria**”¹¹⁴⁹. En esta ocasión, a diferencia de la armonización realizada en el 2003, se trataba de cambios obligatorios. En el 2003 se trató únicamente de suprimir las variantes de los procedimientos. Sin embargo, en palabras de la Comisión “los criterios establecidos en el procedimiento de reglamentación con control, introducido por la Decisión 2006/512/CE del Consejo, son obligatorios”. Esto significaba que debían incorporarse siempre que se cumplieran las condiciones, puesto que si no “el acto jurídico de base que se apruebe será ilegal”. Por ello, había que analizar cada caso “en función de sus características propias con el fin de decidir si se cumplen las condiciones para la aplicación del nuevo procedimiento”¹¹⁵⁰.

La Comisión recordó que “los criterios establecidos en el procedimiento de reglamentación con control (PRC), introducido por la Decisión 2006/512/CE del Consejo, son obligatorios. Esto significa que el PRC tendrá que incorporarse siempre que se cumplan las condiciones. De otro modo, el acto jurídico de base que se apruebe será ilegal. Consecuentemente, habrá que analizar cada caso en función de sus características propias con el fin de decidir si se cumplen las condiciones para la aplicación del nuevo procedimiento”¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁸ Como recuerda Bradley, el Consejo se oponía a la supresión de las cláusulas de suspensión (sunset clauses). El compromiso fue eliminarlas como regla general, si bien se mantendrían como “cláusulas de revisión” (en palabras del citado autor). Ver *Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, Kieran St Clair Bradley (Towards a New Executive Order in Europe?, Deirdre Curtin and Morten Egeberg, Routledge, 2009), pág. 212.

¹¹⁴⁹ Véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Exposición de motivos común para los 26 actos que deben adaptarse urgentemente a la decisión del Consejo 1999/468/CE, de 28 de Junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución, modificada por la decisión del Consejo 2006/512/CE de 17 de Julio de 2006 {COM(2006) 901} {COM(2006) 902} {COM(2006) 903} {COM(2006) 904 } {COM(2006) 905 } {COM(2006) 906 } {COM(2006) 907 } {COM(2006) 908} {COM(2006) 909} {COM(2006) 910 } {COM(2006) 911} {COM(2006) 912 } {COM(2006) 913 } {COM(2006) 914 } {COM(2006) 915} {COM(2006) 916} {COM(2006) 917} {COM(2006) 918} {COM(2006) 919} {COM(2006) 920} {COM(2006) 921} {COM(2006) 922} {COM(2006) 923} {COM(2006) 924} {COM(2006) 925} {COM(2006) 926}.

¹¹⁵⁰ Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités en 2007 (COM/2008/0844 final, pág.2).

¹¹⁵¹ Informe sobre los trabajos de los comités en 2007 (COM (2008) 844 final).

Obviamente los cambios que había que realizar eran muchos más que los 26 incluidos en la citada Declaración. A finales del 2007 la Comisión, presentó las propuestas de adaptación de los actos jurídicos de base adoptados con arreglo al procedimiento de codecisión¹¹⁵². Denominada “**alineación general**”¹¹⁵³, dicha revisión empezó en enero de 2007 y, en total, la Comisión estimó que 225 actos que facultaban para adoptar medidas de alcance general destinadas a modificar elementos no esenciales del acto de base, es decir, actos que debían incorporar el nuevo procedimiento. Según la Comisión “para evitar un planteamiento fragmentario, que habría sido irrealizable con unas 200 propuestas en estudio y que habría llevado a incoherencias importantes”, decidió presentar “propuestas ómnibus” en vez de 200 propuestas individuales, puesto que “de esta manera el PE y el Consejo podrían analizar los diversos casos con mayor exhaustividad y coherencia”¹¹⁵⁴. Mediante este “método” cada reglamento agruparía y modificaría simultáneamente varias decenas de instrumentos¹¹⁵⁵.

Al igual que en la alineación prioritaria, la Comisión aprovecharía la revisión para suprimir aquellas disposiciones que limitaran la duración de las delegaciones de competencias de ejecución. A su vez, de forma paralela la Comisión aprovechó para prorrogar o reducir los plazos normalmente aplicables o incluso aplicar el procedimiento de urgencia, de acuerdo al apartado 6 del nuevo artículo 5 bis. En resumen, la revisión no se limitaría a incorporar el nuevo procedimiento de reglamentación con control, sino que además, puliría otros aspectos tales como los plazos o la duración de las delegaciones. De ahí que los nuevos reglamentos adquirieran la denominación de “ómnibus”, ya que no sólo se trataba de una revisión masiva, sino que se aprovechaba para modificar otros aspectos.

¹¹⁵² La Comisión se había comprometido a realizar esta adaptación incluso antes de la aprobación final de la reforma de 2006, de hecho, en una Declaración aneja al Informe del Parlamento sobre la Decisión de 2006 la Comisión se comprometía “a proceder a un examen de todos los actos en vigor adoptados con arreglo al procedimiento de codecisión, con el fin de adaptarlos, cuando sea necesario, al nuevo procedimiento de reglamentación con control. La Comisión presentará cuanto antes las propuestas oportunas, en el marco de su derecho de iniciativa, y a más tardar antes de finales de 2007” (A6-0236/2006).

¹¹⁵³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Adaptación al procedimiento de reglamentación con control - Exposición de motivos común a las propuestas de modificación de los actos que deben adaptarse a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, modificada por la Decisión 2006/512/CE del Consejo, de 17 de julio de 2006 (COM/2007/0740 final). En esta se explicaban los objetivos de la adaptación general y el método seguido para llevar a cabo este ejercicio. Esta Comunicación enumeraba todos los actos básicos afectados por la adaptación general. Después de ésta, la Comisión presentaría otras cuatro comunicaciones con las propuestas concretas.

¹¹⁵⁴ Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités en 2007 (COM/2008/0844 final, pág.3).

¹¹⁵⁵ Véase COM/2007/0740 final, “Este método pretende llevar a cabo la alineación de manera racional y coherente. El método propicia un examen más eficaz y rápido por parte de los legisladores y facilita un tratamiento coherente y horizontal. Siempre que el contenido de los actos de base no sufra ningún cambio, este método permite concentrarse en los aspectos jurídicos de los textos”.

La Comisión clasificó los actos en **tres categorías o listados**. En primer lugar, la lista general de actos que debían ser modificados mediante “reglamentos ómnibus”. En segundo lugar los actos en codificación, es decir, aquellos que había que alinear, pero que ya se encontraban en el programa de codificación de la Comisión. Su adaptación se haría, bien mediante modificación legislativa, bien mediante conversión de la propuesta codificada en refundición, “en función del estado actual del proceso de codificación”. Finalmente, encontramos los actos de base a los que afecta la adaptación al procedimiento de reglamentación con control, pero cuya adaptación, “o bien se efectuará en el marco de una modificación sustancial del acto de base, que trascenderá los aspectos relativos exclusivamente a la comitología, o bien resultará innecesaria por tratarse de actos derogados”¹¹⁵⁶.

Con el fin de realizar este proceso de “alineación general”, la Comisión presentó cuatro propuestas “ómnibus”¹¹⁵⁷ que tuvieron un trámite ágil. Hay que destacar el hecho de que el Parlamento organizó el trabajo parlamentario de manera peculiar. La Comisión de Asuntos Jurídicos fue designada como competente para el fondo del asunto apenas tres semanas después de haberse presentado las dos primeras propuestas de revisión, quien designó a József Szájer como ponente. Hasta aquí todo normal. Pero, otras nueve comisiones fueron llamadas a emitir opinión, y lo hicieron en forma de “cartas”¹¹⁵⁸. Así, los y las presidentes de esos comités escribieron una carta al Sr. Szájer en las cuales incluían sus enmiendas, que, por cierto, fueron numerosas¹¹⁵⁹.

Las cuatro propuestas desembocaron en cuatro reglamentos, después de aceptar el Consejo todas las enmiendas presentadas por el Parlamento. Existía cierta premura en la adopción, sobre todo que se hiciera antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que contenía

¹¹⁵⁶ Véase COM/2007/0740 final, citado. Pueden encontrarse los tres listados en el anexo de dicha comunicación. La lista general incluye 225 actos. Los actos a la espera de una refundición suman 23 y, por último, 47 son los actos sujetos a una reforma general o una derogación.

¹¹⁵⁷ COM (2007) 741 final; COM (2007) 824 final; COM (2007) 822 final; COM (2008) 71 final.

¹¹⁵⁸ Comisión de Asuntos Jurídicos y las opiniones de la Comisión de Comercio Internacional, la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, la Comisión de Industria, Investigación y Energía, la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, la Comisión de Transportes y Turismo, la Comisión de Desarrollo Regional y la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural. Véanse A6-0086/2008, A6-0088/2008, A6-0100/2008 y A6-0301/2008.

¹¹⁵⁹ El Comité Económico y Social (CESE 008/980, publicado en DO C 224 de 30 agosto 2008) y el Banco Central (CON/2007/4, publicada en DO C 117 de 14 mayo 2008, p. 1) también emitieron opiniones, aunque en el primer caso se limitaba a “apoyar sin reservas” las propuestas, y, en el caso del Banco Central no tenía ninguna observación, aunque recordaba la importancia de que fuera consultado en el proceso comitológico.

importantes disposiciones sobre los actos delegados, que sustituirían al procedimiento de reglamentación con control, pero que tardarán en adoptarse mediante codecisión¹¹⁶⁰. Estos cuatro actos tienen en común el preámbulo y el articulado general, pero no así, obviamente, el listado de normas que adaptan¹¹⁶¹. Especial mención merece el hecho de que todos los reglamentos señalen que dado que las modificaciones introducidas en los actos “se refieren solamente a los procedimientos de comité, no requieren, pues, incorporación por los Estados miembros en el caso de las Directivas”.

No obstante lo anterior, el 23 de septiembre de 2008, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución que contenía recomendaciones a la Comisión sobre la adecuación de los actos jurídicos con la nueva decisión sobre la comitología¹¹⁶². En esta Resolución, el Parlamento Europeo pedía a la Comisión que le presentara nuevas propuestas legislativas con el fin de completar la adecuación general. Le presentaba a tal efecto una lista de catorce instrumentos

¹¹⁶⁰ Aunque ello conllevara algunas críticas de alguna comisión parlamentaria. Destaca la Carta de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor que protestó “por el plazo excesivamente corto establecido, que no le ha permitido contar con tiempo suficiente para llevar a cabo un examen adecuado de los expedientes. Esto es muy lamentable habida cuenta del número de propuestas que la comisión consideraba necesarias para las dos propuestas «ómnibus». La Comisión IMCO manifestó su seria preocupación, pues esto es indicativo de la baja calidad de la preparación de las propuestas por parte de la Comisión, y le pide, en consecuencia, señor Presidente, que transmita esta preocupación a la Comisión Europea” (A6-0088/2008, ya citado).

¹¹⁶¹ Se trata de los siguientes actos:

Reglamento (CE) n o 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008 , por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Primera parte (DO L 311 de 21.11.2008, p. 1),

Reglamento (CE) n o 219/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009 , por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Segunda parte (DO L 87 de 31.3.2009, p. 109),

Reglamento (CE) n o 1103/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008 , por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Tercera parte (DO L 304 de 14.11.2008, p. 80),

Reglamento (CE) n o 596/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Cuarta parte (DO L 188 de 18.7.2009, p. 14).

Los dos reglamentos «ómnibus», parte 1 y parte 3 reúnen y modifican 59 actos legislativos y 4 actos legislativos de base, la parte 2 abarca 47 actos legislativos de base y la parte 4, 46 actos. Destaca el Reglamento 1103/2008, que afecta a cuatro actos sobre asuntos de justicia y asilo, en los que de conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, dicho país no participa en la adopción del presente Reglamento, y por consiguiente no lo vincula ni le es aplicable. Por su parte, el Reino Unido e Irlanda, de conformidad con el artículo 3 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, participaron en la adopción y aplicación del presente Reglamento.

¹¹⁶² Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de septiembre de 2008, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la adaptación de los actos jurídicos a la nueva decisión sobre comitología (A6-345/2008).

que consideraba debían adaptarse al nuevo procedimiento de comitología, y que no figuraban en los reglamentos “ómnibus”.

La Comisión no fue muy receptiva con este asunto, consideró “que los poderes de ejecución que le fueron conferidos en virtud del artículo 4, apartados 2, 3, 4 y 6 de este instrumento, no entran en el ámbito del procedimiento de reglamentación con control. Las medidas contempladas en el artículo 4, apartado 2 son medidas puramente ejecutivas y no son de alcance general. En el marco del artículo 4, apartados 3, 4 y 6, la Comisión sólo puede aplicar las disposiciones del acto de base y no está facultada para modificarlas o completarlas. Por consiguiente, no se reúnen los criterios de aplicación del nuevo procedimiento”. En su propuesta la Comisión sólo aceptó incluir dos de los catorce actos que el Parlamento había solicitado después de dar una explicación detallada de porqué excluía a esos doce actos¹¹⁶³.

El Parlamento rechazó la propuesta de la Comisión y solicitó a la Comisión “que presente una nueva propuesta en la que se tengan en cuenta las disposiciones del Tratado de Lisboa, en particular el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la mencionada Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de septiembre de 2008”¹¹⁶⁴. Con una perspectiva puesta en una futura reforma de la comitología, el Parlamento demostró su desacuerdo con el procedimiento elegido por la Comisión para la adaptación al PRC. El Parlamento exigía a la Comisión “que la actual adaptación en modo alguno debe constituir un precedente para futuras adaptaciones del acervo a las disposiciones pertinentes del Tratado de Lisboa”¹¹⁶⁵.

¹¹⁶³ Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control - Adaptación al procedimiento de reglamentación con control - Quinta parte (COM/2009/0142 final). Una a una la Comisión fue desestimando los argumentos del Parlamento. Bastante inexplicable, seis de las propuestas por el Parlamento habían sido ya adaptadas al PRC. En otras, los actos no estaban sujetos a codecisión, por lo que la Comisión entendía que no debía aplicarse el nuevo procedimiento. En último lugar, otros eran rechazados porque “no contienen ninguna disposición que entre en el ámbito del PRC”. Finalmente esta propuesta fue retirada por la Comisión, tras haber entrado en vigor el Tratado de Lisboa (ver Retirada de propuestas obsoletas de la Comisión, DO C 225 de 30.7.2011, p. 6).

¹¹⁶⁴ Durante el debate, el ponente pidió a la Comisión que retirase su propuesta, de conformidad con el apartado 1 del artículo 56 del Reglamento, “Stavros Dimas (Miembro de la Comisión) ha declarado que la Comisión no estaba dispuesta a hacerlo”. Véase A7-0036/2009) y Acta Martes 24 de noviembre de 2009 – Estrasburgo.

¹¹⁶⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de septiembre de 2008, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la adaptación de los actos jurídicos a la nueva decisión sobre comitología (A6-345/2008). El Parlamento citaba el ejemplo de la Directiva 2005/36/CE(4) relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (acto jurídico tratado en el punto 7.1 de «ómnibus 1»(5)), “a cuyo artículo 61 el Parlamento consideró que había que aplicar el PRC, puesto que había que tener en cuenta el hecho de que una excepción general para un Estado miembro supondría una medida de alcance general (por sus repercusiones sobre todos los participantes de cualquier otro Estado miembro)(6). Tras ulteriores debates entre las instituciones, el Parlamento

En resumen, el artículo 5 bis de la Decisión 1999/468/CE modificada introduce un nuevo «procedimiento de reglamentación con control» para las medidas de alcance general cuyo objeto sea modificar elementos no esenciales de un acto de base adoptado con arreglo al procedimiento de codecisión, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales. Tras analizar la legislación vigente y los procedimientos en curso, la Comisión Europea presentó cuatro paquetes de propuestas, que abarcaron 225 actos legislativos que debían adaptarse al nuevo procedimiento de reglamentación con control (otros 26 actos ya fueron con anterioridad objeto de propuestas legislativas separadas y tratados por las comisiones parlamentarias competentes)¹¹⁶⁶.

Además de los reglamentos “ómnibus” y todas sus vicisitudes, se ha señalado anteriormente que la Comisión dividió el proceso de revisión o alineación en tres listados, siendo los segundos aquellos que se encontraban en proceso de codificación. Se trata de cerca de cincuenta actos entre directivas y reglamentos que se fueron aprobando desde febrero del 2008.

Falta destacar que a pesar de la reforma, en 2009 el Comité Económico y Social hizo hincapié en algo que, a todas luces, era una realidad incuestionable. Los ciudadanos no se hacían aún una idea precisa del valor añadido del nuevo procedimiento, puesto que las organizaciones de la sociedad civil afectadas por la reglamentación «supletoria» realizada por la comitología podían experimentar dificultades para seguir las modificaciones reglamentarias sucesivas del instrumento original. A ello había que sumar que a pesar de que el nuevo procedimiento con control constituía “un progreso democrático en lo que se refiere al seguimiento de la gestión

aceptó el procedimiento de reglamentación ordinario en este artículo, basándose en el hecho de que las excepciones en cuestión aplicarían (y no modificarían) el acto de base. La Comisión propuso una declaración sobre la revisión futura de la Directiva 2005/36/CE, y el Parlamento deberá reservarse el derecho legislativo de modificar las disposiciones en materia de comitología de esta directiva en el momento de adaptarla al Tratado de Lisboa”.

¹¹⁶⁶ Véase proyecto de informe de 16 septiembre 2009, ponente József Szájer (PE 428.211v01-00). Véase también el “Follow-up” (to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the alignment of legal acts to the new Comitology Decision, adopted by the Commission on 18 November 2008) de la Comisión a dicho informe en el cual se resume perfectamente la situación: “The European Parliament (...) Requests for general alignment on the new PRAC under the existing treaties Parliament stressed that the PRAC is “compulsory” and that it is imperative to complete the alignment under way as a way of bridging the “democratic deficit” of the previous system. To this end, the European Parliament asks the Commission to submit “proposals completing the comitology alignment”. It invites the Commission to complete the exercise by reviewing legal acts for which alignment proposals have not been made. Attached to the resolution is a list of 14 instruments that in Parliament's opinion contain provisions covered by the new procedure that have not yet been the subject of legislative proposals (points 1 and 2)”.

de determinados instrumentos evolutivos, que permite prescindir de procedimientos más pesados, como la revisión, que sobrecargaría inútilmente a las instituciones; no obstante, el control sigue siendo difícil de organizar para el Parlamento, por razones de organización del trabajo parlamentario”. Por último, según el CES, la situación “se complica aún más cuando las modificaciones reglamentarias tienen en realidad un alcance que supera ampliamente el criterio de la modificación «no fundamental», concepto que sigue siendo impreciso respecto de algunas aplicaciones”. En resumen, ponía encima de la mesa tres aspectos problemáticos, a pesar de la nueva reforma: desconocimiento ciudadano, dificultades prácticas del Parlamento y definición imprecisa de “elementos esenciales”¹¹⁶⁷.

Recapitulación sobre la interpretación jurisprudencial de los “elementos esenciales”

El mismo asunto que acabamos de analizar (C-355/10) sirvió, nuevamente, para acotar los márgenes del control parlamentario sobre los actos de ejecución, como se acaba de explicar. El Parlamento Europeo solicitaba al Tribunal de Justicia que anulara la Decisión 2010/252/UE del Consejo, de 26 de abril de 2010, por la que se completa el Código de fronteras Schengen. Alegaba que dicha Decisión excedía los límites de las competencias de ejecución atribuidas por el artículo 12, apartado 5, del Reglamento (CE) n° 562/2006¹¹⁶⁸, por lo tanto el Parlamento sostenía que las disposiciones de la Decisión impugnada deberían haber sido adoptadas mediante el procedimiento legislativo ordinario y no recurriendo al procedimiento de comitología.

¹¹⁶⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control – Quinta parte». DO C 317 de 23/12/2009, p. 72. Seguía el Comité señalando que “la situación se complica aún más cuando las modificaciones reglamentarias tienen en realidad un alcance que supera ampliamente el criterio de la modificación “no fundamental”, concepto que sigue siendo impreciso respecto de algunas aplicaciones. Este es, por ejemplo, el caso de la nueva reglamentación relativa a los productos tóxicos en los residuos de equipamientos eléctricos y electrónicos. La adición o la retirada de sustancias tóxicas de la lista se proponen según el procedimiento con control, pero en su dictamen sobre el asunto¹⁸ el Comité pedía que, en caso de modificación de la lista, se consultara a las industrias y trabajadores en cuestión, así como a las organizaciones de consumidores y se realizara un estudio de impacto, ya que tales modificaciones parecen fundamentales en el caso preciso de esta reglamentación”.

¹¹⁶⁸ Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 105, p. 1)

En este asunto, el Tribunal también realizó un nuevo e interesante ejercicio en la interpretación del alcance y los límites de la delegación de poderes de ejecución en la Comisión, o dicho de otra manera, en la definición de los elementos esenciales no sujetos a delegación. Mayormente, fue el Abogado General Paolo Mengozzi quien realizó un profundo análisis de la jurisprudencia recogida hasta entonces sobre el alcance y los límites de las competencias de ejecución de los actos comunitarios¹¹⁶⁹.

En primer lugar recordaba que fue la ya citada sentencia Köster la primera en definir el alcance y los límites de las competencias de ejecución de la Comisión. De acuerdo al Abogado General “en esa ocasión, el Tribunal de Justicia aclaró que, de conformidad con la distinción, establecida por el propio Tratado, entre los actos que se basan directamente en este último y las medidas destinadas a garantizar la ejecución de aquéllos, el legislador puede fijar en los primeros los «elementos esenciales de la materia que hay que regular», y adoptar, mediante las segundas, las «disposiciones de ejecución» dirigidas a la «ejecución de los principios» contenidos en el acto de base”¹¹⁷⁰. Si bien sostenía que se podía delegar en la Comisión “un poder de ejecución de envergadura apreciable”, obligaba a que la delegación estuviera enteramente controlada, y establecía dos requisitos claros: los elementos esenciales debían haber sido adoptados conforme a los procedimientos establecidos por el Tratado y, en segundo lugar, la Comisión “no tiene el poder de tomar una decisión en lugar de la Comisión o del Consejo”. En resumen, esta sentencia ratificó el sistema de comités y fue la primera en mencionar los “elementos esenciales” como límite a la delegación de medidas ejecutivas.

No obstante lo anterior, hay que recordar que ya hubo jurisprudencia anterior a Köster fundamental para el desarrollo de la comitología. Debemos recordar aquí la Sentencia Meroni y la Sentencia Chemiefarma¹¹⁷¹, analizadas en el capítulo relativo a la Edad Media. La Sentencia Meroni ratificó la posibilidad de delegación de poderes, estableció que debía basarse en un acto del legislador y, sobre todo, que debía respetar un principio fundamental, respetar el **equilibrio institucional** (algo que recogió la Sentencia Köster). Además, la Sentencia Meroni señaló que las delegaciones debían estar “**exactamente definidas** y

¹¹⁶⁹ Véanse las Conclusiones del Abogado General Paolo Mengozzi, Asunto C-355/10, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, aps. 26 a 29.

¹¹⁷⁰ Sentencia TJCE 17 diciembre 1970, Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contra *Köster and Berodt & Co.*, Asunto C-25/70, Rec. 1970. p.1161, aps. 6 y 7.

¹¹⁷¹ Sentencia 15 julio 1970, Asunto 41/69, ACF Chemiefarma NV contre Commission des Communautés européennes

perfectamente controladas¹¹⁷²». Por su parte, la Sentencia *Chemiefarma* fue la primera en reconocer la legalidad de actos de ejecución aprobados mediante el procedimiento de comités, si bien no entró en el fondo de asunto. El mérito indiscutible de la Sentencia Köster es que fue pionera en utilizar el argumento de los “**elementos esenciales**” como límite a la delegación de actos ejecutivos.

En la sentencia *Rey Soda*, el Tribunal de Justicia señalaba que el concepto de «ejecución» debe ser interpretado de manera amplia. Según el Tribunal de Justicia, dicha conclusión deriva tanto del tenor del entonces vigente artículo 155 TCE (posteriormente artículo 211 CE) y del sistema del Tratado como de «exigencias de la práctica». Según el Tribunal de Justicia, en determinados sectores, como la política agrícola común, el Consejo puede verse inducido a conferir a la Comisión «amplias potestades de apreciación y de actuación». En dichos casos, es decir, cuando el Consejo ha conferido amplias facultades a la Comisión, los límites de la competencia de esta última deben definirse, según el Tribunal de Justicia, no tanto en función del tenor literal de la delegación, como por referencia a los objetivos generales esenciales del acto de base¹¹⁷³.

Continuaba el Abogado General Mengozzi, “en la sentencia *Zuckerfabrik Franken*, interpretando los límites de una delegación de facultades que debían ejercitarse mediante el procedimiento del comité de gestión, contenido en un reglamento en materia de organización común de los mercados agrícolas, el Tribunal de Justicia afirmaba que, sobre la base de dicha delegación, la Comisión puede «adoptar todas las normas de desarrollo necesarias o útiles para la ejecución de la normativa de base, siempre que no sean contrarias a ésta ni a la normativa de desarrollo del Consejo»¹¹⁷⁴. Hay que añadir que en otras sentencias no mencionadas por el Abogado General, el Tribunal de Justicia aclaró que la Comisión está obligada a actuar dentro de los límites que pueden inferirse del sistema general y de las

¹¹⁷² Ap. 44.

¹¹⁷³ Sentencia 30 octubre 1975, asunto 23/75, *Rey Soda / Cassa Conguaglio Zucchero*. Citada en el Capítulo Edad Media. Cuestión prejudicial. Véase ap. 10, según su versión francesa “Attendu que, lorsque l’article 155 du traité dispose que “la commission . . . exerce les compétences que le conseil lui confère pour l’exécution des règles qu’il établit “, il résulte de l’économie du Traité dans laquelle il doit être replacé ainsi que des exigences de la pratique que la notion d’exécution doit être interprétée largement”. Véase también sobre el mismo asunto la Sentencia 26 febrero 1976, Asuntos acumulados C-88-90/75, *Società SADAM and others v Comitato Interministeriale dei Prezzi and others*, Rec. 1976 pág. 323 y *Vandemoortele NV contra Comisión de las Comunidades Europeas*, Asunto C-27/85, Rec. 1987 pág. 1129.

¹¹⁷⁴ Sentencia de 15 de mayo de 1984, *Zuckerfabrik Franken*, C-121/83, Rec. 1984, p. 2039 y Sentencia de 26 de junio de 1980, *Pardini* (808/79, Rec. p. 2103), apartado 16.

finalidades del acto de base, así como de las disposiciones del mismo”¹¹⁷⁵. La jurisprudencia incluso llegó a admitir que el acto de **ejecución fijara excepciones al acto de base**, pero, incluso en estos casos, debía estar previsto¹¹⁷⁶, es decir, no permitía excepciones y todo debía estar previsto¹¹⁷⁷.

Sin embargo, el alcance y los límites de la delegación varía según el ámbito o la política comunitaria de que se trate. Por ejemplo, en el ámbito de la política agrícola común, a partir de la citada sentencia *Rey Soda*, el Tribunal de Justicia ha reconocido amplias facultades de ejecución a la Comisión, habida cuenta de la función particular que ésta cumple en dicho sector, ya que es el único sujeto que están en condiciones de «hacer un seguimiento constante y atento de la evolución de los mercados agrícolas y de actuar con la urgencia que la situación [exija]». Sin embargo, fuera de dicho sector, o de sectores afines, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es aún más restrictiva. En la sentencia *Vreugdenhil*¹¹⁷⁸, en materia de arancel aduanero común, el Tribunal de Justicia señaló que «sólo cabe reconocer tal interpretación amplia de las facultades de la Comisión en el propio marco de las normativas de los mercados agrarios»¹¹⁷⁹.

¹¹⁷⁵ Véanse, en particular, la sentencia de 14 de noviembre de 1989, España y Francia/Comisión (C-6/88 y C-7/88, Rec. p. 3639), en la que el Tribunal de Justicia consideró que las medidas adoptadas por la Comisión no estaban incluidas en el ámbito de aplicación de la normativa de base, así como las sentencias de 24 de febrero de 1988, Francia/Comisión (C-264/86, Rec. p. 973), y de 19 de septiembre de 1985, Grecia/Comisión (192/83, Rec. p. 2791), en las que el Tribunal de Justicia anuló las medidas de ejecución impugnadas por los Estados miembros recurrentes, adoptadas en el sector de la pesca y de la política agrícola común, respectivamente, porque introducían un método de cálculo de la indemnización compensatoria que correspondía a los operadores del sector no previsto por la regulación exhaustiva contenida en el Reglamento de base y por ser contrarias al principio de igualdad de trato de los productores comunitarios que establece el Tratado. Véanse también las sentencias de 16 de junio de 1987, Romkes (C-46/86, Rec. p. 2671), de 2 de febrero de 1988, Reino Unido/Comisión (C-61/86, Rec. p. 431) y de 27 de septiembre de 1979. Véanse, entre otras, las sentencias de 13 de julio de 1995, Parlamento/Comisión (C-156/93, Rec. p. I-2019), apartado 24, y de 18 de junio de 1996, Parlamento/Consejo (C-303/94, Rec. p. I-2943), apartado 23.

¹¹⁷⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1979, SpA **Eridania** - Zuccherifici nazionali y SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri contra Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato y Spa Zuccherifici meridionali, Asunto C-230/78, ap. 8 “el Consejo podía aprobar válidamente un Reglamento de aplicación según el procedimiento contemplado en el apartado 3 del artículo 24 del Reglamento n°3330/74, que constituye el Reglamento de base en el sector del azúcar. No altera esta conclusión el simple hecho de que el apartado 3 del artículo 24 faculte al Consejo no sólo para tomar medidas de aplicación, sino también para establecer «excepciones» a las disposiciones del Reglamento de base, ya que debe entenderse que dicha expresión, en el contexto en que aparece, se refiere necesariamente a excepciones que se inserten en el sistema general de la atribución de cuotas previsto en el Reglamento de base y que no infrinjan los elementos esenciales de éste”.

¹¹⁷⁷ Koen Lenaerts & Piet Van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 2011, pág. 693.

¹¹⁷⁸ Sentencia 29 junio 1989, Industrie en Handelsonderneming Vreugdenhil BV y Gijs van der Kolk Dounae Expeditie contra Minister van Landbouw en Visserij, Asunto C-22/88, Rec. 1989 pág. 2049, ver apartado 17. Véase asimismo la sentencia de 18 de junio de 2002, Países Bajos/Comisión (C-314/99, Rec. p. I-5521).

¹¹⁷⁹ Véase ap. 27 de las Conclusiones.

Para otros sectores que no sean el agrícola la jurisprudencia se ha mostrado mucho más rígida. En primer lugar, las disposiciones para la aplicación de los reglamentos de base pueden ser adoptadas, bien por el propio Consejo, bien por la Comisión en virtud de una delegación con arreglo al Tratado y, en segundo lugar, para que semejante delegación resulte válida, habrá de ser suficientemente precisa, en el sentido de que el Consejo deberá indicar claramente los límites de la competencia atribuida a la Comisión¹¹⁸⁰. Tal como citaba la Abogado General Kokkot, los requisitos en asuntos no relacionados con la política agrícola eran que el acto de base estableciera “las orientaciones fundamentales de la política comunitaria en dicho sector y, en consecuencia, establecen los elementos esenciales de la materia que debe regularse”¹¹⁸¹.

En la sentencia Alemania/Comisión de 27 de octubre de 1992, el Tribunal de Justicia precisó el concepto de «elementos esenciales» de una normativa determinada, cuya definición incumbe al legislador. El asunto que dio lugar a dicha sentencia tenía por objeto un recurso dirigido a impugnar la legalidad de un sistema de sanciones que debía aplicarse en el marco de un régimen de ayudas comunitarias, introducido por la Comisión en virtud de una delegación del Consejo. El Tribunal de Justicia respondía que la calificación de «esencial» debería «reservarse a las disposiciones destinadas a traducir las orientaciones fundamentales de la política comunitaria» y que, en dicho asunto, no procedía calificar como tales unas sanciones cuyo objeto era garantizar la buena gestión financiera de los fondos destinados a la consecución de dichas orientaciones¹¹⁸². Aún más allá, el Tribunal falló en contra de las pretensiones alemanas al considerar que en ningún momento se había excedido del marco de ejecución de los principios establecidos en el acto de base y que “puesto que el Consejo no se la ha reservado, esta competencia puede ser objeto de delegación a la Comisión”¹¹⁸³.

En una sentencia dictada algunos años después, el Tribunal de Justicia calificaba como «no esencial» una disposición contenida en un reglamento del Consejo relativo al programa TACIS, que permitía modificar un umbral sin consultar al Parlamento, puesto que no «[afectaba] [...] al sistema general» del reglamento de que se trataba¹¹⁸⁴. Años después, el

¹¹⁸⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 5 de julio de 1988. Central-Import Münster GmbH & Co. KG contra Hauptzollamt Münster. Asunto 291/86, ap. 13.

¹¹⁸¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de diciembre de 2005. Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Asunto C-66/04, ap. 56.

¹¹⁸² Sentencia de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión (C-240/90, Rec. p. I-5383. Véase también la sentencia de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo (C-133/06, Rec. p. I-3189), apartado 45.

¹¹⁸³ Véase ap. 39.

¹¹⁸⁴ Sentencia 10 mayo 1995, Parlamento contra Consejo, Asunto C-417/93

Tribunal de Justicia estimó el recurso interpuesto por el Parlamento contra una decisión de la Comisión mediante la que se aprobaba un proyecto relativo a la seguridad de las fronteras en Filipinas, en el marco de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de Asia. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que el objetivo perseguido por la decisión impugnada, es decir, la lucha contra el terrorismo y el crimen internacional, no formaba parte de los «objetivos» del reglamento al que la decisión daba ejecución y que no tenía un «vínculo directo» con éste¹¹⁸⁵.

De la jurisprudencia expuesta anteriormente se desprende que los límites de las competencias de ejecución deben definirse, sobre todo, por referencia a las características de la política de que se trate y al margen de acción más o menos reconocido a la Comisión en la aplicación de la misma. Además, dichos límites deben determinarse de conformidad con el tenor de la disposición de delegación, con el contenido y las finalidades del acto de base y con su sistema general. La definición de tales límites, así como la determinación del carácter esencial o no esencial de los elementos de la normativa de base introducidos o modificados mediante el acto de ejecución, lejos de limitarse en una transposición mecánica de las fórmulas utilizadas por la jurisprudencia, debe derivarse de una valoración llevada a cabo a la luz de todos los datos arriba señalados¹¹⁸⁶.

A juicio del Tribunal, “las medidas de ejecución no pueden ni modificar elementos esenciales de una normativa de base ni completar ésta mediante nuevos elementos esenciales...y la cuestión de qué elementos de una materia deben calificarse de esenciales no depende, a diferencia de lo que sostienen el Consejo y la Comisión, únicamente de la apreciación del legislador de la Unión, sino que debe basarse en elementos objetivos que puedan ser objeto de control jurisdiccional ... si bien a este respecto, procede tener en cuenta las características y las particularidades del ámbito de que se trate”¹¹⁸⁷. Por este motivo, el Tribunal decidió anular

¹¹⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 23 de octubre de 2007. Asunto C-403/05, aps. 66 a 68. Para recordar los límites de la ejecución argumentó que “Es preciso recordar, con carácter preliminar, que con arreglo al artículo 7 CE, apartado 1, párrafo segundo, las instituciones de la Comunidad sólo pueden actuar dentro de los límites de las competencias que les atribuye el Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de diciembre de 2001, Parlamento/Consejo, C-93/00, Rec. p. I-10119, apartado 39 (“es preciso recordar que, conforme al artículo 7 CE, apartado 1, párrafo segundo, las instituciones de la Comunidad sólo pueden actuar dentro de los límites de las competencias que les atribuye el Tratado”), y de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión, C-110/03, Rec. p. I-2801, apartado 57 (idéntica redacción).”

¹¹⁸⁶ Véase Conclusiones, ap. 29. Como indican Barnard y Peers, el Tribunal no se alejó ni un ápice de la jurisprudencia anterior (European Union Law, Catherine Barnard & Steve Peers, Oxford University Press, 2014, pág. 133).

¹¹⁸⁷ Véanse aps. 66 a 68 del Asunto 355/10.

la Decisión impugnada “en su totalidad debido a que contiene elementos esenciales de la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de los Estados miembros que rebasan el marco de medidas adicionales en el sentido del artículo 12, apartado 5, del CFS, cuya adopción corresponde en exclusiva al legislador de la Unión”¹¹⁸⁸.

A modo de resumen, el asunto Köster introdujo la obligatoriedad de la existencia de unos “elementos esenciales” que no podían modificarse durante la ejecución, si bien no desarrolló dicho concepto. La jurisprudencia posterior¹¹⁸⁹ aclaró que correspondía al legislador definir los elementos esenciales, porque podía existir una evaluación política, en la cual, el Tribunal no quería inmiscuirse. Dichas facultades podían ser muy amplias (especialmente en el ámbito agrario), puesto que debían ejercerse de acuerdo a procedimientos de control, es decir, de comités.

No podemos cerrar este punto sin mencionar las proféticas consideraciones finales del Abogado General Mengozzi al incluir en el futuro debate sobre los elementos esenciales la nueva figura de acto delegado. En concreto, añadió lo siguiente: “con carácter incidental señalo que las partes en el presente litigio parecen estar de acuerdo en considerar que la sentencia que pronunciará el Tribunal de Justicia incidirá en la interpretación del concepto de «elementos no esenciales de un acto legislativo» que aparece en el artículo 290 TFUE, no aplicable *ratione temporis* al presente asunto. Al respecto, observo que la jurisprudencia expuesta anteriormente, a cuya luz debe examinarse el presente recurso, no hace referencia a la dicotomía entre «actos delegados» y «actos de ejecución» que introduce el TFUE. Pues bien, la definición exacta del contenido y del alcance de dichos conceptos, así como la localización de la articulación correcta entre las disposiciones de los artículos 290 TFUE y 291 TFUE, apartado 2, plantearán al Tribunal de Justicia problemas de interpretación nuevos que no podrán resolverse mediante una simple transposición de la jurisprudencia arriba examinada. Para confirmar dicho extremo, basta considerar que con arreglo al artículo 290 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, el legislador debe delimitar explícitamente los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes y, por tanto, definir los

¹¹⁸⁸ M. Chamon, *How the Concept of Essential Elements of a Legislative Act Continues to Elude the Court*, 50 *Common Market Review* 849-860, 2013. Ver también, Robert Schütze, *European Union Law*, Cambridge University press, 2015, pág. 313.

¹¹⁸⁹ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, op. cit, pág 227, donde citan los siguientes asuntos: C-41/69, C-23/75, Rey Soda, Chemiefarma, C-240/90, Alemania contra Consejo, C-156/93, Parlamento contra Comisión y C-104/97, Atalanta. Todos ellos analizados en el presente estudio.

elementos esenciales del acto de base. Esto reduce considerablemente el margen de interpretación del Tribunal de Justicia, distribuyendo de un modo más correcto las funciones entre los poderes legislativo y judicial. Dichas cuestiones no afectan, sin embargo, al presente asunto”.

La infracción del procedimiento de comitología como vicio sustancial de forma

Al poco de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y meses antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento de comitología, el Tribunal General tuvo en sus manos un asunto que por complejo, abarca gran parte de los elementos de la ejecución de normas por parte de la Comisión¹¹⁹⁰. Una vez más, tuvo como objeto la autorización de organismos genéticamente modificados. En la misma se debatió la necesidad de motivación, el respeto a los plazos de envío de las medidas al Consejo, un recurso por omisión a la Comisión, la valoración y observancia de comités científicos en la toma de decisiones y la intervención de oficio del Tribunal para valorar posibles vicios de forma, que a la postre determinó el fallo.

El asunto empezó a fraguarse en fecha tan temprana como 1996, cuando una empresa solicitó a la autoridad sueca competente la autorización de comercialización de la patata “Amflora”, que había sido modificada genéticamente. Entre tanto entraron en vigor la Directiva 2001/18¹¹⁹¹, la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, y del Reglamento n° 1829/2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente¹¹⁹². Cada uno establecía un comité de comitología. Así las cosas, la empresa duplicó su petición de autorización, una para el uso industrial de la patata y otra para producir piensos. No fue hasta 2004 que la autoridad sueca emitió un informe favorable y lo remitió a la Comisión. Ésta lo remitió a autoridades competentes de los Estados (Hungría ya demostró sus reticencias) y, tal y como estaba previsto en la Directiva 2001, a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), quien reunida en su “comité OMG” presentó dos dictámenes favorables en 2005.

¹¹⁹⁰ Sentencia del Tribunal General (Sala Primera ampliada) de 13 de diciembre de 2013. Hungría contra Comisión Europea. Asunto T-240/10.

¹¹⁹¹ DO L 106 de 17.4.2001, p. 1.

¹¹⁹² DO L 268 de 18.10.2003, p. 1

En diciembre de 2006 la Comisión trasladó al comité de reglamentación relativo a la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente (Directiva 2001) la propuesta de autorización, que no pudo ser aprobada al no alcanzar la mayoría cualificada requerida. La Comisión solicitó en enero siguiente a la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) un informe que volvía a confirmar los argumentos en favor de la autorización. Entre tanto, la EFSA volvió a concluir en un nuevo informe que la mencionada patata no conllevaba riesgo alguno para la salud humana, animal o el medio ambiente. En junio del 2007, siguiendo con lo establecido en el procedimiento de reglamentación, la Comisión trasladó al Consejo la propuesta, quien tampoco pudo adoptar ninguna decisión, al no alcanzar mayoría cualificada a favor o en contra.

Entre tanto, el comité permanente de la cadena alimentaria y de sanidad animal debatió la autorización de dicha patata como pienso alimentario, con idéntico resultado, imposibilidad de adopción de ningún acuerdo. En febrero de 2008 la Comisión presentó la propuesta al Consejo, quien tampoco fue capaz de adoptar ninguna decisión. No obstante, el gobierno danés remitió un informe en el que resaltaban ciertas incoherencias entre los informes de la EFSA de 2004 y 2007 y solicitaba que se clarificaran. La Comisión remitió dicho informe y solicitó a la EFSA un nuevo informe que debía ser elaborado en colaboración con la EMA. El informe vio la luz en marzo de 2009, y en él volvía a dictaminarse favorablemente respecto a la autorización, si bien, existían votos particulares en contra y, sobre todo, incluía nuevas pruebas. La Comisión decidió aprobar sendas decisiones de autorización, y aquí está la clave, sin comunicarlo a los comités de comitología.

Entre tanto, en 2008, las empresas habían presentado un recurso por omisión contra la Comisión “que tenía por objeto que se declarara que la Comisión había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2001/18 y del artículo 5 de la Decisión 1999/468, al no haber adoptado una decisión con respecto a la notificación relativa a la comercialización de la patata modificada genéticamente Amflora”¹¹⁹³. No obstante este recurso fue retirado en 2010, puesto que fue entonces cuando la Comisión aprobó sendas decisiones¹¹⁹⁴, en las que autorizaba el uso del mencionado

¹¹⁹³ Ap. 35.

¹¹⁹⁴ Decisión 2010/135, de la Comisión, de 2 de marzo de 2010, relativa a la comercialización, de conformidad con la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de un tipo de patata (línea EH92-527-1 de *Solanum tuberosum* L.) modificada genéticamente para aumentar el contenido de amilopectina de la fécula [notificada con el número C(2010) 1193] y Decisión de la Comisión, de 2 de marzo de 2010, por la que se

tubérculo¹¹⁹⁵. Al mismo tiempo Hungría presentaba una demanda con el objetivo de anular las decisiones, al que se unieron Francia, Luxemburgo, Austria y Polonia.

Hungría apoyaba su recurso en dos motivos, violación del principio de cautela y violación del Reglamento 1829/2003, en cuanto se establecía un umbral de tolerancia en las trazas de OMGs. Afortunadamente para este estudio, el Tribunal General decidió iniciar de oficio unas diligencias en las que preguntaba a la Comisión por qué no había aprobado las decisiones en cuanto el Consejo no había sido capaz de adoptar una decisión, y, asimismo, que explicara la razón de haber solicitado un nuevo informe a la EFSA (el de 2009) para luego no haberlo presentado al Consejo. El Tribunal entendía que estas cuestiones podían suponer un vicio sustancial de forma que constituirían un motivo de “orden público” que debía ser examinado por el juez a efectos del artículo 236 del TFUE¹¹⁹⁶.

En primer lugar, en este asunto no se cuestionó el plazo en el que la Comisión adoptó las Decisiones. Se recordó otro asunto (Pharos / Comisión) en el que se admitió que “la Comisión disponía de determinado plazo para solicitar un nuevo dictamen científico antes de presentar una propuesta al Consejo para alcanzar anticipadamente una solución de compromiso y evitar de este modo la posterior desestimación de la propuesta por el Consejo”¹¹⁹⁷. Sin embargo, en esta ocasión, no había decisión alguna del Consejo, puesto que no había podido alcanzar ninguna mayoría suficiente, ni de aprobación ni de bloqueo. Por lo tanto, el Tribunal entendía que la expresión “sin demora” se entendía de manera flexible, ya que habían transcurrido dos años desde la votación en el Consejo y la aprobación final de las decisiones.

La clave, interpretó el Tribunal, estaba en que “antes de adoptar las Decisiones 2010/135 y 2010/136, la Comisión no había presentado a los comités de reglamentación competentes los

autoriza la comercialización de piensos producidos a partir de la patata modificada genéticamente EH92-527-1 (BPS-25271-9) y la presencia accidental o técnicamente inevitable de esta patata en alimentos y piensos, con arreglo al Reglamento (CE) 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo [notificada con el número C(2010) 1196] (DO L 53 de 4.3.2010, págs. 11 y 15).

¹¹⁹⁵ La Sala Primera del Tribunal, integrada de modo distinto que en el presente litigio, dictó un auto de sobreseimiento en el recurso por omisión dirigido contra la Comisión (auto de 9 de junio de 2010, BASF Plant Science y otros/Comisión, T-293/08, no publicado en la Recopilación).

¹¹⁹⁶ Se apoyaba en numerosa jurisprudencia: sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 67, y de 30 de marzo de 2000, VBA/Florimex y otros, C-265/97 P, Rec. p. I-2061, apartado 114; sentencia del Tribunal General de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, T-228/99 y T-233/99, Rec. p. II-435, apartado 143 (citadas en ap. 70).

¹¹⁹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de noviembre de 1999, Pharos/Comisión. Asunto C-151/98 P, Rec. p. I-8157, aps. 22 a 27.

proyectos modificados de estas Decisiones, acompañados del dictamen consolidado de 2009 y de los dictámenes minoritarios”¹¹⁹⁸. Se entendía que, si bien, el nuevo informe de 2009 no variaba en cuanto a la opinión científica favorable de autorizar la comercialización de dicha patata, sí introducía nuevos puntos que podrían haber afectado la opinión de los representantes de los comités, de hecho “no se podía excluir que los miembros de los comités hubiesen podido revisar su posición y reunir una mayoría cualificada a favor o en contra de los proyectos de medidas”¹¹⁹⁹. Por este motivo, el Tribunal entendió que no “permitir a los comités competentes pronunciarse ni acerca del dictamen ni acerca de los proyectos de decisiones modificados en lo relativo a su motivación, vulneró el procedimiento de reglamentación establecido en el artículo 5 de la Decisión 1999/468, en particular en su apartado 2”¹²⁰⁰ y, finalmente, anuló las decisiones controvertidas.

Por último, resulta interesante la valoración que el Tribunal hizo de la violación del procedimiento de comitología puesto que “hay que indicar que el procedimiento de reglamentación regula, de conformidad con el artículo 202 CE, tercer guión, una competencia de ejecución atribuida a la Comisión por el Consejo en el acto de base que éste establece. De este modo, la Comisión participa del equilibrio institucional en el seno de la Unión, en particular entre las atribuciones del Consejo y del Parlamento, por una parte, y de la Comisión, por otra. Así pues, la infracción de este procedimiento por la Comisión puede afectar al equilibrio institucional de la Unión”¹²⁰¹.

Contexto: fracaso de la Constitución y nuevo impulso

El de 19 de octubre del 2007 los jefes de gobierno de los 27 Estados que conforman la Unión Europea dieron el visto bueno para la firma, en diciembre, de un "Tratado de Reforma". El nuevo **Tratado de Lisboa** nace tras el fracaso del Tratado Constitucional Europeo. Por Bruselas se respiraba un ambiente de crisis institucional y política. Tras el fracaso constitucional, muchos dirigentes opinaban que era necesario un nuevo impulso.

¹¹⁹⁸ Ap. 81.

¹¹⁹⁹ “En consecuencia, procede considerar que el resultado del procedimiento o el contenido de las Decisiones impugnadas habría podido ser sustancialmente distinto si la Comisión hubiese observado el procedimiento establecido en el artículo 5 de la Decisión 1999/468” (Ap. 85).

¹²⁰⁰ Ap. 83.

¹²⁰¹ Ap. 86.

Coincidiendo con la celebración del 50 aniversario de la firma del Tratado de Roma y los jefes de Estado consideraron que existía la obligación de avanzar.

Los días 21 y 22 de junio de 2007 el Consejo Europeo reunido en Berlín acordó convocar una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) a la que encomendó la elaboración de un "Tratado de Reforma" que modificaría los Tratados existentes "a fin de aumentar la eficacia y la legitimidad democrática de la Unión ampliada, así como la coherencia de su acción exterior". La CIG realizaría su tarea con un mandato muy detallado¹²⁰², que dejaba poco margen de maniobra a las negociaciones. Existía un anhelo prácticamente unánime de que el asunto se zanjara con rapidez. De hecho, el mandato exigía la aprobación del nuevo proyecto de Tratado este mismo año, para que pudiera estar ratificado antes de las elecciones al Parlamento Europeo del 2009. La CIG se desarrolló bajo la responsabilidad global de los Jefes de Estado o de Gobierno, asistidos por los miembros del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores¹²⁰³. La Conferencia contó con la participación de un representante de la Comisión. El Parlamento Europeo estuvo estrechamente asociado a los trabajos de la Conferencia y ha participado en ellos con tres representantes¹²⁰⁴.

El nuevo Tratado supuso el acta de defunción del proyecto constitucional. De hecho, el mandato anteriormente citado reconocía que se abandonaba "el concepto constitucional, que consistía en derogar todos los tratados vigentes y sustituirlos por un texto único denominado *Constitución*". Según las conclusiones del Consejo de Berlín, el nuevo Tratado de Reforma introducía modificaciones en los Tratados existentes, que seguirían en vigor. El Tratado de Reforma iba a contener dos cláusulas substantivas que modificarían, respectivamente, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). **El TUE conservaría su denominación**, mientras que **el TCE pasaría a llamarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión (TFUE)**, ya que la Unión tendría una única personalidad jurídica. La palabra "Comunidad" se sustituiría en todo el texto por la "Unión"; se estipularía que ambos Tratados constituirían los Tratados sobre los que se funda la Unión y que la Unión sustituiría y sucedía a la Comunidad. Así fue.

¹²⁰² Mandato de la CIG de 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st11/st11218.es07.pdf>

¹²⁰³ Véase http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1297&lang=es

¹²⁰⁴ Los diputados fueron Elmar Brok, Andrew Duff y Enrique Barón Crespo.

3.3.3 Tercera etapa: de Lisboa (2009) hasta nuestros días

Contenido del nuevo Tratado de Lisboa

Se acaba de mencionar. El *Tratado de Reforma* no deroga, sino que modifica, tanto el Tratado de la Unión Europea (TUE) como el Tratado de la Comunidad Europea (TCE). Las modificaciones son de bastante calado en los dos Tratados, especialmente en el segundo, el cual cambia de denominación. En otras palabras, la opción de modificar en lugar de derogar está motivada por razones de índole política más que jurídica. Por lo tanto, el TUE se modifica radicalmente y el TCE pasa a denominarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión (TFUE). La Comunidad Europea deja de existir, y se refunde su contenido con el de la Unión Europea. La Comisión, sin ningún tipo de nostalgia se limita a señalar que “la confusa distinción entre "Comunidad Europea" y "Unión Europea" llegará a su fin”. Por su parte, el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, Euratom, sigue existiendo. Se le realizan modificaciones técnicas que se efectúan a través de protocolos anejos al Tratado de Reforma¹²⁰⁵.

Además de lo anterior, hay que destacar que **desaparece la estructura de pilares comunitarios**. La política de justicia y asuntos de interior, así como la de seguridad común, se comunitarizan, es decir, se adoptarán por los mecanismos ordinarios (iniciativa de la Comisión y adopción por Consejo y, según que casos, también por el Parlamento)¹²⁰⁶. Además, estas políticas podrán entrar en el paraguas jurisdiccional del Tribunal de Luxemburgo, si bien la política de seguridad tendrá, en este aspecto, algunas excepciones. Siguiendo el esquema utilizado por la Comisión, las reformas pueden resumirse en las siguientes¹²⁰⁷:

Las modificaciones más significativas pueden resumirse de la siguiente manera:

¹²⁰⁵ Mikel Irujo Amezaga, recogido de *El Tratado de Lisboa en dos minutos*, Legal Today, Thomson Reuters Aranzadi, 2010.

¹²⁰⁶ El espacio de libertad, seguridad y justicia se comunitariza y se amplían la codecisión y la toma de decisiones por mayoría cualificada, aunque las iniciativas por los Estados miembros siguen siendo posibles en ciertos casos. La comunitarización se combina con algunos "frenos de seguridad" que permite a Estados miembros que detener posibles propuestas alegando “intereses vitales”. En esos casos, se facilita la cooperación reforzada. Las excepciones para el Reino Unido e Irlanda se establecen en protocolos específicos

¹²⁰⁷ COM(2007) 412 final, La reforma de Europa para el siglo XXI.

- La Unión Europea se dota de **personalidad jurídica**.

- El aumento del “**procedimiento legislativo ordinario**” (antigua **co-decisión**) en unos 50 ámbitos coloca al Parlamento Europeo en pie de igualdad con el Consejo para la mayor parte de la legislación de la UE. Los asuntos decididos en co-decisión pasan del 70% al 95%.

-La toma de decisiones por **mayoría cualificada** se convierte en la regla general en el Consejo¹²⁰⁸. Su definición como mayoría doble del 55% de los Estados que representan el 65% de la población se mantiene como en la Constitución (mientras que un número mínimo de 4 Estados miembros se necesita para constituir una minoría de bloqueo), aunque no entre en vigor hasta 2014. También estará sujeto a un período transitorio de tres años hasta 2017, durante el cual una decisión puede bloquearse de conformidad con las normas de votación establecidas en el Tratado de Niza.

- Los **parlamentos de los Estados miembros** adquieren la facultad de participar en el trabajo de la UE dentro del respeto a los roles establecidos para sus instituciones. Se establece el llamado procedimiento de “*tarjeta amarilla*”. Si un tercio de los

¹²⁰⁸ No obstante, sin pretender ser exhaustivo, hay que señalar que se mantiene la unanimidad para numerosos supuestos:

- modificación del número de diputados del Parlamento Europeo, así como composición de Comité Económico y Social, Comité de las Regiones y Comisión Europea (en este último caso, incluyendo el nombramiento de comisarios),
 - intereses y objetivos estratégicos de la Unión sobre la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión
 - revisión simplificada de Tratados
 - admisión de nuevos Estados miembros
 - seguridad social o protección social
 - ciertos aspectos de movimientos de capitales y política fiscal (arts. 57 y 58 TFUE)
 - pasaportes, documentos de identidad y permisos de residencia
 - derecho de familia con implicaciones transfronterizas (art. 69 D TFUE)
- aspectos de la cooperación en materia penal (art. 69 E) y policial (art. 69 J), incluida la posibilidad de creación de una Fiscalía Europea a partir de Eurojust, para combatir infracciones que perjudiquen intereses financieros de la Unión (art. 69 I)
- ciertos aspectos de las políticas de transporte (art. 72 TFUE), propiedad intelectual (art. 97 BIS TFUE), política monetaria (art. 105 TFUE), política social (se mantienen los mismos supuestos inalterados del actual art. 137), cultura (se mantiene el actual art. 151.5), aspectos fiscales de la política energética (nuevo art. 176 A TFUE), aspectos de la política comercial común (art. 188 TFUE), sistemas de recursos propios de la Unión (art. 269 TFUE) y marco financiero (art. 270 bis), autorización para realizar una cooperación reforzada (art. 280 A a H TFUE) ...

parlamentos de los Estados miembros rechaza una propuesta legislativa, la Comisión deberá reconsiderarla.

- Cuando al menos nueve Estados miembros deseen actuar colectivamente dentro del marco de la Unión, podrán recurrir a procedimientos de **cooperación reforzada** (art. 280 del nuevo TFUE). En particular, la vía a la cooperación reforzada se verá facilitada en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial (art. 69 del TFUE). La cooperación reforzada puede ser una manera de tener en cuenta la diversidad de una Unión ampliada y al mismo tiempo funciona dentro del marco común necesario para todos los Estados miembros.

- Mayor **transparencia en el seno del Consejo**. Los ciudadanos y los parlamentos nacionales podrán conocer directamente las decisiones adoptadas por sus gobiernos gracias a la apertura al público de los debates legislativos en el seno del Consejo de Ministros.

- La **Iniciativa Ciudadana**, que ya se proponía en la Constitución Europea, posibilita que un millón de ciudadanos de un número significativo de Estados miembros –en una Unión con casi 500 millones de habitantes– insten a la Comisión a presentar una nueva propuesta.

- La relación entre los Estados miembros y Unión Europea queda más perfilada gracias a una **clasificación precisa de las competencias**. Esta delimitación se rige por el “principio de atribución”, es decir, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros (art. 5 del nuevo TUE y Declaración anexa).

Además de lo anterior, el nuevo TFUE (arts. 2 a 6), al igual que hacía el Tratado constitucional, delimita de una manera más clara el **reparto competencial**. Existen cuatro tipos de competencias:

- Competencias exclusivas de la Unión: destacan unión aduanera, política comercial común o política monetaria.
 - Competencias compartidas Estados-UE: destacan mercado interior, medio ambiente, agricultura y cohesión económica y social.
 - Competencias para fijar orientaciones generales sobre políticas económicas
 - Competencias de coordinación, apoyo y/o complemento: destacan cultura, educación, protección civil o industria.
- Se establecen **bases jurídicas** en ámbitos como la política energética, la sanidad pública y la protección civil, y nuevas disposiciones sobre cambio climático (como gran novedad se incluye en el nuevo art. 174 del TFUE), servicios de interés general (no recogidos en el Tratado de Reforma pero sí en un protocolo anexo), investigación y desarrollo tecnológico, cohesión territorial, política comercial, espacio, ayuda humanitaria, deporte, turismo y cooperación administrativa (estos últimos se recogen de manera explícita dentro de las competencias de coordinación antes mencionadas).
- El procedimiento de adopción del **presupuesto comunitario** se simplifica enormemente. Por un lado, el Parlamento consigue paridad absoluta respecto al Consejo, y, por otro, se elimina la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.
- Se crea la figura del **Presidente permanente del Consejo Europeo** (art. 15.6 del nuevo TUE), en cooperación con el Presidente de la Comisión, garantizará una mejor preparación y continuidad del trabajo del Consejo Europeo. Sus misiones no son ejecutivas, “impulsará los trabajos del Consejo Europeo... esforzará por facilitar la cohesión y el consenso ... velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo ... etc.
- Una **Comisión** racionalizada, con mayores poderes para su Presidente, seguirá jugando un papel central en el proceso decisorio de la UE y reflejará las diferentes partes de la Unión mediante un sistema de rotación equitativa.
- Un número máximo de **parlamentarios** queda fijado en 750. También establece unos límites máximo y mínimo para cualquier Estado miembro. Se adopta el principio

de “proporcionalidad degresiva”, de manera que el ratio habitante/diputado va disminuyendo proporcionalmente.

- La **Carta de Derechos Fundamentales** ofrecerá garantías a los europeos con el mismo rango legal que los propios tratados, reuniendo los derechos civiles, políticos, económicos y sociales que la acción de la Unión debe respetar. Sus disposiciones también se aplicarán plenamente a los actos de ejecución del Derecho de la Unión, aunque no a todos los Estados miembros. Señala que la Unión se adherirá al sistema único de protección de los derechos humanos establecido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6.2 del nuevo TUE), si bien, “esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados”¹²⁰⁹.

- **Sistema Judicial:** la reforma más profunda. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas pasa a denominarse Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Tribunal de Primera Instancia, pasa a denominarse Tribunal General, y podrán crearse Tribunales Especializados (como el Tribunal de la Función Pública, que ya existe). Además, el Consejo puede crear una Fiscalía Europea, para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión..

- En cuanto a la política de **Asuntos Exteriores y Seguridad**, el nuevo Tratado, además de hacer desaparecer este pilar, introduce una serie de importantes innovaciones, como un nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad /Vicepresidente de la Comisión aumentará el impacto, coherencia y visibilidad de la acción exterior de la UE, que presidirá el Consejo de asuntos exteriores y será, a su vez, Vicepresidente de la Comisión. Se crea un Servicio Europeo de Acción Exterior.

¹²⁰⁹ La Carta de los Derechos Fundamentales será jurídicamente vinculante y tendrá el mismo rango legal que los Tratados, aunque su texto no esté en los Tratados. Debido a la insistencia de los representantes del PE durante la CIG, ésta será proclamada solemnemente en una sesión plenaria del Parlamento por los Presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión el 12 de diciembre del presente año y publicada posteriormente en el Diario Oficial (serie C). La proclamación reflejará la naturaleza específica del estatuto y aumentará su visibilidad. El artículo del Tratado que dará a la Carta su carácter jurídicamente vinculante hará referencia a la proclamación previamente mencionada. Un protocolo introduce medidas específicas para el Reino Unido y Polonia que establecen excepciones por lo que se refiere a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de tribunales nacionales para la protección de los derechos reconocidos por la Carta.

-Reforma de los Tratados, mucho más sencilla. En el futuro podrán acordarse cambios de políticas dentro de las competencias existentes, ampliarse el voto por mayoría cualificada y el uso de la codecisión sin necesidad de convocar una nueva CIG, preservando a la vez la necesidad de la unanimidad¹²¹⁰.

- El Tratado de Reforma dejará claro que los Estados miembros permanecen en la Unión por su propia voluntad en una disposición que reconocerá la salida de la UE como una opción (“**opting out** o exit clause”).

La Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG) del Parlamento Europeo lo expresaba con absoluta nitidez. Lamentaba que el mandato del Consejo Europeo de junio “suponga el abandono de algunos elementos importantes acordados en la CIG de 2004, tales como el concepto de un Tratado Constitucional, los símbolos de la Unión, una denominación comprensible de los actos jurídicos de la Unión, una declaración inequívoca de la primacía del Derecho de la Unión y la definición de la Unión Europea como una unión de ciudadanos y de Estados, y que suponga asimismo un amplio retraso en la introducción de otros elementos”. Además, lamentaba que “con respecto al Tratado Constitucional, el mandato permita una serie de alteraciones en la redacción de los textos que parecen reflejar una actitud de desconfianza frente a la Unión y sus instituciones y que envían, por tanto, una señal equivocada a la opinión pública”¹²¹¹.

¹²¹⁰ En resumen, se mantienen los procedimientos simplificados para modificar los Tratados introducidos por la Constitución por lo que se refiere a políticas y los procedimientos:

La parte del TFUE referente a políticas y acciones internas puede ser modificada por la decisión unánime del Consejo Europeo con la aprobación de los Estados miembros (PE consultado).

Otro procedimiento simplificado permite el moverse de la unanimidad a la mayoría cualificada en el Consejo o del procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario (codecisión) por una decisión unánime del Consejo con la aprobación del PE. Si un Parlamento nacional se opone, la decisión no puede adoptarse. En ese caso solamente la revisión ordinaria del Tratado puede aplicarse.

El papel del Parlamento Europeo en las futuras reformas también se ha visto aumentado en el procedimiento para la revisión del Tratado: obtiene el derecho de iniciativa, formará parte de la Convención prevista en el procedimiento ordinario de revisión, y, en caso de que el Consejo decida no convocar una Convención para modificar los Tratados, al considerar que se trata de cambios poco relevantes, necesita el visto bueno del Parlamento.

¹²¹¹ Informe, 10 de julio de 2007, sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG): dictamen del Parlamento Europeo (artículo 48 del Tratado de la Unión Europea), (11222/2007 – C6-0206/2007 – 2007/0808(CNS)).

En resumen, estamos ante una reforma en profundidad de la Unión Europea que obligó a reescribir todos los manuales de derecho europeo. No obstante, la división que marcó la Convención entre los tradicionales actos ejecutivos y la “nueva” modalidad de actos delegados se mantuvo en el Tratado de Lisboa. Como recordó el Tribunal de Justicia “antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la expresión «competencias de ejecución» contenida en el artículo 202 CE, tercer guión, incluía, por una parte, la competencia para la aplicación, a escala de la Unión, de un acto legislativo de ésta o algunas de sus disposiciones y, por otra parte, en determinadas circunstancias, la competencia para adoptar actos normativos que completan o modifican los elementos no esenciales de un acto legislativo. La Convención Europea propuso una distinción entre estos dos tipos de competencias, que aparece en los artículos I-35 y I-36 del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Esta modificación se introdujo finalmente en el Tratado de Lisboa en los artículos 290 TFUE y 291 TFUE”¹²¹².

Consecuencias del Tratado de Lisboa en los actos jurídicos: introducción de actos delegados y de ejecución

La comitología articula el funcionamiento de la Unión, es como un interfaz entre todos los actores. Existe un doble interfaz, uno horizontal entre los dos ejecutivos de la Unión y otro vertical entre la ejecución a nivel la Unión y a nivel de los Estados miembros. En cuanto al horizontal, Blumann¹²¹³ destacaba el hecho de que de acuerdo al TCE el Consejo era el que habilitaba a la Comisión la facultad ejecutiva, si bien se guardaba para sí la posibilidad de recuperar dicho poder. Aun así, continuaba Blumann, la práctica constante erigía a la Comisión en la auténtica institución con poder ejecutivo por dos motivos claros: en primer lugar porque dispone de una servicios administrativos más consistentes que el Consejo y, en segundo lugar, porque dispone de una cierta continuidad o permanencia de la que carece el Consejo. Por si esto fuera poco, la práctica diaria hace que la Comisión esté en contacto permanente con los Estados miembros, lo que hace incluso más lógico que fuera la Comisión

¹²¹² Sentencia de 19 marzo 2014, Comisión contra Parlamento y Consejo, Asunto C-427/12, ap. 36. Gregor Schusterschiltz, letrado de la REPER austríaca, se mostró acertadamente en 2009 muy crítico con esta nueva fórmula que según él exigía un acuerdo interinstitucional y podía desembocar en asuntos ante el Tribunal de Justicia (*The perspective from a Member State in the Council*, en, *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, págs. 377-390).

¹²¹³ Claude Blumann, *Comitologie et administration indirecte*, «L'exécution du droit de l'Union entre mécanismes communautaires et droits nationaux », Bruylant, 2009, pág 139.

la auténtica ejecutora. La reforma de Lisboa concede a la Comisión la competencia de ejecución, dejando sólo al Consejo la posibilidad de recuperarla en casos debidamente motivados. Si seguimos el argumento de Blumann encontramos que lo único que ha hecho el TFUE es ratificar una práctica constante. Por todo ello, la comitología juega un papel de intermediario entre los dos ejecutivos de la Unión, facilita la ejecución de la Comisión, mientras deja al Consejo el derecho a controlar en cierta manera dicha facultad.

En cuanto al interfaz vertical entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, hay que recordar que son los Estados los que tienen la facultad primera de ejecución de acuerdo a los Tratados. Blumann trae a colación el principio de cooperación leal, que según el autor se hace más explícita puesto que Lisboa lo sitúa por delante de la obligación por parte de los Estados de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento las obligaciones directas o derivadas de los Tratados (artículo 4 del TUE). El principio de cooperación leal puede no ser suficiente para una implementación homogénea de ciertas obligaciones, y es ahí donde la comitología entra en escena, actuando de intermediaria, actuando como garante de una buena ejecución. Además, los comités sirven como una especie de “señal de alerta” a la Comisión, donde tantear la opinión de los Estados en determinados temas. En resumen, el autor enmarca el sistema dentro del “federalismo cooperativo”.

No obstante lo anterior, el mismo autor reconoce que Lisboa ha introducido cambios sustanciales. En primer lugar, el Consejo ya no es la única institución habilitante, puesto que el artículo 291 del TFUE confiere la competencia directa de la ejecución a la Comisión (cuando se requieran condiciones uniformes) y, sólo en casos motivados, al Consejo¹²¹⁴. Sobre todo, existe un cambio en la división o interfaz horizontal señalada por el autor: de acuerdo al nuevo Reglamento de comitología, ya no es el Consejo, sino un comité de apelación integrado por representantes de los Estado miembros quien decide en último término. En otras palabras, el Consejo ha desaparecido del procedimiento comitológico, si bien, al estar él mismo integrado por Estados miembros, dicha “desaparición” puede ser más ficticia que real¹²¹⁵. No obstante, de acuerdo a Craig es difícil imaginar que los representantes

¹²¹⁴ En palabras de Jacqué, el TCE convertía “en apariencia” al Consejo titular de las competencias de ejecución. El Tratado de Lisboa aclaró de una vez por todas la titularidad de la competencias de ejecución, que las confía a los Estados miembros. No obstante, el Consejo conserva poderes de ejecución, por ejemplo, en materia de política de competencia (art. 103 TFUE) o dentro de la PESC (arts. 25 y 25 TUE) (*Droit institutionnel de l'Union Européenne*, op. cit., pág. 479).

¹²¹⁵ Véase « Comitologie et administration indirecte ». Claude Blumann, pág. 141.

de los comités, y del comité de apelación, no vayan a consultar con sus colegas del Consejo las medidas en cuestión¹²¹⁶.

En efecto, el Tratado de Lisboa efectúa mediante la introducción de los artículos 290 y 291 en el TFUE una **diferenciación entre actos delegados y actos de ejecución**¹²¹⁷. La jerarquía de normas se preserva a través de la distinción que debe hacerse entre los actos legislativos, los actos delegados y la ejecución de actos, aunque los términos "ley" y "ley marco" se abandonaron a favor de la custodia de la actual terminología (directivas, reglamentos y decisiones). El Parlamento y el Consejo tendrán poderes iguales en la definición de las modalidades del control de actos delegados y de actos de ejecución (comitología). Además, se produce una importante simplificación en el número de rangos legislativos. Se recordará que desaparecen los pilares comunitarios, luego, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Reforma, dejarán de existir las "Acciones Comunes", "Posiciones Comunes" etc. que eran utilizados en el desarrollo de las políticas de seguridad y exterior así como las decisiones-marco y decisiones, en asuntos de justicia e interior.

El artículo 290 del TFUE, recogiendo las bases del malogrado proyecto constitucional, realiza una distinción entre actos delegados y actos de ejecución. En cuanto a los **actos delegados**, "un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo". No obstante, se delimitará de "forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes"¹²¹⁸. La definición del TFUE de actos delegados es extremadamente similar a la que establecía la segunda Decisión de comitología del procedimiento de reglamentación con control:

Decisión 1999 (procedimiento de reglamentación con control), considerando

Art. 290 TFUE

¹²¹⁶ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., pág. 133.

¹²¹⁷ David O'Leary, *EU Regulatory Affairs: What you should know about implementing and delegated acts*, European Training Academy, 2013.

¹²¹⁸ Según autores como Barnard o Peers, la mención a la reserva de elementos esenciales es redundante, puesto que se trata de un "long-established canon of EU constitutional law" (Catherine Barnard & Steve Peers, *European Union Law*, Oxford University Press, 2014, pág. 125).

7bis	
<p>...para las medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de un acto adoptado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales. Dicho procedimiento debe ofrecer a las dos ramas de la autoridad legislativa la posibilidad de efectuar un control previo a la adopción de tales medidas. Los elementos esenciales de un acto legislativo sólo pueden ser modificados por la propia autoridad legislativa con arreglo al Tratado</p>	<p>Un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo.</p> <p>Los actos legislativos delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. La regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada al acto legislativo y, por lo tanto, no podrá ser objeto de una delegación de poderes</p>
Diferencias entre PRC actos delegados¹²¹⁹	
Marco común	Marco común no vinculante
Artículo 5 de la Decisión de comitología (en su reforma de 2006)	Condiciones deben ser decididas caso por caso
Necesidad de obtener una opinión de un comité	Comités de comitología no previstos
	Se presume uso de grupos de expertos que emitirán una opinión no vinculante
Parlamento y Consejo tienen exactamente los mismo poderes	Parlamento y Consejo en pie de igualdad
<p>Motivos limitados para veto: Comisión se excede en sus competencias La medida no es compatible con el acto de base La medida no respeta los principios de</p>	No hay limitación en la utilización del derecho a veto

¹²¹⁹ Michael Kaeding and Alan Hardacre, *The European Parliament and the future of comitology after Lisbon*, op. cit., pág. 386.

Como puede apreciarse, los actos delegados deberán fijar los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. Aún más, sólo podrán establecerse previo procedimiento legislativo y existirá un poder de revocación por parte de las instituciones. No obstante, durante el ejercicio de los poderes, la Comisión no está sujeta al dictamen de ningún comité, es decir, el marco común no es vinculante. Aunque la Comisión anunciara desde el 2009¹²²⁰ su intención de consultar a expertos nacionales, como se analizará más adelante, es aquí donde encontramos la enorme diferencia entre ambos procedimientos¹²²¹. Existen otras diferencias palpables, que pueden beneficiar al legislador, como por ejemplo, que mientras en el PRC deben justificarse las causas de objeción, en los actos delegados el derecho a veto (y revocación) es de carácter ilimitado.

Por otro lado, es importante señalar que, el artículo 290 del TFUE tuvo efecto inmediato desde la entrada en vigor del Tratado, puesto que no requiere de ningún acto de desarrollo o ejecución, a pesar de ello el Parlamento continuó recibiendo durante la séptima legislatura (2009-2014) muchas medidas relativas al PRC (963 desde 2007) debido a que un gran número de actos legislativos que contienen disposiciones en materia de PRC aún no han sido adaptados al Tratado de Lisboa¹²²².

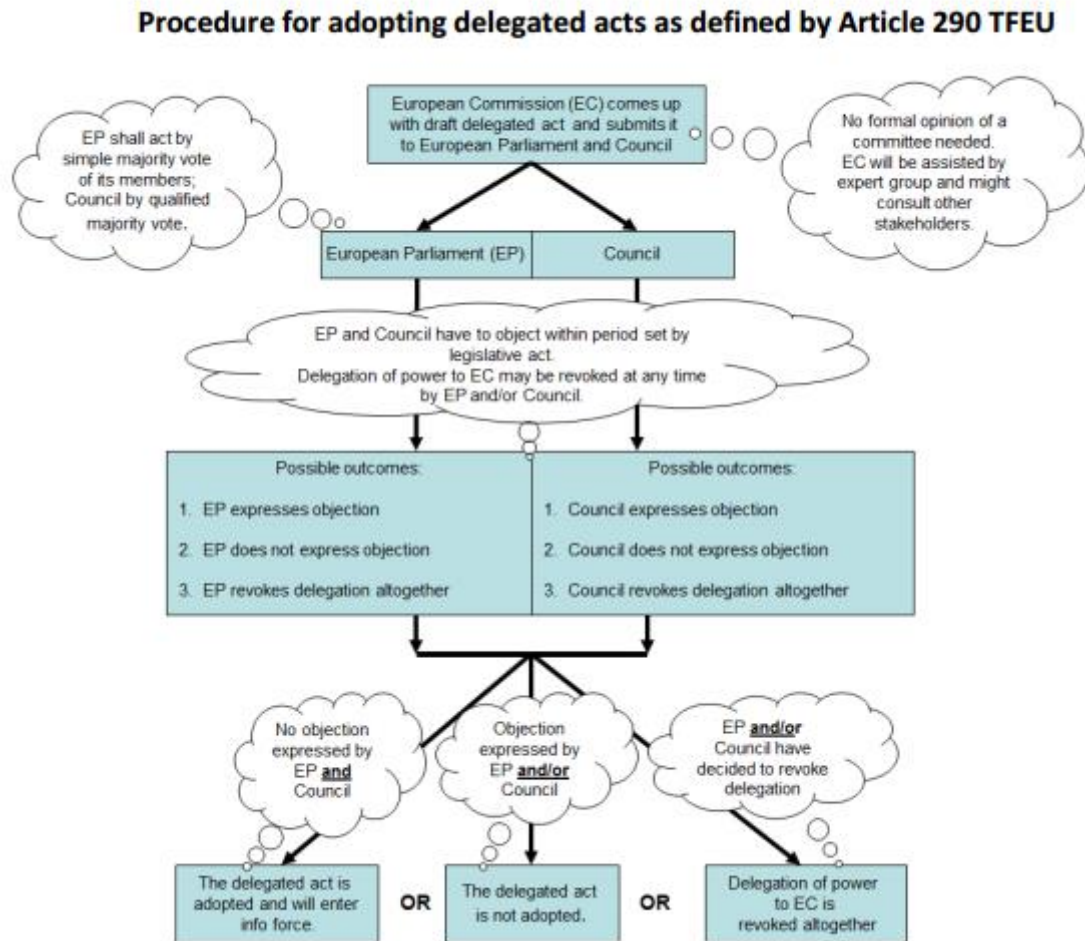
Por otro lado, el control del legislador hacia la Comisión en este caso se fija en el Tratado, sin necesidad de desarrollo posterior. Por un lado, tanto Parlamento como Consejo podrán revocar la delegación en cualquier momento. Además, el acto de delegación fijará un plazo para emitir objeciones. Durante dicho plazo el Parlamento, por mayoría simple, o el Consejo, por mayoría cualificada, podrán oponerse a la medida de la Comisión. De esta manera, los límites a un acto delegado serán impuestos por el propio acto delegante, sin necesidad de un

¹²²⁰ COM (2009) 673 final.

¹²²¹ Koen Lenaerts & Piet Van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 2011, pág. 131.

¹²²² Vicepresidentes responsables de la conciliación, Informe de actividad, sobre la codecisión y la conciliación 14 julio 2009 – 30 junio 2014 (7ª Legislatura), pág. 25.

desarrollo legislativo ulterior, y lo que es más importante, sin comités. La comitología no existe en este tipo de actos. En caso de emitir opinión, se adoptaría la medida¹²²³.



Cuadro 11. Procedimiento de delegación de competencias¹²²⁴.

En lo que atañe a los **actos de ejecución**, en una primera lectura podría entenderse que el artículo 291 del TFUE clarifica de manera sustancial las lagunas del anterior 202 TCE:

- Los principales ejecutores de actos legislativos son los Estados miembros. Sólo para aquellos casos donde se requiera una uniformidad en la ejecución, se mantiene la ejecución normativa “clásica” en manos de la Comisión¹²²⁵.

¹²²³ “In the absence of a Council adopting a decision on revocation by qualified majority, the delegation remains in place”, informe del *Legal Service of the Council* de 2 de septiembre 2013 (Documento del Consejo 14321/13).

¹²²⁴ Kristof Geeraerts and Doreen Fedrigo-Fazio, *The new comitology rules Delegated and implementing acts*, Institute for European Environmental Policy 2011, pág. 7.

¹²²⁵ “Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente

- La nueva redacción deja patente que la Comisión no es la responsable de la ejecución normativa, aparcando así un antiguo debate. El poder legislativo, Parlamento y Consejo, “conferirán” dicho poder a la Comisión cuando sea necesario, es decir, cuando se cumplan los requisitos del apartado anterior, ejecución uniforme.
- El Consejo también podrá ser responsable en la ejecución normativa, en dos circunstancias concretas: casos específicos debidamente justificados y en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.
- Las modalidades de ejercicio de competencias por parte de la Comisión serán recogidas en un reglamento aprobado por el procedimiento legislativo ordinario, es decir, por primera vez el Parlamento estará en pie de igualdad con el Consejo.

El Parlamento resumía perfectamente la situación de la siguiente manera “considerando que el Tratado de Lisboa introduce una jerarquía de normas y crea el concepto de "acto delegado", es decir, "un acto legislativo [que] podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo"; considerando que el Tratado de Lisboa prevé igualmente una nueva forma de tratar los actos de ejecución y prevé, en particular, la codecisión entre el Parlamento y el Consejo como el procedimiento de adopción de la reglamentación que establecerá los mecanismos de control por los Estados miembros sobre los actos de ejecución”¹²²⁶.

La reforma de Lisboa pone fin al “monopolio” de la comitología de dos maneras: en primer lugar hasta esta reforma era la Comisión la protagonista fundamental de la ejecución desde el respeto al equilibrio institucional, de acuerdo a la doctrina Köster. En el artículo 291 del TFUE se indica claramente que en aplicación del principio de separación de poderes, corresponde a los Estados miembros la aplicación del derecho de la Unión. Sólo en casos limitados y debidamente justificados, mediante el control de los Estados, podrá la Comisión asumir dicha función. En segundo lugar, el monopolio de ejecución se reemplaza por un

justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 (Política exterior y de seguridad común) del Tratado de la Unión Europea, al Consejo”

¹²²⁶ Alignment of legal acts to the new Comitology Decision, INI/2008/2096 (A6-345/2008). Ponente Szájer József.

“duopolio imperfecto”. Imperfecto puesto que la delegación y/o ejecución pueden verse confundidas al depender ambas de un criterio de elección discrecional del legislador¹²²⁷. Además, Lisboa introduce lo que Bianchi ha denominado un “binomio imperfecto” entre delegación y ejecución, cada uno con sus reglas diferenciadas. ¿Existe jerarquía entre ambas? A priori no. ¿Son excluyentes entre ellas? Una vez que se ha elegido sí, ya que un acto no puede ser delegado y ejecutado al mismo tiempo. Entonces, ¿Quién viene antes? Bianchi señala que existe una superposición entre ejecución y delegación, ya que al fin y al cabo la diferencia entre el artículo 290 y 291 del TFUE no es más una que “facultad” de elección.

Según Hoffman y Türk, la redacción del artículo 291 TFUE permite lo que denominan como “sub-delegación”, es decir, no sólo se aplica a los actos aprobados de acuerdo al artículo 289 TFUE sino también a aquellos aprobados mediante delegación (art. 290)¹²²⁸. La Comisión podría delegarse funciones de ejecución a sí misma. Los autores entienden que esto no va contra el principio de *delegatus non potest delegare* puesto que la redacción del art. 291 menciona expresamente que todos “los actos jurídicamente vinculantes de la Unión”. Lo mismo sucede con el principio de atribución (art. 5.2 TUE), que tiene dos dimensiones, es decir, no sólo que la UE actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Tratados, sino también que de acuerdo con el art. 13.2 del TUE, las instituciones “dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados”. No obstante, ¿Qué interés puede tener la Comisión en introducir un procedimiento de comités en los actos delegados, de cuya creación ha sido la gran beneficiada, precisamente porque puede prescindir de los mismos en su labor de ejecución? Además, ¿Cómo estarían definidos los elementos esenciales? Dicho de otra manera, ¿Cómo va a discernir la Comisión los actos que sigan el procedimiento delegado de aquellos que deben seguir un procedimiento de comités? Aún más, sería posible que el legislador impusiera a la Comisión, mediante acto legislativo, la incorporación de estos procedimientos, pero entonces, ¿qué interés puede tener el legislador en otorgar poderes delegados a la Comisión, y luego introducir en dicha delegación comités? En mi opinión este debate es puramente doctrinal, y en estos años no ha tenido mayor recorrido práctico.

¹²²⁷ Daniele Bianchi, *La comitologie est morte ! Vive la comitologie ! Premières réflexions sur l'exécution du droit de l'Union après le Traité de Lisbonne. L'exemple de la Politique agricole commune*, Revue trimestrielle de droit européen, ISSN 0035-4317, Vol. 48, N° 1, 2012, págs. 75-116.

¹²²⁸ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, , op. cit., pág. 247.

En cuanto a la jerarquía de normas, si bien Bianchi destaca que no existe ninguna entre delegados y ejecutivos, también señala la posibilidad de que actos delegados contemplen la ejecución de diversas normas. Este autor destaca el debate “teórico” sobre este punto, y se pregunta cuál es la diferencia entre “completar” o “prever la aplicación uniforme”. Según él, durante más de 50 años de utilización del procedimiento de gestión en la PAC, diversos actos han “completado” directamente el acto de base, por lo que el Tratado parte de una contradicción interna. Según el tenor literal, desde Lisboa toca realizar una reformulación entre las competencias de naturaleza puramente administrativas y técnicas (ejecución) y otras de naturaleza política o cuasi legislativas.

Otros autores como Georgiev no son de la misma opinión¹²²⁹. Así, en su opinión, el TFUE (arts. 288 a 292) establece **cuatro niveles en la tipología y jerarquía de actos**. En primer lugar, las provisiones del mismo Tratado, seguidas de los actos legislativos adoptados por procedimiento legislativo ordinario o especial (art. 289). El tercer nivel corresponde a los actos delegados y el cuarto a los actos de ejecución (arts. 290 y 291 respectivamente). A pesar de que el Tratado no fije de manera explícita esta jerarquía, este autor destaca el hecho de que tanto los actos legislativos, como los delegados, puedan prever conferir en la Comisión facultades de ejecución de actos. No obstante, el mismo autor considera que la principal diferencia entre actos delegados y actos ejecutivos, no es tanto la diferencia cualitativa, sino la diferencia en la supervisión política de estos actos. Una opinión que va a ser casi unánime en la doctrina, como se irá comprobando¹²³⁰.

Finalmente, otros autores como Héritier o Bergström opinan que el artículo 290 del TFUE no introduce realmente ningún acto jurídico nuevo. Lo único que hace es identificar un “segmento” de lo que anteriormente se conocía como “ejecución”, e introduce una nueva lógica para la misma. Estos autores defienden que bajo el doble prisma de control, por un lado, y cooperación y coordinación, por otro, queda plasmado que estamos ante una misma vertiente de lo que hasta Lisboa se conocía únicamente como “ejecución”. Así, el control lo siguen llevando a cabo tanto el Consejo como el Parlamento, quienes tienen el poder de

¹²²⁹ Vihar Georgiev, *Too much executive power? Delegated law-making and comitology in perspective*, Journal of European Public Policy, 2013, vol 20, Nº 4, 535-551.

¹²³⁰ Por ejemplo, Craig considera que Lisboa establece una jerarquía clara de normas. En primer lugar, los actos legislativos, que según el artículo 289 TFUE podrán ser aprobados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario o uno especial. En segundo lugar, se encuentran los actos no legislativos de alcance general, es decir, los actos delegados del artículo 290 TFUE, y, en tercer lugar, los actos de ejecución del artículo 291 del TFUE (“EU Administrative Law”, Paul Craig, op. cit., págs. 125-126).

revocar los actos delegados. En segundo lugar, en lo relativo a la coordinación y cooperación, la Comisión está obligada a consultar “expertos”, que pueden tener una función que va mucho más allá de la propiamente consultiva. En cualquier caso, ambos puntos están relacionados, puesto que la consulta sistemática a expertos determinará la posición del Consejo en cuanto a poder ejercer o no su derecho a revocar la delegación¹²³¹.

Entrada en vigor del Tratado de Lisboa, nuevas perspectivas

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa abrió muchas expectativas y esperanzas en el ámbito de la comitología. El Parlamento, eufórico, anunció el “fin de la comitología”. En unas declaraciones el eurodiputado popular húngaro József Szájer afirmaba que “una forma de legislar más transparente, democrática y eficaz ha llegado a la Unión Europea con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Un nuevo sistema de "actos delegados" permitirá agilizar la redacción de las leyes en la Eurocámara y, al mismo tiempo, controlar hasta los detalles más técnicos de los reglamentos que se aprueban. Es el fin oficial del complejo mundo de la comitología”¹²³².

De la misma opinión fue el Portavoz de la Eurocámara, Jaume Duch Guillot, cuando escribió que “es importante señalar que el poder reglamentario de la Comisión Europea (**comitología**) es reemplazado por dos nuevas categorías de acto comunitario: los actos delegados del artículo 290 TFUE, que permiten delegar a la Comisión el poder de adoptar o modificar actos no legislativos de alcance general y los actos de ejecución del artículo 291 TFUE. En ambos casos el Parlamento Europeo, ya sea fijando junto al Consejo el alcance de la delegación a la Comisión ya sea participando en la fijación de las modalidades de ejecución, adquiere **una capacidad de influencia muy superior** a la que tenía en el marco de la comitología”¹²³³.

Según Vihar Georgiev, el Tratado de Lisboa introduce tres claras reformas de ámbito institucional. En primer lugar, la Comisión se convierte en la principal institución, puesto que el Consejo intervendrá “sólo en casos específicos debidamente justificados” (art. 291[2]

¹²³¹ Adrienne Héritier, Catherine Moury, Carina Bischoff y Carl Fredrik Bergström, *Changing rules of delegation, a contest for power in comitology*, op. cit., págs. 49 a 53.

¹²³² http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-72106-096-04-15-901-20100406STO72095-2010-06-04-2010/default_es.htm

¹²³³ El Tratado de Lisboa amplía considerablemente la competencia legislativa del Parlamento Europeo, 11 de Enero de 2010, ver en Legal Today, <http://www.legaltoday.com/opinion/articulos-de-opinion/el-tratado-de-lisboa-amplia-considerablemente-la-competencia-legislativa-del-parlamento-europeo>

TFUE) y nunca en los actos delegados. En este caso menciona un “traspaso de competencias”, puesto que bajo el Tratado de Roma, era el Consejo y sólo en casos determinados la Comisión. Estos últimos están exentos de comitología. Además, existe un importante cambio en el equilibrio institucional, puesto que el Parlamento apenas interviene en el procedimiento de examen y el Consejo “desaparece” (como se verá el Reglamento de 2011 creará un “comité de apelación”. Por último, la nueva normativa sobre comitología debería aprobarse por medio de un procedimiento legislativo ordinario. Todo ello había producido, según él, un enorme cambio en el equilibrio institucional¹²³⁴.

Según el mismo autor, desde una perspectiva histórica ha habido un giro fundamental en el papel de la Comisión. El Tratado de Roma preveía una ejecución directa por poderes a nivel supranacional y la Comisión sólo disponía de una facultad suplementaria para ejercer dichos poderes ejecutivos que le confería el Consejo. Todo esto cambia profundamente con Lisboa, que completa el ciclo de transferencia de poderes ejecutivos del Consejo a la Comisión. No obstante señala, que no puede darse por “vencedora” a la Comisión, ya que el legislador tendrá muchos recursos de control. Por otro lado, destaca la “práctica exclusión” del Parlamento en el procedimiento de comitología y la del Consejo, con lo que destaca que “desde una perspectiva institucional es evidente que la Comisión ha obtenido un alivio significativo del control de los Estados miembros”¹²³⁵.

En septiembre del 2008, cuando el Tratado de Lisboa era todavía un sueño, el Parlamento se adelantó y fijó claramente cuáles serían las consecuencias de su adopción. En el caso de que el Tratado de Lisboa entre en vigor, señalaba, “será necesario proceder a una nueva adaptación, más compleja, del acervo a las disposiciones del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea relativas a la delegación de los poderes legislativos; considerando que, si bien la definición de los términos "acto delegado" que figura en el

¹²³⁴ Vihar Georgiev, *Commission on the Loose? Delegated Lawmaking and Comitology after Lisbon*, EUSA Twelfth Biennial Conference, 2011. Véase en el mismo sentido del mismo autor *Too much executive power? Delegated law-making and comitology in perspective*, Journal of European Public Policy, 2013, vol 20, Nº 4, 535-551. Respecto al equilibrio institucional, Georgiev destaca los cambios en dos grandes niveles: por un lado el propio Tratado de Lisboa, y, por el otro, la regulación que se hace de los actos legislativos. En cuanto al Tratado de Lisboa, este autor destaca el hecho de que la Comisión se haya convertido en el principal órgano ejecutivo, puesto que sólo con causas justificadas puede el Consejo hacerse cargo de dicha facultad. Por otro lado, los actos delegados están excluidos de comitología, y, en tercer lugar, el nuevo acto que regula la ejecución de poderes, deberá aprobarse por procedimiento legislativo ordinario. En cuanto al segundo, nivel, destaca la introducción positiva de actos delegados y actos de ejecución entre los que se abre una “gran zona gris”.

¹²³⁵ Véase Vihar Georgiev, *Too much executive power? Delegated law-making and comitology in perspective*, op. cit., pág 535.

Tratado de Lisboa es similar al concepto de medida "casi legislativa" que contiene la decisión sobre comitología, estos dos conceptos no son idénticos y los regímenes procedimentales que contemplan estos dos instrumentos son totalmente diferentes, por lo que el ejercicio actual de adaptación no puede considerarse como un precedente exacto para el futuro”¹²³⁶.

El Parlamento también opinó que se hacía necesario “proceder a la adopción en codecisión del Reglamento por el que se establece el mecanismo de control por parte de los Estados miembros de los actos de ejecución, de conformidad con el artículo 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. En otras palabras, una nueva regulación de la comitología esta vez con el Parlamento como colegislador de la misma. Recordemos que las dos Decisiones de 1987 y 1999, así como la reforma de 2006 se aprobaron mediante el procedimiento de consulta, que dejaba al Parlamento en una posición muy débil. De hecho, en la Decisión de 1999 apenas se incluyeron algunas pocas enmiendas de la cámara.

La Comisión se mostró muy cauta en un primer momento. No se mostró nada convencida de la necesidad de realizar ningún ajuste antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Lo que sí adelantó la Comisión en una fecha tan temprana como noviembre del 2008 fue que una vez ratificado el Tratado, presentaría una nueva propuesta de regulación del procedimiento de implementación de medidas de ejecución tal como se recogía en el artículo 291 del entonces proyecto de Tratado. En ningún caso mencionaba la palabra “comitología” para referirse a este aspecto¹²³⁷, sino que únicamente se dedicaba a señalar que dicha normativa sustituiría a la Decisión de 1999.

¹²³⁶ Adaptación de los actos jurídicos a la nueva decisión sobre comitología Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de septiembre de 2008, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la adaptación de los actos jurídicos a la nueva decisión sobre comitología (2008/2096(INI)) (DO C 8E de 14.1.2010, p. 22). Véase también el “Follow up” (to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the alignment of legal acts to the new Comitology Decision, adopted by the Commission on 18 November 2008) de la Comisión al Parlamento sobre este informe en el que resume perfectamente la situación: “Parliament then adds that the Commission should submit in any case the relevant legislative proposals needed to align "the whole of the *acquis communautaire* to that new regime"(point 4). It believes that the new provisions of the Lisbon Treaty will call for a new, "more complex" alignment”.

¹²³⁷ As to Parliament's recommendation concerning Article 291 of the new Treaty, however, the Commission can already announce its intention of submitting, once the Lisbon Treaty enters into force, a proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council laying down the general rules and principles concerning the mechanism for control by Member States of the exercise of implementing powers by the Commission. This Regulation will replace the 1999 Comitology Decision as a framework for comitology procedures provided for in legal acts adopted after the entry into force of the Lisbon Treaty. How to manage the transitional period between the entry into force of the Lisbon Treaty and the entry into force of the new framework Regulation will have to be decided by common agreement between the three institutions (Follow-up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the alignment of legal acts to the new Comitology Decision, adopted by the Commission on 18 November 2008).

Al día siguiente de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión publicó una Comunicación sobre las “consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa sobre los procedimientos interinstitucionales de toma de decisiones en curso”¹²³⁸. Sin mencionar directamente aspectos de delegación o ejecución la Comisión señalaba que habría que proceder a una reenumeración de bases jurídicas (que se haría automáticamente conforme al artículo 5 del Tratado de Lisboa, de acuerdo con los cuadros de concordancia que figuran en el anexo de dicho Tratado. En otras ocasiones, la modificación de la base jurídica no se reducía a un mero cambio de numeración. La consecuencia directa fue, por ejemplo, la retirada de la propuesta para adaptar diferentes actos al “nuevo” procedimiento de reglamentación con control¹²³⁹.

Unos pocos días antes de la entrada en vigor, el Consejo solicitó al Grupo Mertens¹²⁴⁰ acerca de la posibilidad de establecer unos modelos unificados para las tres instituciones sobre los nuevos actos delegados. El Consejo hacía especial énfasis en la **consulta obligatoria y sistemática a expertos nacionales** de los 27 Estados Miembros por parte de la Comisión durante la preparación de los **actos delegados**. La Comisión debía dar un tiempo suficiente a los expertos y redactar un “*explanatory memoranda*” que incluyera todos los puntos señalados por dichos expertos. De hecho, para “muchos” Estados Miembros era condición obligatoria para poder aceptar el procedimiento. No obstante, esto no significaba aplicar la comitología en los actos delegados, algo que el Consejo (y las otras dos instituciones) consideraba que iría en contra del Tratado.

El Consejo también incluía puntos que más tarde se irían concretando como la duración de los actos delegados, las condiciones e interpretación de la revocación y objeción reconocida en el TFUE y la concreción de utilización del procedimiento de urgencia. La revocación contenía de manera implícita dos obligaciones, informar a la otra institución sobre su utilización e indicar y motivar las razones de su utilización. En cuanto a la objeción, existe el plazo de tres meses desde la notificación del acto delegado para ejercerlo (dos meses, extensible a otro). El

¹²³⁸ COM(2009)665 final, 2 de diciembre 2009.

¹²³⁹ COM (2009)0142. Si bien no lo menciona en los anexos, esta propuesta fue retirada.

¹²⁴⁰ Se reunieron el 16 y 24 de noviembre y el 1 de diciembre del 2009. Ver listado de grupos del Consejo en http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/celter/bol43.htm . El grupo Mertens se creó en 1993 y prepara las reuniones del Coreper I.

procedimiento de urgencia sólo podía entrar en vigor en supuestos “imperativos” y sólo si el derecho de objeción no era utilizado en el plazo de al menos seis semanas¹²⁴¹.

A la semana siguiente de la ratificación del Tratado de Lisboa, la Comisión Europea publicó una Comunicación sobre la aplicación del artículo 290 del nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Sin ser una iniciativa legislativa, la Comisión hacía una interpretación sobre la nueva introducción de “actos delegados” y se atrevía a proponer un modelo de reglamento de regulación de los mismos. Hay que destacar el hecho de que la Comunicación se ciñera exclusivamente a los actos delegados, los actos ejecutivos quedaban al margen de esta comunicación. El documento ofrecía un análisis extremadamente valioso¹²⁴² que intentaba poner color a esa “zona gris” que existía (o existe...) entre los actos delegados y ejecutivos¹²⁴³.

Actos delegados y de ejecución según la Comisión Europea

Se ha explicado con anterioridad, el TFUE establece una diferencia, a priori nítida, con respecto a los actos delegados (art. 290) y los actos de ejecución (art. 291). Los actos de ejecución, son aquellos herederos directos del artículo 202 del antiguo TCE. Cuando se requieran “condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión”. Sólo en circunstancias debidamente justificadas o en los previstos en los artículos 24 y 26 se conferirán al Consejo. Al igual que el antiguo artículo 202 del TCE, prevé “las 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” se establezcan mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

Según el art. 290 del TFUE “un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados

¹²⁴¹ Ver documento del Consejo 16998/09, de 2 de diciembre 2009. La propuesta incluía un “modelo” para la adopción de actos delegados. Como se verá, el modelo fue formalmente adoptado dos años más tarde mediante un acuerdo entre las instituciones.

¹²⁴² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [COM/2009/0673 final](#)

¹²⁴³ Véase “Too much executive power? Delegated law-making and comitology in perspective”. Vihar Georgiev. *Journal of European Public Policy*, 2013, vol 20, N° 4, 535-551

elementos no esenciales del acto legislativo”. Por lo tanto, los “nuevos” actos delegados, no requieren de ningún acto jurídicamente vinculante de derecho derivado, es decir, no es necesario ningún acto jurídico posterior que regule la delegación de poderes en la Comisión. Sin embargo, esta redacción recuerda, y mucho, a la redacción dada por la Decisión 2006/512/CE, de reforma de la comitología¹²⁴⁴. No obstante, para la Comisión “la semejanza de criterios no significa que vayan a aplicarse de manera idéntica”. Para ello realiza un interesante análisis sobre la relación y las **diferencias** de los nuevos actos delegados con los de ejecución:

Actos delegados (art. 290)	Actos de ejecución (art. 291)
Incompatibilidad ¹²⁴⁵	
Figurará con adjetivo “delegado”	Figurará con adjetivo “de ejecución”
Alcance	
Se define por su alcance y sus efectos: acto de alcance general que completa o modifica elementos <u>no</u> esenciales	Se deriva de su razón de ser: requerido por la necesidad de condiciones de ejecución uniformes
Naturaleza	
Esta delegación es siempre <u>facultativa</u> : el legislador delega en la Comisión competencias que le son propias por razones de <u>eficacia</u> . No se delegan medidas de alcance individual.	Los <u>Estados miembros</u> son los encargados «naturales» de la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, pero cuando son necesarias unas <u>condiciones uniformes de ejecución</u> la Comisión debe ejercer su competencia ejecutiva. Su intervención no es facultativa: cuando se cumplen las condiciones del artículo 291 es obligatoria
Adopción ¹²⁴⁶	

¹²⁴⁴ La referida Decisión añadía el siguiente apartado al artículo 2 de la Decisión de comitología de 1999: “Cuando un acto de base adoptado por el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado disponga la adopción de medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de dicho acto, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales, dichas medidas se aprobarán por el procedimiento de reglamentación con control”.

¹²⁴⁵ “Un acto correspondiente al ámbito de aplicación del artículo 290 está, por definición, excluido del ámbito de aplicación del artículo 291 y recíprocamente. Incluso los actos que de ellos se derivan tienen denominaciones jurídicas diferentes.” (COM/2009/0673 final, cit.).

Comisión	Comisión o Consejo
Desarrollo	
-No requiere ningún tipo de acto de desarrollo de derecho derivado	-Parlamento y Consejo establecerán mediante reglamentos las normas y principios generales relativos a las modalidades de control
-La Comisión aprueba el acto sin consulta previa	-La Comisión está sujeta a los procedimientos de comitología
Aplicación	
De los términos del artículo 290 se desprende claramente que la Comisión no dispondrá en ningún caso del derecho de adoptar un acto delegado referente a una medida de carácter individual	Es posible que también puedan utilizarse para medidas de alcance general, pero también uniformes de carácter particular.
Duración	
Acto debe definir el marco temporal de la delegación	Marco temporal no definido

Tabla 9. Actos delegados versus actos de ejecución

Una vez fijadas las, poco claras, diferencias entre los dos tipos de actos, la Comisión se lanza a intentar fijar los **criterios de aplicación** de los actos delegados. Obligatoriamente son dos requisitos que deben cumplirse para la aplicación del art. 290 del TFUE, la falta de concurrencia de uno de ellos, haría imposible la delegación de poderes en la Comisión:

- es necesario que el acto sea de alcance general,
- debe modificar o completar determinados elementos no esenciales del instrumento legislativo;

La Comisión realiza un interesante ejercicio de interpretación respecto a la diferencia entre “modificar” y “completar”. En primer lugar, la Comisión “considera que al hacer uso del verbo «modificar», los autores del nuevo Tratado quisieron cubrir las hipótesis en las que la

¹²⁴⁶ Ver EESC INT/656, Better regulation: implementing acts and delegated acts, Appendix I 2.4.2.4.

Comisión está facultada para modificar formalmente un acto de base. Esta modificación formal puede afectar el texto de uno o de varios artículos del dispositivo, o el texto de un anexo que jurídicamente forma parte del instrumento legislativo. Carece de importancia que el anexo contenga medidas meramente técnicas; desde el momento en que se otorgan a la Comisión poderes para modificar un anexo que contiene medidas de alcance general, debe aplicarse el régimen de actos delegados”. Recordemos la ya citada Sentencia de 1 de abril de 2004 ¹²⁴⁷, según la cual “los artículos 3, letra d), y 5 del Reglamento nº 1162/2001, cuya anulación intenta obtener Jégo-Quéré, están dirigidos en términos abstractos a categorías de personas indeterminadas y se aplican a situaciones objetivamente determinadas. En consecuencia, dichos artículos son, por naturaleza, de alcance general”.

Por otro lado, la Comisión “considera que para determinar si una medida viene a «completar» el acto de base, el legislador debería evaluar si la futura medida añade concretamente nuevas normas no esenciales que cambian el marco del acto legislativo, dejando un margen de apreciación a la Comisión. En caso afirmativo, podría considerarse que la medida «completa» el acto de base. Al contrario, las medidas que sólo están encaminadas a hacer efectivas las normas existentes del acto de base no deberían considerarse como medidas complementarias”¹²⁴⁸.

Una vez que conocemos el ámbito y criterios de aplicación de los actos delegados, ¿cuáles son sus **límites**? La Comisión clasifica dichos límites en dos niveles, el límite sustancial y el límite temporal. Respecto al límite sustancial, la delegación de poderes debe ser clara, precisa y detallada. No debe generar ningún tipo de duda posterior, y debe marcar muy claramente que parte de la norma puede llegar a ser completada o modificada, así como los límites que estas modificaciones no podrán, en ningún caso, rebasar. Obviamente, una mayor claridad y definición aportan una mayor seguridad jurídica, además de estabilidad, al sistema de delegación.

En segundo lugar, a pesar de que el TFUE indica que el acto legislativo delimitará de forma expresa la duración de la delegación de poderes, el ejecutivo opta por un sistema en el que, por norma general, no existan límites temporales, al menos de una manera generalizada. En primer lugar, por una cuestión de interpretación jurídica: el TFUE no consagra ningún tipo de

¹²⁴⁷ Comisión de las Comunidades Europeas contra Jégo-Quéré & Cie SA, Asunto C-263/02, ap. 43.

¹²⁴⁸ Droit institutionnel de l’Union Européenne, Jean Paul Jacqué, op. cit., pág. 492.

“cláusula de expiración” (“*sunset clauses*”). El argumento que utiliza la Comisión es de practicidad jurídica. En caso de ser una duración temporal, ello la obligaría a volver a iniciar un nuevo procedimiento legislativo cada vez que hubiera prescrito la delegación. Por ello, propone un sistema de delegación “indefinida” como regla general.

En cualquier caso, pueden existir dos excepciones claras a ese sistema. Por un lado, el acto legislativo puede prever una “facultad de revocación” de la delegación de poderes, prevista en el TFUE (el Parlamento, por mayoría absoluta, o el Consejo, por mayoría cualificada, podrán decidir revocar la delegación). Por otro lado, en algunos casos específicos “podría resultar oportuno para el legislador establecer un plazo preciso”. En estos casos, la Comisión propone establecer “un mecanismo de tácita reconducción, previo examen de un informe preparado por la Comisión y siempre y cuando, naturalmente, el legislador disponga de la facultad de impedir dicha reconducción automática”.

El **proceso de adopción** de los actos delegados también ocupa una parte importante en la reflexión de la Comisión. El TFUE permite una “autonomía considerable”, siempre que se respeten los límites establecidos en el apartado primero del art. 290. Si bien, queda claro que las condiciones de dichas delegaciones se establecerán “de forma expresa” en el acto legislativo. No obstante, lo más destacable es la propuesta que hace el ejecutivo sobre los trabajos preparatorios previos a la adopción de actos delegados.

Bajo el argumento técnico y jurídico, así como político e institucional, la Comisión se compromete a “consultar sistemáticamente a los expertos de las autoridades nacionales de todos los Estados miembros que se encargarán de la aplicación de los actos delegados una vez adoptados”. Para ello se crearán “**grupos de expertos**”¹²⁴⁹ o se recurrirá a los ya existentes. A su vez, en la práctica, la Comisión también prepara estudios o audiencias públicas. Incluso, puede invitar a representantes del Consejo y Parlamento a las reuniones preparatorias. ¿Estamos ante una nueva comitología encubierta? La respuesta es negativa, ya que dichos expertos tendrán “un papel consultivo y no un papel institucional”, es decir, la consulta será facultativa y no obligatoria¹²⁵⁰.

¹²⁴⁹ Véase Registro de Grupos de Expertos de la Comisión <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>. La Comisión divide los grupos en “Formal, Informal, Permanente y Temporal”. Entre las funciones se encuentra la de “la preparación de actos delegados”.

¹²⁵⁰ Daniele Bianchi, *La comitologie est morte ! Vive la comitologie ! Premières réflexions sur l'exécution du droit de l'Union après le Traité de Lisbonne. L'exemple de la Politique agricole commune*, op. cit. pág. 92.

En cualquier caso, la Comisión se compromete a instaurar un sistema de “**alerta rápida**” (“*early warning*”) “para que el Parlamento Europeo y el Consejo puedan planificar mejor el ejercicio de sus prerrogativas en un plazo de dos meses tras la adopción de los actos delegados, plazo que podrá prorrogarse un mes a petición del Parlamento Europeo o del Consejo”. A su vez, en el caso de los expedientes que se consideren sensibles, “la Comisión velará, además, porque se proporcione al Parlamento Europeo y al Consejo información adicional sobre los actos delegados que se propone adoptar”. En cualquier caso, todas las medidas están dirigidas a tranquilizar al Parlamento y al Consejo.

El documento de la Comisión termina con un análisis sobre el control de los actos delegados, a saber: derecho de revocación y derecho de oposición. Según la Comisión, no es obligatorio que ambos se acumulen, puesto que son independientes una de la otra. No obstante, la aplicación de uno y otro tiene aspectos muy diversos:

- **Derecho de revocación (*call back*):** establecido formalmente en el art. 290 apartado 2.a). El TFUE no impone ningún tipo de condición al legislador, que podrá decidir aplicarlo. Es más, tanto el Parlamento, como el Consejo (indistintamente y sin necesidad de coordinación), pueden ejercerlo, si bien hay que recordar que el Parlamento debe obtener mayoría absoluta y el Consejo mayoría cualificada. No obstante, la Comisión sugiere que dicho derecho “debería comportar una obligación de motivación y estar precedido por un intercambio de información entre instituciones”. El primer argumento para ello es que “permitiría a la institución que no haya ejercido el derecho de revocación entender los motivos por los cuales la otra institución ha decidido modificar unilateralmente el acto de base”. Por otro lado, tendría un efecto preventivo respecto al recurso a la revocación: al exponer los motivos de su decisión, el Parlamento Europeo o el Consejo indicarían claramente a la Comisión lo que convendría que hiciese o dejara de hacer para evitar otras revocaciones en el futuro”. Por último, los efectos de la revocación “deberían estar previstos explícitamente en el acto de base”.
- **Derecho de oposición:** previsto también el art. 290, apartado 2.b), tanto Parlamento como Consejo pueden formular objeciones que impidan la entrada en vigor del acto

delegado en el plazo fijado en el acto legislativo¹²⁵¹. Respecto al plazo, la Comisión sugiere que sea de dos meses, puesto que “la experiencia adquirida con el procedimiento de reglamentación con control demuestra que el plazo de tres meses habitualmente previsto para ejercer el derecho de oposición es más largo de lo preciso, en la medida en que el Parlamento y el Consejo necesitan con frecuencia menos tiempo para darse cuenta de que el acto en cuestión podría plantear dificultades”. Por otro lado, la Comisión considera también que debería ser una oposición “motivada”, así como prever los efectos de dicha oposición, si llega a producirse, para que queden despejadas las alternativas que puede tener la Comisión en caso de bloqueo. Por último, la Comisión también propone que en circunstancias urgentes (“procedimiento de urgencia”), los actos entren en vigor, y que la oposición tenga un plazo de 6 semanas para aplicarse.

Debe señalarse que el control institucional es exclusivo del Consejo y el Parlamento. Los Parlamentos nacionales, a los que los Protocolos 1 y 2 conceden cierto grado de monitorización de actos, se aplican exclusivamente a los actos legislativos, quedando lo delegados excluidos. De todos modos los actos delegados pueden ser siempre sometidos a control jurisdiccional de acuerdo a los artículos 263 y 265 del TFUE.

De acuerdo al artículo 290 la **duración** de la delegación debía ser determinada. En este caso se abren varias posibilidades. La primera, establecer un periodo determinado (“*sunset clause*”). La segunda, determinar el plazo en función de la consecución del fin que persigue la delegación. En tercer, y último, lugar, establecer un periodo indefinido o indeterminado. Lo cierto es que en la realidad se ha impuesto el modelo de delegación determinada a cinco años, aunque prorrogable tácitamente si ninguno de los legisladores presenta objeción alguna¹²⁵².

En último lugar, la Comisión aprobó un modelo de “formulación normalizada para los artículos de un acto de base en el que el legislador defina los límites de la delegación de poder

¹²⁵¹ Fuentetaja se refiere al mismo como “derecho de objeción” (Jesús Ángel Fuentetaja, *Las competencias ejecutivas de la Administración Europea en el ámbito de la Política Agrícola Común*, Revista de Derecho de la Unión Europea, Madrid, nº 26, enero-junio 2014, págs. 57).

¹²⁵² Ver EESC INT/656, Better regulation: implementing acts and delegated acts, Appendix II 1.1.4 (expert Véronique Chappelart). Debemos recordar que a los primeros comités de gestión también se les impuso un límite de cinco años, pasados los cuales debían de ser prorrogados por el Consejo, algo que se produjo sin ningún tipo de contratiempo (véase “Primeros comités de gestión”).

y fije las condiciones de la delegación”¹²⁵³. Dicho modelo incluye un considerando donde se explique la necesidad de delegación, la descripción y límites de los mismos, el régimen de control efectuado por el legislador y, por último, una previsión de procedimiento en caso de urgencia. El Parlamento reconocerá más adelante que si bien son útiles, no se ve comprometido por la utilización de dichos modelos¹²⁵⁴.

No se menciona un aspecto que en la práctica ha ido aplicándose. Un mismo acto legislativo puede contener múltiples delegaciones, que a su vez pueden generar en docenas de actos delegados. Por ejemplo, la Directiva 2010/30/UE¹²⁵⁵, relativa a la indicación del consumo de energía y otros recursos por parte de los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada, incluye no menos de nueve posibilidades de delegación en la Comisión (en responsabilidad sobre distribuidores, libre circulación, venta a distancia ...). Lo mismo sucede con otras Directivas como la 2010/73/UE¹²⁵⁶, que incluye hasta 12 delegaciones posibles en la Comisión o la Directiva 2011/61/UE¹²⁵⁷, relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos, que incluye hasta la posibilidad de 26 delegaciones¹²⁵⁸. No obstante, el inicio en la aplicación de actos delegados fue muy limitado, por ejemplo, en 2010 no se aprobó ni una sola “directiva delegada”, mientras que se adoptaron 66 directivas de ejecución. A su vez, se aprobaron sólo 4 “reglamentos delegados”, por 584 reglamentos de ejecución¹²⁵⁹.

Mediante Declaración de 14 de diciembre, apenas una semana después de la adopción por parte de la Comisión), el Consejo “acogía con satisfacción” la Comunicación, que incluía la totalidad del documento elaborado por el Grupo Mertens. Así “concede especial importancia

¹²⁵³ Como se ha expuesto, los modelos eran casi una exigencia que habían puesto “muchos” Estados Miembros. El Grupo Mertens había ya transmitido a la Comisión dichos modelos y “sugerido” a la Comisión que los incluyera en su Comunicación. Ver documento del Consejo 16998/09, de 2 de diciembre 2009, citado anteriormente.

¹²⁵⁴ Ver <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20100323BKG71187+0+DOC+XML+V0//FR>

¹²⁵⁵ DO L 153 de 18/06/2010, p. 1. Se aprobaron cuatro actos delegados sobre la base legal de esta directiva, y, de hecho, fueron los primeros actos delegados que se aprobaron desde la reforma de Lisboa (Reglamentos delegados 1059/2010, 1060/2010, 1061/2010 y 1062/2010, DO L 314 de 30/11/2010).

¹²⁵⁶ Directiva 2010/73/UE, por la que se modifican la Directiva 2003/71/CE sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores y la Directiva 2004/109/CE sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado (DO L 327 de 11/12/2010, p. 1).

¹²⁵⁷ DO L 174 de 01/07/2011, p. 1.

¹²⁵⁸ Ver EESC INT/656, “Better regulation: implementing acts and delegated acts”, Appendix II 1.1.4 (expert Véronique Chappelart).

¹²⁵⁹ “Changing Rules of Delegation: A contest for power in comitology”, Adrienne Héritier, Catherine Moury, Carl Fredrik Bergström, op. cit.

al compromiso de la Comisión de consultar sistemáticamente, en la fase preparatoria, a expertos de las autoridades u organismos nacionales de todos los Estados miembros... con antelación necesaria”. A su vez, se mostraba satisfecho porque la Comisión se había comprometido a adjuntar “a cada delegado una exposición de motivos en la que se explique de forma pormenorizada las motivaciones del acto e informe de los trabajos preparatorios realizados por la institución”. Por último animaba a la Comisión a que cumpliera inmediatamente con sus compromisos y así “crear confianza” en el nuevo procedimiento delegado¹²⁶⁰.

Existen motivos para afirmar que la introducción de actos delegados ha favorecido a la Comisión en cuanto al equilibrio institucional se refiere. En primer lugar, los mecanismos de control no son obligatorios puesto que el artículo 290 TFUE señala que dichas condiciones “podrán ser” la revocación o la presentación de objeciones en un plazo determinado. En segundo lugar, será complicado controlar y fiscalizar que los actos aprobados sólo complementen o modifiquen elementos esenciales, algo que la jurisprudencia ha puesto de manifiesto¹²⁶¹. De hecho, según Craig, esto fue la principal causa de creación del sistema de comités, inexistente en los actos delegados. En tercer, y último lugar, el poder de veto del Consejo no aporta nada nuevo, puesto que disponía de ese mecanismo en los procedimientos de gestión y reglamentación. Aún más, mientras que el mecanismo comitológico establece un control *ex ante*, el art. 290 establece un sistema de control genérico en el derecho primario, combinado con la posibilidad de control *ex post* por el Consejo y Parlamento. En cuarto lugar, Craig opina que el poder de veto es un instrumento “drástico” ya que permite detener la propuesta de la Comisión, pero el TFUE no permite a las instituciones introducir enmiendas al mismo y, el autor estima que las instituciones carecen de tiempo y medios para poder estudiar con detenimiento dichas propuestas antes de tomar una medida tan contundente. En último lugar, Craig opina que el plazo de dos meses establecido por regla general, será muy limitado. No señalado por el autor, tampoco podemos olvidar que el art. 290 impone mayoría de miembros en el Parlamento y mayoría cualificada en el Consejo para ejercer los derechos de veto u objeción¹²⁶².

¹²⁶⁰ Ver Documento del Consejo 17512/09, de 14 de diciembre de 2009 (Comité de Representantes permanentes) sobre la aplicación del Tratado de Lisboa.

¹²⁶¹ Asunto C-153/96, Parlamento contra Comisión.

¹²⁶² Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. Cit., pág. 128.

Actos ejecutivos

Acabamos de ver la interpretación que la Comisión realizó de la aplicación de los actos delegados según el artículo 290 del TFUE, dentro de los cuales, desaparecía la comitología. No así de los actos de ejecución descritos en el artículo 291 del TFUE.

De hecho, las diferencias entre el antiguo artículo 202 TCE y el “nuevo” 291 TFUE son reseñables:

- **Responsable:** los Estados miembros pasan a ser los únicos responsables de la ejecución de actos jurídicamente vinculantes de la Unión. De aquí en adelante son los Estados, y no el Consejo, quienes conferirán competencias de ejecución a la Comisión, cuando se requiera “condiciones uniformes de ejecución”.

Debe señalarse que la Comisión ostenta a su vez ciertos poderes de ejecución que le otorga directamente el Tratado. Por ejemplo, en relación con la política de competencia, lo establecido por el artículo 106 apartado 3: “La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas”¹²⁶³.

- **Regulación de las condiciones de ejecución:** según el antiguo 202 del TCE era el Consejo quien podía someter dicho ejercicio a determinadas condiciones. Sin embargo, el TFUE establece que “el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán previamente, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento ordinario, las 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”.

Segunda diferencia, mientras antes era el Consejo quien debía aprobar por “unanimitad” dichas condiciones de ejecución (a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento), a partir del TFUE, se decidirá mediante procedimiento legislativo ordinario, como acaba de señalarse.

¹²⁶³ Documento del Consejo 8970/11, de 11 abril 2011 sobre “Application of Articles 290 (delegated acts) and 291 (implementing acts) TFEU”, Opinion of the Legal Service.

- **Ejecución por parte del Consejo:** si bien hasta la entrada en vigor del TFUE el Consejo podía “asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución”, desde la entrada en vigor del TFUE sólo será posible en casos “específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea (Política Exterior y de Seguridad Común” (art. 291.2).
- **Denominación:** los “nuevos” actos ejecutivos irán siempre acompañados de la denominación “de ejecución”.

La reacción de las instituciones ante esta situación fue dispar. Por un lado el Consejo manifestó que no entendía obligatorio el reformar la Decisión de 1999 (afirmaba que “todos los Estados Miembros entienden que no es obligatorio”). No obstante, ante la reacción manifiestamente opuesta de las otras dos instituciones y demostrando “flexibilidad” se mostró dispuesto a afrontar una reforma. Entre otras cosas, porque hasta el Consejo tuvo que admitir que había que encajar el nuevo apartado 3 del artículo 291 del TFUE, según el cual el Consejo y “el Parlamento” debían abordar las reglas y principios generales de la ejecución de actos, y, la Decisión de 1999 la había aprobado exclusivamente el Consejo¹²⁶⁴.

El Consejo propuso lanzar la propuesta en el plazo de un año, algo que el Parlamento quiso acortar a seis meses (nueve máximo). De hecho, en una declaración del 11 de diciembre, tanto Consejo como Parlamento se comprometían a que la reforma pudiera entrar en vigor durante la presidencia española (primer semestre del 2010), algo que como veremos no pudo ser¹²⁶⁵. Así las cosas, la Comisión no tardó mucho tiempo en lanzar una nueva propuesta legislativa dirigida a modificar las modalidades de control del ejercicio de competencias de ejecución. El 9 de marzo del 2010, apenas transcurrido 4 meses desde la entrada en vigor del nuevo marco, la Comisión presentó su propuesta.

¹²⁶⁴ Ver documento de la Presidencia del Consejo 16998/09, de 2 de diciembre 2009, sobre “Implementación del Tratado de Lisboa – Actos delegados”.

¹²⁶⁵ Ver documento de la Presidencia del Consejo 17477/09, de 11 de diciembre 2009, sobre “Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementation of Article 291 of the Treaty on the Functioning of the European Union”.

Primer acuerdo institucional sobre actos delegados

Antes de que hubiera ninguna reacción formal a la mencionada Comunicación (el Parlamento estaba en pleno debate sobre la misma) las tres instituciones llegaron a un primer acuerdo sobre actos delegados en una propuesta concreta. Efectivamente, la modificación del Reglamento sobre animales de compañía¹²⁶⁶ propició el primer caso concreto de aplicación del artículo 290 del TFUE.

La modificación introducía nuevas disposiciones sobre la modificación de requisitos técnicos para identificación de animales. En concreto, autorizaba a la Comisión a adoptar actos delegados por un periodo de cinco años, renovables otros cinco siempre y cuando el legislador no decidiera revocarlos. La Comisión debería preparar un informe sobre el funcionamiento del sistema seis meses antes de la finalización de dicho plazo, es decir, en enero del 2015¹²⁶⁷.

La Comisión debe informar simultáneamente al Parlamento y Consejo cuando vaya a adoptar un acto delegado, quienes podrán formular objeciones en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación, plazo que a mera iniciativa del legislador (cualquiera de los dos) podrá prorrogarse otros dos meses (el llamado sistema 2 + 2). Aquí se abren varias posibilidades:

- El legislador no presenta ninguna objeción: acto entra en vigor (incluso puede entrar antes de los dos meses si el legislador ha anunciado que no tiene objeciones)
- El legislador presenta objeciones: éstas deben ser “motivadas”, y el acto no entra en vigor. Curiosamente el Reglamento no detalla más sobre el procedimiento ni plazos a seguir ante esta segunda variante.

El acuerdo alcanzado incluía la posibilidad de revocación “en todo momento” de la delegación de poderes en la Comisión. Cualquiera de los dos legisladores puede revocar la delegación con la única obligación de informar a la otra institución y a la Comisión “indicando los poderes delegados que podrían ser objeto de revocación y los posibles motivos de la misma” (una vez más, la obligación de motivar las razones). El cese “surtirá efecto inmediatamente o en una fecha posterior que se precisará en dicha decisión. No afectará a la

¹²⁶⁶ Reglamento (UE) 438/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, que modifica el Reglamento (CE) no 998/2003, por el que se aprueban las normas zoonómicas aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial (DO L 29-5-2010, núm. 132, pág. 3)

¹²⁶⁷ A 30 de junio de 2015 la Comisión no ha publicado ningún informe en este sentido.

validez de los actos delegados que ya estén en vigor. Se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea”¹²⁶⁸.

En una Declaración anexa la Comisión tomaba nota de que, “excepto en aquellos casos en que el acto legislativo prevea un procedimiento de urgencia, el Parlamento Europeo y el Consejo consideran que la notificación de los actos delegados deberá tener en cuenta los períodos de vacaciones de las instituciones (invierno, verano y elecciones europeas), a fin de garantizar que el Parlamento Europeo y el Consejo estén en condiciones de ejercer sus prerrogativas dentro de los plazos establecidos en los actos legislativos pertinentes, y está dispuesta a obrar en consecuencia”. En un acto posterior se acordó que la utilización del mecanismo de urgencia por parte de la Comisión tenía que ser “motivado”, así como las objeciones¹²⁶⁹.

Según Barnard y Peers, la ambigüedad de los mecanismos de control (revocación y objeción) no ha sido lo suficientemente aclarada por el “*common understanding*”. Estos autores se preguntan si es posible aplicar otro tipo de medidas de control, como por ejemplo, cada institución por separado. Hay que recordar que el mencionado artículo no menciona si la delegación se establece sólo mediante acto legislativo aprobado mediante procedimiento legislativo ordinario, o si por el contrario, puede ser mediante un acto aprobado exclusivamente por el Consejo, por lo que las medidas de control pudieran ser otras, como señalan estos autores¹²⁷⁰.

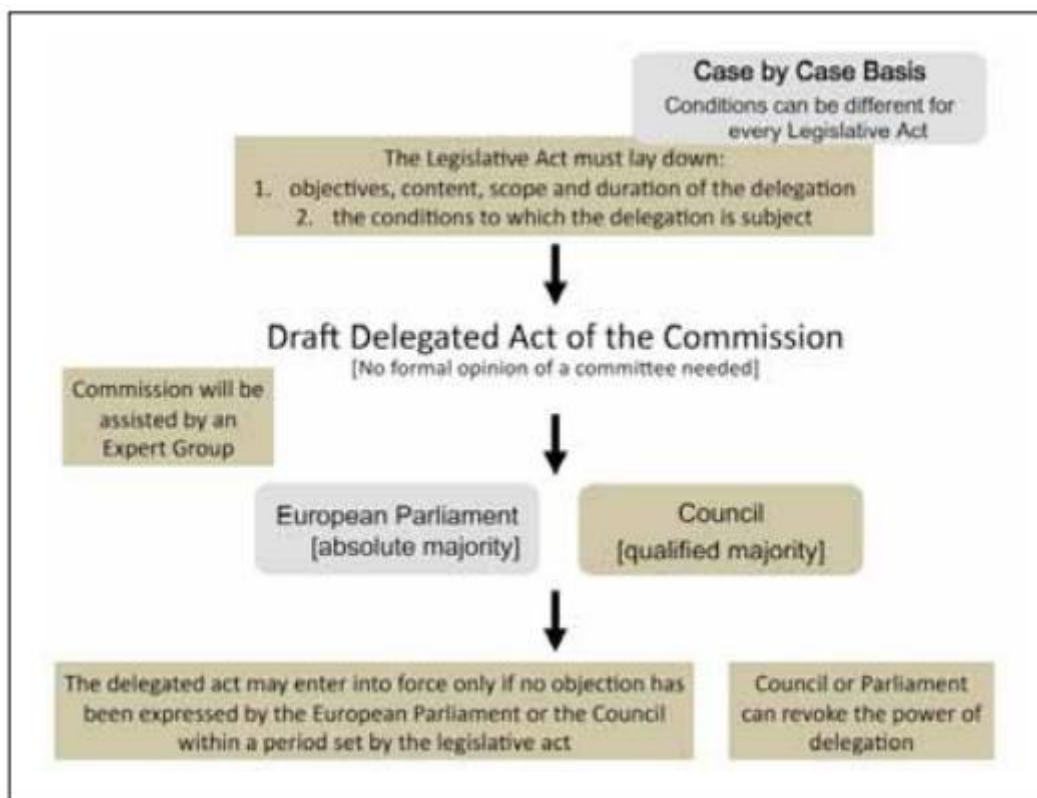
También se prevé que la Comisión consulte a “expertos” durante los trabajos de preparación, si bien esto sólo se recoge en el considerando 12 de la citada reforma. En sus explicaciones de voto la diputada del grupo socialista Daciana Octavia manifestaba que le “gustaría felicitar a aquellos que han trabajado para garantizar el acuerdo sobre el nuevo procedimiento comitológico. Es un buen compromiso que va a permitir una respuesta eficaz si los Estados miembros tienen temores justificados sobre la propagación de otras enfermedades. También

¹²⁶⁸ Recordemos que el Consejo decide sobre la revocación por mayoría cualificada y en ausencia de decisión, la medida sigue en vigor: “The Council shall, in accordance with the voting rule established by Article 290(2) TFEU, decide on the revocation by qualified majority as determined in accordance with Articles 16 TEU, 238 TFEU and 3 of Protocol (36) on Transitional Provisions for the cases where acts are to be adopted in the absence of a proposal from the Commission. In the absence of a Council adopting a decision on revocation by qualified majority, the delegation remains in place”. Ver Documento del Consejo 14321/13, de 2 septiembre 2013, del Legal Service sobre “Council procedure with regard to delegated acts”.

¹²⁶⁹ Véase art. 28 de Directiva 2010/45/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre normas de calidad y seguridad de los órganos humanos destinados al trasplante (DO L 207 de 06/08/2010, p. 14).

¹²⁷⁰ Catherine Barnard & Steve Peers, *European Union Law*, op. cit., 2014.

garantiza que, cuando se utilicen los poderes delegados, la Comisión consultará a una serie de expertos: expertos de la Comisión, expertos del Estado miembro, expertos no gubernamentales y expertos del Parlamento. Debemos asegurarnos de que se cumple este compromiso”¹²⁷¹.



Cuadro 12. Esquema del procedimiento delegado. Fuente EIPA¹²⁷²

Es de destacar que durante las negociaciones de esta reforma, las tres instituciones declararon “que las disposiciones del presente Reglamento se entenderán sin perjuicio de cualquier posición futura de las instituciones por lo que respecta a la aplicación del artículo 290 del TFUE o los actos legislativos singulares que contengan este tipo de disposiciones”¹²⁷³. Todo ello fue a instancia del Parlamento que expresó su temor con respecto a que sentara un precedente para el nuevo procedimiento comitológico en virtud del Tratado de Lisboa.

¹²⁷¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100309&secondRef=ITEM-007&language=ES&ring=A7-2009-0082#2-120>

¹²⁷² Alan Hardacre and Michael Kaeding, *Delegated & Implementing Acts The New Comitology*, op. cit. pág. 12.

¹²⁷³ Declaración a la Resolución en primera lectura del Parlamento 9 marzo 2010. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0048+0+DOC+XML+V0//ES>

Reacción del Parlamento ante la Comunicación de actos delegados

La Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento decidió elaborar un informe de iniciativa sobre los poderes de delegación legislativa¹²⁷⁴ en respuesta a la Comunicación. En el informe, el ponente se mostraba realmente crítico con la Comisión al afirmar que “es de lamentar que la Comunicación de la Comisión no parezca entender ni el alcance ni el significado de los cambios en el marco jurídico y constitucional de la Unión introducidos por el Tratado de Lisboa. La comisión parlamentaria aborda los actos delegados como si fuesen los sucesores del «procedimiento Lamfalussy» y de las medidas de «comitología» adoptadas de conformidad con el artículo 202 del Tratado CE. Ha llegado el momento de abandonar esta forma de pensar al tratar la delegación de los poderes legislativos en la Comisión”. Lo cierto es que el ponente no llega a aclarar exactamente dichas críticas, porque acto seguido admite que la delegación era algo que ya sucedía y que el TFUE sólo llegó a colmar “un vacío”.

El informe aborda los temas de una manera estructurada:

- **Objetivo, alcance y duración de la delegación:** deben delimitarse de manera “expresa y minuciosa en cada acto de base”. La delegación no puede ser indefinida, si bien el legislativo podría prever sistemas de prórroga automática, sujetas control.
- **Mecanismos de control:** deben ser simples y de fácil comprensión, respetar la seguridad jurídica, permitir que la Comisión ejerza los poderes delegados eficazmente, así como garantizar un control adecuado del legislador. Los mecanismos de objeción y revocación “revisten un carácter meramente ilustrativo” y podría estudiarse la posibilidad de someter la delegación de poderes a otros medios de control”. Incluso da algún ejemplo, como revocar actos ya en vigor o aprobación de manera urgente por parte del legislador de cada uno de los actos. Puede resultar obvio, pero es importante señalar que en ningún momento el Parlamento sugiere introducir comités en este tipo de acto jurídico¹²⁷⁵.
- **Cuestiones de carácter horizontal:** el informe recoge y enumera una a uno todas las relativas a la información y comunicación que debe existir entre instituciones, a saber:

¹²⁷⁴ Informe sobre los poderes de delegación legislativa, [2010/2021\(INI\)](#), ponente József Szájer (A7-0110/2010).

¹²⁷⁵ Tal y como señala Craig (*EU Administrative Law*, op. cit. pág. 127).

consultas durante fase de preparación (procedimiento temprano de formulación de objeciones), notificación previa, obligación de motivar razones, plazos mínimos (nunca deberían de ser fijos) y cómputos de los mismos y, por último, la obligación de publicación de determinados actos.

- **Adaptación del acervo:** el ponente insta a adaptar “lo más rápidamente posible” el acervo existente bajo la regulación de la Decisión de 1999, la cual “no debería limitarse a las medidas cubiertas anteriormente por el procedimiento de reglamentación con control sino que debería abarcar todas las medidas apropiadas de alcance general independientemente del procedimiento de decisión o del procedimiento de comitología que les fuera aplicado antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”.

El Parlamento también insta a que las instituciones alcance un acuerdo que abarcase temas como las consultas previas, intercambio de información, transmisión de documentos, plazos mínimos de objeción, así como cómputo de plazos en general y publicación en el Diario Oficial de los actos en las diferentes etapas del procedimiento.

Por último, el informe introduce un importante elemento sobre el “contraste entre actos delegados y actos de ejecución”. En opinión del Parlamento, si bien los artículos 4.3 del TUE y 291 establecen que los Estados miembros son los encargados de la ejecución de normas, la situación era idéntica a la existente antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Por ello, “el artículo 291 del TFUE, que se inscribe directamente en los mecanismos de «comitología» basados en el artículo 202 del Tratado CE, ofrece una base para la adopción de las medidas de aplicación por parte de la Comisión, sujeta a determinados controles por parte de los Estados miembros de los poderes de ejecución de la Comisión. Teniendo en cuenta la responsabilidad primordial de los Estados miembros en relación con la aplicación, es natural que el artículo 291 los mencione excluyendo al legislador. No existe ninguna diferencia conceptual fundamental entre el sistema anterior basado en el artículo 202 del Tratado CE y el futuro sistema basado en el artículo 291 del TFUE”.

Propuesta de entente Parlamento-Comisión

El Parlamento tomaba posiciones ante la propuesta legislativa de la Comisión, que ya había sido lanzada el 9 de marzo. Aun así, después de la aprobación de la Resolución el 5 de mayo del 2010, la Comisión de Asuntos Jurídicos volvió a presentar un “proyecto de acuerdo” a la Comisión, basada en los mismos ejes descritos anteriormente, en primer lugar, la correcta definición y aplicación en lo que concierne a la delegación de poderes. En segundo lugar, el aseguramiento de que la Comisión transmite la información de una manera correcta y temprana y mantiene un diálogo abierto. Asimismo, se proponía un correcto establecimiento de los plazos (un mínimo de 2+2 meses) y una duración determinada de la delegación (con posibilidad de prórrogas tácitas).

El 7 de junio del mismo año, la Comisión de asuntos jurídicos del legislativo presentaba una propuesta de entente “de manera informal”¹²⁷⁶, en la que también introducía la respuesta de la Comisión, que se mostró favorable a un acuerdo entre las tres instituciones, pero su reacción fue bastante fría. Las tres instituciones ya habían alcanzado un acuerdo práctico sobre el asunto (el mencionado sobre animales de compañía), y no quería que esta propuesta supusiera “empezar de cero”, es decir, consideraba que dicho acuerdo debía servir de base (sin embargo, recordemos que, apenas tres meses antes se había comprometido a que dicho acuerdo se suscribía sin perjuicio de “cualquier posición futura”). Además, desmarcaba totalmente esta “propuesta informal” del Parlamento de la propuesta legislativa que ya estaba en marcha. Por último, la Comisión lanzaba una clara advertencia: cualquier acuerdo debía tener en cuenta las prerrogativas del legislador, pero también “la eficacia del sistema”.

En resumen, los puntos de vista de las dos instituciones pueden compararse de la siguiente forma¹²⁷⁷:

Asunto	Parlamento	Comisión
Objeto de la delegación	Debe ser definida explícita y meticulosamente	Sin comentarios por parte de la Comisión
Consultas entre instituciones	Información precoz de la Comisión cuando esté	Estima suficiente informar a Consejo y Parlamento.

¹²⁷⁶ Suite donnée à la résolution du Parlement européen sur le pouvoir de délégation législative, adoptée par la Commission le 6 juillet 2010.

¹²⁷⁷ El Parlamento propuso unas “Cláusulas estándar” en las que proponía un modelo a ser utilizado para los actos delegados. La Comisión no presentó comentarios a este punto.

	elaborando una propuesta de acto delegado. Además de información, debe ir acompañada, en su caso, de consultas e incluso de la participación de expertos	Compromiso de transmitir documentos de expertos al Parlamento. Elimina la mención “precoz”.
Transmisión de documentos y cálculo de plazos	Los plazos deben tener en cuenta periodos vacacionales y otro tipo de circunstancias (elecciones ...).	Ídem, señalando que es de “interés común” de todas las instituciones respetar periodos vacacionales o electorales
Duración de la delegación	Determinada o indeterminada. Si se opta por la primera, debe acordarse una prórroga tácita	Aboga por una duración indeterminada. Si debe ser determinada, debe recoger una renovación tácita. Sólo en casos extremos “estrictamente motivados” puede recogerse una “cláusula de caducidad” estricta.
Plazo para presentación de objeciones	No debe ser inferior a dos meses más otros dos de prórroga en caso de que lo solicite el legislador (2+2). Puede existir también una “aprobación rápida”, siempre que se informe y no se presenten objeciones	El plazo 2+2 debe entenderse regla general y como un “ <i>strict minimum</i> ”
Procedimiento de urgencia	Debe estar reservado para casos excepcionales, como por ejemplo asuntos de seguridad, protección de la	Acepta que se limite a “casos excepcionales”.

	salud o crisis humanitarias. Aun así, una mera objeción, detendría el procedimiento	
Revocación (<i>call back</i>)	<p>El procedimiento puede iniciarlo Parlamento y/o Consejo (no tiene por qué haber acuerdo entre las dos instituciones).</p> <p>En caso de optar por revocar una delegación, debe informarse al menos con un mes de antelación (recordemos que tanto Parlamento como Consejo pueden iniciar este trámite).</p> <p>Los ejemplos citados en el art. 290 párr. 2 del TFUE son meramente indicativos.</p>	<p>Señala que los mecanismos de “revocación inmediata” pueden generar dificultades de orden jurídico que conviene analizar concienzudamente</p>

Tabla 10. Actos delegados y ejecutivos según Parlamento y Comisión

El Parlamento también manifestaba su posición con respecto a las negociaciones con el Consejo. El desacuerdo llegaba en el punto sobre la participación de expertos nacionales en la adopción de actos delegados. La Comisión mostraba su intención de consultar sistemáticamente a expertos de las autoridades nacionales de todos los Estados miembros, que serían los responsables de la ejecución de los delegados, una vez adoptados. El Consejo apoyaba a la Comisión en esta idea, e incluso proponía incluir un considerando en la futura reforma legislativa. El Parlamento se oponía a crear “un mecanismo de control” sobre la Comisión que sería “contraria a los Tratados”. El control debía recaer en el legislador, puesto

que los Estados Miembros y los expertos no tenían ningún papel que desempeñar en este asunto, a no ser que se tratara en el marco de una entente entre las instituciones¹²⁷⁸.

Merece destacar una opinión de la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros del Parlamento, en la cual, haciendo referencia al “Procedimiento Lamfalussy” y a su óptimo funcionamiento, “subraya la necesidad de que cada una de sus comisiones organice su trabajo de modo que sea coherente con su naturaleza específica y que aproveche la experiencia acumulada; reconoce el consenso en materia de servicios financieros por el que siempre que sea posible, el ponente del acto de base también debería asumir el liderazgo del Parlamento en relación con los actos de base pertinentes para garantizar un conocimiento experto sobre el asunto basándose en el diálogo y el intercambio de información desde el inicio del proceso legislativo”. Si bien esta postura no se plasmó en la Resolución final, denota que en el seno del Parlamento existían divergencias ante la uniformización de los procedimientos¹²⁷⁹.

Es de destacar que durante el debate en el Pleno de esta Resolución, el ponente afirmó que se trataba de “una lucha” por los derechos del Parlamento (“una lucha contra la Comisión, otra lucha contra el Consejo”). Asimismo, mientras reclamaba un acuerdo interinstitucional sobre el derecho a la información afirmaba que “nuestros derechos se han ampliado. Hasta ahora, no hemos podido intervenir en lo que ocurre con los poderes que habíamos delegado previamente. En la práctica, no se asignó ningún papel al Parlamento en este proceso”, no obstante a partir de ahora “podemos vetar o retirar estas decisiones y ni siquiera tenemos que justificar por qué lo hacemos; dicho de otro modo, se trata sin duda alguna de una ampliación de derechos. Somos los que tenemos el poder legislativo y delegamos estos poderes a la Comisión”. El Parlamento se posicionaba.

¹²⁷⁸ “Le Parlement est résolument opposé à toute consultation formelle des experts nationaux qui aurait pour effet de créer un "mécanisme de contrôle" sur la Commission, ce qui serait contraire aux traités. En toute logique, le contrôle du pouvoir délégué par le législateur devrait rester du ressort du législateur (...). "Les États membres, et a fortiori les commissions composées d'experts des États membres, n'ont aucun rôle à jouer dans ce domaine" affirme le rapporteur du Parlement. Par conséquent, aucune référence à des consultations ne devrait être faite dans les actes législatifs, mais cette question pourrait être traitée dans le cadre d'une entente”. Ver <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100323BKG71187+0+DOC+XML+V0//FR>

¹²⁷⁹ Opinión, de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios para la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre el poder de la delegación legislativa (2010/2021(INI)). Ponente de opinión: Sharon Bowles.

A finales del 2010 se aprobó un nuevo “**Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea**”¹²⁸⁰ en el que apenas se menciona los actos delegados y ejecutivos. La Comisión adquirió el compromiso de “examinar lo antes posible los actos legislativos que no se adaptaron al procedimiento de reglamentación con control antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con el fin de evaluar si se requiere una adaptación de esos instrumentos al régimen de actos delegados introducido por el artículo 290 del TFUE”. A modo de conclusión, las dos instituciones declararon que “como objetivo final, se debe lograr establecer un **sistema coherente de actos delegados y de ejecución**, plenamente congruente con el Tratado, mediante una evaluación progresiva del carácter y los contenidos de las medidas actualmente objeto del procedimiento de reglamentación con control, con el fin de adaptarlos a su debido tiempo al régimen establecido por el artículo 290 del TFUE”. Recordemos que las negociaciones sobre el nuevo Reglamento de Comitología estaban en marcha.

Primeras dudas acerca de la diferenciación entre actos delegados y actos ejecutivos

Lo fueron anunciando diversos autores, la definición imprecisa en la definición de los términos de los artículos 290 y 291 del TFUE puede distorsionar la claridad del nuevo sistema. La distinción entre actos delegados y ejecutivos no es precisa y por consiguiente la posibilidad de que emerjan discrepancias entre las instituciones es muy alta. Esto lo alertaba el European Policy Centre (entre otros)¹²⁸¹. El Tratado establecía de una manera aparentemente sencilla la distinción entre actos delegados y actos ejecutivos. La Comisión publicó inmediatamente la Comunicación sobre actos delegados, como acabamos de ver. Sin embargo, el empeño en pretender definir las diferencias comenzó enseguida¹²⁸². La Comisión volvió a insistir en la diferenciación nítida basada en los artículos 290 y 291 del TFUE:

¹²⁸⁰ Véase apartado “...y ... un nuevo Acuerdo entre Parlamento y Comisión”. DO L 304 de 20.11.2010, p. 47. Ver también propuesta original del Parlamento Europeo por Resolución 26 mayo 2006, Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión (DO C 117E de 18.5.2006, p. 123).

¹²⁸¹ Implementing Lisbon: what’s new in comitology? European Policy Centre, Corina Stratulat and Elisa Molino, April 2011. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1258_implementing_lisbon_-_what_s_new_in_comitology.pdf

¹²⁸² Kristof Geeraerts and Doreen Fedrigo-Fazio, *The new comitology rules: delegated and implenting acts*, op. cit., “The final scope of delegated acts is still unclear. This will have to be negotiated between the Council and the Parliament on a case-by-case basis for each basic legislative act”.

- En el caso de los **actos delegados**, el legislador delega a la Comisión la competencia para adoptar medidas que él mismo podría haber adoptado. Esta es la razón por la que el legislador controla el ejercicio por la Comisión de las competencias delegadas.
- El contexto de los **actos de ejecución** es muy distinto. Los Estados miembros son por naturaleza responsables de la aplicación de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión Europea. Ahora bien, cuando estos actos de base requieran condiciones uniformes de ejecución, será la Comisión quien ejercerá las competencias de ejecución. Por esta razón corresponderá a los Estados miembros controlar el ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión¹²⁸³.

Por su parte, en una fecha coincidente, el Parlamento afirmaba que el acto delegado se define por su alcance y consecuencias (acto de carácter general que complementa o modifica elementos no esenciales), mientras que un acto de ejecución se define por su fin o razón de ser (necesidad de condiciones uniformes de ejecución)¹²⁸⁴. Lo que sí está claro es que es al legislador (Parlamento y Consejo) a quien compete decidir si se ha de recurrir o no a actos delegados o actos de ejecución. En cualquier caso, las dos modalidades producen un efecto vinculante.

Durante las negociaciones del nuevo Reglamento de comitología, la Comisión expresó su esperanza de que hasta entonces sería posible comenzar a reflexionar en común sobre la línea divisoria que separa las competencias delegadas de las competencias de ejecución de la Comisión. El Parlamento por su parte entendía la necesidad de “distinguir correctamente entre los elementos esenciales de un acto legislativo, que solo pueden ser decididos por la autoridad legislativa en el propio acto legislativo, y los elementos no esenciales, que pueden complementarse o modificarse mediante actos delegados” y por consiguiente, consideraba que los “actos delegados pueden ser un instrumento flexible y efectivo”. Ahora bien, destacaba “la importancia que reviste la elección entre actos delegados y actos de ejecución desde el punto de vista del respeto de las exigencias del Tratado, salvaguardando, al mismo tiempo, las prerrogativas normativas del Parlamento, y reitera su petición a la Comisión y al Consejo de que acuerden con el Parlamento la aplicación de los criterios para el recurso a los artículos

¹²⁸³ COM (2010) 83 final.

¹²⁸⁴

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100323BKG71187+0+DOC+XML+V0//FR>

290 y 291 del TFUE, de modo que los actos de ejecución no se empleen como sustitutos de los actos delegados”¹²⁸⁵.

En resumen, el Parlamento reconocía que es el legislador quien tenía que dirimir la barrera entre delegación y ejecución, algo que la Comunicación de la Comisión no acertaba a aclarar. Por otro lado, lo más importante, una vez más, volvía a ser, no tanto la definición de uno u otro procedimiento, sino el respeto al equilibrio institucional. Lo cierto es que este punto de vista, y el temor a ser desplazado de los ámbitos de decisión es algo que ha acompañado al Parlamento desde su misma creación.

El “conundrum” de Craig

Según Craig¹²⁸⁶, la jerarquía de normas es uno de los temas centrales de la reforma de Lisboa. El objetivo es diferenciar las medidas “legislativas” o “cuasi-legislativas” (actos delegados, artículo 290) de aquellas que son puramente ejecutivas (acto de implementación, artículo 291). El autor considera que las dificultades para dividir nítidamente sendos actos no fueron suficientemente tenidas en cuenta durante los debates no sólo del Tratado de Lisboa, sino tampoco durante su debate en el proyecto de Constitución. Craig enumera en cinco los problemas de la “dicotomía” de Lisboa:

Problemas lingüísticos: el problema fundamental consiste en discernir cuando un acto modifica o completa un acto legislativo. En caso afirmativo, estaremos ante un acto delegado, en caso contrario, ante un acto de ejecución. Los términos “modificar” y “completar” fueron utilizados en la introducción del procedimiento de reglamentación con control¹²⁸⁷ introducido en la segunda Decisión de comitología en 2006. La Comisión recogió esta definición para establecer la división entre actos delegados y actos de ejecución. La “modificación” es ajena a

¹²⁸⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2014, sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta al Parlamento Europeo (2013/2130(INI)), 32 y 33.

¹²⁸⁶ Véase Paul Craig, *Delegated acts, implementing acts and the new comitology regulation*, Sweet and Maxwell, 2011.

¹²⁸⁷ Véase considerando 7(bis) de la Decisión 1999/468/CE en su versión consolidada de 2006 “Es necesario aplicar el procedimiento de reglamentación con control para las medidas de alcance general que tengan por objeto **modificar elementos no esenciales** de un acto adoptado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o **completando** el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales. Dicho procedimiento debe ofrecer a las dos ramas de la autoridad legislativa la posibilidad de efectuar un control previo a la adopción de tales medidas. Los elementos esenciales de un acto legislativo sólo pueden ser modificados por la propia autoridad legislativa con arreglo al Tratado”;

la naturaleza del acto, es decir, la modificación puede afectar al anexo o al cuerpo mismo del articulado. Lo mismo sucede con los términos “complementar”, si bien los dos tienen el límite de que no puede introducir o afectar elementos esenciales del acto legislativo.

Es obvio que aquí surgen los problemas. Todos los actos “secundarios”, como los denomina Craig, tienen un componente de añadir algo nuevo al acto de base, o primario. Por ejemplo, puede aprobarse un acto sobre algún mercado agrícola, y su posterior desarrollo abordar con mayor detalle el papel de la agencia agrícola en el cobro de tasas. Resulta claro que el desarrollo (delegado o ejecutivo) siempre conlleva la adición de algo nuevo para el acto de base. La clave está en poder determinar cuándo lo añadido puede o no ser considerado como “complemento”. Es precisamente este aspecto el que va a determinar si debe utilizarse un acto delegado o un acto ejecutivo, según el criterio que emana del Tratado de Lisboa.

Craig se muestra muy poco convencido de que la raya divisoria sea nítida. De hecho lanza un reto interesante. Pongamos 20 expertos y pidamos a cada uno de ellos que determinen si un determinado acto completa o modifica determinados elementos no esenciales de un acto legislativo, tal y como señala el artículo 290 del TFUE. Habría que comparar el resultado.

Problema temporal: menos obvio, pero sin embargo igual de significativo. La decisión sobre si un acto debe ser delegado o ejecutivo puede ir cambiando a lo largo del proceso decisorio del acto en cuestión. De todos modos la decisión entre si un acto debe ser delegado o ejecutivo debe ser tomado en una fase incipiente, puesto que los artículos 290 y 291 del TFUE marcan caminos muy diferentes. El problema que encuentra Craig es el siguiente: si finalmente se decide que un acto sea ejecutivo, la Comisión será muy renuente a admitir que involucre “complemento” alguno en el acto jurídico mediante la introducción de elementos no esenciales, puesto que ello significaría que debería haberse optado por un acto delegado.

El problema institucional: este problema se divide en otros tres. En primer lugar, Lisboa introduce una complejidad institucional considerable. Además de los comités de comitología, cuya lista se publicará anualmente como hasta ahora, van a existir un buen número de comités asesores relacionados o nacidos en virtud del artículo 290 del TFUE. En segundo lugar, la falta de criterios claros para clasificar un acto delegado o ejecutivo va a provocar (como así está siendo) una lucha entre las instituciones para imponer el procedimiento que más o menos le convenga a cada institución. En tercer lugar, y consecuencia del anterior, la lucha política

entre las instituciones sobre delegado o ejecutivo reduce el razonamiento jurídico de todo el debate y lo traslada a una mera decisión política, algo que se aleja del esquema de Lisboa.

El problema de la clasificación transitoria (alineación): según Craig, el diablo está siempre en el detalle. Así, la alineación automática de los antiguos procedimientos a la nueva estructura de Lisboa le parece demasiado atrevida. Por ello señala una serie de problemas básicos.

En primer lugar, el procedimiento reglamentación con control no se aplicaba en casos donde el acto de base no había sido aprobado mediante co-decisión. No obstante, la reforma de Lisboa extiende la utilización del procedimiento legislativo ordinario a nuevas áreas donde no se aplicaba la co-decisión. Habrá que discutir sobre si a estos nuevos actos se les aplica automáticamente la ejecución o no.

En segundo lugar, la alineación automática de los procedimientos de gestión y reglamentación como procedimientos de ejecución del artículo 291 del TFUE debería también ponerse en duda. El principal motivo es que el proceso de alineación todavía no había terminado cuando entró en vigor el TFUE. Además, el procedimiento de reglamentación con control se trasladó a aquellos actos de base aprobados mediante co-decisión, pero este criterio no tiene en cuenta si estamos o no ante la adición o complemento de elementos no esenciales, por lo que no debería ser automáticamente trasladable.

El problema del formalismo: el artículo 289 del TFUE establece la definición del procedimiento legislativo ordinario y el especial y, según el apartado 3 “los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos”. Los actos delegados parten de la premisa de la existencia de un “acto legislativo”. No obstante, Craig señala, por ejemplo, que los artículos 103 (competencia) o 109 (ayudas de estado) del TFUE emanan procedimientos legislativos que no son ordinarios, y, más aún, sería discutible catalogarlos de especiales, por lo que los motivos para la posible aplicación del artículo 290 desaparecen. La consecuencia es que todos los actos sujetos a los mencionados artículos deberían desarrollarse por medio de actos de ejecución, aunque ya señala Craig que tampoco esto tiene sentido, puesto que podría ser necesario completar o modificar determinados elementos no esenciales del acto legislativo, en cuyo caso ... debería aplicarse el artículo 290 del TFUE.

Por todo ello, Craig, afirma que el régimen de control sobre los actos de la Comisión en forma de delegación o ejecución es complejo y problemático. La Comisión nunca se ha sentido cómoda con la comitología, pero, bien es cierto que la ejecución de la legislación es un aspecto problemático en cualquier democracia, y más todavía en una estructura como la Unión Europea. De todos modos, la visión y las esperanzas depositadas por la Comisión en los actos delegados parecen estar alejadas de la realidad. Concebir estos actos como un desarrollo puramente técnico es “fantasioso y distorsiona la realidad”¹²⁸⁸, de hecho, este fue el motivo por el que los Estados miembros concibieron la comitología, precisamente para lidiar con aspectos técnicos que podían acarrear cuestiones políticas de importancia. Craig va más allá y describe la visión de la Comisión de ser la única responsable de la ejecución legislativa como un “mantra”. Añade Craig que más allá del debate del papel de la Comisión se haya la participación de otros actores, incluidos operadores privados, a los cuales ni la Comisión, ni la jurisprudencia ha concedido históricamente ningún papel relevante¹²⁸⁹ y se muestra expectante sobre la aplicación del artículo 11 del TUE, el cual otorga a la ciudadanía y asociaciones un papel participativo y consultivo en la políticas de la UE.

Nueva propuesta de modalidades de competencias de ejecución

Mientras se entablaba el combate entre la aplicación de actos delegados y ejecutivos, la Comisión fue elaborando la reforma de la Decisión de 1999. La propuesta se sustentaba sobre pilares sólidos¹²⁹⁰. En primer lugar, al producirse una reforma en los Tratados que afectaba de raíz a los actos de ejecución, era obvio que dicha novedad requería una reforma de la Decisión de 1999. Por otro lado, el nuevo TFUE otorgaba un nuevo equilibrio institucional al ámbito de

¹²⁸⁸ Paul Craig, *EU Administrative Law*, op. cit., pág. 137.

¹²⁸⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 14 de octubre de 1999, Atlanta AG y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas y Consejo de la Unión Europea, Asunto C-104/97 P, aps 71 y 72 “en un procedimiento de adopción de un acto comunitario basado en un artículo del Tratado, las únicas obligaciones de consulta que se imponen al legislador comunitario son las establecidas en el artículo de que se trate. El Tribunal de Primera Instancia recuerda que, en la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo (138/79, Rec. p. 3333), dicho Tribunal señaló que la obligación de consultar al Parlamento, prevista en varias ocasiones en el Tratado, es el reflejo, en el ámbito de la Comunidad, de un principio democrático fundamental, conforme al cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa ... en el procedimiento legislativo de la Comunidad, la consulta a los representantes de los diversos grupos de la vida económica y social se lleva a cabo en forma de consulta al Comité Económico y Social”.

¹²⁹⁰ Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión (COM/2010/0083 final - COD 2010/0051).

la comitología. Por ello, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante décadas de funcionamiento del procedimiento de comités, la Comisión basa su propuesta en dos principios, a saber:

- los Estados miembros son los responsables del control del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión, y sólo cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución (en casos específicos y debidamente justificados), será la Comisión quien ejerza esas competencias¹²⁹¹;
- los requisitos de procedimiento serán proporcionales a la naturaleza de los actos de ejecución.

A su vez la Comisión enumeró una a una las claves de la propuesta:

- **Procedimientos:** se reducían a tres, consultivo, el novedoso procedimiento de examen y, como anteriormente, un procedimiento especial de urgencia.
 - El **procedimiento consultivo** se aplicaría por regla general a todas las políticas y a todos los tipos de medidas de ejecución vinculantes. Además, se aplicaría por regla general a todas las políticas y a todos los tipos de medidas de ejecución vinculantes.
 - El **procedimiento de examen** sustituye a los procedimientos de reglamentación y de gestión existentes. La propuesta simplificaba el procedimiento¹²⁹² y además incluía ciertas “innovaciones”. Por un lado, “el propio Comité puede evitar la

¹²⁹¹ Según la exposición de motivos de la propuesta “Las disposiciones del nuevo Tratado en materia de actos de ejecución, recogidas en el artículo 291, no atribuyen al Parlamento Europeo ni al Consejo ninguna función de control del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. Este control sólo puede ser ejercido por los Estados miembros”.

¹²⁹² Lo resume de la siguiente manera: “cuando el Comité emita un dictamen negativo sobre el proyecto de medidas, la Comisión no podrá adoptarlo. La Comisión tendrá la posibilidad de devolver el proyecto al Comité para una segunda deliberación o presentarlo como un proyecto modificado. En circunstancias muy excepcionales, la Comisión podría adoptar el proyecto de medidas a pesar de un dictamen negativo pero, en tal caso, el Comité tendría la última palabra en un plazo máximo de un mes; si no se emitiera ningún dictamen, la Comisión podría decidir en última instancia adoptar o no las medidas, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las posturas manifestadas en el Comité; si el Comité emite un dictamen positivo, la Comisión adoptaría las medidas a menos que circunstancias excepcionales o nuevos elementos justifiquen no hacerlo”.

adopción del proyecto de medidas por la Comisión si una mayoría cualificada de Estados miembros se opone a ello. El Consejo actuaría como órgano de apelación”. Además, la Comisión no tendría la obligación de adoptar el proyecto de medidas en los casos en que no se alcance una mayoría cualificada a favor ni una mayoría cualificada en contra. En tales casos se requiere, efectivamente, “una mayor flexibilidad que permita a la Comisión reconsiderar el proyecto”. Con el objetivo de tener “más en cuenta las posiciones de los Estados miembros y, por otra, una mayor calidad y adecuación de las decisiones adoptadas”.

El procedimiento de reglamentación con control se mantenía al margen de la nueva propuesta. A la semana de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa las tres instituciones firmaron una declaración en la que señalaban que los procedimientos de la Decisión de 1999 se mantendrían en vigor hasta la aprobación del nuevo Reglamento “con la excepción del procedimiento de Reglamentación con control, que no es aplicable”¹²⁹³.

- Además, se preveían procedimientos específicos para la aplicación inmediata de medidas por razones imperiosas de **urgencia** y cuando así esté previsto en el acto de base
- **Criterios de elección** del procedimiento de examen reflejaban los previstos en la Decisión sobre comitología. Pero, “para lograr una mayor coherencia y garantizar que los requisitos de procedimiento sean proporcionales a la naturaleza de los actos de ejecución que deberán adoptarse, los criterios son **vinculantes** en el sentido de que el procedimiento de examen en cuestión sólo se podrá aplicar cuando se cumplan los criterios”.
- **Derecho de información:** mientras que los Estados miembros son los únicos que desempeñan la función de control del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión, los dos legisladores deben estar informados continua y adecuadamente de las deliberaciones de los comités a través de la consulta permanente al registro de comitología existente, que se adaptará a los nuevos procedimientos. Este derecho a la

¹²⁹³ Ver documento del Consejo 17477/09, de 11 de diciembre de 2009, sobre implementación del artículo 291 del Tratado de Lisboa.

información no suspenderá el proceso de toma de decisiones, ya que ello supondría conceder a los legisladores una prerrogativa incompatible con el artículo 291 del Tratado.

- **Organización interna de los comités:** la propuesta mantiene las disposiciones relativas a los reglamentos internos de los comités y al acceso público a la información sobre las deliberaciones de los comités. Basándose en la experiencia de la aplicación de la Decisión sobre comitología, la propuesta también incluye una serie de disposiciones importantes que constituyen la práctica común pero que hasta ahora no han estado reguladas por la Decisión o sólo estaban previstas en los reglamentos internos de los comités. Entre dichas disposiciones figuran las relativas al uso de los procedimientos escritos para obtener el dictamen del Comité y la posibilidad de modificar el proyecto de medidas a fin de tener en cuenta los debates celebrados en el Comité antes de emitir el dictamen formal
- **Adaptación del acervo:** por motivos de claridad, coherencia y eficacia, la propuesta prevé la adaptación automática del acervo existente a los nuevos procedimientos. Todas las referencias a los procedimientos previstos en la Decisión sobre comitología, a excepción del artículo 5 bis de la misma, se entenderán como referencias a los procedimientos correspondientes del Reglamento. Este enfoque tiene la ventaja de evitar una organización compleja en la que los antiguos procedimientos de la comitología y los nuevos procedimientos discurren en paralelo; al mismo tiempo, evitará tener que adaptar el acervo existente a cada acto o por medio de reglamentos «ómnibus». Con objeto de preparar el registro, que tendrá que ultimar técnicamente la adaptación automática de todos los procedimientos existentes, el artículo 10 se aplicará dos meses después de la entrada en vigor del Reglamento.

La Comisión finalmente manifestó que el Reglamento preveía la desaparición de todos procedimientos especiales y la sujeción al mismo de todas las medidas de ejecución, incluidas las relativas al comercio (“Ello representará un auténtica revolución en el ámbito de la política comercial¹²⁹⁴”).

¹²⁹⁴ Consejo documento ST 18097 2010 INIT

La nueva propuesta fue sujeto de largos debates en las tres instituciones, como era de prever. Por primera vez, el Parlamento se encontraba en pie de igualdad con el Consejo. El Parlamento nombró como ponente a József Szájer, quien ya había sido ponente de la Resolución sobre actos delegados descrita anteriormente. En un primer momento, el Parlamento acogió “con satisfacción” pero realizó observaciones generales, acompañadas obviamente de enmiendas (presentadas el 14 de mayo de 2010).

En primer lugar adaptación del acervo: debía establecerse un calendario “para demostrar así el compromiso de todas las instituciones implicadas en hacer realidad los cambios en el marco jurídico de la Unión derivados del Tratado de Lisboa”. El Parlamento solicitaba que estuviera completado antes de 31 de diciembre de 2012, algo que finalmente no pudo ser. De hecho, la Comisión no presentó las propuestas de alineación, que luego se analizarán hasta bien entrado 2013, y las negociaciones se prolongaron más allá de la 7ª legislatura.

En segundo lugar, y como no podía ser de otra manera, había que facilitar en mayor medida la información al Parlamento y Consejo. Los actos debían de ser transmitidos “activamente” (la enmienda incluía la palabra “oficial”). La información debía incluir “los proyectos de medidas presentados al comité, incluida cualquier versión posterior modificada, así como el proyecto final de medidas (*que*) no serán accesibles sólo para el legislador sino que se comunicarán activamente tan pronto como se disponga de ellos”. Así, la Comisión deberá informar, y posteriormente, deberá explicar los motivos “que le llevan a actuar así”¹²⁹⁵.

En tercer lugar, el ponente se mostraba de acuerdo en establecer unos criterios nítidos de elección del procedimiento. En todo caso es el legislador quien debe determinar si se cumplen condiciones para aplicación de procedimiento consultivo o de examen. La buena noticia para la Comisión era que el Parlamento se mostraba dispuesto a establecer una lista cerrada (un caballo de batalla de la Comisión), pero dejaba claro que dicha decisión debía corresponder al legislador (finalmente esta cuestión no cambió, recordemos que la jurisprudencia se mostró en su día favorable al Consejo en esta cuestión).

¹²⁹⁵ Proyecto de Informe, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión (COM (2010)0083 – C7-0073/2010 – 2010/0051(COD)).

Por último, el Parlamento sostenía que en caso de dictamen contrario, la Comisión no debía adoptar, en ningún caso, una medida¹²⁹⁶.

En el seno del Consejo también se produjeron diferencias, cuando por ejemplo una coalición liderada por Alemania, Reino Unido y los países escandinavos hizo un potente lobby para retirar la política comercial de la comitología. El consenso llegó al incluir el veto por mayoría simple en el procedimiento de examen. Como resaltaba acertadamente un medio de comunicación, lo que estaba en juego era, por ejemplo, el método de aprobación de las cuotas lecheras o los contingentes en la importación de zapato desde China o Vietnam, por ejemplo¹²⁹⁷. Este punto de vista, eminentemente práctico y económico es el que prima entre los Estados miembros.

En resumen, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre del 2009, hasta la aprobación del nuevo Reglamento de comitología se produjeron los siguientes hechos¹²⁹⁸:

Paso 1: La Comisión consulta informalmente (Noviembre 2009)

- **Reducción a sólo dos procedimientos de voto con escaso control**
- **Parlamento con “*right of scrutiny*”**
- **Alineamiento automático de la antigua comitología**
- **No envío al Consejo en caso de dictamen negativo; se devuelve al mismo comité**

Paso 2: Propuesta legislativa

Lo anterior más:

- **Alineamiento de comités de política comercial común, pero no automática**

¹²⁹⁶ Véanse Debates del Parlamento Europeo, Miércoles 15 de diciembre de 2010 - Estrasburgo

¹²⁹⁷ <http://www.euractiv.com/future-eu/uk-germany-resist-attempted-eu-p-news-499463>, citado en “Too much executive power? Delegated law-making and comitology in perspective. Vihar Georgiev. Journal of European Public Policy, 2013, vol 20, N° 4, 535-551”.

¹²⁹⁸ Véase “Negotiating the post-Lisbon comitology system. Gijs Jan Brandsma and Jens Blom-Hansen”, Journal of Common Markets Studies, V. 50, 6 November 2012, pág. 945.

- **Criterio de elección de procedimientos vinculantes**
- **Parlamento “right of scrutiny” no se menciona**
- **Tratamiento especial de medidas de urgencia**

Paso 3: Acuerdo sobre el Reglamento (diciembre 2010)

- **Alineamiento automático, salvo aquellos que pasen a art. 290 TFUE**
- **Control amplio en los procedimientos**
- **Elección de procedimientos NO obligatorio ni vinculante**
- **Comité de apelación presidido por la Comisión**
- **“right of scrutiny” de Parlamento y Consejo**
- **Política comercial común incluida, alineamiento después de periodo transitorio**

Tabla 11. Etapas previas a la aprobación del Reglamento de 2011. Fuente: Mikel Irujo

Nuevo Reglamento de Comitología o “comitología 2.0”¹²⁹⁹

Finalmente el nuevo Reglamento fue aprobado a finales de diciembre de 2010 con 567 votos a favor (18 abstenciones) en el Parlamento y por el Consejo el 14 de febrero siguiente (con las abstenciones de Reino Unido y Países Bajos). El nuevo Reglamento de comitología¹³⁰⁰ mantiene básicamente la misma estructura que la anterior Decisión de 1999, que será derogada. El objeto del Reglamento es establecer “normas y principios generales que regulan los mecanismos aplicables en los casos en que un acto jurídicamente vinculante de la Unión (acto de base) determine la necesidad de condiciones uniformes de ejecución y requiera que la adopción de actos de ejecución por la Comisión esté sometida al control de los Estados miembros”. Muchos de los elementos que se contiene en este artículo primero del Reglamento no hacen sino trasladar lo que el TFUE ya plasmó en su artículo 291, es decir, la existencia de

¹²⁹⁹ La expresión “comitology 2.0” es del blog de Julien Frisch “[Comitology 2.0? - Implementing Article 291 TFEU](#)”. Barnard y Peers se refieren a ella como “neo-Comitology Regulation”, *European Union Law*, op. cit, pág. 127.

¹³⁰⁰ 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 (DO L 55 de 28/02/2011, p. 13).

un acto de base que requiere formalmente una ejecución uniforme, que, estará sometida al control de los Estados miembros. Así, mientras las dos anteriores Decisiones de comitología van a intentar que dichos elementos esenciales fueran especificados¹³⁰¹, el Reglamento de 2011 va a eliminar dicha referencia, puesto que ya se encuentra recogida en el Tratado¹³⁰².

En resumen, tres elementos clave: acto de base (la ejecución nunca se presume), exigencia de uniformidad (establecida en el Tratado, de otra manera la ejecución se realizará directamente por los Estados miembros) y, en tercer lugar, un mecanismo de control por parte de los Estados miembros de las facultades de la Comisión.

Mediante este nuevo Reglamento tanto el Parlamento (en aquellos actos de base adoptados por codecisión) como el Consejo tendrán un derecho de control permanente. En cualquier momento podrán indicar a la Comisión que consideran que ésta se ha excedido de los poderes conferidos en el acto de base. En este supuesto, la Comisión deberá revisar su propuesta y deberá decidir si lo mantiene, lo modifica o lo retira¹³⁰³.

Se pueden destacar 6 apartados diferenciados dentro del Reglamento que establece las modalidades de control de competencias de ejecución de las Comisión:

- Comités: composición
- Procedimientos: clasificación, descripción y funcionamiento
- Elección de los procedimientos
- Reglamentación interna
- Transparencia
- Control por Parlamento y Consejo
- Acervo

¹³⁰¹ Decisión de 1987, artículo 1 “Salvo en los casos específicos en que se reserve el ejercicio directo de las competencias de ejecución, el Consejo atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca y *especificará los elementos esenciales de tales competencias*”. Según la Decisión de 1999 “Dichas disposiciones indicarán los *elementos esenciales de las competencias así atribuidas*”.

¹³⁰² Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, op. cit., pág. 481.

¹³⁰³ Ver “Entry into force of new comitology rules”. Council document, Brussels, 28 February 2011, 7070/11 PRESSE 42

Comités: sin ser algo novedoso, el Reglamento no presta gran atención a la naturaleza de los comités. La Comisión estará asistida por un comité compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión (art. 3.2). Esta es toda la información acerca de la naturaleza y composición de los comités, auténticos protagonistas de la historia, que podemos sacar del Reglamento. 28 representantes de los Estados miembros, más el presidente que representará la Comisión, formarán los comités¹³⁰⁴. Los Estados son libres de nombrar funcionarios, académicos, representantes de asociaciones profesionales etc¹³⁰⁵. Lo novedoso de la propuesta es la creación de un “**comité de apelación**”.

Procedimientos; clasificación, descripción y funcionamiento: sin duda el apartado donde más esfuerzos dedica el Reglamento de comitología es a definir con detalle los procedimientos y su funcionamiento. Respecto a la Decisión de 1999 (incluida su reforma de 2006), los procedimientos se simplifican y pasan formalmente a ser únicamente dos: el procedimiento consultivo y el procedimiento de examen.

El Reglamento introduce unas disposiciones comunes para los procedimientos. Una vez que presente el proyecto de acto, así como el proyecto de orden del día al comité, el presidente deberá dejar transcurrir un mínimo de 14 días para convocar la reunión. Una vez debatido, el mismo presidente fijará un plazo para la votación. Dicho plazo se fijará en función de la urgencia y deberá ser “proporcionado y brindar a los miembros del comité la oportunidad de examinar con la suficiente antelación y de forma efectiva el proyecto de acto de ejecución y de expresar sus opiniones”.

El Reglamento introduce unos elementos novedosos. Hasta que el comité no emita un dictamen, cualquiera de sus miembros podrá sugerir modificaciones y el presidente podrá presentar versiones modificadas del proyecto. Además, previa justificación, el presidente podrá obtener el dictamen del comité mediante “procedimiento escrito” (algo que ya se venía haciendo en la práctica). En este supuesto, la no oposición formal a la propuesta se considera como un acuerdo tácito. Este procedimiento podrá suspenderse fácilmente, basta con que así

¹³⁰⁴ El Parlamento ha solicitado en alguna ocasión introducir “un estatuto de observadores del Parlamento Europeo” en los comités. Ver Competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (Acuerdo interinstitucional) - Competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (modalidades). Debate de 5 julio 2006 ([CRE 05/07/2006 – 15](#)).

¹³⁰⁵ Catherine Barnard & Steve Peers, *European Union Law*, op. cit., pág. 127.

lo proponga el presidente o un miembro así lo decidan, eso sí, salvo que el acto de base disponga de otra cosa.

Así pues las disposiciones comunes actúan como norma general de los dos procedimientos, que estarán plagadas de excepciones. En cuanto al **procedimiento consultivo**, al que el Reglamento apenas le dedica dos párrafos, seguirá el procedimiento común descrito anteriormente. Cuando se proceda a una votación, se hará por mayoría simple de los miembros que componen el comité. Si bien la Comisión no tiene obligación de someterse a dicho criterio, ésta decidirá sobre el proyecto de acto “teniendo en cuenta en la mayor medida posible las conclusiones de los debates del comité y el dictamen emitido”.

En opinión de Hofmann, Rowe y Türk¹³⁰⁶, la Comisión dispone de una posición fuerte en el procedimiento consultivo, aunque no es sencillo para ella apartarse del dictamen por diversos motivos. En primer lugar, porque a menudo los miembros del comité proveen a la Comisión de opiniones expertas. En segundo lugar, su opinión puede revelar dificultades en la aplicación de las medidas a nivel nacional. En tercer lugar, la Comisión depende de la buena voluntad de los Estados para la correcta aplicación. Además, una negativa a seguir un dictamen consultivo, puede tener consecuencias en otros procedimientos con un nivel de vinculación más severo, como es el caso del procedimiento de examen.

El **procedimiento de examen** es mucho más complejo. Una vez iniciado el trámite de presentación y debate de la propuesta de la Comisión de acuerdo a los procedimientos comunes, se abren tres posibilidades: dictamen favorable del comité, dictamen contrario o ausencia del mismo. En el primer supuesto (voto favorable) no surge ningún tipo de complicación, si el comité es favorable, el acto propuesto por la Comisión se aprobará sin mayor dilación. No obstante lo anterior, las tres instituciones publicaron una Declaración anexa al Reglamento, según la cual aun cuando el dictamen sea favorable, la Comisión debía “tener en cuenta nuevas consideraciones que hayan surgido tras la votación y decidir no adoptar el proyecto de acto de ejecución”. La única obligación es informar al Comité y al legislador¹³⁰⁷.

¹³⁰⁶ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, op. cit., pág. 388.

¹³⁰⁷ Declaración del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión: “El artículo 5.2 del presente Reglamento estipula que la Comisión adoptará un proyecto de acto de ejecución una vez que el Comité haya dictaminado positivamente. Esta disposición no excluye que la Comisión pueda, como es práctica actualmente en casos muy

Esta declaración tiene una importancia extraordinaria, puesto que la Comisión ya no estará obligada a presentar una medida en caso de ausencia de dictamen. A lo largo de este estudio hemos analizado diversos asuntos donde particulares habían presentado recursos por omisión contra la Comisión por no haber tomado decisión alguna cuando el Consejo, por división interna, no había sido capaz de ratificar o echar para atrás el proyecto de medida, sobre todo en el ámbito de los organismos genéticamente modificados¹³⁰⁸. Según autores como Bianchi, ya no existe obligación automática de adoptar un acto en caso de ausencia de dictamen¹³⁰⁹. No obstante, es muy probable que este asunto acabe dirimiéndose ante el Tribunal de Justicia¹³¹⁰.

En caso de dictamen desfavorable (art. 5.3), la Comisión, por norma general, no adoptará el acto de ejecución, con la excepción de lo dispuesto en el artículo 7 sobre adopción de actos de ejecución en casos excepcionales. Dejando al margen la posible excepcionalidad o urgencia, a la Comisión se le abren tres posibilidades: en primer lugar, retirar la propuesta, en segundo lugar, el presidente podrá presentar una propuesta modificada en un plazo de dos meses a partir de la emisión del dictamen favorable o bien, en tercer lugar, puede presentar al comité de apelación para una nueva deliberación en el plazo de un mes a partir de dicha emisión.

En ausencia de dictamen (art. 5.4), la Comisión, por norma general, podrá adoptar el proyecto de acto de ejecución. Habrá tres excepciones a esta norma:

- Cuando el acto se refiera a fiscalidad, servicios financieros, protección de la salud, seguridad de las personas, animales o plantas o medidas de salvaguardia multilaterales definitivas.
- Cuando el acto de base determine que no será adoptado
- Cuando una mayoría simple de los miembros del comité se opongan a ello

excepcionales, tener en cuenta nuevas consideraciones que hayan surgido tras la votación y decidir no adoptar el proyecto de acto de ejecución, después de facilitar la debida información al Comité y al legislador”.

¹³⁰⁸ Véanse, por ejemplo, asuntos ya citados T-293/08 y T-164/10, en lo referente a recursos por omisión.

¹³⁰⁹ Daniele Bianchi, *La comitologie est morte ! Vive la comitologie ! Premières réflexions sur l'exécution du droit de l'Union après le Traité de Lisbonne. L'exemple de la Politique agricole commune*, op. cit., pág. 98.

¹³¹⁰ Véase Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta) de 4 de julio de 2012, Laboratoires CTRS contra Comisión Europea, Asunto T-12/12, donde según el demandante “the Commission was under an obligation to take a final decision in accordance with that procedure, that is to say, a decision which has received a positive or neutral opinion from the Standing Committee, or a positive or neutral opinion from the Appeal Committee”. El “problema” es que la Comisión terminó por adoptar una Decisión en 2012 que incorporaba los criterios del laboratorio, el asunto fue sobreseído y se perdió una gran oportunidad para poder determinar esta cuestión.

En estos tres supuestos se abre exactamente la misma vía establecida para los supuestos de no conformidad, nueva presentación de la propuesta modificada en un plazo de dos meses, o, remisión al comité de apelación en el plazo de un mes a partir de la votación. No obstante, en ausencia de dictamen, y cuando una mayoría simple se oponga al proyecto de acto, se abrirá una nueva posibilidad, siempre y cuando se trate de medidas antidumping o compensatorias definitivas¹³¹¹. En este último supuesto, el procedimiento es más complejo. La Comisión realizará consultas con los Estados miembros¹³¹², quienes recibirán información del resultado de dichas consultas en un plazo comprendido entre 14 días y un mes. La Comisión presentará entonces un nuevo proyecto al comité de apelación, quien se reunirá en el plazo mínimo de 14 días desde la presentación de la propuesta y un máximo de un mes.

Craig ha señalado su extrañeza sobre el hecho de que existan diferentes vías según nos encontremos ante ausencia de dictamen o que éste sea contrario. Cada una tiene sus excepciones, o dicho de otra manera, sus procedimientos diferenciados, tanto es así que este autor indica que realmente estamos ante la existencia de cuatro procedimientos en el Reglamento, además del consultivo, considera que el de reglamentación se desdobra en dos vías en función del resultado de la votación en el comité, y, hay que sumar el procedimiento de urgencia¹³¹³.

¹³¹¹ El procedimiento diferenciado para las medidas antidumping suscitó mucha controversia durante el proceso legislativo. Durante el debat parlamentario de 15 de diciembre de 2010 citado anteriormente el vice-presidente de la Comisión Maroš Šefčovič señaló que “En lo que concierne a la cuestión de la politización de las medidas antidumping y compensatorias, me parece que en realidad veremos que ocurre todo lo contrario porque ya se sabe cuál es el sistema a día de hoy: una mayoría simple de representantes de los Estados miembros puede bloquear una propuesta de la Comisión. En el futuro esto resultaría mucho más difícil porque haría falta una mayoría cualificada de representantes de Estados miembros para bloquearla. Así que creo que, de hecho, lo que estamos haciendo reforzará el enfoque de la Unión y reforzará la posición de la Comisión en las negociaciones comerciales, exactamente tal y como se recomendaba y anticipaba en el Tratado de Lisboa. Si se me permite, quisiera concluir subrayando la importancia de la seguridad jurídica en lo que a esta cuestión respecta porque, claro está, cuando tratamos cuestiones delicadas como el comercio, como las medidas antidumping y compensatorias, necesitamos contar con procedimientos firmemente establecidos y necesitamos un claro reparto de los papeles y las responsabilidades. El Parlamento necesita el indiscutible derecho de escrutinio que le otorga el Tratado de Lisboa y nosotros necesitamos seguridad jurídica en este punto para poder operar en este ámbito legal de extrema importancia, pues ya saben ustedes la frecuencia con que estas medidas se cuestionan en diversos foros internacionales”.

¹³¹² En este sentido, véase la respuesta del Presidente Barroso al Diputado Sergio Berlato “Therefore, in the discussions within the committee it is normal that the Commission will look for the widest possible support for its draft measures. How this will work in practice will depend on the nature of each implementing act and of the special circumstances of the case”. El Diputado instaba a la Comisión a concretar “cómo se realizarían estas consultas”, pero, como se puede comprobar, la Comisión respondía de manera muy genérica (Pregunta P-011061/2010).

¹³¹³ Paul Craig, *Delegated acts, implementing acts and the new comitology regulation*, op. cit., pág. 229.

El último de los procedimientos, aunque no se considere formalmente como tal, es el de **urgencia**, que en este reglamento cambia su denominación bajo el epígrafe “actos de ejecución inmediatamente aplicables”. En primer lugar, el Reglamento en su artículo 7 faculta a la Comisión a adoptar actos de ejecución en casos excepcionales, incluso en aquellos casos en los que ha habido dictamen no favorable o ausencia del mismo. Este procedimiento debe estar expresamente establecido en el acto de base “por razones imperiosas de urgencia debidamente justificadas” que deben “adoptarse sin demora con el fin de evitar perturbaciones significativas en los mercados en el sector de la agricultura o un riesgo para intereses financieros de la Unión en el sentido del artículo 325 del TFUE”. En estos supuestos el acto de base será directamente aplicable sin previa presentación al comité y permanecerá en vigor un máximo de 6 meses, salvo que el acto de base determine otro plazo. A pesar de ello, en un máximo de 14 días de plazo, el presidente presentará al comité la propuesta. En estos supuestos, el acto adoptado se remitirá directa e inmediatamente al comité de apelación. El acto se aplicará si el comité expresa su posición favorable, o incluso en ausencia de la misma. No obstante, dejará de aplicarse inmediatamente en caso de dictamen desfavorable del comité de apelación. En este último supuesto, ni siquiera se abre otra vía para la Comisión¹³¹⁴. Es preciso señalar que según el artículo 13, este supuesto sólo se adaptará a los antiguos procedimientos de gestión. Una vez más, cuando se trate de medidas antidumping o compensatorias se abre un procedimiento especial¹³¹⁵. Para Craig la posibilidad de que la Comisión pueda aplicar medidas ejecutivas inmediatamente aplicables supone formalmente otro procedimiento¹³¹⁶. De una opinión similar es Lenaerts cuando afirma que “el

¹³¹⁴ Véase Declaración Anexa al Reglamento: “El artículo 7 de ese Reglamento persigue el objetivo de mantener este enfoque dentro de las nuevas modalidades de comitología, pero limitado a situaciones excepcionales y a partir de criterios claramente definidos y restrictivos. Permitirá a la Comisión adoptar un proyecto de medida pese al dictamen desfavorable del comité de examen, siempre que «su no adopción en el plazo imperativo pudiera causar una perturbación importante en los mercados (...) o para los intereses financieros de la Unión.». La disposición hace referencia a situaciones en las que no se puede esperar hasta que el comité vote de nuevo sobre el mismo u otro proyecto de medida porque, mientras tanto, el mercado se vería gravemente afectado por, por ejemplo, el comportamiento especulativo de los operadores. Para velar por la capacidad de actuación de la Unión, la disposición daría a los Estados miembros y a la Comisión la oportunidad de mantener otro debate documentado sobre el proyecto de medida sin dejar los temas sin decidir y abiertos a especulación, lo que tendría repercusiones negativas para los mercados y el presupuesto.

Tales situaciones se pueden plantear, concretamente, en el contexto de la gestión diaria de la PAC (por ejemplo, en la fijación de las restituciones por exportación, la gestión de las licencias o la cláusula especial de salvaguardia), en la que, con frecuencia, es necesario tomar decisiones rápidamente, las cuales pueden tener consecuencias económicas significativas en los mercados y, por tanto, en los agricultores y operadores, aunque también en el presupuesto de la Unión”.

¹³¹⁵ Artículo 8, párrafo 5: “La Comisión adoptará dichas medidas previa consulta o, en caso de extrema urgencia, tras informar a los Estados miembros. En este último caso, se celebrarán consultas a más tardar 10 días después de que la Comisión notifique a los Estados miembros las medidas que haya adoptado”.

¹³¹⁶ Paul Craig, *Delegated acts, implementing acts and the new comitology regulation*, op. cit., pág. 227.

procedimiento acelerado es el estándar cuando se trata de medidas antidumping o compensatorias”¹³¹⁷.

Para todas las votaciones se estipula que únicamente una votación por **mayoría cualificada** del comité en contra del proyecto de acto de ejecución podrá impedir su adopción por la Comisión. Las únicas excepciones, según la cual la Comisión requiere explícitamente un dictamen favorable del comité antes de ser autorizada a adoptar el proyecto de acto de ejecución, se refiere a las medidas de salvaguardia multilaterales definitivas en materia de comercio y las medidas antidumping y compensatorias, que con un rechazo por *mayoría simple*, sigue un procedimiento diferenciado. Aun cuando sólo se adopta un número limitado de actos en este ámbito, la Comisión se opuso a esta excepción por razones institucionales, ya que hubiera preferido una plena adaptación a las nuevas normas.

Como ya se ha señalado, una de las grandes novedades de este Reglamento es la creación del denominado **comité de apelación**. Ya no será el Consejo quien se atribuya el papel de órgano final decisorio¹³¹⁸, sino otro comité compuesto por los Estados miembros. Este novedoso comité no existe “de facto” sino que únicamente se creará “cuando proceda” o “cuando sea aplicable”¹³¹⁹. Si bien el comité de apelación estará presidido por un representante de la Comisión¹³²⁰, al igual que los comités “ordinarios”, en ningún momento se indica que esté compuesto por representantes de los Estados miembros y únicamente se señala que “debe reunirse al nivel adecuado”¹³²¹. La figura del comité de apelación nació a propuesta del Parlamento Europeo¹³²². El comité, que adoptará su reglamento interno (que debía ser aprobado a más tardar el 1 de abril del 2011), se reunirá en el plazo mínimo de 14 días (salvo casos debidamente justificados) o seis meses máximo, desde la remisión de la propuesta¹³²³. Hasta que se emita un dictamen, cualquier miembro del comité de apelación podrá proponer modificaciones al acto de base, pero será el presidente quien deberá decidir si las acepta e

¹³¹⁷ Koen Lenaerts & Piet Van Nuffel, *European Union Law*, op. cit., pág. 702.

¹³¹⁸ En palabras de Jacqué “exclut un contrôle par une institution de l’Union”. *Droit institutionnel de l’Union Européenne*, op. cit., pág. 486.

¹³¹⁹ Considerando 7 y art. 3.7

¹³²⁰ Durante la fase de aprobación del Reglamento este tema causó una severa crisis, ya que la Presidencia Española de 2010 insistió en que fuera un Estado miembro el que presidiera el comité de apelación, y no la Comisión. Al final “la mayoría” aceptó el hecho de que fuera la Comisión (citado en *Negotiating the Post-Lisbon comitology system*, Brandsma and Blom-Hansen, pág. 951).

¹³²¹ Considerando 7 del Reglamento 182/2011.

¹³²² Véase A7-0355/2010 de 6 de diciembre de 2010 de la Comisión de Asuntos Jurídicos (ponente József Szájer). En esta primera propuesta se tradujo como “comité de recursos” (en inglés ha mantenido su nomenclatura de “*appeal committee*”).

¹³²³ La fijación de estos plazos se repite en el artículo 3.7 y en el 5.5.

incluye en la propuesta de acto o no¹³²⁴. A su vez, el presidente tiene el mandato expreso de “hallar soluciones que reciban el consenso más amplio posible”. La única obligación que tiene la Comisión (el presidente) es mantener informado al comité de los debates y sugerencias de modificación (especialmente de aquellas que hayan tenido amplio apoyo)¹³²⁵.

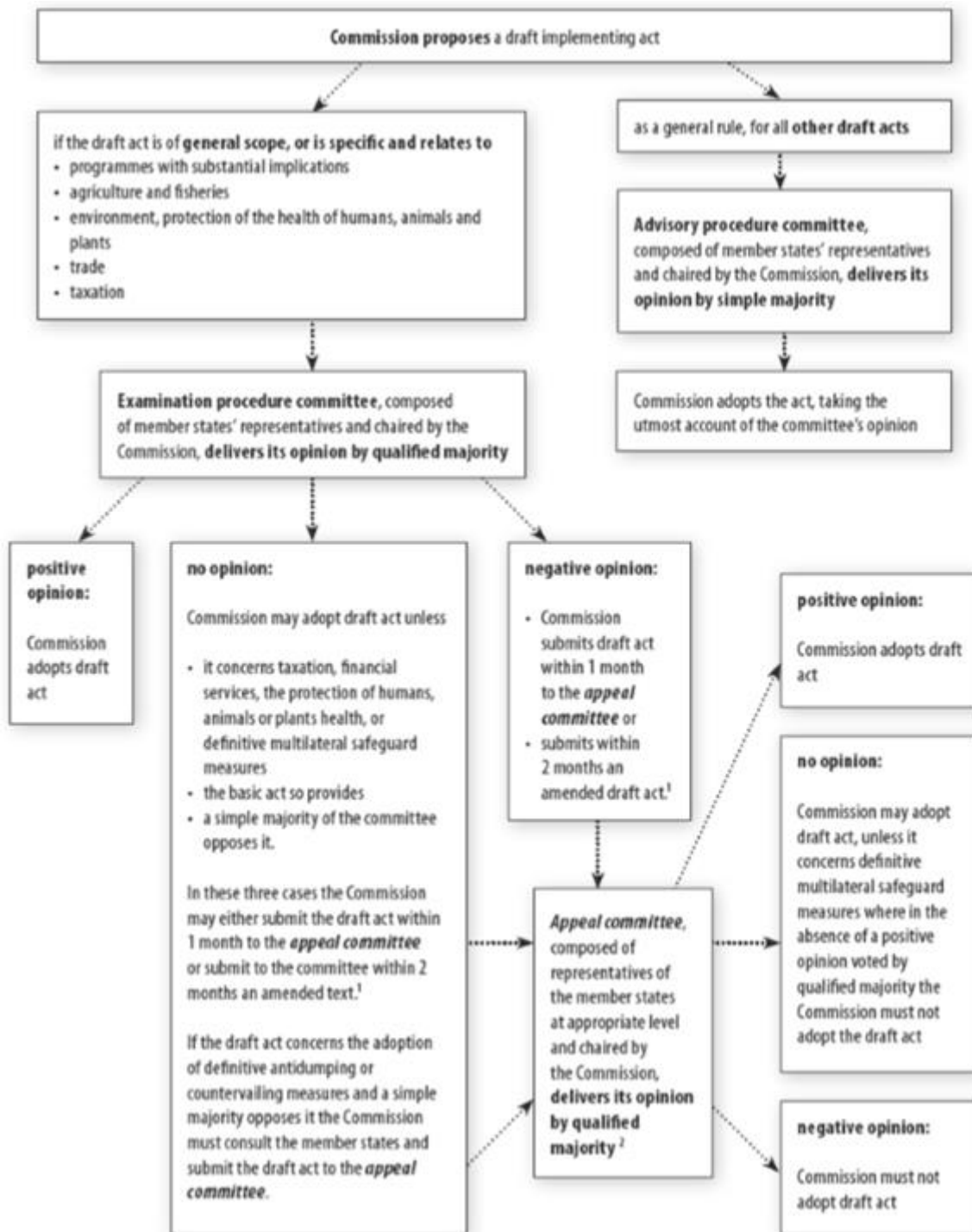
Cuando el dictamen sea favorable, la Comisión adoptará el proyecto de medida. Cuando el dictamen sea desfavorable, la Comisión “no adoptará el proyecto de acto de ejecución”, produciéndose un efecto “*filet*”, puesto que el Reglamento no deja más opción a la Comisión. Por último, si el comité de apelación que vota de acuerdo a mayoría prevista en el artículo 16, apartados 4 y 5, del TUE y, cuando proceda, en el artículo 238, apartado 3, del TFUE¹³²⁶, no consigue adoptar ningún dictamen (ausencia de dictamen) la Comisión podrá aprobar el acto de ejecución con una excepción: la adopción de medidas de salvaguardia multilaterales definitivas, en cuyo caso si hay ausencia de dictamen, la Comisión se abstendrá de adoptar ninguna medida.

El comité de apelación también entra en juego en caso de adopción de actos en casos excepcionales, es decir aquellos que se adoptan según el artículo 7 “con el fin de evitar perturbaciones significativas en los mercados en el sector de la agricultura o un riesgo para los intereses financieros de la Unión”. En tal caso el comité de apelación pasa a ser la única instancia. La Comisión remite inmediatamente el acto que, en caso de dictamen o ausencia del mismo, el acto “seguirá en vigor”. Sólo en caso de dictamen negativo deberá la Comisión revocar dicho acto.

¹³²⁴ Art. 6

¹³²⁵ Eugenia Dumitru-Segnana, *Le nouveau règlement comitologie*, Journal de droit européen, mayo 2011, núm. 179.

¹³²⁶ Con la excepción de aquellas sobre medias antidumping o de compensación que se adoptarán por mayoría simple, hasta septiembre del 2012.



Cuadro 13. Procedimiento de comitología, de acuerdo al Reglamento 2011¹³²⁷.

Elección del procedimiento: la eterna disputa entre la Comisión y el Consejo sigue inclinándose hacia la postura defendida por el segundo. La Comisión propuso, una vez más, una elección de criterios vinculante para el legislador, algo que no fue tenido en cuenta en la versión definitiva del Reglamento. Así, el acto de base podrá determinar que se aplique el

¹³²⁷ Ver http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/119516.pdf

procedimiento consultivo o de examen “atendiendo a la naturaleza o a las repercusiones de los actos de ejecución cuya adopción se requiera”. El procedimiento de examen “se aplicará en particular” a la adopción de:

- Actos de ejecución de alcance general
- Actos relacionados con programas con implicaciones (presupuestarias) importantes, política agraria y pesquera común, medio ambiente, seguridad o protección de la salud o seguridad de las personas, animales y plantas, política comercial común¹³²⁸ o fiscalidad.

Por su parte, el consultivo se aplicará, por regla general, al resto, aunque, el acto de base puede extenderlo a los actos descritos en el párrafo precedente en casos “debidamente justificados”¹³²⁹. Hofmann, Rowe y Türk opinan que la redacción dada al Reglamento de 2011 es en cierto sentido “más obligatoria” que la anterior¹³³⁰. De hecho, “en particular” indica que el procedimiento de examen no se circunscribe únicamente a estos supuestos, si bien, la aplicación a otro tipo de supuestos debiera considerarse excepcional.

Lo que queda por dirimir es si la jurisprudencia sobre elección de procedimiento sigue vigente o por el contrario el Tribunal opinará, como estos autores citados, que la redacción del Reglamento restringe de manera más severa la facultad del legislador de imponer el procedimiento¹³³¹.

Reglamento interno y disposiciones relativas a la transparencia. La Comisión recibe el mandato de publicar un reglamento estándar para los comités, previa consulta con los Estados miembros, como ya hiciera anteriormente. Los comités deberán adaptar sus reglamentos a dicho modelo en la medida que sea necesario. Competerá al presidente proponer el reglamento, que deberá ser aprobado por mayoría simple. El reglamento interno va

¹³²⁸ En este sentido, véase la respuesta del Presidente Barroso al Diputado Sergio Berlato “*The new comitology regulation applies to any kind of implementing measures and its different provisions have to be seen in this light. Trade defence measures, in particular anti-dumping and countervailing measures, are a quite specific kind of implementing measures where, as the honourable parliamentary points out, the decision should be taken on the basis of a purely economic evaluation*” (P-011061/2010).

¹³²⁹ Se trata de un “default procedure” como señalan Barnard y Peers (*European Union Law*, op. cit., pág. 128).

¹³³⁰ Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, op. cit., pág. 394.

¹³³¹ Véase apartado “Criterios de elección del procedimiento: introducción de criterios y jurisprudencia sobre la interpretación de los mismos”, donde se analiza el Asunto C-378/00 y otros.

estrechamente ligado a la transparencia en el funcionamiento interno de los comités. De hecho, el Reglamento ya determina que serán aplicables a los comités “los principios y las condiciones referentes al acceso público a los documentos y las normas de protección de datos aplicables a la Comisión”.

Para asegurar la transparencia, la Comisión estará obligada a llevar un registro, no sólo de los comités, sino de las deliberaciones de los mismos. Este registro deberá contener:

- a) Una lista de comités
- b) Órdenes del día de las reuniones de los comités
- c) Actas resumidas, junto con las listas de las autoridades y organizaciones a las que pertenezcan las personas designadas por los Estados miembros representados
- d) Proyectos de actos de ejecución sobre los que se solicita el dictamen de los comités
- e) Resultados de las votaciones
- f) Proyectos finales de los actos de ejecución conforme al dictamen de los comités
- g) Información sobre la adopción por la Comisión de los proyectos finales de los actos de ejecución
- h) Datos estadísticos sobre el trabajo de los comités

Todos estos datos deberán ser públicos en el registro de comités que la Comisión ya había creado en virtud de la Decisión de comitología de 1999. Según el apartado 5 “se harán públicas en el registro las referencias de todos los documentos mencionados en el apartado 1, letras a) a g), así como la información mencionada en el apartado 1, letra h)”. No obstante este mandato, hay autores como Bunyan¹³³² que han detectado que no toda la información se encuentra bien recogida en este registro, pero ya se volverá sobre este asunto.

La Comisión se cansó de repetir durante los debates que todos los documentos presentados a los comités se enviarían al mismo tiempo al Parlamento y al Consejo. Por consiguiente, ambas instituciones gozarían de un derecho de control en plena igualdad de condiciones. Cada una de estas dos instituciones puede señalar a la Comisión su parecer de que el proyecto de acto delegado excede las competencias de la Comisión (de todos modos, se trata de una obligación introducida en el artículo 10 del nuevo Reglamento).

¹³³² <http://www.statewatch.org/analyses/no-121-eu-access-to-documents.pdf>

Control por Parlamento y Consejo: en cuanto al derecho de control por el legislador (Parlamento y Consejo), el Reglamento introdujo el artículo 11, que no estaba previsto en la propuesta de la Comisión. Siempre que el acto de base se apruebe mediante procedimiento legislativo ordinario el legislativo podrá indicar a la Comisión que “en su opinión, un proyecto de acto de ejecución excede las competencias de ejecución establecidas en el acto de base”¹³³³. La Comisión deberá analizar el caso, y deberá informar si decide “mantener, modificar o retirar el proyecto de acto”. El artículo no recoge qué abanico de posibilidades se abren en caso de la Comisión decida seguir adelante sin tener en cuenta las objeciones. La Declaración anexa de la Comisión tampoco añade luz, puesto que la Comisión deja claro que puede acabar adoptando el acto, modificarlo o retirarlo, siempre informando de los motivos al Parlamento. Sorprende que siendo uno de los caballos de batalla del Parlamento, se conformara con tan sólo un artículo añadido al final del nuevo Reglamento. De hecho, el término “Parlamento” sólo aparece en este artículo y en el anterior referido a la transmisión de información.

No obstante, el tira y afloja entre el Parlamento y el Consejo en ese sentido fue considerable. Durante los debates para la adopción del acuerdo marco de cooperación entre Parlamento y Comisión para la legislatura 2009-2014, el Parlamento sugirió su participación y presencia en los comités¹³³⁴. El Consejo reaccionó de manera inmediata y muy contraria a dicha enmienda, que finalmente no prosperó. El Consejo argumentó que “el Parlamento Europeo no goza de competencia alguna en materia de aplicación del Derecho de la Unión. Ahora bien, estas disposiciones tendrían como consecuencia la participación del Parlamento en las reuniones de los comités constituidos con el fin de asistir a la Comisión en el marco del ejercicio de las competencias de ejecución que le atribuye el legislador, lo que excedería el texto de los Tratados. Aunque, la participación de expertos en las reuniones de los comités comitológicos parece excluida en la propia Resolución (...) la posibilidad de que participen en reuniones de la Comisión con expertos nacionales sobre la aplicación (“*implementation*”) de la legislación

¹³³³ Haciendo referencia a Bergström, Jacqué denomina a este procedimiento “sonnette d’alarme” (*Droit institutionnel de l’Union Européenne*, op. cit., pág. 489).

¹³³⁴ Véase Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, DO L 304 de 20.11.2010, p. 47.

de la Unión, equivaldría a reconocer al Parlamento Europeo –tratándose, en efecto de competencias de ejecución – a una prerrogativa que no le confieren los Tratados”¹³³⁵.

De todos modos, lo realmente destacable es la **ausencia del Consejo como última instancia** en el procedimiento y su sustitución por un **comité de apelación** que estará presidido por la Comisión y compuesto por representantes de los Estados miembros. A priori, el Consejo desaparece del mapa, salvo por lo dispuesto en el citado artículo 11. No obstante, y como señala Craig, es difícil imaginar que los miembros del comité de apelación todos ellos funcionarios de los Estados miembros no estén en contacto directo, sino permanente, con el Consejo. En cierta manera estamos ante un maquillaje superficial del funcionamiento de los comités cuando el proyecto de medida se rechaza, en primera instancia, por el comité correspondiente¹³³⁶.

Por último, la adaptación del **acervo** era una cuestión muy relevante¹³³⁷. A fin de garantizar una transición armoniosa entre el régimen anterior, y el nuevo, el Reglamento de comitología establece una adaptación de los antiguos procedimientos a los nuevos (artículo 13), a partir de la fecha de entrada en vigor, es decir, a partir de 1 de marzo del 2011. Por consiguiente, todas las referencias a los procedimientos previstos en la Decisión de comitología (consultivo, de gestión, de reglamentación y de salvaguardia), se entenderán como referencias a los procedimientos correspondientes del Reglamento (a fecha 1 de marzo de 2011, el antiguo procedimiento consultivo pasó a ser el nuevo procedimiento consultivo, los antiguos procedimientos de gestión y de reglamentación pasaron a ser el procedimiento de examen y el antiguo procedimiento de salvaguardia pasó a ser el procedimiento de urgencia).

Especial mención merecen las excepciones hechas a la reglas de “alineación” de los nuevos procedimientos del mencionado artículo 13. Según el mismo “cuando el acto de base haga referencia al artículo 4 (procedimiento de gestión) de la Decisión 1999/468/CE, se aplicará el procedimiento de examen contemplado en el artículo 5 del presente Reglamento, excepción hecha del artículo 5, apartado 4, párrafos segundo y tercero”. En otras palabras, en ausencia

¹³³⁵ Véase documento del Consejo ST 12964 2010 INIT “Proyecto de Acuerdo marco relativo a las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión”, punto 13. Citado en Eugenia Dumitru-Segnana, *Le nouveau règlement comitologie*, op. cit.).

¹³³⁶ Barnard y Peers son de la misma opinión y consideran que este cambio (el Consejo por los Estados miembro) “may have a little real significance”... porque “old habits die hard” (*European Union Law*, op. cit., pág. 126).

¹³³⁷ Ver Informe sobre la Actividad de los Comités en 2011 (COM [2012] 685 final / SWD (2012) 394 final, pág 4).

de dictamen, la Comisión, mientras aplique procedimientos regulados bajo la Decisión de 1999, podrá seguir adoptando medidas, sin las restricciones establecidas en el artículo 5.4¹³³⁸. En cuanto al antiguo procedimiento de reglamentación, pasa a ser también integrado por el nuevo procedimiento de examen, pero “se entenderá que el acto de base dispone que, en ausencia de dictamen, la Comisión no puede adoptar el proyecto de acto de ejecución, según se contempla en el artículo 5, apartado 4, párrafo segundo, letra b)”, es decir, en este caso, en ausencia de dictamen, la Comisión no adoptará el acto, salvo que expresamente el acto de base establezca lo contrario. En pocas palabras, la alineación dista mucho de ser automática y sencilla, y si bien ha evitado la aprobación de nuevos y tediosos reglamentos “ómnibus”, habrá que atender al caso por caso para poder determinar el procedimiento a seguir por los comités establecidos bajo la Decisión de 1999:

Alineación		
Procedimiento 1999	Procedimiento 2011	Excepción
Procedimiento consultivo	Procedimiento consultivo	
Procedimiento de gestión	Procedimiento de examen	En ausencia de dictamen la Comisión podrá adoptar el acto, sin las excepciones previstas en el Reglamento 2011
Procedimiento de reglamentación	Procedimiento de examen	En ausencia de dictamen, la Comisión no puede adoptar el proyecto de acto de ejecución, de acuerdo con las excepciones del

¹³³⁸ Recordemos el texto del art. 5.4 párrafos segundo y tercero del Reglamento 182/2011: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, la Comisión no adoptará el proyecto de acto de ejecución cuando:

- a) dicho acto se refiera a la fiscalidad, los servicios financieros, la protección de la salud o la seguridad de las personas, los animales o las plantas, o medidas de salvaguardia multilaterales definitivas;
- b) el acto de base establezca que el proyecto de acto de ejecución no podrá ser adoptado si no se ha emitido un dictamen, o
- c) se oponga a ello una mayoría simple de los miembros que componen el comité.

En cualquiera de los casos mencionados en el párrafo segundo, cuando se considere necesario un acto de ejecución, el presidente podrá, bien presentar al mismo comité una versión modificada del mismo en el plazo de dos meses a partir de la votación, bien presentar al comité de apelación para una nueva deliberación el proyecto de acto de ejecución en el plazo de un mes a partir de la votación”.

		artículo 5.4.b)
Procedimiento de reglamentación con control	Sigue vigente	Se prevé su adaptación individualizada al régimen de actos delegados (Declaración de la Comisión)
Procedimiento de salvaguardia	Actos de ejecución inmediatamente aplicables	

Tabla 12. Alineación de procedimientos en el nuevo Reglamento de 2011

La única excepción a la alineación automática es el procedimiento de reglamentación con control. Este procedimiento sigue aplicándose provisionalmente (en consonancia con el artículo 5bis de la Decisión de comitología) en los actos de base que hagan referencia a él, hasta que dichos actos sean modificados oficialmente y adaptados al Tratado de Lisboa¹³³⁹.

En la Declaración anexo al Reglamento la Comisión “procederá a un examen de todos los actos legislativos vigentes que no se habían adaptado al procedimiento de reglamentación con control antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con objeto de evaluar si es necesario que dichos instrumentos sean adaptados al régimen de actos delegados introducido por el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Comisión presentará las propuestas pertinentes tan pronto como sea posible y, a más tardar, en las fechas mencionadas en el calendario indicativo adjunto a la presente declaración”. La idea era adaptarlo al “régimen de los actos delegados”. La Comisión señaló durante los debates que 153 actos que no estaban sujetos a la codecisión con anterioridad al Tratado de Lisboa y que confieren competencias a la Comisión, que habían de convertirse en competencias delegadas. Además, 299 actos ya se habían adaptado previamente al procedimiento de reglamentación

¹³³⁹ Véase Informe de la Comisión sobre los trabajos de los comités en 2010 (COM/2011/0879 final) “de conformidad con el artículo 291 del TFUE, la Comisión adoptó el 9 de marzo de 2010 una propuesta de «Reglamento de comitología» [COM (2010) 83]. El Reglamento de comitología, es decir, el Reglamento (UE) n° 182/2011, 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, fue adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo, el 16 de febrero de 2011 y entró en vigor el 1 de marzo de 2011[2]. Deroga la Decisión de comitología y sustituye los procedimientos establecidos en esta Decisión por solo dos procedimientos (consultivo y de examen). No obstante, la entrada en vigor del nuevo Reglamento de comitología no afectó al procedimiento de reglamentación con control (artículo 5 bis, de la Decisión de comitología), que seguirá siendo de aplicación para todos los actos de base que hagan referencia a ella hasta que dichos actos sean modificados oficialmente”.

con control, el cual deberá ahora revisarse teniendo en cuenta las disposiciones del Tratado relativas a los actos delegados.¹³⁴⁰;

Por su puesto, según la Declaración “mientras se esté desarrollando este ejercicio de alineamiento, la Comisión mantendrá regularmente informado al Parlamento Europeo sobre los proyectos de medidas de ejecución relacionados con estos instrumentos que debieran convertirse en actos delegados en el futuro”. La Comisión se ofreció a tratar el tema con la máxima “transparencia y claridad”, así como “ofrecer al Parlamento la mayor cantidad de información posible. El Parlamento recibirá toda la información al mismo tiempo que los comités de modo que haremos cuanto esté en nuestra mano para mantener al Parlamento informado sobre este procedimiento”.

Tal como lo expresan Brandsma y Blom-Hansen, el nuevo Reglamento está rodeado de un laberinto de normas complejas. Dos de los tres antiguos procedimientos sobreviven. El consultivo se mantiene intacto. El de gestión recuerda mucho al de examen, con la particularidad de que bastará una mayoría simple para bloquearlo en el comité. El “right of scrutiny” se mantiene para el Parlamento y se extiende al Consejo, quien desaparece del procedimiento al crearse un nuevo comité de apelación, que será presidido por la Comisión, pero compuesto por los Estados miembros (incluso podría ser a nivel ministerial). Como dicen Brandsma y Blom-Hansen “aunque la base legal del sistema de comitología se ha modificado radicalmente, el nuevo sistema se asemeja al antiguo en un amplio margen”. De hecho, apuestan por una reforma que simplifique el procedimiento cuando haya que evaluar todo el sistema en el 2016¹³⁴¹.

El nuevo Reglamento de comitología deja en el aire muchos interrogantes. En primer lugar, en caso de ausencia de dictamen en el procedimiento de examen se estipula que la Comisión no adoptará el proyecto cuando el acto se refiera, entre otros, a la “protección de la salud o la seguridad de las personas, los animales o plantas” (art. 5[4]), lo cual puede generar muchos problemas de interpretación. Recordemos el reciente asunto de 13 de diciembre de 2013 (T-240/10), donde la Comisión había adoptado sin dictamen del comité ni del Consejo sendas

¹³⁴⁰ ST 18097 2010 INIT (Consejo), “La Comisión persigue el objetivo de que, antes de que finalice el actual periodo legislativo del Parlamento, toda la legislación existente esté plenamente en consonancia con la nueva disposición del Tratado de Lisboa. Se trata de un objetivo ambicioso”.

¹³⁴¹ Brandsma and Blom-Hansen, *Negotiating the Post-Lisbon comitology system*, op. cit., pág. 955.

decisiones de autorización de un tipo de patata modificada genéticamente. ¿Volveremos a ver algo así?

A pesar de ello autores como Georgiev consideran que la Comisión “ha obtenido cierto alivio en cuanto al control de los Estado se refiere”, que se explica por la escasa interacción del parlamentarismo o intervención del Parlamento y una moderación gradual del control ejercido por los Estados en la comitología. Por el mismo motivo opina que el **déficit democrático** se mantiene con el nuevo procedimiento comitológico, dada la escasa participación del Parlamento, así como de una participación mínima de posibles interesados. El Consejo ha desaparecido del mapa y el Parlamento tiene un papel marginal y tan sólo es informado con unas posibilidades de intervención prácticas muy escasas. De acuerdo a Héritier y Lemhkuhl¹³⁴² la nueva comitología se está desviando de los tres criterios de control democrático: fiscalización democrática de los organismos por parte del electorado; existencia de algún mecanismo funcional de representación de los actores; debate en los medios de comunicación sobre los aspectos que se discuten o se piensa aprobar. Por ello, Georgiev propuso en 2010 tres líneas de actuación: institucionalización del proceso de consulta en el proceso de elaboración de las medidas, la utilización del COREPER como comité de apelación y el establecimiento de cláusula de suspensión (*sunset clauses*) en los actos legislativos¹³⁴³. Como se verá, ninguna de sus sugerencias será tomada en cuenta.

Reglamento interno estándar para los comités

Apenas cinco meses desde la entrada en vigor del Reglamento de 2011 la Comisión publicó el reglamento interno estándar¹³⁴⁴. La estructura apenas varía respecto al reglamento interno aprobado una década antes

2001	2011
Convocatoria de la reunión	
Convoca el presidente, por propia iniciativa o a petición de mayoría simple	Ídem

¹³⁴² Adrienne Héritier and Dirk Lehmkuhl, *New Modes of Governance and Democratic Accountability*, Government and Opposition Volume 46, Issue 1, pages 126–144, January 2011.

¹³⁴³ Vihar Georgiev, *Commission on the Loose? Delegated Lawmaking and Comitology after Lisbon*, op. cit..

¹³⁴⁴ DO C 206 12/07/2011, p. 11.

de miembros	
-	Procedimiento escrito: cuando se ponga fin al mismo, el presidente debe organizar reunión en plazo razonable ¹³⁴⁵
Posibilidad de convocatorias conjuntas con otros comités para discutir cuestiones sobre competencias	Ídem
Orden del día	
El presidente establecerá el orden del día y lo someterá a la consideración del Comité	Ídem
Se divide en dos: 1. Debate sobre proyectos de actos que deben ser aprobados de conformidad con algún procedimiento 2. Otros sometidos sólo a título informativo	Ídem
Documentación a enviar a miembros del comité	
Orden del día y propuestas de medidas al menos con 14 días de plazo	Ídem
En casos excepcionales y debidamente justificados se podrá reducir el plazo, aunque nunca a menos de cinco días	Ídem
En casos de extrema urgencia, y previa aprobación por mayoría simple, el	Eliminado del nuevo reglamento

¹³⁴⁵ El término “plazo razonable” ha sido recogido de la jurisprudencia, véanse por ejemplo Asuntos C-154/04 y C-155/04 ap. 82 “Corresponde, sin embargo, a la Comisión, en virtud de las competencias de ejecución que le atribuye la Directiva 2002/46 en relación con la aplicación de dicho procedimiento, entre otros, adoptar y hacer accesibles a las partes interesadas, conforme al principio de buena administración, las medidas necesarias para garantizar de manera general la transparencia y el **carácter razonable** de la duración de la fase de consulta a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria” o Asunto C-244/95, “esta solución sería más perjudicial para el buen desarrollo de los procedimientos de los Comités de gestión que el hecho de tolerar que transcurra, entre el voto de un texto por el Comité de gestión y su adopción como Reglamento por la Comisión, un **plazo razonable**, necesario para analizar las posibilidades de compromiso que puedan resolver de la mejor forma posible los problemas planteados por ciertas delegaciones”. Ambas citadas anteriormente.

presidente podrá poner plazo diferentes	
Dictamen del comité	
<p>Quórum:</p> <p>Mayoría simple en el marco del procedimiento consultivo, de acuerdo a la ponderación (art. 205.2 TCE) cuando sea necesario el dictamen del Comité en el marco del procedimiento de gestión o de reglamentación</p>	<p>Quórum:</p> <p>En el marco de procedimiento consultivo, mayoría simple, en el marco de procedimiento de examen, mayoría cualificada.</p>
<p>Plazos:</p> <p>-No existe plazo de convocatoria de primera reunión</p> <p>-Presidente puede aplazar votación por motivos justificados (modificación de fondo, introducción de una cuestión nueva ...)</p> <p>-Cancelación de la votación a petición de un miembro si no se han respetado los plazos, salvo que la mayoría simple decida seguir adelante</p> <p>-Prolongación del plazo si lo estima el presidente</p>	<p>Plazos:</p> <p>-Homogeneiza los plazos: la primera reunión se convocará no antes de 14 días desde el envío de la documentación (con posibles excepciones)</p> <p>-Remisión a art. 3.3 Reglamento 2011 (plazo determinado por el presidente en función de la urgencia y debe ser proporcionado y brindar a miembros a poder estudiarlo”)</p> <p>-Dilación de la votación: el presidente puede posponer si algún miembro lo solicita</p> <p>-Comité de apelación: primera reunión entre 14 días y seis semanas. Votación en un plazo de dos meses desde remisión</p>

	<p>Consenso:</p> <p>El presidente podrá adoptar sin votación siempre y cuando ningún miembro lo reclame</p> <p>Presidente: hallar consenso (presidente procurará hallar soluciones que reciban el apoyo más amplio posible)</p>
En caso de ausencia de dictamen: obligatoriedad de adoptar la medida	Desaparece la obligatoriedad de adopción de la medida en casos de ausencia de dictamen el comité (sólo art. 5.2).
Representación	
EEMM miembros de los comités	Ídem
Limitada a una persona que puede ser acompañada por expertos	Cada miembro del Comité decidirá sobre la composición de su delegación e informará al presidente al menos cinco días antes
Expertos pueden acompañantes, previa autorización del presidente	Expertos pueden ser acompañantes, previa autorización del presidente y explicadas las razones de su presencia
Gastos: expertos a cargo de EEMM	Gastos: reembolsos de viajes por la Comisión sujeto a normas presupuestarias
Representación a otro EEMM: máximo a otro EEMM y debe informar <i>por escrito</i>	Representación a otro EEMM: máximo a otro EEMM y debe informar antes de la votación
Grupos de trabajo	
Se podrán crear grupos de trabajo para el examen de cuestiones específicas, presididos por la Comisión y presentarán sus resultados al comité	
Terceras partes y expertos	

Presidente por iniciativa propia o por iniciativa de un EEMM puede invitar a expertos. Expertos no participan en reuniones ni en las votaciones	Ídem, pero los miembros pueden oponerse por mayoría simple
Observadores, por ejemplo Estado candidatos	Ídem, y además se invitará a países adherentes a participar desde la fecha de entrada en vigor del Tratado de Adhesión
Procedimiento escrito	
Presidente comunica a miembros y envía la información. Si dentro del plazo no hay reacción (se entiende acuerdo tácito), el acto de aprueba.	Ídem
Plazo: nunca inferior a 14 días, o incluso más breve en caso de urgencia	Plazo: fijado por el presidente en función de la urgencia (remisión a Reglamento 2011 art. 3.5)
-	Presidente debe informar máximo 14 días después del resultado
Secretaría	
Desempeñada por los servicios de la Comisión	Ídem
Actas y resúmenes de la reuniones	
Responsable: presidente	Ídem
Contenido de las actas: dictámenes y opiniones expresadas por miembros. El texto de los dictámenes se incluyen como anexo del acta	Contenido de las actas: dictámenes. Los miembros tienen derecho a solicitar que su opinión se haga constar.
Plazo: transmisión en un máximo 15 días hábiles. Si existen discrepancias, se debate. Si persisten, se incorporan como anexo.	Plazo: un mes. En caso de desacuerdo se envía <i>por escrito</i> y se debate en la siguiente reunión. Si persisten, se incorporan como anexo.
<i>Parlamento Europeo</i> : presidente levanta acta sucinta destinada al Parlamento con resumen y resultado de votaciones. No	<i>Registro público</i> (art. 10 Reglamento 2011): presidente levanta acta sucinta destinada al registro con resumen y

constará la posición individual de los Estados miembros	resultado de votaciones. No constará la posición individual de los Estados miembros
Lista de asistencia y conflicto de interés	
Lista de asistencia: presidencia. Se especificará a qué autoridades representan las personas designadas por los Estados miembros	Ídem
Conflicto de interés: debe ser comunicado. En caso de que delegado nacional no pertenezcan a ninguna autoridad ni a ningún organismo de un Estado miembro, firmarán una declaración en la que se certifique que su participación no plantea ningún conflicto de intereses. En caso de conflicto, se abstiene de participar en reuniones, a petición del presidente	Ídem
Correspondencia	
La correspondencia del comité se dirigirá a la Comisión, a la atención del presidente	Ídem
La correspondencia destinada a los comités se dirige a las Representaciones Permanentes si es posible por vía electrónica. Miembros pueden designar una persona para hacer recepción de envíos.	Ídem. REPER puede indicar una dirección electrónica centralizada.
Acceso a los documentos y confidencialidad	
Los principios y las condiciones relativos al acceso del público a los documentos del Comité son los mismos que se aplican a los documentos de la Comisión.	Corresponde a la Comisión decidir sobre las solicitudes de acceso a tales documentos de conformidad con su Reglamento Interno

Corresponde a ésta resolver sobre las solicitudes de acceso a dichos documentos	Cuando la solicitud se dirija a algún Estado miembro, éste deberá aplicar el artículo 5 del Reglamento (CE) 1049/2001 ¹³⁴⁶ .
Las deliberaciones del Comité tendrán carácter confidencial	Ídem
	Los documentos enviados a los miembros del Comité, a los expertos y a los representantes de terceras partes serán confidenciales ¹³⁴⁷ , salvo que se conceda acceso a ellos o sean hechos públicos de otro modo por la Comisión

Tabla 13. Comparativa entre Reglamentos internos de los comités 2001-2011

Los puntos más relevantes son la eliminación de la obligación de información al Parlamento Europeo, puesto que ya se encuentra integrado en el Reglamento 2011. El “nuevo” reglamento interno estándar también incluye un artículo referido a la protección de datos personales, que no encontraba recogido anteriormente. El tratamiento de los datos personales por el Comité y sus grupos de trabajo se ajustará a lo dispuesto en el Reglamento (CE) 45/2001, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos¹³⁴⁸ y hace responsable al presidente de su tratamiento¹³⁴⁹.

Tal vez, lo más llamativo de la tabla comparativa es el desarrollo en cuanto al acceso a los documentos y confidencialidad se refiere. Las referencias y remisiones tanto al Reglamento

¹³⁴⁶ De acuerdo a Hoffman, Rowe y Türk, el acceso a los documentos mediante el registro será accesible a todos los documentos menos a aquellos etiquetados de “EU Confidential y/o EU Secret o EU Top Secret” (*Administrative Law and Policy of the European Union*, op. cit., pág. 402).

¹³⁴⁷ Artículo 339 del TFUE, «Los miembros de las instituciones de la Unión, los miembros de los comités, así como los funcionarios y agentes de la Unión estarán obligados, incluso después de haber cesado en sus cargos, a no divulgar las informaciones que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional y, en especial, los datos relativos a las empresas y que se refieran a sus relaciones comerciales o a los elementos de sus costes».

¹³⁴⁸ DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

¹³⁴⁹ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 29 de junio de 2010, Asunto C-28/08 P, según la cual, los nombres de aquellos que participan en alguna reunión pueden no ser difundidos por la Comisión, amparándose en el Reglamento 45/2001, relativo a la protección de datos. Por analogía, se entiende que los nombres de aquellos que participan en las reuniones de los comités, se encuentran bajo la misma protección.

Interno de la Comisión como al Reglamento de acceso a documentos resulta bastante obvia, pero el hecho de que las deliberaciones, así como los documentos enviados a los miembros de los comités sigan siendo por regla general “confidenciales” empaña el objetivo de la transparencia en la nueva reforma de la comitología.

Para finales de 2012, 133 comités habían adoptado su nuevo reglamento interno sobre la base de reglamento normalizado¹³⁵⁰.

Reglamento interno del comité de apelación

Anteriormente se ha analizado el funcionamiento del comité de apelación, una de las grandes novedades del nuevo Reglamento de comitología. El apartado 7 del artículo 3 del Reglamento de 2011 establece que “el comité de apelación adoptará su propio reglamento interno por mayoría simple de los miembros que lo componen, a partir de una propuesta de la Comisión”. Además, establecía que la primera reunión no se podía dilatar más allá del 1 de abril del 2011, y el primer cometido sería adoptar su reglamento interno. El 24 de junio de ese mismo año se publicaba en el Diario Oficial el reglamento interno del comité de apelación¹³⁵¹.

El Reglamento de 2011 exigía un “nivel adecuado de representación”¹³⁵². El reglamento interno desarrolla un poco más la noción de **composición** del comité. Según su artículo primero, “los Estados miembros podrán hacer sugerencias al respecto e indicar el nivel de representación que consideren apropiado, que deberá ser de carácter lo suficientemente elevado y horizontal, o incluso a nivel ministerial”. No obstante, tras esta falta de determinación expresa que “como norma general” la representación “no debe estar por debajo del nivel de miembros del Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados Miembros”. No obstante, la fórmula “por regla general” deja la puerta abierta a excepciones, que, por otro lado el reglamento omite contemplar. De todos modos estamos ante un comité formado como mínimo por miembros del COREPER. La lógica detrás de esta exigencia es evitar repetir simplemente las conversaciones mantenidas en el seno del comité en cuestión,

¹³⁵⁰ Informe sobre la actividad de los comités en 2012 (COM (2012) 701 final). SWD (2013) 419 final.

¹³⁵¹ DO C 183 de 24.6.2011, p. 13.

¹³⁵² Considerando 7 y artículo 3.7 del Reglamento de 2011.

es decir, evitar trasladar el mismo debate con los mismos representantes del comité ordinario, que nada resolvería¹³⁵³.

Los Estados se comprometen a informar al presidente (la Comisión) de la delegación que piensan enviar al menos cinco días antes de la reunión “a fin de conseguir un nivel de representación lo más homogéneo posible”. Se entiende que la Comisión debe revisar la representación e informar a aquellos Estados a los que considera que su representación puede no ser “homogénea”. Además, el reglamento interno no fija el número mínimo de representantes que puede tener cada delegación, si bien puntualiza que el reembolso estará limitado únicamente a una persona por Estado miembro. El quórum necesario se fija en la presencia de la mayoría de los Estados, si bien, se permite que un Estado represente a otro (voto delegado). Esta delegación está limitada a una por representante.

No obstante lo anterior, la composición puede ampliarse a otros representantes. Existen tres tipos de representantes, además de los Estados Miembros que pueden ser invitados a participar. En primer lugar los representantes de terceros países u organizaciones que, en virtud de un acto jurídicamente vinculante, tengan derecho a estar presentes en la reunión del Comité. En segundo lugar los representantes de los países adherentes, desde la firma del Tratado de Adhesión. En tercer lugar, representantes de órganos y oficinas de la Unión, así como de las Agencias (“a las que el acto de base atribuya un papel en la adopción del acto de ejecución”), pueden ser invitados a participar en las reuniones, pero en este caso necesitarán la mayoría simple de los representantes de los Estados. También bastará una mayoría en contra para oponerse a su invitación. Ninguno de los invitados señalados en este párrafo tendrá derecho a estar presentes durante la votación.

El **funcionamiento** del comité de apelación no difiere demasiado del funcionamiento de los comités “ordinarios” de comitología. El presidente deberá enviar el orden del día al menos 14 días antes de la convocatoria de reunión, si bien el plazo de la convocatoria se hará teniendo en cuenta la urgencia y complejidad de los asuntos a tratar. Durante la reunión el presidente tiene la obligación de intentar consensuar y acercar posturas e incluso informar del modo en que ha tenido en cuenta los debates y las sugerencias. La votación se realizará mediante mayoría cualificada. Hasta aquí, el reglamento interno recoge, casi literalmente, lo establecido

¹³⁵³ Informe de la Comisión sobre la actividad de los comités en 2013 ([COM/2014/0572 final](#)), ap. 1.2.1.

en el Reglamento de 2011. No obstante, el reglamento interno desarrolla ciertas posibilidades respecto a las votaciones. En primer lugar, el presidente puede prescindir de la votación y concluir que existe consenso, obviamente si ningún representante opina lo contrario. El presidente puede también, por iniciativa propia o a petición de un miembro, posponer la votación, hasta el final de la reunión o hasta la siguiente reunión.

No obstante lo anterior, hay que recordar que el Reglamento de 2011 no permite presentar ninguna propuesta “modificada”, es decir, la propuesta que ha sido rechazada en el comité ordinario debe ser la que se presente ante el comité de apelación. También es cierto que cualquier miembro del comité puede sugerir modificaciones, y compete al presidente aceptar o no dichas modificaciones.

El Reglamento del 2011 positivizó el “procedimiento escrito”, que ya se venía utilizando en la práctica, como se ha explicado anteriormente. En reglamento interno recoge lo establecido en la normativa de 2011, es decir, envió por escrito de la propuesta de medida y fijación de un plazo para que los miembros del comité envíen a la Comisión su voto. El reglamento interno restringe su utilización (prevista por otro lado para los comités “ordinarios”). Por un lado señala que “en particular, podrá utilizar el procedimiento escrito para obtener el dictamen del comité de apelación cuando el proyecto de acto de ejecución ya se haya debatido durante una reunión del comité de apelación”, es decir, la reunión previa es obligatoria. Por otro lado, debe informar del resultado “sin dilación” en un máximo de 14 días tras la expiración del plazo.

El reglamento interno encarga a la Comisión las tareas de **secretaría**¹³⁵⁴. En primer lugar deberá redactar las actas y resúmenes de las reuniones. En las actas, que deberán ser remitidas en el plazo máximo de un mes, los miembros pueden exigir que sus posturas queden reflejadas, y a su vez pueden enviar, por escrito, las observaciones correspondientes a dicha acta. A su vez, el presidente realizará un resumen de las reuniones en que se describan “brevemente” el orden del día y los resultados de la votación. En este caso, no se mencionará la posición individual de cada uno de los miembros en las deliberaciones. Por otro lado, el presidente elaborará una lista de participantes, en la que se especificarán “las autoridades y las organizaciones a las que pertenecen las personas nombradas por los Estados miembros para

¹³⁵⁴ Artículos 8 a 11 del reglamento interno.

representarlos”. La correspondencia relacionada al comité de apelación se dirigirá al presidente, es decir, a la Comisión, si bien se podrá indicar una “dirección electrónica” para la correspondencia. No está excluida la correspondencia directa a los miembros del comité.

El acceso a los documentos se trata de una manera curiosa. El artículo 12 contiene cuatro apartados, de los cuales tres incluyen el término “confidencial”. Son confidenciales las deliberaciones (sin excepciones) y los documentos enviados a los miembros (salvo que se disponga otra cosa). Además, los miembros están “obligados” a respetar esa confidencialidad y el presidente “se cerciorará de que los representantes de terceras partes tengan conocimiento de las obligaciones de confidencialidad que han de respetar”. En cuanto al acceso a documentos, el reglamento interno se remite exclusivamente al Reglamento (CE) 1049/2001, siendo la Comisión la que debe decidir sobre el acceso a los documentos. Resulta curioso que no se remita al artículo 10 del Reglamento de 2011 que establece un listado de los documentos que deberá incorporar la Comisión al registro y que deberá hacer públicas. Queda patente que el comité de apelación no queda sujeto por esa obligación que se dirige exclusivamente a los comités “ordinarios” ... ¿o no? Tal vez esta pregunta deberá responderla algún día el Tribunal de Justicia.

En cuanto al resultado de votaciones y adopción o no de las medidas, el reglamento interno no dispone nada. Se estará a lo dispuesto en el Reglamento de 2011, es decir, en caso favorable se adopta, en ausencia de dictamen la Comisión “podrá adoptar” el acto y en caso de dictamen negativo la Comisión no adoptará ningún acto, y no se contemplan alternativas (art. 6.3). Lo que si se contempla es el procedimiento “especial” en los casos de proyectos de medidas antidumping o compensatorias definitivas. En este caso, en ausencia de dictamen o rechazo por mayoría simple, se remite al comité de apelación. En primer lugar, el presidente debe consultar con “los estados”. En segundo lugar, el presidente debe informar de dichas consultas al comité así como a las Representaciones Permanentes, así como enviar la información del proyecto de acto o su versión modificada. Por regla general, todo ello no antes de 14 días fijados por el Reglamento de 2011, si bien se estará a lo que diga el acto de base.

De acuerdo a la Comisión “desde la entrada en vigor del Reglamento 182/2011 el 1 de marzo de 2011 y hasta el final del año 2013, el Comité de Apelación ha sido convocado principalmente en relación con un ámbito político: la protección de la salud y de los consumidores, y más concretamente en relación con los alimentos y organismos modificados

genéticamente y con los productos fitosanitarios. La Comisión remitió 23 proyectos de actos de ejecución al Comité de Apelación, que se ha reunido en 15 ocasiones desde su creación. De los proyectos de actos remitidos al Comité de Apelación, dos no pertenecían al ámbito de la salud y la protección de los consumidores (se referían a aduanas y medio ambiente)¹³⁵⁵. En la mayoría de los casos las reuniones se deben a que según el Reglamento 2011 en caso de ausencia de dictamen en asuntos de salud y seguridad de las personas, animales y plantas, la Comisión no podrá adoptar el acto, y por lo tanto, está obligada a remitir el proyecto de medida al comité de apelación. En principio la Comisión puede estar satisfecha, puesto que reconoce que en la mayoría de los casos el comité de apelación fue incapaz de emitir un dictamen y por consiguiente se adoptaron las medidas “de conformidad con el artículo 6, apartado 3 del Reglamento de 2011”¹³⁵⁶.

En cuanto a los problemas ligados con el funcionamiento ordinario del comité están relacionados con la fijación de la fecha de reunión, el nivel de representación, las posibilidades de favorecer las soluciones de compromiso y el uso del procedimiento escrito, es decir, la práctica mayoría de las cuestiones reflejadas en el reglamento interno. En cuanto a la fecha de reunión, la Comisión opina que el plazo máximo de reunión a las seis semanas desde el envío del proyecto de medida es estrecho, pero “en todos los casos se encontró una solución aceptable”. La representación habitual suele ser de nivel de Representación Permanente, siendo muy excepcional el nivel ministerial, algo que sin mencionarlo formalmente la Comisión considera un problema, y de hecho, va contra la composición a la que obliga el reglamento interno de estar formado, al menos, por miembros del COREPER. En este sentido, es muy posible que la repetición de los resultados de las votaciones entre el comité ordinario y el de apelación se deba a este motivo.

La Comisión asume las pocas esperanzas que tiene en que el comité de apelación modifique el resultado de la votación en el comité ordinario cuando afirma que “las reuniones del Comité de Apelación suelen ser breves y confirmar el resultado del comité en cuestión, sin que llegue a emitir dictamen”. Por ello, la Comisión recomendó el algunos temas (alimentos y piensos

¹³⁵⁵ Informe de la Comisión sobre la actividad de los comités en 2013 ([COM/2014/0572 final](#)).

¹³⁵⁶ Recordemos que en ausencia de dictamen, la Comisión puede adoptar la medida. La traducción del informe anual mencionada en este párrafo es errónea, puesto que afirma que “en la mayoría de los casos, el Comité de Apelación también *emitió un dictamen negativo* y la Comisión adoptó las medidas...”, puesto que eso es imposible (con dictamen negativo NO se aprueba el acto) hay que ir a su versión en inglés “The Commission services therefore chose to submit the implementing act to the appeal committee. In most cases the appeal committee likewise delivered no opinion and the Commission adopted the measures in line with Article 6(3) of Regulation 182/2011.

modificados genéticamente) el uso del procedimiento escrito, para abreviar el plazo y reuniones. El problema es que basta con que un Estado miembro solicite una reunión para que haya que celebrarla, y “hasta ahora esas solicitudes se han hecho siempre”¹³⁵⁷.

A pesar de todo ello, la Comisión concluye que el reglamento interno proporciona una base adecuada y considera que no existe ninguna necesidad de modificarlo. Bien es cierto que la Comisión se haya muy cómoda, siempre y cuando el comité de apelación no llegue a adoptar ninguna postura, en cuyo caso ésta se sale con la suya y acaba adoptando la medida en cuestión según lo establecido en el artículo 6 apartado 3 del Reglamento de 2011.

Common understanding entre instituciones sobre actos delegados

En marzo del 2011, es decir, apenas una semana después de la aprobación del Reglamento de Comitología, la Conferencia de Presidentes del Parlamento remitió una propuesta de “*common understanding*” al Consejo¹³⁵⁸. El entonces presidente, Jerzy Buzek destacaba el objetivo de establecer un marco que ofreciera unos estándares mínimos sin limitar de ninguna manera las prerrogativas de los legisladores. El acuerdo incluía una serie de puntos para el buen funcionamiento del procedimiento establecido en artículo 290 del TFUE, muchos de ellos recogidos del funcionamiento y buenas prácticas del ejercicio de las competencias de ejecución.

Según el acuerdo, debían preverse unas **consultas** en la preparación y redacción de los actos delegados. La Comisión debía asegurar una transmisión apropiada y temprana de los documentos¹³⁵⁹. Además, con antelación, debía llevar a cabo una apropiada y transparente consulta con los legisladores, incluyendo consultas a nivel de expertos. Para ello, los legisladores señalarían a la Comisión los métodos de transmisión y buzones (*functional mailboxes*) a los que debía enviar los documentos. Durante periodos vacacionales (22 diciembre a 6 de enero y 15 de julio a 20 de agosto) no se podrían transmitir documentos. Obviamente, estos plazos no se aplicarían a los procedimientos de urgencia. El plazo para

¹³⁵⁷ Informe anual de actividad, punto 1.2.3.

¹³⁵⁸ Véase documento del Consejo [8753/11](#). Véase Acta de la Conferencia de Presidentes de 3 de marzo 2011 ([PE457.917/CPG](#)). Las negociaciones comenzaron en diciembre del 2010 y el encargado de gestionar las mismas fue el diputado Lehne. Fue aprobado por el Consejo el 14 del mismo mes.

¹³⁵⁹ No podemos olvidar que el Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea (DO L 304 de 20.11.2010, p. 47), preveía en su punto 15 y Anexo I la transmisión por parte de la Comisión de información y documentación completas.

objeciones en estos casos tampoco correría en estos periodos¹³⁶⁰. No existe un procedimiento formal para la participación de expertos nacionales en la preparación de actos delegados, la Comisión organiza en la práctica reuniones en las que se les consulta¹³⁶¹.

Otro de los puntos del acuerdo era la **duración** de la delegación. Debía permitirse a la Comisión adoptar actos delegados por un periodo determinado o indeterminado de tiempo. Cuando se previera un plazo determinado, debía “en principio” permitirse extender tácitamente dicha delegación por periodos idénticos, salvo que el Parlamento o Consejo se opusieran a dicha extensión al menos tres meses antes de su expiración. Debe destacarse el hecho de que la prórroga tácita no se entiende como obligatoria ya que el acuerdo señala que debe otorgarse “en principio”, es decir, como una regla general sujeta a cualquier discrecionalidad del legislador que puede decidir de forma contraria. En cuanto a los periodos de objeción, debía preverse un mínimo de dos meses, extensible a otros dos en caso de petición por parte del legislador (2+2).

El procedimiento de **urgencia** era tratado de manera extensa. Sólo podía ser utilizado en casos excepcionales como asuntos de seguridad, protección de la salud o relaciones exteriores, incluyendo asuntos humanitarios. El Parlamento y Consejo debían justificar la posibilidad de elección de un procedimiento de urgencia en el acto de base. En cuanto se previera su utilización, la Comisión debía informar de ello a las secretarías de Parlamento y Consejo por medio de los buzones señalados para ello. Entrarían en vigor sin retraso, salvo que alguna institución hubiera puesto objeciones, en cuyo caso la Comisión debía derogar el acto sin retraso. La Comisión también debía justificar y motivar la elección del procedimiento de urgencia.

Los actos delegados debían ser **publicados** en la serie L del Diario Oficial, únicamente pasado el plazo de objeción (mínimo dos meses). Este plazo tiene dos excepciones. En primer

¹³⁶⁰ Se preveía acordar un plazo para la convocatoria electoral de 2014. Así se hizo por acuerdo de 12 de noviembre de 2013 (Documento del Consejo 16113/13). El acuerdo comprendía los actos delegados pero también los procedimientos de Reglamentación con Control (PRC) de la Decisión de 1999 todavía en vigor... Desde el 14 de marzo del 2014 la Comisión se abstendría de enviar propuestas de este tipo. El plazo volvía a empezar según el asunto: PRC, el 9 de julio, actos delegados el 17 de julio y actos delegados de asuntos financieros, el 21 de agosto. Las excepciones eran los actos adoptados por el procedimiento de urgencia y los obligatorios tanto por derecho interno como por derecho internacional. El acuerdo dejaba muy claro que estos plazos NO se aplicaban a los actos de implementación. Ver también ST 5597 2014 INIT y ST 5132 2014 INIT.

¹³⁶¹ 2009-2014 Vicepresidentes responsables de la conciliación, Informe de actividad, sobre la codecisión y la conciliación 14 julio 2009 – 30 junio 2014 (7ª Legislatura), pág. 27.

lugar es posible que el legislador anuncie que tiene objeciones, en cuyo caso puede publicarse con antelación, o, en segundo lugar, si el acto delegado ha utilizado en procedimiento de urgencia. Los actos del Parlamento y/o Consejo que tengan por objeto la revocación de un acto delegado también se publicarán en el Diario Oficial (ordinarios o de urgencia). En los supuestos de revocación de actos, las instituciones debían comunicarse entre ellas al menos un mes antes de la toma de dicha decisión.

Todos estos puntos se recogían en unas **cláusulas estándar** que fueron adoptadas por el Consejo y Parlamento en diciembre del 2011¹³⁶². Curiosamente en este acuerdo no se mencionaban los derechos de revocación y objeción reconocidos en el Tratado.

En un interesante análisis el Foreign Office redactó en un informe las ventajas que este “common understanding” suponía respecto a lo establecido en el TFUE¹³⁶³. Por un lado, la Comisión se comprometía a consultar a los Estados miembros a nivel de expertos, algo a lo que no está obligada de acuerdo al artículo 290 del TFUE. El Foreign Office también aseguraba que se había evitado que la prórroga de los plazos de delegaciones no fueran renovados automáticamente, salvo justificación por parte de la Comisión, y, por supuesto no afectaba a la facultad de revocación del Consejo. A su vez los plazos (2+2) aseguraban un eficiente control por parte del Consejo. Se aseguraba también que la utilización del procedimiento de urgencia se limitara exclusivamente a situaciones de urgencia. Por otro lado, la adopción de cláusulas estándar, “a pesar de la resistencia inicial de la Comisión”, garantizaría mayor transparencia. Finalmente, el informe realiza un interesante ejercicio del funcionamiento del procedimiento en el seno del **Consejo**:

- **Revocación:** cualquier Estado Miembro que desee revocar el poder de delegación lo comunicará a la Secretaría General quien lo introducirá como punto en la agenda del Grupo de Trabajo competente, es decir, la materia revierte en el legislador. Éste podrá elevarlo al COREPER o el Consejo podrá tomar una decisión por mayoría cualificada. En caso de que el Consejo decida revocarlo, deberá informar, con un plazo mínimo de un mes, a las dos instituciones y publicar su decisión en el Diario Oficial.

¹³⁶² Con alguna leve modificación por parte del Consejo. Ver documento del Consejo 18039/11 de 6 de diciembre de 2011 y 8753/1/11 REV 1.

¹³⁶³ “Common Understanding on EU delegated acts”, Foreign and Commonwealth Office, 13 July 2011. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/428-xxxiii/42812.htm>

- **Objeción sobre un acto delegado:** el plazo para presentar objeciones es de dos meses, si bien, por mayoría simple, el Consejo puede solicitar otros dos meses (2+2). La Secretaría del Consejo debe informar a las delegaciones de los Estados Miembros dándoles un plazo “inferior” (normalmente un mes) para presentar objeciones. Si no hay objeciones, puede dejar expirar el plazo, o informar a la Comisión que no se van a presentar objeciones. Si un único Estado presenta objeciones, se comunica al Grupo de Trabajo competente y por mayoría simple, puede proponer la extensión del plazo otros dos meses. La decisión final sobre el fondo del asunto será tomada por mayoría simple, y la Comisión informada.

En opinión de Jacqué, la duración determinada de las delegaciones, en combinación con la posibilidad de revocar en cualquier momento el acto delegado de la Comisión, permite un control muy estrecho sobre ésta última¹³⁶⁴.

El acceso a los documentos tras el Tratado de Lisboa y el nuevo Reglamento de comitología. Reforma del Registro público.

El antiguo artículo 255 se incorporó en el TFUE como el actual artículo 15. La gran novedad es la introducción del “**principio de apertura**” con el objetivo de fomentar y garantizar la participación de la sociedad civil a fin de fomentar una buena gobernanza. Por ello, establece la obligación de que las sesiones del Parlamento sean públicas, así como las del Consejo cuando “delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo”. Cada institución debe velar por la transparencia en sus trabajos, y también deben aprobar un reglamento interno sobre este asunto.

El derecho que asiste a “toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro” a acceder a los documentos se extiende a todas las “instituciones, órganos y organismos de la Unión” (en el art. 255 TCE mencionaba únicamente a Parlamento, Consejo y Comisión). Sin embargo, se mantiene el principio general, es decir, el derecho al acceso a los documentos es norma general, pero deberá someterse a principios y condiciones que establecerán el Parlamento y el Consejo mediante reglamentos aprobados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.

¹³⁶⁴ Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, op. cit., pág. 491.

La reforma del antiguo artículo 255 del TCE no afectaba al funcionamiento del sistema de comités. El nuevo Reglamento de comitología apenas introduce ningún cambio en el acceso a documentos¹³⁶⁵. De hecho, el Reglamento ya determina que serán aplicables a los comités “los principios y las condiciones referentes al acceso público a los documentos y las normas de protección de datos aplicables a la Comisión”, citando expresamente en el considerando 19 el Reglamento 1049/2001. La obligatoriedad de que los comités aprueben un reglamento interno y la “información sobre las deliberaciones de los comités” (artículos 9 y 10 respectivamente) son los dos aspectos sobre transparencia tratados por el nuevo Reglamento.

El nuevo Reglamento del 2011 delimitó con más detalle la información que dicho registro debía contener. Para asegurar la transparencia, la Comisión estará obligada a llevar un registro, no sólo de los comités, sino de las deliberaciones de los mismos. Este registro deberá contener:

- a) Una lista de comités
- b) Órdenes del día de las reuniones de los comités
- c) Actas resumidas, junto con las listas de las autoridades y organizaciones a las que pertenezcan las personas designadas por los Estados miembros representados
- d) Proyectos de actos de ejecución sobre los que se solicita el dictamen de los comités
- e) Resultados de las votaciones
- f) Proyectos finales de los actos de ejecución conforme al dictamen de los comités
- g) Información sobre la adopción por la Comisión de los proyectos finales de los actos de ejecución
- h) Datos estadísticos sobre el trabajo de los comités

Todos estos datos deberán ser públicos en el registro de comités que la Comisión ya había creado en virtud de la Decisión de comitología de 1999. Según el apartado 5 “se harán públicas en el registro las referencias de todos los documentos mencionados en el apartado 1, letras a) a g), así como la información mencionada en el apartado 1, letra h)”. No obstante este

¹³⁶⁵ En opinión de Barnard y Peers, “the Regulation seeks to ensure a certain degree of open government, in an area once characterized by systemic obscurity”. No es contradictorio, ya que luego mencionan el listado de medidas, que ya incluían la anterior Decisión de comitología, como por ejemplo el envío de información al Parlamento y Consejo, la utilización del Registro etc.

mandato, hay autores como Bunyan¹³⁶⁶ que han detectado que no toda la información se encuentra bien recogida en este registro, pero ya se volverá sobre este asunto.

La Comisión se cansó de repetir durante los debates que todos los documentos presentados a los comités se enviarían al mismo tiempo al Parlamento y al Consejo. Por consiguiente, ambas instituciones gozarían de un derecho de control en plena igualdad de condiciones. Cada una de estas dos instituciones puede señalar a la Comisión su parecer de que el proyecto de acto delegado excede las competencias de la Comisión (de todos modos, se trata de una obligación introducida en el artículo 10 del nuevo Reglamento).

No obstante, el Parlamento volvió a solicitar en 2011 que el registro incluyera información más completa. En concreto solicitó a la Comisión que introdujera “los nombres de los miembros, los procedimientos y las votaciones de los comités de comitología así como todos los documentos examinados por estos grupos y comités, incluidos (...) los proyectos de actos de ejecución”. Recordaba que el Reglamento 1049/2011 es “el único fundamento jurídico adecuado para evaluar el derecho de acceso a los documentos, y que no pueden introducirse elementos adicionales de denegación de acceso mediante otros actos jurídicos”¹³⁶⁷.

Reglamento interno del Parlamento adaptado a la nueva división de actos delegados y ejecutivos

El Reglamento interno del Parlamento para la 7ª legislatura¹³⁶⁸ se modificó para recoger la nueva división entre actos delegados y actos ejecutivos. Tal y como indicaba el ponente “la adaptación del Reglamento que implican estas modificaciones derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa también nos permite responder a una petición del Presidente del Parlamento Europeo, con vistas a establecer un procedimiento que clarifique las modalidades de aprobación rápida de un acto delegado o de un acto de ejecución”¹³⁶⁹.

¹³⁶⁶ <http://www.statewatch.org/analyses/no-121-eu-access-to-documents.pdf>

¹³⁶⁷ Resolución del Parlamento Europeo de 14 de septiembre del 2011, sobre el acceso a los documentos (artículo 104, apartado 7) relativo a los años 2009-2010 (INI/2294/INI).

¹³⁶⁸ DO L 116 de 5.5.2011, p. 1.

¹³⁶⁹ Informe de 27 de marzo de 2012 (PE 464.999v02-00-A7-0072/2012), sobre la modificación de los artículos 87 bis y 88 del Reglamento del Parlamento Europeo (2009/2195(REG)). Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponente: Carlo Casini.

De acuerdo al artículo 87 bis¹³⁷⁰, cuando un acto delegado se remitiera a la comisión competente para el acto legislativo de base, ésta tenía la posibilidad de nombrar un ponente. El plazo para formular una objeción por parte del parlamento, era el mismo que se había establecido en el “*common understanding*”, es decir, el previsto en el acto legislativo de base y por la mayoría prevista en el artículo 290 TFUE. Por norma general, es la comisión parlamentaria competente para el fondo la primera que puede iniciar un procedimiento de objeción, si bien “en modo alguno se trata de concederle un monopolio en la materia. Por ello, se abre la posibilidad de que la Conferencia de Presidentes incluya la cuestión en el proyecto de orden del día del Pleno, sobre la base de una propuesta de resolución de un grupo político o de cuarenta diputados como mínimo”. Además, se incorporó el procedimiento que permite al Parlamento declarar su intención de no presentar objeciones al acto delegado antes de la expiración del plazo previsto en el acto legislativo de base, tal y como prevé el punto 11 del Acuerdo común, en particular con el fin de dotar a esta decisión de un cierto grado de seguridad jurídica. El procedimiento por el que ha optado el ponente se inspira ampliamente en el previsto en el artículo 211 del Reglamento, y prevé que una decisión de no presentar objeciones hace inadmisibles toda propuesta posterior de objeción. No obstante, el control del Parlamento se mantiene, puesto que se recoge el poder de revocación de las delegaciones.

El nuevo Reglamento Interno aprobado para la 8ª Legislatura recoge lo anterior, si bien desarrolla más algunos aspectos. En primer lugar, en caso de objeción la propuesta de resolución debe ser “motivada”. En segundo lugar, el nuevo artículo 105 sobre actos delegados (al antiguo 87 bis) establece un complejo plazo para que un grupo político o 40 diputados puedan presentar objeciones cuando la comisión competente no lo haga. Este plazo será “diez días laborables antes del inicio del periodo parcial de sesiones cuyo miércoles sea anterior y lo más próximo posible al día del vencimiento del plazo”. En cuanto al procedimiento sobre intención de no presentar objeciones, el nuevo reglamento también desarrolla su procedimiento: se informa a la Conferencia de Presidentes, si no se presentan objeciones en su seno, se traslada a pleno, ante el cual un grupo político o 40 diputados pueden presentar objeciones en un máximo de 24 horas. Si esto sucede, la votación en pleno se producirá máximo 24 horas después.

¹³⁷⁰ Introducido en 2011, bajo la 7ª legislatura. El reglamento interno de la 8ª legislatura lo adaptará y lo renumerará como artículo 105.

En cuanto a los **actos de ejecución**, el artículo 88 sufrió también diversas modificaciones para adaptarlo al nuevo Reglamento de comitología. El procedimiento era el siguiente:

- Cuando la Comisión transmitiera al Parlamento un proyecto de acto o de medida de ejecución, el Presidente lo remitiría a la comisión competente para el acto legislativo de base, que “podría” decidir nombrar un ponente para el examen de uno o más proyectos de actos o de medidas de ejecución.
- La comisión parlamentaria podría adoptar una “propuesta de resolución motivada” en la que señale que un proyecto de acto o de medida de ejecución excede las competencias previstas en el acto legislativo de base o no es conforme al Derecho de la Unión por otros motivos
- La propuesta de resolución podrá incluir una petición a la Comisión para que retire el acto, la medida o el proyecto de acto o de medida, lo modifique teniendo en cuenta las objeciones formuladas por el Parlamento, o presente una nueva propuesta legislativa. El Presidente informará al Consejo y a la Comisión sobre la posición adoptada

El procedimiento de Reglamentación con control todavía seguía vigente en numerosos actos legislativos, por lo que el Reglamento mantuvo el procedimiento interno previsto para el mismo (propuesta de resolución y adopción por mayoría de dos tercios, si el acto excede de las competencias asignadas). La única novedad del Reglamento interno de la 8ª legislatura en este apartado consiste en la posibilidad de la comisión parlamentaria competente de recomendar “mediante carta motivada dirigida al Presidente de la Conferencia de Presidentes de Comisión, que el Parlamento declare que no se opone a la medida propuesta”. No obstante, se requiere una solicitud motivada de la Comisión Europea para poder iniciar este trámite¹³⁷¹.

En caso de que el Parlamento aplicara el procedimiento de comisiones asociadas¹³⁷² se aplicaba un procedimiento idéntico para actos delegados o ejecutivos. Se trasmite a la comisión competente para el fondo y a la comisión asociada... si el acto delegado o el proyecto de acto o de medida de ejecución incide en lo esencial en las competencias

¹³⁷¹ Ver Artículo 106 “Actos y medidas de ejecución”.

¹³⁷² Previsto en el artículo 54 del Reglamento interno de la 8ª legislatura... “un asunto incide de modo casi igual en el ámbito de competencias de dos o más comisiones o que diferentes partes de un asunto inciden en el ámbito de competencias de dos o más comisiones.”

exclusivas de la comisión asociada, la comisión competente para el fondo aceptará sus propuestas **sin someterlas a votación**; en otro caso, la presidencia podrá autorizar a la comisión asociada a presentar una propuesta de resolución al Parlamento”. El procedimiento para los caso de procedimiento de reuniones conjuntas de comisiones era similar¹³⁷³, si bien cada una de las comisiones podrá solicitar la convocatoria de una reunión conjunta para el examen de una propuesta de resolución.

En último lugar, tal y como señala Informe de Actividad Vicepresidentes responsables de la conciliación¹³⁷⁴, el Parlamento aprobó también el artículo 40 del Reglamento, por el que la comisión competente para el fondo puede pedir a la Comisión de Asuntos Jurídicos (Comisión JURI) una opinión sobre la delegación de poderes legislativos en las propuestas de la Comisión. La Comisión JURI puede emitir asimismo, por propia iniciativa, una opinión de ese tipo.

Alineación de los actos sujetos al Procedimiento de Reglamentación con Control (PRC)

De acuerdo al artículo 14 del nuevo Reglamento “el presente Reglamento no afectará a los procedimientos pendientes en los que un comité ya haya emitido su dictamen de conformidad con la Decisión 1999/468/CE”¹³⁷⁵. Por otro lado, como ya se ha señalado, la Decisión de 1999 quedó derogada, salvo en lo referente al procedimiento de reglamentación con control, que seguiría siendo de aplicación hasta que los actos de base fueran oficialmente modificados. Tal y como ya ha quedado explicado, el artículo 13 del Reglamento de 2011 la adaptación sería automática:

1373 Véase artículo 55 del Reglamento interno de la 8ª legislatura (Procedimiento de reuniones conjuntas de comisiones) “la Conferencia de Presidentes podrá decidir, si considera que el asunto es de especial importancia, la aplicación de un procedimiento de reuniones conjuntas de comisiones y una votación conjunta”.

¹³⁷⁴ [Informe de Actividad](#) Vicepresidentes responsables de la conciliación, sobre la codecisión y la conciliación 14 julio 2009 – 30 junio 2014 (7ª Legislatura), págs. 25-26.

¹³⁷⁵ Esta referencia es importante, puesto que reiterada jurisprudencia establece que en materia de normas procedimentales la retroactividad es plena, pero, en este caso, al establecerse claramente los límites, no puede extenderse. Véase asunto T-164/10, ya citada, aps. 73 y 74 (no disponible en lengua castellana) “It is true that it is apparent from settled case-law that, unlike substantive rules of Community law, which must be interpreted as not applying, in principle, to situations existing before their entry into force, procedural rules are of immediate application (see Joined Cases T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 and T-98/03 SP and Others v Commission [2007] ECR II-4331, paragraph 116 and the case-law cited)...However, it must be pointed out that, by virtue of Article 14 of Regulation No 182/2011, which lays down transitional provisions, that regulation does not affect pending procedures in which a committee has already delivered its opinion in accordance with Decision 1999/468”.

Decisión 1999	Reglamento 2011
Procedimiento consultivo (art. 3)	Procedimiento consultivo
Procedimiento de gestión (art. 4)	Procedimiento de examen
	Excepción: supuesto de ausencia de dictamen según el art. 5.4 ¹³⁷⁶
	Adopción de actos en casos excepcionales (art. 7)
Procedimiento de reglamentación (art. 5)	Procedimiento de examen
	Interpretando que en ausencia de dictamen, la Comisión no puede adoptar el acto, según art. 5.4.b)
Procedimiento de salvaguardia (art. 6)	Actos de ejecución inmediatamente aplicables (art. 8)

Tabla 14. Alineación de los nuevos procedimientos del Reglamento 2011

Durante el año 2010 los comités “actuaron con arreglo a los procedimientos previstos de la Decisión de 1999: procedimiento consultivo, de gestión, de reglamentación, de salvaguardia y de reglamentación con control¹³⁷⁷, y fue a partir del 1 de marzo del 2011 que los comités empezaron a funcionar de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Reglamento de comitología: consultivo (artículo 4) y de examen (artículo 5), así como de acuerdo con el procedimiento de reglamentación con control establecido en el artículo 5bis de la antigua Decisión”¹³⁷⁸.

¹³⁷⁶ Cuando exista ausencia de dictamen y verse sobre fiscalidad, protección de la salud o seguridad de las personas, animales o plantas o medidas de salvaguardia multilaterales definitivas; cuando; el acto prevea la no adopción o se oponga una mayoría simple de los miembros. En estos supuestos o bien presenta una nueva propuesta en el plazo de dos meses o acude al comité de apelación, en un plazo de un mes a partir de la votación. Además, según el apartado 3 del artículo 13 del Reglamento, el artículo 7 (adopción de actos de ejecución en casos excepcionales) se aplicará exclusivamente a los antiguos procedimientos de gestión.

¹³⁷⁷ Véase Informe sobre los trabajos de los comités en 2010 (COM (2011) 879 final).

¹³⁷⁸ Ver informe sobre la actividad de los comités en 2011 (COM (2012) 685 final).

En cualquier caso, en esta ocasión se excluye la vía de reglamentos “ómnibus” que tanto trabajo costó a la Comisión, y se prevé una alineación cuasi automática. Junto con la publicación del Reglamento del 2011 la Comisión hizo una declaración según la cual “Con respecto a los actos legislativos en vigor que actualmente contienen referencias al procedimiento de reglamentación con control, la Comisión analizará las disposiciones vinculadas a este procedimiento, en cada instrumento que tenga intención de modificar, con objeto de adaptarlas en su momento de conformidad con los criterios establecidos en el Tratado. Además, el Parlamento Europeo y el Consejo estarán autorizados para señalar actos básicos que consideren que es importante adaptar prioritariamente”. El objetivo era realizar dicha tarea para finales del 2012, para que todo estuviera adaptado antes del final de la séptima legislatura.

No pudo ser. De hecho el Parlamento “mostró su profunda preocupación por el hecho de que el acervo solo se haya adaptado parcialmente al Tratado de Lisboa cuatro años después de su entrada en vigor”¹³⁷⁹. Finalmente la Comisión publicó tres propuestas de reglamento¹³⁸⁰ para adaptar los 288 actos legislativos que incluían referencias al procedimiento de reglamentación con control, si bien “unos sesenta” se encontraban inmersos en un procedimiento legislativo por lo que no se verían afectados.

La Comisión ha clasificado la alineación en tres diferentes marcos. En primer lugar, una propuesta de ámbito general que incluye un listado de 160 actos jurídicos los cuales deben adaptarse de manera automática. En otras palabras “cuando los instrumentos enumerados en el anexo hagan referencia al procedimiento mencionado en el artículo 5bis de la Decisión sobre Comitología, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados”. Para los supuestos de plazos abreviados establecidos en la Decisión de 1999 (modificación de 2006), esta propuesta establece “un mes para presentar objeciones”. Por último, el procedimiento de

¹³⁷⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de febrero de 2014, sobre el seguimiento en relación con la delegación de poderes legislativos y el control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (2012/2323(INI))

¹³⁸⁰ Propuestas de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea determinados actos jurídicos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control (COM/2013/0451 final), se adaptan al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos en el ámbito de justicia que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control (COM/2013/0452 final) y, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adapta a los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control (COM/2013/0751 final).

urgencia establecido en el procedimiento de reglamentación con control se adapta al procedimiento de urgencia para actos delegados¹³⁸¹.

La segunda de las propuestas incluye únicamente cinco actos jurídicos del ámbito de la justicia. Según explica la propia Comisión los “actos se adoptaron en virtud de una base jurídica conforme al título V, parte III, del TFUE y por tanto no son vinculantes para todos los Estados miembros, lo que los hace incompatibles con las bases jurídicas de los demás actos de base”. No obstante, el “enfoque” que se aplica es el mismo, es decir, según el Reglamento de 2011 cuando los actos jurídicos prevean el uso del artículo 5 bis de la Decisión de 1999 sobre el procedimiento de comité, la Comisión está facultada para adoptar actos delegados. La Comisión prevé pues un alineamiento automático¹³⁸².

En la tercera última propuesta que adapta “los restantes actos de base” para los que la Comisión “ha llevado a cabo un examen detallado”. Después de dicho análisis se divide la alineación en tres categorías. En primer lugar, el anexo I de la propuesta prevé un listado de 43 actos para los que la adaptación del PRC a un procedimiento delegado es automático, al igual que en el COM (2013) 451. En segundo lugar, el anexo II incluye un listado de 30 actos jurídicos que, aunque prevean la utilización de PRC, la Comisión estima que encajan en el ámbito del procedimiento de examen previsto en el Reglamento de 2011, es decir, a estos actos se aplicará procedimientos de comitología. En tercer y último lugar, el anexo III contiene modificaciones de cuatro actos de base cuyas disposiciones se suprimen, sin ninguna adaptación.

Las tres propuestas tienen elementos comunes. En primer lugar las tres propuestas indican el procedimiento a seguir en caso de delegación, partiendo del artículo 290 del TFUE. Se confiere formalmente poderes delegados a la Comisión, por un tiempo indeterminado. Tanto Parlamento como Consejo podrán revocar dicho poder en cualquier momento, que se aplicará después de su publicación en el Diario Oficial, y no afectará a la validez de los actos delegados que ya están en vigor. La Comisión deberá notificar el acto que sólo entrará en vigor a los dos meses siempre que ninguno de los legisladores haya formulado objeciones. Este plazo puede ser inferior, siempre que Parlamento y Consejo comuniquen a la Comisión que no piensan presentar objeciones, superior si así lo solicitan. En segundo lugar, la entrada

¹³⁸¹ COM/2013/0451 final

¹³⁸² COM/2013/0452 final

en vigor de los reglamentos de alineación no afectará a los procedimientos pendientes en los que el comité haya emitido dictamen.

Al término de la 7ª legislatura dichas propuesta se encontraban en debate parlamentario, y está por ver las modificaciones que van a surgir durante el procedimiento de aprobación, que se presume complicado. En su primera lectura, el Parlamento ya ha modificado tanto el plazo indeterminado de la delegación, que modifica a cinco años, así como el plazo de entrada en vigor, que lo eleva a tres meses, durante los cuales podrá presentar objeciones, para un número concreto de actos legislativos¹³⁸³. Además existen pequeñas discrepancias respecto a los listados que presenta la Comisión, si bien son mínimos. No podemos olvidarnos que en el momento actual, el Consejo ha abierto un conflicto con la Comisión respecto a la gestión de los procedimientos de delegación, por lo que estas propuestas no llegan en el mejor momento.

Reforma de los comités de Schengen

El Tratado de Lisboa, así como el nuevo Reglamento de comitología tuvieron como una de sus consecuencias la modificación de los comités que venían funcionando en el marco de acervo Schengen, que ya se ha tratado anteriormente. Los cuatro Estados no pertenecientes a la UE (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein) estarían asociados a los trabajos de los comités en calidad de observadores, “por lo que se refiere a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen”, denominados «Comités de comitología Schengen». La intervención de estos cuatro Estados denominados “asociados” quedó reflejada en el Acuerdo de 13 de marzo del 2012, después de cuatro largos años de negociaciones¹³⁸⁴.

¹³⁸³ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 25 de febrero de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adapta al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control (COM(2013)0451 – C7-0198/2013 – 2013/0218(COD)) (Procedimiento legislativo ordinario: primera lectura) [A7-0010/2014](#). Ver también [A7-0480/2013](#) para la propuesta sobre actos en materia de justicia (COM [2013] 452) y [A7-0011/2014](#) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adapta a los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control (COM(2013)0751).

¹³⁸⁴ Decisión del Consejo, 2012/193/UE, de 13 de marzo de 2012, relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega y la Confederación Suiza sobre la participación de estos Estados en los trabajos de los Comités que asisten a la Comisión Europea en el ejercicio de sus poderes ejecutivos por lo que se refiere a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 103 de 13.4.2012, p. 3). Véase también COM (2009) 606 final.

Los Estados asociados no intervienen en la votación (incluso debe retirarse de la sala cuando se proceda a la misma). No obstante, recibirán la información al mismo tiempo que los Estados Miembros, y podrán acudir a las reuniones para expresar sus puntos de vista y para “exponer los problemas que les plantee una medida o un acto concretos por lo que se refiere a la ejecución, aplicación o desarrollo del acervo de Schengen, u ofrecer una respuesta a los problemas que se les planteen a otras delegaciones”. Podrán también presentar “sugerencias” que no resultarán en absoluto vinculantes para los Estados miembros (art. 3).

Por supuesto, la intervención meramente de observador en los comités se debe a que cada Estado asociado decidirá de forma independiente si acepta o no el contenido de los actos o medidas mencionados en el apartado 1 y si los transpone a su ordenamiento jurídico nacional” (art. 4). La entrada en vigor se produciría al mismo tiempo en todos los Estados y “la aceptación por cada Estado asociado de dichos actos o medidas generará derechos y obligaciones entre ese Estado asociado, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros vinculados por tales actos y medidas, por otra parte”. Por último, el Acuerdo establece disposiciones prácticas como un reparto de las cargas financieras de los comités entre Estados miembros y asociados, así como la obligación por parte de la Comisión de publicar regularmente y de manera actualizada la lista de Comités de comitología Schengen (de hecho, el anexo del Acuerdo publicada la lista de los siete comités Schengen).

Delegación vs. Ejecución: Comisión contra Parlamento y Consejo (asunto C-427/12)

Autores como Craig ya vaticinaron en 2010 las dificultades que iban a surgir a la hora de definir una barrera entre los actos delegados y ejecutivos. No obstante, hubo quien juzgaba poco previsible los conflictos. Autores como Ponzano no estaban de acuerdo con esta opinión y estimaba que al ser los legisladores los encargados de establecer uno u otro procedimiento, no supondría ningún “problema legal”. Opinaba que la delegación de poderes no era un concepto novedoso. Por ejemplo, antes de Lisboa ya ha habido ejemplos donde la Comisión estaba facultada a modificar actos legislativos, como por ejemplo, en el llamado procedimiento Lamfalussy. Incluso opina el autor que la introducción del procedimiento de reglamentación con control se acerca mucho a dicha delegación, recordando que la Decisión

de 2006 preveía dicho procedimiento para “suprimir algunos de los elementos (no esenciales), o completando el acto mediante la adición de elementos no esenciales”¹³⁸⁵.

Un académico y a la vez funcionario de la Comisión como es Bianchi opina que supuestamente la jurisprudencia sobre “elementos esenciales” debería bastarnos para delimitar si estamos ante una delegación de aspectos técnicos o cuasi legislativos, es decir, entre delegación o ejecución, pero destaca que el criterio de delimitación entre ambas por parte del legislador es puramente político, y depende del legislador. El hecho de que el Consejo pueda querer primar la ejecución, para ejercer un control mediante el comité de apelación, mientras que tal vez el Parlamento se pueda decantar por la delegación, donde ejerce un derecho a veto “hipotético”, lleva a la Comisión a encontrarse en una posición incómoda y a tener que asegurar un equilibrio complicado puesto que deberá asegurar la eficacia y coherencia del sistema¹³⁸⁶.

En opinión de la Comisión, sólo puede utilizar actos delegados o de ejecución cuando así se disponga en un acto legislativo aprobado por el legislador. Al redactar las propuestas legislativas, la Comisión propone que el acto sea clasificado como delegado o de ejecución sobre la base de un análisis cuidadoso de la naturaleza del poder que se debe otorgar a la Comisión de acuerdo a los criterios jurídicos establecidos en el Tratado. El Tratado de Lisboa aclara y sistematiza la naturaleza diversa de los poderes delegados y de ejecución que con la creación de dos marcos jurídicos distintos, dotados de diversos procedimientos que reflejan esta distinción. El uso incorrecto de los criterios establecidos en los artículos 290 y 291 del TFUE no sólo puede afectar a la legalidad del acto legislativo de base, sino también se pueden poner en tela de juicio la validez de los actos subsiguientes adoptados por la Comisión. Por todo ello, la Comisión juzgó imprescindible tratar de establecer una línea divisoria clara entre ambos¹³⁸⁷.

La tensión no resuelta entre el legislador y la Comisión provocó finalmente la intervención del Tribunal de Justicia¹³⁸⁸. El 22 de mayo del 2012 el Parlamento Europeo y el Consejo

¹³⁸⁵ Paolo Ponzano, *Executive and delegated acts: situation after the Lisbon Treaty*, op. cit.

¹³⁸⁶ Daniele Bianchi, *La comitologie est morte ! Vive la comitologie ! Premières réflexions sur l'exécution du droit de l'Union après le Traité de Lisbonne. L'exemple de la Politique agricole commune*, op. cit., pág. 95.

¹³⁸⁷ Ver pregunta E-005602/13 del diputado Nuno Melo a la Comisión (21 mayo 2013).

¹³⁸⁸ Autores como Kaeding y Hardacre ya habían predecido una intervención del Tribunal “Commission, Parliament and/or Council will need to call on the Court to make a ruling in a case of disagreement on the scope. Even if one of the institutions do so, it is unlikely that the Court would come up with a strong definitive

adoptan el Reglamento (UE) 528/2012, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas. El artículo 80 establecía un procedimiento de examen para la fijación de las tasas por los servicios prestados por la recién creada Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos. Durante el proceso de aprobación de la misma la Comisión ya había expresado su disconformidad sobre las enmiendas del Consejo y Parlamento tendentes a modificar actos de delegación por actos ejecutivos en algunos preceptos, tales como el de la fijación de tasas¹³⁸⁹. No conforme con la redacción final del Reglamento en este sentido, la Comisión acudió al Tribunal de Justicia.

La Comisión mantenía, en primer lugar, que el poder que se le confiere sobre la base del artículo 291 TFUE es puramente ejecutivo, mientras que aquellos de los que dispone en virtud del artículo 290 TFUE son de naturaleza *quasi* legislativa. En segundo lugar, la opción elegida por el legislador de la Unión de atribuir a la Comisión la facultad de adoptar un acto delegado o un acto de ejecución debe basarse, según ésta, en criterios objetivos y claros que puedan ser objeto de control jurisdiccional. A este respecto, la Comisión subraya, por una parte, que los ámbitos de aplicación respectivos de los artículos 290 TFUE y 291 TFUE son diferentes y mutuamente excluyentes. Por otra parte, habida cuenta de la propia redacción de estos artículos, el único criterio decisivo que permite distinguir entre un acto delegado y un acto de ejecución se refiere a la naturaleza y el objeto de las facultades conferidas a la Comisión. Si éstas tienen por objeto la adopción de normas de alcance general, no esenciales, cuya función jurídica es la de completar el marco normativo del acto legislativo en cuestión, con arreglo al artículo 290 TFUE, apartado 1, párrafo primero. En cambio, si estos actos tienen como único objeto hacer efectivos actos ya previstos en el acto de base asegurando condiciones uniformes de ejecución en la Unión, están comprendidas en el ámbito del artículo

judgement that would touch, by definition, on legislative prerogatives (*The execution of delegated powers after Lisbon. A timely analysis of the regulatory procedure with scrutiny and its lessons for delegated acts*, EUI Working Papers, 2010).

¹³⁸⁹ Véase COM (2011) 498 final (documento del Consejo ST 13465 2011 INIT). “Declaración sobre comitología: En un espíritu de compromiso, la Comisión no se opondrá a una votación por mayoría cualificada a favor del texto de la Presidencia. No obstante, desea destacar que no comparte el punto de vista del Consejo de que las medidas para la aprobación de las sustancias activas (artículo 8 bis) y las normas relativas a las tasas que se deben pagar a la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (artículo 70, apartado 1) sean de índole ejecutiva y, por tanto, deban regirse por el artículo 291 del TFUE. En relación con estas dos cuestiones, la Comisión es de la opinión de que el procedimiento adecuado es el previsto en el artículo 290, toda vez que ambas conllevan la adopción de medidas de aplicación general que modificarán o complementarán elementos no esenciales del Reglamento”.

291 TFUE. El ejercicio de facultades de ejecución al amparo de este último artículo no puede afectar de ningún modo el contenido del acto legislativo¹³⁹⁰.

Obviamente el punto de vista del Consejo y Parlamento era bien distinto. Tal y como lo expresó el Abogado General Pedro Cruz Villalón en sus conclusiones “a diferencia de la Comisión que considera que existe una separación nítida entre los actos delegados y ejecutivos, y que por tanto, son excluyentes entre sí, el Consejo y el Parlamento insisten en el hecho de la existencia de una “zona gris” en la frontera entre el contenido de los actos delegados y los actos de ejecución”. El Abogado General entiende que no es necesario entrar en este debate, si bien a mi juicio, se posiciona más favorablemente a favor de esa zona gris al señalar que “en mucho depende, en definitiva, de la pre-comprensión que unos y otros tengan de ambos institutos”¹³⁹¹.

Realmente interesante resulta el esfuerzo que realiza el Abogado General a la hora de tratar de definir las diferencias entre los actos delegados y actos ejecutivos, en lo que él define como “primera oportunidad que se ofrece al Tribunal de Justicia de pronunciarse sobre esta trascendente materia en lo que se refiere a la ordenación de actos de la Unión”¹³⁹². Así las cosas, el Abogado General listó de manera precisa las características de sendos actos de la siguiente manera:

Actos delegados ¹³⁹³	Actos de ejecución ¹³⁹⁴
<ul style="list-style-type: none"> • Es un «acto no legislativo» de alcance general de la Comisión, y sólo de ella, por el que ésta da cumplimiento a la previsión contenida en un «acto legislativo» el cual le ha delegado el «poder» de «regular», completándolo o modificándolo, «elementos no 	<ul style="list-style-type: none"> • El calificativo de “ejecución” permite distanciar formalmente los actos de la Comisión dictados con base en este precepto de los actos delegados • Es importante señalar que el artículo 291 TFUE no define el concepto de acto de

¹³⁹⁰ Véanse aps. 22 y 23 de Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de marzo de 2014; Comisión Europea contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Asunto C-427/12.

¹³⁹¹ Véanse aps. 67 a 69 de las Conclusiones sobre el Asunto C-417/12.

¹³⁹² Véase ap. 3 de las Conclusiones.

¹³⁹³ Véanse aps. 24 a 34 de las Conclusiones.

¹³⁹⁴ Véanse aps. 46 a 54.

esenciales» del mismo, con «reserva» por tanto al mismo de los «elementos esenciales del ámbito» concernido y previa delimitación expresa de los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la referida «delegación de poderes»

- Es un tipo de acto de la Unión formalmente diferente al resto de los que integran el sistema normativo de la Unión, y se encuentra entre las principales innovaciones aportadas por el Tratado de Lisboa a la arquitectura normativa de la Unión»

- Es un acto «de» la Comisión, de manera exclusiva y excluyente, es decir, es una competencia normativa propia de la Unión¹³⁹⁶

ejecución, sino que se limita a referirse, en su apartado 2, al hecho de que se requiera que la Comisión o, en casos específicos, el Consejo, adopte tal acto para asegurar que los actos jurídicamente vinculantes de la Unión se ejecuten de manera uniforme en ésta¹³⁹⁵

- Las competencias de ejecución corresponden natural y principalmente a los Estados miembros. Sólo de manera subsidiaria (ex artículo 5 TUE, apartado 1.) puede ejercerlas la Unión y, en su seno, la Comisión como institución a la que corresponden «funciones de coordinación, ejecución y gestión, de conformidad con las condiciones establecidas en los Tratados» (artículo 17 TUE, apartado 1). Se trata, por tanto, ante todo, una norma de apoderamiento a la Unión para el ejercicio (subsidiario) por parte de la Comisión de una competencia propia de los Estados miembros

- Con el artículo 291 TFUE abandonamos el momento de la «regulación» en el sentido del artículo 290 TFUE, para situarnos en un ámbito funcional distinto, el de la ejecución y, más en concreto, el de la ejecución de los actos

¹³⁹⁵ Véase ap. 33 de la Sentencia.

¹³⁹⁶ Véase ap. 57.

jurídicamente vinculantes de la Unión

- Con la delegación no se da paso a cualquier potestad reglamentaria, sino sólo a «la de la Comisión». En otras palabras, la delegación se resuelve siempre en el ámbito de las competencias de la Unión y **no afecta a la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros**¹³⁹⁷
- La intervención de la Comisión ha de incidir sobre materia que, de no mediar la delegación, sería legislativa y, por tanto, objeto de un tratamiento normativo caracterizado por la generalidad y abstracción que son propias y genuinas de la potestad legislativa. Con la delegación se apodera a la Comisión para adoptar disposiciones de ese tenor y, por tanto, para desenvolverse en unos márgenes de discrecionalidad que no rigen en el caso del ejercicio de la función ejecutiva¹³⁹⁸
- Artículo 290 TFUE prevé la delimitación de los objetivos que debe perseguir la delegación, así como su
- No es la mera voluntad del legislador, sino la concurrencia de una causa objetiva: la necesidad de que los actos jurídicamente vinculantes de la Unión se ejecuten en condiciones uniformes. Dicha necesidad hace posible, en clave de subsidiariedad, que las instituciones adopten las medidas de ejecución que, en principio, corresponde adoptar a los Estados miembros
- Los actos de ejecución ex artículo 291 TFUE, apartado 2, están sometidos al control de los Estados miembros a través del procedimiento establecido por el Reglamento (UE) nº 182/2011, (20) que viene a simplificar el sistema tradicional denominado «comitología»

¹³⁹⁷ Véase ap. 60.

¹³⁹⁸ Véase ap. 62

contenido y alcance, haciendo evidente que se espera de la Comisión algo más que la pura ejecución de una disposición en la que ya se hayan resuelto todos esos extremos. Ese «algo más» comporta, a mi juicio, un margen de «creatividad» o de «incisividad» normativa imposible en el caso de la pura ejecución

- Es un acto «no legislativo», es decir, que no es un acto aprobado por el procedimiento legislativo ordinario, como puede querer decir que se trata de un acto de alcance general situado – jerárquicamente– por debajo del acto legislativo
- Resulta necesariamente de una «delegación (de poderes)», esencialmente potestativa, contenida en un acto legislativo. Se «delega» en cuanto se renuncia a «legislar», pero ya es mucho más dudoso que la tarea que se delegue sea la de «legislar». Es mucho más prudente hablar genéricamente de «regular»
- La delegación permite tanto «completar» como «alterar» «determinados» elementos del acto legislativo. El acto legislativo deberá por tanto especificar lo que, respecto de sí mismo, se encuentra necesitado de «compleción», así como lo que, en su caso, la Comisión estará capacitada para modificar

- Los «elementos esenciales de un ámbito» se encuentran «reservados» al acto legislativo, lo que tiene como necesaria consecuencia que el acto delegado sólo puede regular –ya sea completando, ya sea alterando– «elementos no esenciales» del acto legislativo. (10) «Lo esencial» configura, por tanto, una reserva material absoluta
- El acto legislativo delegante delimitará «de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes»

Tabla 15. Características de actos delegados y actos de ejecución

A modo de síntesis, el Abogado General señala que la razón profunda de la divisoria entre los artículos 290 TFUE y 291 TFUE no es tanto (o tan sólo) la necesidad de delimitar la frontera entre la legislación y la ejecución como fases sucesivas del procedimiento de producción de normas de la Unión, cuanto, antes aún, la voluntad de hacer valer los límites entre las competencias respectivas de la Unión y de los Estados miembros. Según él “los actos «delegados» constituyen una oportunidad de colaboración entre el legislador de la Unión y la Comisión en la tarea legislativa, en el sentido material de la palabra, con arreglo a la cual el legislador puede en principio limitarse a regular los elementos esenciales de un ámbito, confiando a la Comisión el resto de la labor normativa, marcando estrechamente su margen de discrecionalidad mediante las nociones a las que ya se ha hecho referencia”. Sitúa los actos delegados como “poderes de naturaleza cuasilegislativa” o como un “*tertium genus*” entre los actos legislativos y los actos de ejecución¹³⁹⁹. Por su parte, “el sentido de estos actos «de ejecución» difícilmente puede confundirse con el de los actos «delegados», también de la Comisión, comentado anteriormente, cifrado en la idea de colaboración entre el legislador de la Unión y la Comisión en la tarea legislativa, en el sentido material de la palabra”¹⁴⁰⁰.

¹³⁹⁹ Véase ap. 36

¹⁴⁰⁰ Véase ap. 53

Todo hay que analizarlo desde lo que el Abogado General denomina “**cuestión de intensidad**”. En el ámbito de la Unión, la cuestión de la intensidad normativa se plantea claramente en el supuesto del artículo 290 TFUE, donde se trata de delegar en una institución el ejercicio de potestades pertenecientes a otras instituciones de la propia Unión. En el artículo 291 TFUE es también necesario operar con el criterio de la intensidad normativa para resolver si la Comisión (o el Consejo) se han limitado a «ejecutar» actos jurídicos vinculantes de la Unión, pero se plantea siempre una cuestión previa, a saber, si la ejecución corresponde a la Unión o a los Estados miembros, lo que siempre depende de una circunstancia objetiva, indisponible por las instituciones de la Unión: que la ejecución requiera condiciones uniformes. A la cuestión del deslinde generalidad/concreción típico de la delegación y de la habilitación legislativas se une la de la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros¹⁴⁰¹.

A la “cuestión de intensidad”, el Abogado General añade dos cuestiones, en primer lugar una posible **carga política** “capaz de orientar el juicio respecto de las opciones del legislador en esta materia” y en segundo lugar, destaca la existencia de un “elemento de subjetividad. Respecto al primer punto, señala que la delimitación de límites de las competencias ejecutivas ya fue interpretada a la luz de “las orientaciones fundamentales de la política comunitaria” en la muy mencionada Sentencia Meroni. A raíz de ello, “en el terreno de los esencial el margen para adoptar decisiones que impliquen verdadera responsabilidad legislativa puede verse sensiblemente reducido por obra de las condiciones en las que se autoriza la delegación”. A pesar de ello, y reconocer que el margen de discrecionalidad es considerable, el Abogado General entiende que no puede exigirse siempre una “carga política” puesto que “podría desequilibrar la relación entre los actos delegados y actos de ejecución, en perjuicio de los primeros”¹⁴⁰².

En segundo lugar, destaca un “**elemento de subjetividad**”. Existe un inevitable elemento de subjetividad en todo lo que se refiere a los objetivos, el lenguaje utilizado en los considerandos del acto legislativo delegante puede y debe ser particularmente útil. Son ellos, en efecto, el mejor vehículo para transmitir cuál ha sido el propósito del legislador, ya sea la voluntad de interrumpir el trabajo regulador, una vez alcanzada o cubierta la frontera de «lo esencial», ya sea la encomienda a la Comisión, o en su caso al Consejo, de la facultad de

¹⁴⁰¹ Véase ap. 59

¹⁴⁰² Véase aps. 75 a 77

dictar actos de aplicación general inmediatamente conectados con las necesidades del momento de la ejecución¹⁴⁰³.

No obstante todo lo explicado hasta ahora, el Abogado General acaba reconociendo que todas las indicaciones mencionadas hasta el momento son “ciertamente generales y en buena medida abstractas”. Además, durante las conclusiones, elude el pronunciarse sobre la posible **jerarquía** entre actos delegados y actos de ejecución, puesto que lo considera un “debate innecesario” para el caso¹⁴⁰⁴, dejando pasar una muy buena oportunidad para entrar en este otro latente debate. Tal vez por este motivo, el Tribunal, en su **sentencia**, no entró apenas a debatir sobre la diferenciación entre actos delegados y ejecutivos. En opinión del Tribunal “es preciso señalar que el **legislador de la Unión dispone de una facultad de apreciación** cuando decide atribuir a la Comisión un poder delegado en virtud del artículo 290 TFUE, apartado 1, o un poder de ejecución en virtud del artículo 291 TFUE, apartado 2. Por lo tanto, **el control jurisdiccional se limita a los errores manifiestos de apreciación en los que el legislador pudo considerar razonablemente** la utilización de uno u otro procedimiento¹⁴⁰⁵”.

Así las cosas, el Tribunal entró de lleno analizar esta “apreciación” en cuanto a si el legislador de la Unión pudo considerar razonablemente, por una parte, que, para que pueda aplicarse el marco jurídico que ha establecido en relación con el régimen de tasas contemplado en el artículo 80, apartado 1, del Reglamento nº 528/2012, sólo se requiere que dicho régimen se especifique, sin que deba modificarse ni completarse en elementos no esenciales y, por otra parte, que las disposiciones del Reglamento nº 528/2012 relativas a este régimen exigen condiciones uniformes de ejecución. En este caso concreto, el Tribunal entendió que “lo esencial” ya estaba perfectamente definido y que el citado Reglamento “constituye un marco jurídico completo¹⁴⁰⁶”, y por lo tanto sólo quedaba la obligación de una aplicación uniforme, y por ende, el Parlamento y el Consejo habían acertado a la hora de aplicar el artículo 291. En resumen, el Tribunal desestimó el recurso de la Comisión, quien volvió a perder otra batalla contra el Consejo.

¹⁴⁰³ Véase ap. 78.

¹⁴⁰⁴ Véase ap. 56.

¹⁴⁰⁵ Véase ap. 40. Véase “The dividing line between delegated and implementing acts: The Court of Justice sidesteps the difficulty in *Commission v. Parliament and Council (Biocides)*”, Dominique Ritleng, volume 52 (2015) *Common Market Law Review*, Issue 1, pp. 243–257.

¹⁴⁰⁶ Véase ap. 48.

Como conclusión debemos señalar que el Abogado General ofreció una más que interesante aproximación a las diferencias entre actos delegados y actos ejecutivos, si bien tuvo que rendirse a la evidencia y reconocer que dichos matices son abstractos y generales, además de que existe una carga considerable de subjetividad. Otro gran debate, como es la posible jerarquía entre estos dos tipos de actos, tampoco fue analizada. Debemos sumar que, a diferencia del Abogado General, el Tribunal no entró en ningún caso en el debate sobre la diferencia entre estos dos tipos de actos, limitándose a destacar la “libertad de apreciación” del legislador. El Tribunal sólo podrá intervenir para corregir “errores manifiestos de apreciación”. En resumen, el debate volverá a los tribunales, pero, en mi opinión no puede esperarse una diferenciación nítida entre delegación y ejecución¹⁴⁰⁷.

Conflicto interinstitucional en lo referente a los actos delegados

Como indica el propio Parlamento, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento “ha recibido un creciente número de actos delegados, que han aumentado desde solo cuatro en 2010 a sesenta en los tres primeros meses de 2014¹⁴⁰⁸. En total, durante la 7ª legislatura, el Parlamento ha recibido 166 actos delegados. El Parlamento sigue recibiendo muchas medidas relativas al PRC (963 desde 2007) debido a que un gran número de actos legislativos que contienen disposiciones en materia de PRC aún no han sido adaptado al Tratado de Lisboa”¹⁴⁰⁹.

En diciembre del 2013 el **Consejo** rechazó, por primera vez, una propuesta de acto delegado de la Comisión¹⁴¹⁰. Hasta ese momento, las decisiones del Consejo se manifestaban mediante un escueto “*Intention not to raise objection to a delegated act*”, en las que se mencionaba la

¹⁴⁰⁷ Es obligatorio recordar que actualmente se está a la espera del asunto C-88/14, también de la Comisión contra el Parlamento y Consejo, solicitando clarificación sobre la diferenciación entre delegación y ejecución. Véase EU's highest Court says EU legislator's choice to grant Commission delegated or implementing powers is only subject to "light touch" review (EU life sciences and regulatory newsletter, March 2014), Ashurst. Law Firm.

¹⁴⁰⁸ Las instituciones acordaron que la Comisión no transmitiría ningún acto delegado al Parlamento y al Consejo entre el 14 de marzo de 2014 y el final del periodo de suspensión de la actividad parlamentario como consecuencia de las elecciones de 2014

¹⁴⁰⁹ Vicepresidentes responsables de la conciliación, [Informe de actividad](#), sobre la codecisión y la conciliación 14 julio 2009 – 30 junio 2014 (7ª Legislatura), pág. 26.

¹⁴¹⁰ El 27 de Noviembre 2013 tuvo lugar una reunión del Working Party on Intermodal Questions and Networks, en la que se sobrepasó la mayoría cualificada requerida (25 Estados Miembros mostraron su acuerdo en utilizar el derecho de objeción). Ver ST 17336 2013 INIT COMMISSION DELEGATED DECISION concerning the adoption of the common minimum standards – Intention to raise objection to a delegated act.

postura desfavorable al acto delegado por parte del grupo de trabajo correspondiente. La Decisión 1104/2011/UE¹⁴¹¹ establecía un plazo de dos meses para formular objeciones, extensible a otros dos por iniciativa del legislador, algo que solicitó el Consejo en esta ocasión. Así, transcurridos casi los cuatro meses, el grupo de trabajo de cuestiones intermodales y redes entendió que los actos delegados de la Comisión sobrepasaban en gran medida las competencias delegadas a la Comisión. La propuesta se rechazaba porque la Decisión no se dirigía por igual a los operadores y porque, estimaba el Consejo, afectaba a la soberanía nacional, es decir, la objeción estaba motivada. Por tanto, se cumplían todas condiciones, respeto del plazo, mayoría cualificada y motivación.

Además de este rechazo formal, otras negociaciones clase sobre el marco financiero¹⁴¹², mercado único o reforma de la política agrícola común se habían estancado, fundamentalmente por la negociación de la delegación de actos. Todo ello llevó al Consejo a solicitar en febrero del 2014 la reforma del “Common understanding” que las tres instituciones habían firmado apenas tres años antes. La Comisión debía involucrar al legislador mediante consultas *ex-ante* y dando a los Estados miembros, que son los que van a tener que aplicar dichos actos, el tiempo suficiente para que sus expertos conozcan bien el acto delegado. Su argumentación se apoyaba en el artículo 295 del TFUE¹⁴¹³. El Consejo era muy duro en sus argumentos, y acusaba a la Comisión de no haber conseguido generar la suficiente confianza entre las instituciones¹⁴¹⁴.

¹⁴¹¹ DO L 287 de 04/11/2011, p. 1.

¹⁴¹² Durante las negociaciones del marco financiero plurianual 2014-2020, la Comisión simplificó e introdujo una mayor flexibilidad en las propuestas legislativas específicas mediante la adopción de un menor número de programas, así como de programas de carácter más general. Como parte de dicho planteamiento, la Comisión propuso utilizar los programas de trabajo anuales y plurianuales, que deben adoptarse mediante actos de ejecución. El Parlamento no podía aceptar esta pretensión y abogó por la utilización de actos delegados, que permitían un mayor control desde su punto de vista, algo que obviamente no compartía en absoluto el Consejo. Al final el compromiso fue que en aquellos actos en los que el Consejo no podía aceptar actos delegados, el Parlamento introdujera en los actos básicos “disposiciones detalladas sobre objetivos generales y operativos, principios y criterios en materia de elegibilidad, medidas de apoyo, disposiciones financieras e indicadores de resultados, así como actos delegados para aumentar, entre otras cosas, la flexibilidad y abordar desarrollos imprevistos (2009-2014 Vicepresidentes responsables de la conciliación, Informe de actividad, sobre la codecisión y la conciliación 14 julio 2009 – 30 junio 2014 (7ª Legislatura), pág. 20).

¹⁴¹³ El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación. A tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante.

¹⁴¹⁴ Ver ST 6536 2014 INIT, 17-02-2014 Initiative to complement the Common Understanding on delegated acts as regards the consultation of experts Endorsement of the initiative Approval of a letter. Ver también, ST 6774 2014 INIT, 21-02-2014 Initiative to complement the Common Understanding on delegated acts as regards the consultation of experts. Aprobado finalmente el 4 de abril de 2011, ver 8640/11.

La propuesta de la reforma radicaba, sobre todo, en la necesidad de consultar a los grupos de expertos antes de lanzar ninguna propuesta. De hecho, señalaba el Consejo, la consulta a expertos era el pilar fundamental del desarrollo del buen gobierno y mejor regulación¹⁴¹⁵. La Comisión debía consultar sistemáticamente durante su trabajo preparatorio a los grupos de expertos designados por los Estados miembros, sólo en casos excepcionales podía eximirse de esta consulta. Además, debía concederse un plazo mínimo de 14 días para que los grupos pudieran analizar la propuesta de acto. La Comisión estaba obligada a explicar a los grupos las motivaciones del acto, y éstos adoptarían el acto, preferiblemente por consenso, o bien, mediante mayoría cualificada. Obviamente, la Comisión debía tener en cuenta la opinión de los grupos de expertos¹⁴¹⁶.

La Comisión debía transmitir al legislador la propuesta de acto, junto con el resumen de la consulta que había realizado a los grupos de expertos. Aún más, la Comisión debía gestionar un registro que incluyera un listado de los grupos de expertos, las agendas de las reuniones, las propuestas de actos delegados en las cuales los grupos sean consultados, las opiniones de los grupos, los resúmenes de las consultas y los actos delegados aprobados por dichos grupos. Siguiendo una tradición histórica, el Consejo argumentaba que no se trataba de establecer un mecanismo de control por parte de los Estados, sino de obligar a realizar una consulta ex-ante en los trabajos preparatorios.

De forma paralela, el **Parlamento** también lanzó una doble advertencia. Al Consejo le recordaba que si bien “acogió favorablemente, en principio, la introducción de los actos delegados en el artículo 290 del TFUE, por ofrecer una mayor posibilidad de supervisión ... no constituye en ningún caso una obligación”. Los actos de delegados debían contemplarse cuando fueran necesarias flexibilidad y eficiencia y no pudiera lograrse mediante el procedimiento legislativo ordinario, “siempre que el objetivo, contenido, alcance y duración de dicha delegación se definan explícitamente y las condiciones a las que está sujeta la delegación se establezcan claramente en el acto de base”. Por todo ello expresaba “su

¹⁴¹⁵ Citaba varios acuerdos y comunicaciones para sostener su afirmación, Inter-institutional agreement on better law-making, OJ C 321 of 31.12.2003, p. 1, paragraphs 25 and 26, as well as, for instance, Communication from the Commission "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission", COM(2002)704 final; Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines "Improving the knowledge base for better policies", COM(2002)713 final; and the Commission's White Paper on European Governance, COM(2001)428 final.

¹⁴¹⁶ Algunos autores han visto esto como la introducción de la comitología en actos delegados “por la puerta trasera”. Catherine Barnard & Steve Peers, *European Union Law*, op. Cit., pág. 126.

preocupación sobre la tendencia del Consejo en insistir en que se utilicen actos de ejecución para disposiciones en las que únicamente debiera usarse el acto de base o los actos delegados”.

Por otro lado, según el Parlamento “el legislador solo puede decidir permitir el recurso a los actos de ejecución para la adopción de elementos que no requieran una nueva orientación política; es consciente de que el artículo 290 limita explícitamente el alcance de los actos delegados a los elementos no esenciales de un acto legislativo y que, por consiguiente, no cabe utilizar actos delegados para normas que son esenciales al objeto de la legislación pertinente”. Por todo ello pedía a la Comisión “que implique debidamente al Parlamento en la fase de preparación de los actos delegados y proporcione a los diputados toda la información pertinente, de conformidad con el apartado 15 del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea”¹⁴¹⁷.

El sentir general del Parlamento era diferente al del Consejo, opinaba que la introducción de los actos delegados (artículo 290 del TFUE), es decir, medidas de aplicación general que completan o modifican determinados elementos no esenciales del acto legislativo de base, había ampliado en mayor medida las prerrogativas del Parlamento: su facultad de veto era ilimitada y puede revocar en cualquier momento las competencias de la Comisión para adoptar actos delegados en virtud de un acto de base dado. En cuanto a los actos de ejecución (artículo 291 del TFUE), las competencias del Parlamento eran, por el contrario, limitadas y no tenía derecho de veto¹⁴¹⁸. A diferencia del Consejo, el Parlamento abogaba sin rodeos por

¹⁴¹⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2014, sobre la aplicación del Tratado de Lisboa en lo que respecta al Parlamento Europeo ([2013/2130\(INI\)](#)). En 2012 el Parlamento ya había advertido de un posible conflicto en la Resolución legislativa de 19 de enero, al declarar que “el Parlamento Europeo declara que las disposiciones de la presente Directiva relativas a actos delegados y actos de ejecución son el resultado de un compromiso delicado, que se aparta en algunos casos de la posición del Parlamento en primera lectura. Por consiguiente, y en aras de un acuerdo en segunda lectura, el Parlamento Europeo ha aceptado en algunos casos concretos actos de ejecución en lugar de actos delegados. Destaca, no obstante, que estas disposiciones no podrán considerarse ni utilizarse como un precedente para tratar situaciones análogas en futuros actos legislativos”. Citado por Jacqué en *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, op. cit., pág. 493.

¹⁴¹⁸ 2009-2014 Vicepresidentes responsables de la conciliación, Informe de actividad, sobre la codecisión y la conciliación 14 julio 2009 – 30 junio 2014 (7ª Legislatura), pág. 25. Este Informe lo deja patente, en opinión del Parlamento, el Consejo se ha mostrado siempre muy reacio a proponer actos delegados, fundamentalmente porque “no existe un procedimiento formal para la consulta de expertos nacionales durante la fase de preparación”, justo lo contrario que en los procedimientos de comitología. Así las cosas, el 13 de enero de 2011, “la Conferencia de Presidentes (CP) respaldó un planteamiento común en el que se pedía a todos los equipos de negociación del Parlamento que insistieran siempre, en todas las negociaciones institucionales, en la inclusión de actos delegados en los casos en los que se cumplieran los criterios y su uso fuera deseable. El 19 de abril de 2012, la CP decidió no incluir para votación en el orden del día del Pleno aquellos acuerdos en los que no se salvaguardaran los derechos institucionales del Parlamento con respecto a actos delegados. Esta medida se tomaría sobre la base de un ejercicio de análisis llevado cabo por la CPC en estrecha colaboración con los

los actos delegados, es decir, por motivos diferentes, pero se volvía a alinear, como en la “edad media” de la comitología, a la Comisión.

La respuesta de la **Comisión** vino por medio de una carta del vicepresidente Maroš Šefčovič (12 marzo 2014), en la que se mostraba “dispuesto a contribuir” en torno a la propuesta e mejorar el proceso de consulta y hacerlo más transparente, pero no se mostraba de acuerdo con el hecho de incluir un “procedimiento de consulta obligatorio” parecido al establecido para los procedimientos de comitología y se mostraba abierto a dialogar sobre otros métodos de mejora, sin mencionar cuales¹⁴¹⁹.

En medio de estas aguas turbulentas, el Parlamento aprobó una interesante resolución en la que propone unos criterios para poder discernir la elección entre actos delegados y actos ejecutivos. El Parlamento intentó ser más pragmático que el Abogado General en el ya mencionado Asunto C-427/12. En primer lugar recuerda que “mediante un acto legislativo solo se puede delegar en la Comisión el poder para adoptar actos no legislativos de aplicación general. Por consiguiente, las medidas de aplicación individual no pueden adoptarse a través de actos delegados. Un acto es de aplicación general si se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos con respecto a personas consideradas de manera general y abstracta”¹⁴²⁰. Así las cosas, el Parlamento propone los siguientes criterios para la elección de actos delegados o ejecutivos:

Delegado	Ejecutivo
Por lo general, los actos delegados deben utilizarse cuando el acto de base otorgue a la Comisión un margen discrecional considerable para complementar el marco legislativo establecido en el acto de base	Los actos de ejecución no deben añadir ninguna orientación política adicional y las competencias conferidas a la Comisión no deben otorgar ningún margen discrecional significativo

servicios competentes del Parlamento. Desde entonces se han llevado a cabo tres ejercicios generales de este tipo, para los que se pidió a las comisiones que indicaran los expedientes pendientes sobre los que las tres instituciones tenían diferentes posiciones de negociación con respecto a los actos delegados. Además, todos los acuerdos definitivos cuya votación estaba prevista en una sesión plenaria fueron analizados por el Sr. Lehne, presidente de la CPC, con objeto de informar por carta a la CP (21 cartas desde 2012) de si los acuerdos eran aceptables desde un punto de vista institucional” (pág. 27).

¹⁴¹⁹ ST 7792 2014 INIT.

¹⁴²⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de febrero de 2014, sobre el seguimiento en relación con la delegación de poderes legislativos y el control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión ([2012/2323\(INI\)](#))

Las medidas previstas para definir con mayor precisión el contenido exacto de las obligaciones especificadas en el acto legislativo están concebidas para complementar el acto de base añadiendo elementos no esenciales

Las medidas que establecen elementos de procedimientos que implican otras decisiones políticas no esenciales a fin de suplementar el marco legislativo establecido en el acto de base ...

Si la decisión de la Comisión se basa plenamente en criterios contemplados en el acto de base, podría emplearse un acto de ejecución; cuando, no obstante, los criterios sigan permitiendo a la Comisión elegir otras orientaciones u opciones políticas no esenciales/secundarias, la correspondiente autorización constituirá un acto delegado porque complementarí el acto de base

La Comisión solo puede modificar actos legislativos por medio de actos delegados. Ello incluye la modificación de anexos, ya que estos son parte integrante del acto legislativo. Esto sucede en particular respecto de las listas o registros de productos o sustancias autorizados de la

La ejecución de las normas o criterios ya establecidos en el acto de base (o en un futuro acto delegado), sin modificar la esencia de los derechos u obligaciones derivados de los mismos y sin implicar más opciones políticas, puede llevarse a cabo mediante actos de ejecución

... una medida que determina las modalidades para la presentación de información (a saber, el formato) no suele complementar la obligación de facilitar información

Las autorizaciones pueden ser medidas de aplicación general. Es el caso, por ejemplo, de aquellas decisiones que están relacionadas con la autorización o la prohibición de la inclusión de una sustancia específica en alimentos, cosméticos, etc. Estas decisiones son de carácter general porque afectan a cualquier operador que desee utilizar dicha sustancia

Unión que, en aras de la seguridad jurídica, deben seguir siendo una parte integrante del acto de base, si procede, en forma de anexo

Las medidas que conllevan una elección de prioridades, objetivos o resultados esperados

Las medidas concebidas para establecer (más) condiciones, criterios o requisitos - cuyo cumplimiento debe estar garantizado por los Estados miembros u otras personas o entidades directamente afectadas por la legislación- alterarán, por definición, el contenido de la legislación e incorporarán nuevas normas de aplicación general

En determinadas circunstancias, la Comisión está facultada para adoptar normas vinculantes adicionales de alcance general que afecten a la esencia de los derechos u obligaciones establecidos en el acto de base

En función de la estructura del programa financiero de que se trate, los elementos no esenciales que modifiquen o complementen el acto de base, como los que se refieren a cuestiones técnicas específicas, intereses estratégicos, objetivos, resultados esperados, etc.

Una medida que determina el tipo de información que debe facilitarse en virtud del acto de base (a saber, el contenido

<p>exacto de la información)</p> <p>La concesión de la competencia para determinar métodos (a saber, maneras de hacer algo concreto de forma regular y sistemática) o metodologías (a saber, normas para determinar los métodos)</p>	
--	--

Tabla 16. Criterios de diferenciación entre actos delegados y ejecutivos según el PE

Tras esta lista de criterios el Parlamento emite una serie de recomendaciones, tanto para los actos delegados como para los ejecutivos. En cuanto a los delegados se insta a la Comisión y al Consejo a iniciar negociaciones con vistas a alcanzar un acuerdo sobre los criterios mencionados anteriormente; considera que ello puede conseguirse en el marco de una revisión del Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» que incluiría dichos criterios y subraya que el Parlamento, en cuanto se inicien las negociaciones, debe hacer referencia a la cuestión de los actos delegados y de ejecución como una cuestión institucional clave para el Parlamento.

Después de solicitar a la Comisión que “en el futuro justifique de forma expresa y consistente por qué en una propuesta legislativa propone un acto delegado o un acto de ejecución y no por ello considera esencial su contenido normativo” le recomendaba “que no abuse de los actos delegados para reabrir los debates sobre asuntos acordados a nivel político durante diálogos a tres bandas”. Algo bastante contraproducente si se tiene en cuenta que de acuerdo a los criterios ... poco queda para actos de ejecución.

También opina que la delegación debería concederse por un periodo limitado (en línea con el Consejo) y “pide a la Comisión que mantenga plenamente informado al Parlamento, incluido el ponente responsable del expediente en cuestión, acerca del calendario previsto, de las reuniones de grupos de expertos planificadas y del contenido de los actos delegados previstos, también mediante el acceso a las bases de datos pertinentes de la Comisión, como CIRCA”.

En cuanto a los actos de ejecución, el Parlamento se queja del plazo excesivamente breve entre la transmisión de los proyectos finales de los actos de ejecución y su adopción por la Comisión. De esta manera la supervisión del Parlamento es muy limitada. Exige que se respete al menos el plazo de un mes acordado en los acuerdos del 2008. Para solucionar este

problema solicita que se amplíen los recursos técnicos y de personal necesarios, pero esta petición suena a retórica y no se plasma ligado ni comprometido a ningún ajuste presupuestario.

Todavía está por ver cómo reaccionarán las otras dos instituciones a esta propuesta, que debería desembocar en un nuevo “common understanding”, puesto que resulta obvio que el firmado en 2011 exclusivamente para los actos delegados no resulta suficiente. Sorprende también que en la resolución el Parlamento considere al Tribunal de Justicia parte del problema al subrayar que la falta de jurisprudencia ha dificultado la definición entre actos delegados y ejecutivos. Ciertamente es que el Parlamento no intervino como tal en el Tratado de Lisboa, pero el principal escollo no es el Tribunal, sino la falta de claridad que introdujeron los redactores del Tratado en 2009.

También habrá que estar atentos a las propuestas de reglamentos de alineación aprobados por la Comisión que están actualmente siendo debatidos en el seno del Consejo y del Parlamento, y para los que se prevé una dura negociación. Habrá que analizar si los criterios que el Parlamento propone para una división algo más clara entre delegación y ejecución se plasma en los más de 200 actos que, sujetos todavía al procedimiento de reglamentación con control, deben ser actualizados. Ya se ha mencionado antes que la Comisión ha propuesto tres reglamentos para dicha adaptación. Por ejemplo, en el tercero de ellos que pretende adaptar los “restantes” actos sujetos a dicho procedimiento (COM [2013] 751) incluye tres listados de actos que deben adaptarse a al régimen de actos delegados, mantenerse como actos de ejecución (art. 291 TFUE) o suprimir dichos procedimientos de plano. Pues bien, dentro del listado de actos que se mantendrían bajo el procedimiento de ejecución nos encontramos, entre otros, con el Reglamento (CE) 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los productos cosméticos¹⁴²¹ que en su artículo 32 establece un procedimiento de comité (la Comisión estará asistida por Comité Permanente de Productos Cosméticos, que funcionará de acuerdo al procedimiento de reglamentación con control). Desde el 2009 diez actos adoptados por la Comisión mediante ese procedimiento han ejecutado este acto de base, de los cuales ocho han modificado sus anexos¹⁴²². De acuerdo a los criterios propuestos por el Parlamento

¹⁴²¹ DO L 342 de 22.12.2009, p. 59.

¹⁴²² Véase, por ejemplo, Reglamento (UE) n.º 1004/2014 de la Comisión, de 18 de septiembre de 2014, por el que se modifica el anexo V del Reglamento (CE) n.º 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los productos cosméticos (DO L 282 de 26.9.2014, p. 5). Según su artículo primero “El anexo V del Reglamento (CE) no 1223/2009 queda modificado de conformidad con el anexo del presente Reglamento”

“la Comisión solo puede modificar actos legislativos por medio de actos delegados...ello incluye la modificación de anexos, ya que estos son parte integrante del acto legislativo”. Si bien la Comisión en su propuesta lo mantiene en el ámbito de la ejecución, el Parlamento ya ha adoptado enmiendas para trasladarlo a acto delegado¹⁴²³. No obstante, hay que recordar que los criterios del Parlamento reducirían a una mínima expresión la utilización de los actos de ejecución y ese es precisamente el debate en el que las tres instituciones se hayan inmersas en este momento.

Tal y como resumía el Parlamento, “los actos delegados y de ejecución, que sustituyen a los procedimientos de comitología anteriores al Tratado de Lisboa, han sido una de las características clave de las relaciones entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión durante la 7ª legislatura. Interpretaciones diferentes sobre las correspondientes disposiciones del Tratado (artículos 290 y 291 del TFUE) por parte de las instituciones dieron lugar a problemas recurrentes durante las negociaciones tripartitas sobre los expedientes legislativos. Si bien se acordaron soluciones caso por caso, las dificultades generales aún no se han resuelto y serán uno de los desafíos institucionales clave que deberá afrontar el próximo Parlamento”.

El Parlamento menciona dos retos para el futuro, en primer lugar un acuerdo entre las tres instituciones sobre la alineación de los actos sujetos al Procedimiento de Reglamentación con Control. Las propuestas “ómnibus” fueron aprobadas en primera lectura y falta comenzar las negociaciones con el Consejo. El segundo reto debería ser “la adopción, junto con el Consejo y la Comisión, de criterios comunes para la aplicación de los artículos 290 y 291 del TFUE con el fin de facilitar el trabajo de los legisladores individuales” sobre la base de la Resolución de 25 de febrero de 2014 (2012/2323(INI), ponente, József Szájer)¹⁴²⁴.

A la espera de todo ello, debo compartir la opinión de Brandsma según la cual el control que los Estados miembros someten a la Comisión también se ha trasladado a los “nuevos” actos delegados, puesto que ya se ha demostrado que el Consejo exigió que los expertos nacionales de todos los Estados fueran consultados “sistemáticamente”. Además, los grupos de trabajo

¹⁴²³ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 25 de febrero de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adapta a los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control (COM(2013)0751 – C7-0386/2013 – 2013/0365(COD)) (Procedimiento legislativo ordinario: primera lectura [A7-0011/2014](#))

¹⁴²⁴ 2009-2014 Vicepresidentes responsables de la conciliación, Informe de actividad, sobre la codecisión y la conciliación 14 julio 2009 – 30 junio 2014 (7ª Legislatura), pág. 25.

del Consejo debían tener tiempo suficiente para poder debatir sobre el asunto. Ello quiere decir que tras más de 50 años de comitología, las posturas no han cambiado. La Comisión desea procedimientos con un control mínimo, mientras que el Consejo, nunca se ha mostrado dispuesto a conceder a la Comisión semejante libertad de acción¹⁴²⁵.

¹⁴²⁵ Gijs Jan Brandsma, *Controlling comitology, accountability in a multi-level system*, Palgrave Studies in European Union Politics, 2013, págs. 78 y 90.

4) Consideraciones finales y conclusión

Esta Tesis ha realizado un análisis histórico y cronológico de la comitología. Los grandes hitos en esta materia han coincidido siempre con grandes eventos en la política comunitaria, ahora europea. El nacimiento de la comitología en 1962 en el ámbito de la PAC se vio envuelto de polémica, por el hecho de que varios Estados miembros (de hecho todos, menos Países Bajos), recelaban en convertir a la Comisión Europea en un órgano ejecutivo supranacional. La llegada de De Gaulle a la presidencia de Francia y la *crisis de la silla vacía* es fiel ejemplo de esto. No es aventurado decir que gracias, en parte, al sistema de comitología pudo salvarse este escollo, puesto que los Estados concedían de esta manera una autonomía limitada a la Comisión. Esta primera etapa ha sido encuadrada en la prehistoria porque, a pesar de los debates entre los Estados y el acuerdo con la Comisión, la creación de la comitología nunca estuvo marcada por la aprobación de ningún acto jurídico que determinara su naturaleza, funcionamiento y funciones. Así pues su nacimiento está profundamente ligado al derecho consuetudinario, tal y como nos recuerda el Abogado General Poiares Maduro “la naturaleza de normas de Derecho puede conferirse a prácticas que, al reunir los elementos constitutivos de la costumbre, tengan por finalidad paliar el laconismo de los Tratados, incluso sus lagunas, para garantizar la eficacia del proceso decisorio”¹⁴²⁶.

La salida de De Gaulle del gobierno francés coincide la Sentencia del asunto *Köster*, que da el espaldarazo definitivo al sistema. Esta Sentencia estuvo precedida de otras como, el Asunto *Meroni*, que permitió la delegación de funciones en órganos de las Comunidades Europeas. El sistema se fue afirmando y expandiendo a otras políticas europeas hasta que en la siguiente década Delors accede a la presidencia de la Comisión Europea y se inicia un proceso de reforma profunda de los Tratados, el Acta Única Europea. La Comisión asume una ingente tarea reformadora que acarrea una labor ejecutiva de un volumen muy superior al conocido hasta el momento. Ello obliga a adoptar la primera Decisión por la que se establecen las

¹⁴²⁶ Conclusiones sobre Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de mayo de 2008, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, Asunto C-133/06, ap. 29. Citado en Besson, S., *General Principles and Customary Law in the EU Legal Order*, Institute of European and Comparative Law, University of Oxford, 2015, pág. 1.

modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. Por primera vez se aprueba un acto jurídico que trata de ordenar y homogeneizar unos procedimientos que empiezan a catalogarse formalmente de consultivo, gestión y reglamentación, en función del mayor control al que se ve sometida la Comisión respectivamente.

Tal y como nos recuerda Paul Craig, “la Comisión articuló una imagen del método comunitario en el cual se caracterizaba a sí misma como el ejecutivo, es decir, la principal responsable de las medidas de ejecución”¹⁴²⁷. Basaba su argumentación en el entonces artículo 155 del TCEE, si bien fue el Tribunal quien estableció la obligación del acto de base habilitante, tal y como ya se ha señalado. También la jurisprudencia fue la encargada de definir el concepto de ejecución que comprendía la elaboración de normas de aplicación y la aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance individual¹⁴²⁸. En otras palabras, el Tribunal de Justicia fue el encargado de delimitar, validar y definir la estructura general de la comitología, que no es otra cosa sino un método de adopción de decisiones.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht no trajo consigo ninguna reforma al respecto, y hubo que esperar al Tratado de Ámsterdam para la reforma de la comitología, principalmente por dos motivos: la irrupción del Parlamento Europeo como auténtico co-legislador y, las nuevas normas sobre transparencia que la UE estaba tratando de implementar. Se pretendió también simplificar un sistema que había multiplicado sus procedimientos. La posterior reforma de la Decisión de 2006 también se debió a las continuas tensiones entre las instituciones, en especial con el Parlamento, quien se consideraba desplazado en el control democrático que se debía realizar sobre la comitología.

Finalmente, el Tratado de Lisboa introdujo un cambio fundamental en las competencias de ejecución al incorporar los actos delegados como un nuevo tipo de acto, junto con los de “ejecución”. Dicha distinción fue largamente debatida durante los debates de la Convención por el Futuro de Europa que sirvió de debate para el proyecto de Constitución Europea, que finalmente no se aprobó. Lisboa también incorporó otra novedad, las futuras regulaciones que

¹⁴²⁷ Paul Craig, *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges*, Cambridge University Press, 2015, pág. 398.

¹⁴²⁸ Asunto C-16/88, ap. 11.

afectaran a las competencias de ejecución de la Comisión serían aprobadas por procedimiento legislativo ordinario. Así las cosas, en 2011 el Parlamento y el Consejo 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.

Pero ¿Qué entendemos por comitología? Nos quedamos con la **definición** ya citada de Koen Lenaerts y Amaryllis Verhoeven, según la cual, la comitología es “un método de toma de decisiones de comités compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión, que asisten a la Comisión en su labor de ejecutar la legislación comunitaria, asesorándole bajo determinados procedimientos, que en algunos casos, permiten al Consejo controlar el trabajo de ejecución”¹⁴²⁹. Continúan los citados autores, “los comités de Comitología responden al deseo de los Estados de que la Comisión se encargue del trabajo de seguimiento y gestión de las tareas técnicas y variables; al mismo tiempo permite a los Estados mantener un control suficiente sobre la forma en que la Comisión lleva a cabo este papel”. En resumen, el papel de los Estados será doble. Por un lado, desarrollan un papel en la ejecución del derecho europeo (**ejecución indirecta**, por los Estados miembros, que es la regla general), pero cuando se haga necesaria una aplicación uniforme para todo el territorio de la Unión, la ejecución de la Comisión (**directa**) se verá condicionada al sistema de comités formados por representantes de los Estados miembros.

Además, como bien indica Bianchi, “desde un punto de vista institucional, el procedimiento de comitología juega un doble papel: por un lado, permita asociar a las administraciones nacionales a la actividad de gestión de la Comunidad”, previendo su participación en el seno de comités y permitiendo que las administraciones se pronuncien sobre reglas que les van a afectar directamente. Por otro lado, este modelo permite al Consejo (los Estados miembro, desde 2011), poder modificar la decisión de la Comisión¹⁴³⁰.

¹⁴²⁹ Koen Lenaerts y Amaryllis Verhoeven, *Towards a legal framework for executive rule-making in the EU? The contribution of the new comitology decision*. Common Market Law Review, núm 37, 2000, págs. 645-686. La traducción es mía.

¹⁴³⁰ Daniele Bianchi, *La “Comitologie” dans la Politique Agricole Commune*, en, *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, pág. 167. Bianchi se muestra muy positivo con el sistema y señala en sus conclusiones (pág. 173) que la “flexibilidad de la comitología ha permitido a la PAC desarrollarse y adaptarse a un mundo exterior para hacer frente a diversos desafíos del progreso y el comercio mundial y de responder a las exigencias de la sociedad moderna”.

Desde 1965 los actos aprobados por la Comisión han duplicado, cuando menos, los actos jurídicos puramente legislativos (Parlamento y/o Consejo). Es de destacar la evolución de los actos de ejecución en la primera década de este siglo que llegaron a cuadruplicar en número a los actos puramente legislativos¹⁴³¹. Tampoco hay que olvidarse que tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comisión aprobó 261 actos delegados entre los años 2012 y 2014. Tan sólo este último año la Comisión adoptó 177 actos delegados, entre reglamentos, directivas y decisiones. No obstante, el número de actos de ejecución se mantiene intacto desde el 2010, por lo que la no reducción del número de actos de ejecución con respecto a la primera década del siglo XXI no puede achacarse a la introducción de los actos delegados.

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Reglamentos PE y/o Consejo	50	265	445	470	517	406	265	193	138	116	168
Directivas PE y/o Consejo	9	28	63	71	71	71	38	45	36	23	53
Decisiones PE y/o Consejo	27	76	134	151	80	144	153	211	239	314	482
Total	86	369	642	692	668	621	456	449	413	453	703
Reglamento CE	10	388	749	991	983	1114	2821	2583	2039	1135	1186
Directivas CE	7	2	11	25	23	24	34	39	54	68	44
Decisiones CE	147	168	250	666	396	349	484	505	443	339	342
Total	164	558	1010	1682	1402	1487	3339	3127	2536	1542	1572

Tabla 17. Actos jurídicos adoptados por Parlamento y/o Consejo y Comisión desde 1965 hasta 2014. Fuente EUR-Lex.

Valga el cuadro anterior para ratificar la importancia de la comitología. Otro dato significativo también nos muestra la actividad de la comitología. Si en el año 2000, primer año en el que la Comisión publica un informe anual sobre la actividad de los comités existían un total de 244 comités, en el año 2014, el número asciende a 301, lo que demuestra que, la introducción de los actos delegados, tampoco ha afectado al número total de comités¹⁴³²,

¹⁴³¹ Los datos extraídos de EUR-Lex son bastante exactos si los comparamos con los informes anuales, por ejemplo, el Informe Anual de actividades de los comités de 2014 indica 1563 medidas de ejecución adoptadas, mientras que la base de datos EUR-lex indica 1572 actos ejecutivos adoptados en el mismo periodo.

¹⁴³² Debemos recordar que según datos de la Comisión en 1994 existían 424 comités (Véase Debates PE Nº 4.455, ISSN 0378-5041, citado en epígrafe “Nuevo conflicto institucional y bloqueo presupuestario”).

aunque sí a su actividad. Mientras que en el año 2000, uno de los años con un número de actos jurídicos de la Comisión más elevado, el número de consultas fue de 4.323, el número de dictámenes en 2014 se rebajó hasta los 1889¹⁴³³. Según Brandsma, la comitología está envuelta en una horquilla que va desde el 45% al 60% de toda la actividad legislativa de la UE¹⁴³⁴.

¿En qué consistía exactamente este sistema? En cuanto a su **composición**, lo forman representantes de los Estados miembros, y lo preside la Comisión. Esta circunstancia se ha mantenido inalterada a pesar de que sucesivas ampliaciones hayan elevado el número de miembros de 7 a los 29 actuales (representante estatal y miembro de la Comisión), sin contar la posible presencia en calidad de observadores de los países del Espacio Económico Europeo y países candidatos a la adhesión, aumentado aún más su número. Los miembros representan exclusivamente los intereses de los Estados.

Resulta más complicado definir su **naturaleza jurídica**. De acuerdo al asunto *Rothmans*¹⁴³⁵, los comités no disponen ni de administración, ni de presupuesto, ni de archivos, ni de locales y menos aún de locales propios. En otro asunto, el Abogado General Slynn afirmaba que “el procedimiento del Comité de Gestión es administrativo, y por lo tanto no debe ser contemplado como un procedimiento propiamente legal en el cual la omisión de una acción en determinado momento puede impedir a una parte realizarla más tarde¹⁴³⁶. De esta manera los comités se nos muestran como un mero instrumento de asistencia y control a la toma de decisiones por la Comisión, quien en función de una serie de procedimientos preestablecidos, deberá de conseguir la aprobación de los mismos para poder aprobar sus propuestas.

No obstante lo anterior, aun admitiendo que el procedimiento es administrativo, debemos estar de acuerdo con Fuentetaja cuando realiza un análisis sobre la naturaleza “orgánica” de las decisiones de comitología, en el sentido de considerarlas un “bloque de constitucionalidad” por el que se “erigiría en una norma que el Legislador comunitario debe

¹⁴³³ Véanse los Informes de actividad de los comités en 2000 y 2014 (COM(2001) 783 final y COM(2015) 418 final, respectivamente).

¹⁴³⁴ Gijs Jan Brandsma, *Controlling comitology, accountability in a multi-level system*, op. cit., pág. 91.

¹⁴³⁵ Sentencia TPI 19 julio 1999, *Rothmans International BV* contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto T-188/97 (véase epígrafe *Composición, naturaleza y funciones de los comités, a la luz de la jurisprudencia*).

¹⁴³⁶ Conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn presentadas el 16 de diciembre de 1986, República Federal de Alemania contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto C-278/84, Recopilación de Jurisprudencia 1987 página 28.

respetar al aprobar dicho Derecho derivado y, en consecuencia, se constituiría en parámetro del control del derecho derivado en el marco de los recursos de anulación¹⁴³⁷. Este bloque constitucional engloba los actos unilaterales incluidos en la nomenclatura del artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE¹⁴³⁸, si bien aquí hay que distinguir una línea entre aquellos que son aprobados mediante procedimiento legislativo ordinario o aquellos que son aprobados mediante actos de ejecución o (desde la reforma de Lisboa) de delegación.

Así pues, la comitología también se inserta de lleno en el debate, nunca concluido, de la **jerarquía de normas** en el derecho europeo. Resulta en mi opinión concluyente que entre los actos de base y los de ejecución o delegación existe una jerarquía clara, estando los segundos claramente subordinados. Incluso se ha podido comprobar como autores como Craig señalan una jerarquía evidente entre los actos cuasi-legislativos (delegados) y los puramente ejecutivos, sin ser esto algo que las jurisprudencia haya ratificado de momento. La supuesta jerarquía existente entre actos delegados ejecutivos y actos delegados está pues en el ámbito de la discusión doctrinal. En opinión de Craig, hipotéticamente un acto delegado podría incluir la posibilidad de adopción de actos ejecutivos, siguiendo el procedimiento de comités, lo que les convierte en subordinados. En mi opinión, esto únicamente demuestra la flexibilidad del sistema de comités, y no su subordinación. El TFUE no establece dicha jerarquía y el Tribunal de Justicia nunca se ha pronunciado sobre la misma. Aún no tenemos un ejemplo de un acto delegado que incluya actos de ejecución por lo que en mi opinión, el debate sigue en ámbito teórico sin que se pueda afirmar dicha jerarquía.

El asunto *Köster*, el cual estableció los parámetros aún vigentes de la comitología estableció una serie de **condiciones** que, a lo largo de las décadas se han ido positivizando. Así, los actos de ejecución (también los de delegación) requerirán siempre de un acto de base habilitador, que establecerá los elementos esenciales. Dicho acto de base constituye un marco que la Comisión no puede sobrepasar ni contradecir. Hemos podido comprobar que la definición de estos elementos esenciales han sido, y seguirán siendo, una línea difícil de definir, y que ha sido una constante en los litigios que ha tenido que dirimir el Tribunal de Justicia de la UE. Si bien la jurisprudencia admitió que dichos elementos esenciales podían ser interpretados de una manera amplia en el seno de la política agraria, no ha sido así en el resto de políticas, donde dichos elementos debían estar perfectamente definidos. Aun así, al entrar en el ámbito

¹⁴³⁷ Fuentetaja, *La administración Europea*, op. cit, pág. 136.

¹⁴³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:114528>

de la interpretación, la correcta definición de los elementos esenciales va a estar siempre sujeta a interpretaciones subjetivas.

Así las cosas, hay que volver al asunto *Köster*, el cual estableció que sin distorsionar la estructura de la Comunidad ni su equilibrio institucional, la maquinaria del Comité de Gestión habilitaba al Consejo a delegar en la Comisión un poder de ejecución de envergadura apreciable. Ello nos adentra en uno de los temas principales de la comitología, el llamado **equilibrio institucional**. En primer lugar fue la jurisprudencia la que tuvo que dirimir si el mecanismo de comités atentaba contra las facultades de la Comisión en materia ejecutiva. Una vez más, el asunto *Köster* determinó que el comité de gestión allí creado no pretendía en ningún caso reemplazar a la Comisión en el ejercicio de sus competencias, sino “asegurar una consulta permanente con el fin de orientar a la Comisión” ya que “el Comité de gestión no está facultado para adoptar una decisión en sustitución de la Comisión o del Consejo” y “sin desvirtuar la estructura comunitaria y el equilibrio institucional, el mecanismo del Comité de gestión permite al Consejo atribuir a la Comisión amplias facultades de ejecución, sin perjuicio del derecho de avocar en su caso la decisión”.

No obstante lo anterior, es el Parlamento Europeo quien históricamente más ha debatido para alcanzar el protagonismo que poco a poco, los Tratados le iban otorgando. En primer lugar debemos recordar que antes del Acta Única el Parlamento bloqueó hasta en dos ocasiones el presupuesto de las Comunidades por motivo de la comitología (1983 y 1994). El motivo en ambas ocasiones era el mismo, es decir, escasa o nula participación en el control de la actividad de los comités y falta de información por parte de la Comisión en cuanto a su actividad. A pesar de todo ello, la Primera Decisión de comitología ni siquiera mencionaba al Parlamento. Las tensiones provocaron que se firmaran tres acuerdos (Acuerdo Plumb/Delors de 1988, Modus Vivendi de 1994 y Acuerdo Samland/Williamson de 1996) antes de la aprobación de la Segunda Decisión de comitología de 1999, en la que al Parlamento se le reconocía cierto control, que fue profundizado en la reforma de 2006, mediante la creación de un nuevo procedimiento. Finalmente la reforma de Lisboa obligó a una aprobación conjunta (procedimiento legislativo ordinario, Parlamento y Consejo) del último Reglamento sobre modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión de 2011.

De acuerdo a este Reglamento, son los Estados miembros, no el Consejo, quienes ejercen el control sobre la Comisión. La creación de un comité de apelación excluye, al menos formalmente, al Consejo de participar en los procedimientos de comitología. No obstante, esto resulta engañoso. El comité de apelación se compone de 28 representantes de los Estados miembros, con un voto ponderado idéntico al del Consejo. Así las cosas, afirmar que el Consejo ha desaparecido de los procedimientos de comités es un tanto prematuro. Además, el Consejo, como legislador es quien decide (junto con el Parlamento) si el acto de base opta por ejecución o delegación.

A pesar de la creación de este comité de apelación, que sustituye el papel que durante casi 50 años estuvo realizando el Consejo, el sistema comitológico se haya sometido al **control jurisdiccional**, en virtud del antiguo artículo 177 TCEE y posteriores. De hecho, si bien se ha señalado el origen consuetudinario de los comités el menos en su primera década (lo que denominamos pre-historia), hay que destacar el papel preponderante de la jurisprudencia en la determinación de prácticamente todos los elementos que han ido configurando la comitología, como se refleja en el anexo 1 de esta tesis. Puede afirmarse que el Tribunal de Justicia ha sido determinante primero en la ratificación (asuntos *Meroni* y *Köster*) y luego en la determinación de los diferentes aspectos, como naturaleza, funciones, composición, procedimientos, plazos y un largo etcétera.

Precisamente uno de los puntos fundamentales de esta materia ha sido la **transparencia**. Durante los primeros 30 años de existencia de comités, apenas podemos encontrar información estructurada acerca del número, composición y actividad de los comités. Debemos recordar incluso que una fecha tan tardía como 1977 la Comisión se negó ante el Parlamento a elaborar un listado completo, tuvo que rectificar y tres años más tarde publicaba, por primera vez, un listado detallado de comités, reuniones y demás información relacionada con el presupuesto¹⁴³⁹. Hubo que esperar a la adopción por parte de las Comunidades Europeas de diferentes medidas sobre transparencia, en especial, el Reglamento 1049/2001, que junto con el asunto *Rothmans*, ya mencionado, y la segunda Decisión de comitología de 1999 dieron un impulso definitivo. Se creó un registro de acceso público, un sistema coordinado de información al Parlamento, así como otras medidas como la adopción de reglamentos internos estándar que facilitarían el acceso a la información. El debate sobre la

¹⁴³⁹ Véase epígrafe *Final de la década de los 70: informe Shaw y presupuestos de 1979*

transparencia es a menudo engañoso. Por un lado, hemos citado a Brandsma, quien en su estudio¹⁴⁴⁰ indicaba la escasa calidad (o falta) de datos en la información ofrecida por el registro de comitología. Pero debemos detenernos a valorar la transparencia sobre este tema concreto. Si extrapolamos la transparencia sobre la elaboración de la ejecución normativa a los Estados miembros, sospecho que no suelen habilitar registros públicos donde los ciudadanos puedan acceder a actas, votaciones o documentos de los miembros de un consejo de gobierno.

Debo unir este apartado con el papel del **Parlamento Europeo**. Como ya he señalado durante dos años fui nombrado “experto en comitología” de la comisión de educación y cultura del Parlamento Europeo. Durante ese periodo recibía toda la información referente a asuntos de comités en ese ámbito. Por un lado, en general la información era transmitida también al registro, como se ha demostrado (el canal de información estaba automatizado en este sentido). No obstante, lo más relevante, y muy pocas veces analizado, es el día a día. Podemos estudiar y analizar en los entresijos del sistema de comités, pero algo tan sencillo como la actividad diaria de quien debe dedicarse a ello es crucial. Es lo que Neitzel y Welzer han denominado “marco de referencia” para explicar por ejemplo la conducta de los soldados de la Wehrmacht en la Segunda Guerra Mundial¹⁴⁴¹. Cada uno nos movemos en una realidad y unos condicionantes que nos obligan a priorizar o relativizar los acontecimientos diarios. Dudo que la comitología esté muy delante en la lista de prioridades de ningún diputado, y en mi opinión, prueba de ello es la escasa incidencia del Parlamento en conflictos ligados a asuntos de comitología¹⁴⁴².

¹⁴⁴⁰ Brandsma, Deirdre y Meijer, *How transparent are comitology committees in practice?*, op. cit., págs. 819-838

¹⁴⁴¹ Neitzel, S – Welzer, H., *Soldados Del Tercer Reich*, Ed. Crítica, 2012, pág. 45.

¹⁴⁴² Mi calidad de “experto en comitología” la debía compartir con la de coordinador del Grupo Verdes/Alianza Europea en la misma comisión parlamentaria, además de ser miembro de la comisión de desarrollo y la Asamblea Parlamentaria de la ACP. Además de otras actividades (estuve muy involucrado en la reforma de la OCM del vino, informe sobre la actividad de la Oficina de Publicaciones, Tribunal Especial de Derechos Humanos de Sierra Leona ...), además de mi actividad como portavoz de mi partido político, sin sumar todavía que también ocupaba un puesto de concejal en el Ayuntamiento de la Ultzama. Es absolutamente relevante mencionar esto (que seguro que compartían gran parte de mis colegas en la actividad parlamentaria), puesto que el control de la comitología se hacía prácticamente imposible. Si a ello sumamos, una secretaría de comisión parlamentaria poco proclive a crear un enfrentamiento, y por ende, sobrecargar de trabajo a su equipo, debemos trasladar la realidad de que el Parlamento jamás podrá ser una institución que realmente controle las expedientes que pasan por las reuniones de los comités. Los datos sobre expedientes abiertos contra decisiones de ejecución así lo demuestran. Asunto bien diferente es el hecho de que tenga la facultad de hacerlo, no sólo eso, sino de que sea un puente para que aquellas personas jurídicas o físicas que sientan que ha habido alguna discriminación o incorrecta toma de decisiones en dichos comités, puedan canalizar su demanda vía Parlamento.

La transparencia y el papel del Parlamento nos lleva al complejo mecanismo de **procedimientos** que controlan en menor o mayor grado la actividad de la Comisión. Estos mecanismos, realmente complejos, no facilitan una comprensión efectiva de la comitología. Así, los procedimientos históricos son los consultivo, de gestión y el de reglamentación (denominados I, II y III en la Primera Decisión de 1987, con dos variantes cada uno, lo que hacía excesivamente compleja su actividad). La reforma de la Segunda Decisión de comitología aprobada en 2006, incorporó el procedimiento de reglamentación con control, para equiparar al Parlamento y el Consejo en el desarrollo del control de la actividad de los comités. Las reformas “omnibus” para adaptar todos los procedimientos a la Segunda Decisión de 1999, que se han analizado en esta Tesis, fueron realmente complejas y extremadamente largas en el tiempo. Finalmente, tras la reforma de Lisboa, los procedimientos se redujeron nominalmente a dos, consultivo y examen, si bien autores como Craig discrepan de si las diversas variantes establecidas en este último procedimiento no constituyen de facto otros procedimientos. El deseo de convertir automáticamente los antiguos procedimientos de reglamentación con control en actos delegados no se había cumplido al término de la séptima legislatura del Parlamento Europeo en 2014.

Al margen de lo expuesto en cuanto a sus funciones formales, existen corrientes doctrinales que opinan que la comitología desempeña un papel mucho más relevante que el mero control de la Comisión. Los miembros de los comités no utilizan su poder tan sólo durante la votaciones, sino que pueden aprovechar la circunstancia para sondear posturas relativas a futuras propuestas o actos delegados que está preparando la Comisión. De esta manera, también la Comisión puede anticiparse a posibles objeciones o comentarios que planteen diferentes delegaciones nacionales. Respecto a este asunto, de acuerdo con Brandsma se ha posicionado dos corrientes. Por un lado, quien afirma que estamos ante un foro donde las delegaciones nacionales defienden exclusivamente sus posturas¹⁴⁴³. En resumen, la comitología es únicamente un sistema de control de la Comisión por parte de los Estados, siendo la principal función de los representantes nacionales, defender sus intereses. En la otra vertiente se encuentra el propio Brandsma, quien afirma que los comités son extremadamente útiles puesto que sirven de foro de debate a los expertos. Este autor afirma que se ha demostrado que en la mayoría de los casos, los funcionarios nacionales no reciben

¹⁴⁴³ Pollack, M., *Control mechanism or deliberative democracy? Two images of comitology*, *Comparative social studies*, 36, págs. 125-55.

instrucciones de voto, por lo que pueden considerarse una mezcla de expertos independientes y representantes nacionales¹⁴⁴⁴.

Todo lo expuesto hasta el momento me lleva a coincidir con Thomas Ghering¹⁴⁴⁵ cuando afirma que la Comitología “marca la transformación de las antiguas Comunidades Económicas Europeas en una forma de entender Europa”. **La comitología es una radiografía del sistema nervioso del funcionamiento de la UE.** Ha crecido y se ha desarrollado en función de las sucesivas reformas y cambios en las instituciones, pero su presencia ha sido, y es en el presente, permanente. Poco explorado y menos aún conocido por la gran mayoría de la opinión pública, el engranaje institucional de la UE depende del correcto funcionamiento del mismo. Su desarrollo ha ido paralelo al desarrollo de la Unión Europea. Clave para tranquilizar a los Estados miembros en la década de los 60 del pasado siglo de que la Comisión no se convertiría en una institución supranacional autónoma, la comitología ha seguido la estructura que se sigue en la toma de decisiones del Consejo, tanto a nivel ministerial, como COREPER, hasta los grupos de trabajo¹⁴⁴⁶.

Tras la reforma del Tratado de Lisboa y la incorporación de los actos delegados, algunos autores como Héritier, Moury, Bischoff o Bergström han opinado que la comitología no está muerta “todavía”¹⁴⁴⁷. Por un lado alegan que la introducción de los actos delegados puede suponer una “nueva” comitología, esta vez encubierta de expertos, en vez de representantes nacionales. Como se recordará, durante la elaboración del primer acto delegado, la Comisión tuvo que comprometerse a consultar las medidas con expertos de todos los Estados miembros. El propio Consejo no se mostraba muy satisfecho con la Comisión y amenazó con paralizar diversos actos delegados al término de la Séptima legislatura, como también se ha señalado. Como recuerda Christiansen, el Consejo puede inclinarse hacia los actos de comitología, si siente que pierde el control en la elaboración de los actos delegados¹⁴⁴⁸.

¹⁴⁴⁴ Gijs Jan Brandsma, Controlling comitology, accountability in a multi-level system, op. cit., pág. 37.

¹⁴⁴⁵ Thomas Ghering, *Bargaining, “Arguing and Functional Differentiation of Decision making: The Role of Committees in European Environmental Process Regulation”* en Christian Joerges, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Kluwer International, 1999, pág. 215.

¹⁴⁴⁶ En este sentido, como Delegado del Gobierno de Navarra en Bruselas, he tenido la oportunidad de participar en grupos de trabajo del Consejo en materia de fiscalidad, y la estructura y funcionamiento del mismo no dista en absoluto de los comités de comitología, salvo en dos cuestiones, no menores, que es la transparencia y la participación del Parlamento.

¹⁴⁴⁷ Adrienne Héritier, Catherine Moury, Carina Bischoff and Carls Fredrik Bergström, *Changing Rules of Delegation*, Oxford University Press, 2013, pág. 131.

¹⁴⁴⁸ Thomas Christiansen and Mathias Dobbels, *Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game*, European Integration Online Papers, 2012, pág 18.

La imposibilidad del Tribunal de establecer una línea jurídica precisa entre los actos delegados y los actos ejecutivos como se ha podido comprobar en esta tesis, a pesar de los esfuerzos del Abogado General Villalón¹⁴⁴⁹, deja de manifiesto el “conundrum” que señalaba Craig o la “zona gris” a la que hacía referencia el mencionado Abogado General sobre la diferenciación de actos delegados y actos ejecutivos. Si a la estadística nos atenemos, los actos delegados alcanzaron un máximo de 193 en 2014, con un incremento del 300% respecto al año anterior, mientras que las cifras de actos de ejecución se mantienen estables. Por áreas, casi un tercio de los actos delegados se encuentran en el ámbito de la libertad de establecimiento y prestación de servicios y mercado interior, y un 15% son relativas a temas agrícolas, seguidos de protección del medio ambiente y consumo (14%) y relaciones exteriores con un 5%. Por su parte casi un 20% de los actos ejecutivos, se encuentran en el ámbito de la agricultura, siendo el sector donde estos actos se utilizan en mayor medida¹⁴⁵⁰.

La duda sobre si, como afirman entre otros, Bergström, de que “todavía” no se puede afirmar el fin de la comitología, radica en el futuro desarrollo de los actos ejecutivos y delegados. Por un lado, la Comisión no ha disimulado su preferencia por los actos delegados (apenas tardó una semana desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en publicar su Comunicación sobre este tema), e incluso ha intentado, sin éxito, que sea el Tribunal quien fije una línea precisa entre la adopción de actos delegados o ejecutivos. En mi opinión, la Comisión no va a encontrar gran diferencia entre actos delegados y actos ejecutivos. El Consejo no va a permitir de ninguna manera que la Comisión adopte actos delegados sin un control previo, mediante su consulta previa a “expertos” nacionales de todos los Estados miembros. Si bien es cierto que todavía no hay previsto ningún acto jurídico que regule estas consultas, y que por consiguiente, en teoría no comprometen a la Comisión, resulta obvio que ésta no se atreverá a adoptar decisiones en contra de una opinión mayoritaria. El Parlamento, puede que se sienta más cómodo en el procedimiento de actos delegados, puesto que incluso se prevé su asistencia a los foros de debate previo. El poder de revocación que le otorga el artículo 290 del TFUE obliga a la Comisión a tener que incluirlo, al igual que el Consejo, en dichas deliberaciones previas. En resumen, un sistema con muchas similitudes al comitológico, pero con una posible grave consecuencia para el ciudadano: no se prevé ningún tipo de registro público para estas reuniones de “expertos”.

¹⁴⁴⁹ Véase epígrafe *Delegación vs. Ejecución: Comisión contra Parlamento y Consejo (asunto C-427/12)*

¹⁴⁵⁰ Datos extraídos de EUR-Lex.

En mi opinión, la comitología seguirá siendo un elemento esencial, al menos hasta que un nuevo periodo, más allá del contemporáneo, comience. En la actual época en la que vivimos, salvo en contadas políticas como la de competencia, los Estados miembros desconfían de un ejecutivo supra-nacional, y en todos los ámbitos han establecido un filtro de control a la Comisión Europea. Como bien señala Mario Savino “lejos de poder compararla a un Estado federal, la UE tiene una naturaleza diversa, cuyos cimientos siguen siendo los Estados miembro”¹⁴⁵¹. Únicamente mediante el cambio de esta mentalidad Estatal de la construcción europea llegará, en mi opinión, el fin de la comitología.

¹⁴⁵¹ Mario Savino, *The role of committees in the EU Institutional balance: deliberative or procedural supranationalism?*, en *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009, pág. 46.

Anexo 1- Recopilación de jurisprudencia sobre aspectos clave de la comitología¹⁴⁵²

<p>Elementos esenciales</p>	<p>Köster (C-25/70) aps. 6 y 7: “se cumple esta disposición cuando los elementos esenciales de la materia que hay que regular son aprobados de acuerdo con el procedimiento previsto en dicha disposición” ... “que las medidas objeto del Reglamento de aplicación nº 102/64 de la Comisión no sobrepasan el marco de la ejecución de los principios del Reglamento de base”</p> <p>Tradax (C-38/70), ap. 10. “An implementing regulation adopted by the Council pursuant to a power contained in the basic regulation from which it derives cannot derogate from the provisions of that regulation”</p> <p>Rey Soda (C-23/75) ap. 10: “que, cuando el Consejo confiere así una amplia competencia a la Comisión, los límites de dicha competencia deben apreciarse a la luz de los objetivos generales esenciales de la organización del mercado, y no tanto en función del significado literal de la habilitación”.</p> <p>Aplicación con excepciones al acto de base ... Eridania (C-230/78), ap. 8 “el Consejo podía aprobar válidamente un Reglamento de aplicación según el procedimiento contemplado en el apartado 3 del artículo 24 del Reglamento nº3330/74, que constituye el Reglamento de base en el sector del azúcar. No altera esta conclusión el simple hecho de que el apartado 3 del artículo 24 faculte al Consejo no sólo para tomar medidas de aplicación, sino también para establecer «excepciones» a las disposiciones del Reglamento de base, ya que debe entenderse que</p>
------------------------------------	--

¹⁴⁵² Analizada y recogida en diversas partes del estudio.

dicha expresión, en el contexto en que aparece, se refiere necesariamente a excepciones que se inserten en el sistema general de la atribución de cuotas previsto en el Reglamento de base y que no infrinjan los elementos esenciales de éste”.

Romkes (C-46/86), ap. 16 “no se puede exigir que todos los detalles de los reglamentos relativos a la política agrícola común sean adoptados por el Consejo según el procedimiento del artículo 43 del Tratado, que se cumple esta disposición cuando los elementos esenciales de la materia regulada se han establecido de acuerdo con el procedimiento previsto por aquél”

Reino de España v. Comisión (asuntos acumulados 6/88 y 7/88). ap. 14 “las disposiciones atributivas de competencias de ejecución deben interpretarse a la luz del sistema y de las finalidades tanto de dichas disposiciones como de la normativa en su conjunto”

Alemania v. Comisión (C-240/90), ap. 36 “como se deduce de la sentencia de 17 de diciembre de 1970, Köster (25/70, Rec. p. 1161), apartado 6, las citadas disposiciones efectúan una distinción entre las normas que, por ser esenciales en la materia regulada, deben reservarse a la competencia del Consejo y aquellas normas que, por ser solamente de ejecución de las primeras, pueden ser objeto de delegación en la Comisión”

Parlamento v. Consejo (C- 303/94), ap. 23 “no se puede exigir que todos los detalles de los Reglamentos o de las Directivas relativos a la Política Agrícola Común sean adoptados por el Consejo según el procedimiento del artículo 43 del Tratado. Se cumple esta disposición cuando los elementos esenciales de la materia regulada se han establecido de acuerdo con el procedimiento previsto por aquél, y las disposiciones de ejecución de los Reglamentos o de las Directivas de base pueden adoptarse según un procedimiento diferente, previsto por

tales Reglamentos o Directivas”.

Parlamento v. Comisión (C-156/93) ap. 18 “Según ha declarado ya el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 16 de junio de 1987, Romkes, 46/86, Rec. p. 2671, apartado 16, y de 10 de mayo de 1995, Parlamento/Consejo, C-417/93, Rec. p. I-1185, apartado 30), no se puede exigir que todos los detalles de los Reglamentos relativos a la política agrícola común sean adoptados por el Consejo según el procedimiento del artículo 43 del Tratado. Se cumple esta disposición cuando los elementos esenciales de la materia regulada se han establecido de acuerdo con el procedimiento previsto por aquél, y las disposiciones de ejecución de los Reglamentos de base pueden adoptarse según un procedimiento diferente, tal como lo han previsto los apartados 7 y 8 del artículo 5 del Reglamento de base”

Söhl & Söhlke, (C- 48/98), apartado 34 “según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando el Consejo ha fijado en su Reglamento de base las normas esenciales de la materia regulada, puede delegar en la Comisión la facultad general de adoptar las modalidades de aplicación, sin que deba precisar los elementos esenciales de las competencias delegadas y que, para ello, una disposición redactada en términos generales proporciona una base de habilitación suficiente”

Common Market Fertilizers SA v. Comisión (T-134/03 y 135/03), apartado 54 “es preciso examinar si el grupo de expertos que, de conformidad con el artículo 907, párrafo primero, del Reglamento de aplicación, se reúne «en el marco del Comité [del Código aduanero]» constituye o no un Comité de reglamentación, a los efectos del artículo 5 de la Decisión de comitología” ... “Pues bien, consta que las Decisiones impugnadas son decisiones individuales y, por consiguiente, no tienen alcance general.” (ap. 56) ... Este único motivo basta para concluir que el grupo de expertos contemplado en el artículo 907 del Reglamento de aplicación no es un Comité de

reglamentación, a los efectos del artículo 5 de la Decisión de comitología” (ap. 58).

Parlamento v. Comisión (C-403/05) ap. 51 “En el marco de estas competencias, cuyos límites deben apreciarse especialmente en función de los objetivos generales esenciales de la normativa de que se trata, la Comisión puede aprobar todas las normas de desarrollo necesarias o útiles para la ejecución de la normativa de base, siempre que no sean contrarias a ésta”

Parlamento v. Consejo (C-355/10):

- Ap. 64 “Según reiterada jurisprudencia, la adopción de las normas esenciales de la materia de que se trata está reservada a la competencia del legislador de la Unión (*véanse, en ese sentido, las sentencias Alemania/Comisión, antes citada, apartado 36; de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea, C-104/97 P, Rec. p. I-6983, apartado 76, y de 6 de julio de 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, Rec. p. I-5461, apartado 21*). Las normas esenciales de la materia de que se trata deben adoptarse en la normativa de base y no pueden ser objeto de delegación (*véanse, en ese sentido, las sentencias de 13 de julio de 1995, Parlamento/Comisión, C-156/93, Rec. p. I-2019, apartado 18; Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 23; de 11 de noviembre de 1999, Söhl & Söhlke, C-48/98, Rec. p. I-7877, apartado 34, y de 6 de mayo de 2008, Parlamento/Consejo, C-133/06, Rec. p. I-3189, apartado 45*)”.
- Ap. 66 “De ello se desprende que las medidas de ejecución no pueden ni modificar elementos esenciales de una normativa de base ni completar ésta mediante nuevos elementos esenciales”
- Ap. 67 “La cuestión de qué elementos de una materia deben

	<p>calificarse de esenciales no depende, a diferencia de lo que sostienen el Consejo y la Comisión, únicamente de la apreciación del legislador de la Unión, sino que debe basarse en elementos objetivos que puedan ser objeto de control jurisdiccional”</p>
<p>Habilitación por acto de base</p>	<p>Köster (C-25/70) aps. 6 y 7: “las disposiciones de ejecución de los Reglamentos de base pueden ser aprobadas según un procedimiento diferente al del artículo 43, bien por el propio Consejo, bien por la Comisión en virtud de una habilitación de acuerdo con el artículo 155” ... “que la Comisión pudo, pues, estar válidamente habilitada por el Reglamento nº 19 para adoptar las medidas de aplicación”</p> <p>International Fruit Company v. Commission (C-41 to 44/70), aps. 64 y 65, “conforme a los objetivos generales del Tratado, las medidas de salvaguarda admitidas en los Reglamentos nos 2513/69 y 2514/69 sólo pueden adoptarse cuando sean estrictamente necesarias para el mantenimiento de los objetivos del artículo 39 del Tratado y cuando afecten en la menor medida posible al funcionamiento del mercado común... que de ello se deduce que, si la Comisión podía adoptar medidas de salvaguarda” (<i>medidas de salvaguardia</i>).</p> <p>Westzucker GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker Asunto C-57/72, se reconocía que cabía atribuir a la Comisión una importante libertad de apreciación, “que excluya todo automatismo y se ha de ejercer teniendo en cuenta los objetivos de política económica fijados por un Reglamento de base (como indica también esta sentencia, la Comisión está autorizada para ejercer las competencias necesarias para garantizar el funcionamiento de un régimen determinado)”.</p> <p>Kurt A. Becher contra Hauptzollamt Emden (C-154/73) aps 7 y 8 “It is within the Commission's legal powers when enacting detailed rules for the implementation of a system such as that of compensatory amounts laid down by Regulation No 974/71, to have regard to certain</p>

imperative requirements of an administrative nature and, in particular, to take care that the measures taken are not subject to minimal modifications occurring with excessive frequency... It must therefore be concluded that the Commission, in fixing the compensatory amount in dispute, **did not overstep the limits** laid down for its activity in this field by the provisions of Regulation No 974/71”

Rey Soda (C-23/75) ap. 10: “del sistema del Tratado en el que debe reubicarse así como de las exigencias de la práctica se desprende que el concepto de ejecución debe ser interpretado de **manera amplia**” (PAC)

Eridania (C-230/78), ap. 13: “La facultad que atribuye el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento n° 3331/74 se coloca pues en el ámbito de un objetivo reconocido por el Reglamento de base; encuentra sus propios límites en las exigencias que tal objetivo supone”

Pardini (C-808/79), ap. 16: “...el Consejo ha atribuido a la Comisión una amplia facultad... Si la norma controvertida resulta necesaria para garantizar un control eficaz (de los certificados de importación), no procede pues suponer que la Comisión haya sobrepasado sus competencias al adoptarla.”

Zuckerfabrik Franken, C-121/83, ap. 13¹⁴⁵³: la Comisión puede «adoptar todas las normas de desarrollo necesarias o útiles para la ejecución de la normativa de base, **siempre que no sean contrarias a ésta ni a la normativa de desarrollo del Consejo**

Walter Rau Lebensmittelwerke y otros contra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Asuntos acumulados 133 a 136/85) aps. 22 y 23 “el órgano jurisdiccional remitente pretende saber si la

¹⁴⁵³ No traducida, “... pour ce qui est de la compétence de la Commission, celle-ci est autorisée à adopter toutes les mesures d'application nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre de la réglementation de base, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à celle-ci ou à la réglementation d'application du Conseil”.

Decisión de 25 de febrero de 1985 queda cubierta por la autorización conferida a la Comisión por el artículo 4 del ya citado Reglamento nº 1079/77 del Consejo... Debe observarse que, a tenor del apartado 2 del artículo 4 de dicho Reglamento, la Comisión está autorizada para tomar medidas relativas a la ampliación de los mercados de productos lácteos en el interior de la Comunidad así como a la búsqueda de nuevos mercados”

Central-Import Münster GmbH & Co. KG contra Hauptzollamt Münster (C-291/86), ap. 13 “procede recordar que las disposiciones para la aplicación de los reglamentos de base pueden ser adoptadas, bien por el propio Consejo, bien por la Comisión en virtud de una delegación con arreglo al artículo 155 (véase sentencia de 17 de diciembre de 1970, Köster, 25/70, Rec. 1970, p. 1161). Para que semejante delegación resulte válida, **habrá de ser suficientemente precisa**, en el sentido de que el Consejo deberá indicar claramente los límites de la competencia atribuida a la Comisión. Por consiguiente, será preciso examinar si en el caso de autos los artículos 1 y 2 del Reglamento nº 521/77, interpretados en relación con el artículo 14 del Reglamento nº 516/77, han delimitado suficientemente la competencia atribuida a la Comisión”.

Reino de España v. Comisión (asuntos acumulados 6/88 y 7/88). ap. 14 “debe respetar los elementos esenciales de la materia que hayan sido establecidos por el Reglamento de base”

Knoeckel, Schmidt & Cie, Papierfabriken Ag Contra Hauptzollamt Landau (C-13/88) “Para determinar el alcance de las competencias que el Consejo ha atribuido de este modo a la Comisión, es preciso **interpretar de manera amplia el concepto de ejecución**, al que se refiere el artículo 155 del Tratado (véase sentencia de 30 de octubre de 1975, Rey Soda, 23/75, Rec. 1975, p. 1279), de modo que la Comisión está autorizada a adoptar todas las medidas necesarias o útiles para la

aplicación de la normativa de base, siempre que aquéllas no sean contrarias a ésta o a la normativa de aplicación del Consejo (véase sentencia de 15 de mayo de 1984, Zuckerfabrik Franken, 121/83, Rec. 1984, p. 2039)”

Alemania v. Comisión (C-240/90), ap. 38 “procede añadir que la inclusión de la **facultad sancionadora** en las competencias de ejecución ya ha sido admitido por este Tribunal de Justicia en la citada sentencia Köster” ... (ap. 41) De la citada sentencia Köster se deduce que, cuando el Consejo ha fijado en su Reglamento de base las normas esenciales de la materia regulada, puede delegar a la Comisión la facultad general de adoptar las modalidades de aplicación, **sin que deba precisar los elementos esenciales** de las competencias delegadas y que, para ello, una **disposición redactada en términos generales proporciona una base de habilitación suficiente**... (ap. 42) “Este **principio** no puede quedar puesto en entredicho por la Decisión 87/373 del Consejo, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión”

¡¡ Excepción ¡! Habilitación sin acto de base ... una ayuda financiera a Bangladesh otorgada por los Estados miembros “reunidos en el seno del Consejo” Parlamento v. Comisión/Consejo (C-181/91 y C-248/91) aps. 19 y 20 “En segundo lugar, el Parlamento observa que, según la descripción del acto, la ayuda especial debía ser gestionada por la Comisión. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el cuarto guión del artículo 155 del Tratado, sólo puede atribuirse una competencia de ejecución a la Comisión mediante una decisión del Consejo... Tampoco puede acogerse esta alegación. En efecto, el cuarto guión del artículo 155 del Tratado no impide a los Estados miembros confiar a la Comisión el cometido de velar por la coordinación de una acción conjunta que hayan emprendido en virtud de un acto de sus representantes reunidos en el seno del Consejo”

Francia v. Comisión (Asunto C-303/90), ap. 30 “el artículo 155 del Tratado confiere a la Comisión la facultad de formular recomendaciones y de emitir dictámenes que, según el artículo 189 del Tratado, no son vinculantes. De ello se deduce que la Comisión no puede ampararse en el artículo 155 para arrogarse la facultad de adoptar un acto que imponga a los Estados miembros obligaciones que exceden lo previsto por el apartado 1 del artículo 23 del Reglamento n° 4253/88” y ap. 33 “la Comisión no puede ampararse en las disposiciones relativas a la «cooperación» para arrogarse la competencia de adoptar modalidades de control que añadan obligaciones suplementarias a las ya impuestas a los Estados miembros por el apartado 1 de este mismo artículo”

Cuando los EEMM no pueden asegurar una ejecución uniforme ... Asunto C-359/92, ap. 36 “La intervención de las autoridades comunitarias está justificada por el hecho de que, utilizando los propios términos de la letra d) de dicho artículo, «se tratara de un riesgo al que sólo pudiera hacerse frente de manera apropiada adoptando medidas adecuadas aplicables en el ámbito comunitario, a fin de garantizar la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores y el buen funcionamiento del mercado común»”.

Grecia v. Comisión (Asunto C-385/92) ap. 14 “al no estar fundados cuando se dirigen contra el Reglamento de base, tampoco pueden estarlo cuando se invocan contra el Reglamento de aplicación”.

Atlanta/Comunidad Europea (C- 104/97) ap. 76 “procede declarar que el Consejo **definió de una manera suficientemente precisa el concepto controvertido**, por lo que pudo válidamente delegar en la Comisión la competencia necesaria para garantizar la ejecución de las normas así establecidas, tal como le autoriza el artículo 145 del Tratado CE (actualmente artículo 202 CE).”

Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C- 356/97, apartado 21 “Si, a efectos de la aplicación de los artículos 145 y 155 del Tratado, la jurisprudencia efectúa una distinción entre las normas de carácter esencial, cuya competencia corresponde exclusivamente al Consejo y aquellas que, por ser solamente de ejecución, pueden ser objeto de delegación en la Comisión, únicamente deben ser calificadas de normas esenciales las disposiciones destinadas a traducir las orientaciones fundamentales de la política comunitaria”

Parlamento/Consejo, C- 93/00, Rec. p. I- 10119, apartado 39 (“es preciso recordar que, conforme al artículo 7 CE, apartado 1, párrafo segundo, las instituciones de la Comunidad **sólo pueden actuar dentro de los límites de las competencias que les atribuye el Tratado**”), y de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión, C- 110/03, Rec. p. I- 2801, apartado 57 (idéntica redacción).

Comisión v. Jégo-Quéré C-263/02, ap. 43 “los artículos 3, letra d), y 5 del Reglamento n° 1162/2001...están dirigidos en **términos abstractos a categorías de personas indeterminadas y se aplican a situaciones objetivamente determinadas**. En consecuencia, dichos artículos son, por naturaleza, de **alcance general**”

Alliance for Natural Health y otros (C-154 y 155/04) ap. 90 “es necesario destacar que, cuando el legislador comunitario tenga la intención de delegar su facultad de revisar algunos aspectos del acto legislativo controvertido, le incumbe garantizar que dicha facultad esté **netamente delimitada ...**”

Parlamento v. Comisión (C-403/05) aps. 66 a 68 “un proyecto de refuerzo institucional, para poder beneficiarse de la cooperación económica, debe **guardar un vínculo directo con su objetivo** de reforzar la inversión y el desarrollo...”

Práctica constante	<p>Köster (C-25/70) ap. 6: “Considerando que tanto el sistema legislativo del Tratado, reflejado en particular en el último guión del artículo 155, como la práctica constante de las Instituciones comunitarias establecen, de acuerdo con las concepciones jurídicas aceptadas en todos los Estados miembros, una distinción entre las medidas que se basan directamente en el mismo Tratado y el Derecho derivado, destinado a garantizar la ejecución de las mismas;”</p> <p>Rey Soda (C-23/75) ap. 10: “del sistema del Tratado en el que debe reubicarse así como de las exigencias de la práctica se desprende que el concepto de ejecución debe ser interpretado de manera amplia” (PAC)</p> <p>Países Bajos v. Comisión (C-478/93), aps. 30 y 31 “Según jurisprudencia reiterada, de la estructura del Tratado, en la que debe colocarse el artículo 155, así como de las exigencias de la práctica, resulta que el concepto de ejecución debe interpretarse en sentido amplio. Por ser la Comisión la única Institución capaz de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrarios y de actuar con la urgencia que requiera la situación, el Consejo puede verse llevado a concederle amplias facultades en este ámbito. Por consiguiente, los límites de estas facultades deben apreciarse especialmente en función de los objetivos generales esenciales de la organización del mercado (<i>véase la sentencia de 29 de junio de 1989, Vreugdenhil y otros, 22/88, Rec. p. 2049, apartado 16, y jurisprudencia citada</i>)” ... (ap. 32) De lo que precede se desprende que la redacción del artículo 20 del Reglamento del Consejo no prohíbe a la Comisión adoptar las normas de desarrollo que, aunque no estén contempladas expresamente por esta disposición, requiera el buen funcionamiento del régimen de importación”</p> <p>República Italiana v. Comisión (C-285/94), ap. 22 “En relación con el ejercicio de competencias que el Consejo atribuye a la Comisión para</p>
-------------------------------	---

la ejecución de las normas por él establecidas, de la estructura del Tratado, en la que debe colocarse el artículo 155, así como de las **exigencias de la práctica**, resulta que el concepto de ejecución debe interpretarse en sentido amplio. En particular, **por ser la Comisión la única Institución capaz de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrarios** y de actuar con la urgencia que requiera la situación, el Consejo puede verse llevado a concederle amplias facultades en este ámbito que también se aplican, hasta cierto punto, a la comprobación de los datos de base y cuyos límites deben apreciarse especialmente en función de los objetivos generales esenciales de la organización del mercado”

Portugal v. Comisión (C-159/96), aps. 40 y 41 “Cuando el artículo 145 del Tratado dispone que «el Consejo [...] atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca», del sistema del Tratado en el que se inscribe, así como de las exigencias de la práctica, se desprende que el concepto de ejecución debe interpretarse en sentido amplio (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de octubre de 1975, Rey Soda, 23/75, Rec. p. 1279, apartado 10)”.

Parlamento/Consejo (C- 133/06) ap. 60 “tampoco puede invocarse válidamente la existencia de una práctica anterior consistente en establecer bases jurídicas derivadas. En efecto, aunque resultara probada, tal práctica no puede modificar las normas del Tratado y no puede por tanto, crear un precedente que vincule a las instituciones (véanse, en este sentido, las sentencias Reino Unido/Consejo, antes citada, apartado 24, y de 9 de noviembre de 1995, Alemania/Consejo, C- 426/93, Rec. p. I- 3723, apartado 21)”

Equilibrio institucional¹⁴⁵⁴	<p>Köster (C-25/70) ap. 9: “por ello, sin desvirtuar la estructura comunitaria y el equilibrio institucional, el mecanismo del Comité de gestión permite al Consejo atribuir a la Comisión amplias facultades de ejecución, sin perjuicio del derecho de avocar en su caso la decisión”</p> <p>Rey Soda (C-23/75) ap. 9: “dado que el artículo 155 del Tratado tiene por objeto preservar el equilibrio entre las potestades del Consejo y de la Comisión, las competencias conferidas a la Comisión por el apartado 2 del artículo 37 deben ser interpretadas de forma estricta”.</p> <p>Parlamento v. Comisión (C-156/93), aps. 12 y 13 “el derecho a ser consultado en virtud de una disposición del Tratado constituye una prerrogativa del Parlamento ... en la medida en que critica el hecho de que, al adoptar el Reglamento impugnado, la Comisión rebasó las facultades que le confería el Reglamento de base, el recurso tiene por objeto demostrar una violación de las prerrogativas del Parlamento derivada de la incompetencia de la Comisión para modificar dicho Reglamento de base o de la desviación de poder en la que incurrió¹⁴⁵⁵” ... y ap. 18 “No obstante, un Reglamento de ejecución, como el Reglamento impugnado, adoptado sin consulta al Parlamento, debe respetar los elementos esenciales de la materia fijados en el Reglamento de base tras consultar al mismo Parlamento”</p> <p>...</p> <p>Comisión v. Consejo (C-16/88), ap. 16 “la competencia que la Comisión tiene para ejecutar el presupuesto no puede modificar el reparto de competencias que se desprende de las diversas disposiciones del Tratado que autorizan al Consejo y a la Comisión a adoptar actos de alcance general o de alcance individual en sectores</p>
--	--

¹⁴⁵⁴Ver Parlamento v. Consejo C-133/06 ap. 44 “a tenor del artículo 7 CE, apartado 1, párrafo segundo, cada institución actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado (véase la sentencia de 23 de octubre de 2007, C-403/05, Parlamento/Comisión, Rec. p. I-0000, apartado 49 y la jurisprudencia que se cita). “cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás” (sentencia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, C-70/88, Rec. p. I-2041, apartado 22)

¹⁴⁵⁵ Algo que el Parlamento no pudo demostrar, desestimándose el recurso ... ap 22 “Contrariamente a lo que mantiene el Parlamento, las disposiciones impugnadas no rebasan el marco de la ejecución de los principios definidos por el Reglamento de base adoptado previa consulta al Parlamento”.

determinados, tales como el artículo 43, que se discute en el caso de autos, y las disposiciones institucionales de los artículos 145, tercer guión, y 155”

Parlamento v. Consejo (C- 303/94), ap. 23 “No obstante, una Directiva de ejecución, como la Directiva impugnada, adoptada sin consultar al Parlamento, debe respetar las disposiciones adoptadas en la Directiva de base tras consultar al mismo Parlamento”¹⁴⁵⁶

Parlamento v. Consejo (C-417/93) ap. 26 “en este caso, el equilibrio global de las competencias respectivamente reconocidas a la Comisión y al Consejo no resulta afectado de manera decisiva por la elección entre los dos tipos de Comité mencionados (procedimiento II.b o procedimiento III.a), por lo que la modificación efectuada en la propuesta de la Comisión no tiene carácter sustancial. Así pues, tampoco era indispensable una nueva consulta al Parlamento sobre este punto”

Parlamento v. Consejo (C-65/93), aps. 21 y 23 “procede recordar que la consulta al Parlamento en debida forma en los casos previstos por el Tratado constituye una formalidad sustancial cuyo incumplimiento implica la nulidad del acto afectado. En efecto, la participación efectiva del Parlamento en el proceso legislativo de la Comunidad, con arreglo a los procedimientos previstos por el Tratado, representa un elemento esencial del equilibrio institucional que pretende establecer el Tratado...(véanse las sentencias de 29 de octubre de 1980, «Isoglucosa», Roquette frères/Consejo, 138/79, Rec. p. 3333, apartado 33, y Maizena/Consejo, 139/79, Rec. p. 3393, apartado 34)... No obstante, en el marco del diálogo interinstitucional, en el que se basa, en particular, el procedimiento de consulta, el Tribunal de Justicia ha

¹⁴⁵⁶ En esta ocasión, el Tribunal sí aceptó los argumentos del Parlamento “En estas circunstancias, el Parlamento tiene razones para afirmar que la Directiva impugnada modificó, sin utilizar el procedimiento legislativo exigido por el Tratado, que implica la consulta a dicha Institución, el alcance de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por la Directiva de base. En consecuencia, procede anular el acto impugnado.”

	<p>declarado que prevalecen los mismos deberes recíprocos de leal cooperación que regulan las relaciones entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias (véase la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Grecia/Consejo, 204/86, Rec. p. 5323, apartado 16)”.</p> <p>Asunción de competencias de ejecución por el Consejo ... Comisión contra Consejo (C-257/01), aps. 50 y 51 “A este respecto, como el Tribunal de Justicia ha declarado en su sentencia de 24 de octubre de 1989, Comisión/Consejo (16/88, Rec. p. 3457), apartado 10, con posterioridad a las modificaciones que el Acta Única Europea introdujo en el artículo 145 del Tratado CE (actualmente artículo 202 CE), el Consejo sólo podrá reservarse el ejercicio directo de las competencias de ejecución en casos específicos, decisión que deberá motivar pormenorizadamente...Esto significa que el Consejo debe justificar de manera suficiente, en función de la naturaleza y del contenido del acto de base que se deba aplicar o modificar, una excepción a la regla según la cual, en el sistema del Tratado, cuando procede adoptar medidas de ejecución de un acto de base a nivel comunitario, el ejercicio de esta competencia incumbe normalmente a la Comisión”.</p> <p>Hungría v. Comisión (T-240/10), ap. 86 “hay que indicar que el procedimiento de reglamentación regula, de conformidad con el artículo 202 CE, tercer guión, una competencia de ejecución atribuida a la Comisión por el Consejo en el acto de base que éste establece. De este modo, la Comisión participa del equilibrio institucional en el seno de la Unión, en particular entre las atribuciones del Consejo y del Parlamento, por una parte, y de la Comisión, por otra. Así pues, la infracción de este procedimiento por la Comisión puede afectar al equilibrio institucional de la Unión”</p>
<p>Control por el Legislador</p>	<p>Köster (C-25/70) ap. 6: “el mecanismo del Comité de gestión permite al Consejo atribuir a la Comisión amplias facultades de ejecución, sin</p>

perjuicio del derecho de avocar en su caso la decisión”

Schouten BV contre Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (35/78), ap. 50 “...**la falta de dictamen del Comité en nada afecta a la validez de las medidas adoptadas por la Comisión**” (ratificada por Sentencia 5 abril 1979, Asunto 95/78, Dulciora SpA contre Amministrazione delle finanze dello Statu)

Italia v. Consejo (C-166/78), aps. 5 y 6 “El Consejo ha opuesto al recurso una **causa de inadmisión basada en el voto positivo y sin reservas emitido por Italia** cuando el Consejo adoptó los Reglamentos de que se trata, igual que por el representante italiano en el Comité de gestión de los cereales al examinarse las medidas de aplicación...No puede estimarse esta causa de inadmisión. El párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE reconoce a todo Estado miembro el derecho a impugnar, mediante un recurso de anulación, la legalidad de cualquier Reglamento del Consejo, **sin que el ejercicio de este derecho esté condicionado por las posturas mantenidas por los representantes de los Estados que integran el Consejo**, al adoptarse el Reglamento de que se trate”

España v. Comisión (C-128/86) ap. 25 “Sin embargo, este vicio de forma no puede conducir a la anulación de los dos Reglamentos impugnados. Según el párrafo 1 del artículo 173 del Tratado, sólo se puede declarar la ilegalidad del acto en cuestión cuando existan vicios «sustancia- les» de forma. En el presente caso, no se puede considerar que la referencia incorrecta al dictamen del Comité de gestión sea un vicio sustancial de forma. En efecto, de los antecedentes que obran en el expediente se desprende que el Comité había sido regularmente convocado, pero que no pudo formular un dictamen. Ahora bien, según el artículo 67 del Reglamento de base sólo un dictamen del Comité de gestión que no dé su conformidad a los proyectos de medidas propuestas por la Comisión puede acarrear consecuencias jurídicas, en

	<p>particular que las medidas en cuestión sean elevadas para decisión al Consejo. En los casos como éste, en que el Comité de gestión no emite dictamen, la Comisión tiene entera libertad para adoptar las medidas bajo su propia responsabilidad. Por consiguiente, la falta de dictamen del Comité de gestión no puede afectar a la legalidad de las medidas así adoptadas".</p>
<p>Control jurisdiccional</p>	<p>Köster (C-25/70) ap. 12: "el ejercicio por parte del Consejo de su derecho de avocación no limita en absoluto la competencia del Tribunal de Justicia."</p> <p>Balkan-Import Export GmbH contra Hauptzollamt Berlin-Packhof (C-55/75), aps. 7 y 8 "El demandante estimaba que la Comisión había valorado incorrectamente dichos montantes, a lo que el Tribunal respondió que "tratándose de la evaluación de una situación económica compleja, la comisión y el comité de gestión gozan, a este respecto, de un amplio poder de valoración", y, por lo tanto, "al controlar la legalidad del ejercicio de tal competencia, el juez debe limitarse a examinar que no esté sujeto a un error manifiesto o de desviación de poder o si esta autoridad no ha sobrepasado manifiestamente los límites de su poder de valoración o apreciación"</p> <p>Alemania v. Comisión (C-278/84), ap. 13 "la apreciación de la urgencia o incluso de la extrema urgencia en un caso determinado corresponde al presidente del Comité de Gestión en cuestión. Dado el carácter de tal apreciación, que por lo general se realiza en plazos muy breves, el Tribunal de Justicia sólo podría censurar la decisión tomada por el presidente en caso de error manifiesto o de desviación de poder"</p> <p>Conorzio Cooperative d'Abruzzo v. Comisión (Asunto 15/85) ap. 8 "Es importante subrayar de entrada que un error consistente en adoptar un proyecto diferente del que superó las diversas etapas del</p>

procedimiento preparatorio no puede viciar el acto adoptado más que en la medida en que haya implicado irregularidades objetivas”.

Walter Rau Lebensmittelwerke y otros contra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Asuntos acumulados 133 a 136/85) ap. 11 “ninguna disposición de Derecho comunitario se opone a que se interponga un recurso **ante un órgano jurisdiccional nacional**, contra un acto ejecutivo de una decisión de una institución comunitaria, cuando se reúnan los requisitos exigidos por el Derecho nacional. Con ocasión de un recurso de este tipo, dado que la solución del litigio depende de la validez de dicha decisión, el juez nacional puede plantear una **cuestión prejudicial** al Tribunal de Justicia, sin que deba investigarse si el demandante en el asunto principal tiene o no la posibilidad de impugnar directamente la decisión ante el Tribunal de Justicia”

Foto-Frost contra Hauptzollamt Lübeck-Ost (314/85), ap. 20 (y resumen) “los órganos **jurisdiccionales nacionales** sean o no susceptibles sus decisiones de recurso jurisdiccional de Derecho interno, **no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de los actos de las instituciones comunitarias**. Esta solución viene impuesta, en primer lugar, por la exigencia de uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario. Las divergencias entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en cuanto a la validez de los actos comunitarios podrían, en efecto, comprometer la unidad misma del ordenamiento jurídico comunitario y perjudicar la exigencia fundamental de seguridad jurídica. Se impone, en segundo lugar, por la necesaria coherencia del sistema de protección jurisdiccional establecido por el Tratado”

AGBP v. ONIC (C-167/88), ap. 29 “Hay que recordar que, tratándose de la evolución de una situación económica compleja, la Comisión disfruta, al respecto, de amplias facultades discrecionales y que este

Tribunal de Justicia, al controlar si fue conforme a Derecho el ejercicio de tales facultades, **debe limitarse a examinar si el acto cuya validez se discute no ha incurrido en manifiesto error de apreciación** (véase la sentencia de 25 de enero de 1979, Racke, 98/78, Rec. 1979, p. 69)”.

Parlamento Europeo v. Comisión (Asunto C-156/93), ap. 31 “Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 20 de junio de 1991, Cargill/Comisión, C-248/89, Rec. p. I-2987, apartado 26), la **desviación de poder** se define como la adopción por una Institución comunitaria de un acto con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso”

Francia e Irlanda v. Comisión (Asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93) ap. 31 “al controlar la legalidad del ejercicio de tal competencia, el Juez debe limitarse a examinar si adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si dicha Institución ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación”

Gran Bretaña v. Consejo (C-84/94), ap. 69 “Procede recordar que, según la jurisprudencia (véase, en particular, la sentencia de 13 de julio de 1995, Parlamento/Comisión, C-156/93, Rec. p. I-2019, apartado 31) constituye una **desviación de poder** la adopción por una Institución comunitaria de un acto con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso”

Francia v. Comisión (C-267/94), aps. 76 y 77 (**desviación de poder**) “Caracterizada como la utilización de las facultades atribuidas a un órgano, o a una administración en general, para una finalidad distinta

	<p>de aquella que ha sido fijada por la norma, la desviación de poder en que hubiera incurrido la Comisión, al dar nueva redacción a la Nota complementaria, se habrá producido si ha aprobado el Reglamento con un fin (incluso legítimo) diferente de aquel que teóricamente debiera justificarlo...Existe desviación de poder cuando, bajo la cobertura de una medida interpretativa, se está procediendo a la modificación subrepticia de la nomenclatura combinada, y este procedimiento normativo se adopta con el fin de eludir o hacer inoperante la intervención de otros órganos o instituciones comunitarios.</p> <p>Italia v. Comisión (C-285/94) ap. 52 “Un acto de una Institución comunitaria está viciado de desviación de poder cuando haya sido adoptado con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso”</p> <p>Alliance for Natural Health y otros (C-154 y 155/04) ap. 90 “es necesario destacar que, cuando el legislador comunitario tenga la intención de delegar su facultad de revisar algunos aspectos del acto legislativo controvertido, le incumbe garantizar que dicha facultad esté netamente delimitada y que el uso que se haga de ella pueda ser objeto de un control riguroso a la luz de los criterios objetivos que él mismo fije (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad, 9/56, Rec. pp. 9 y ss., especialmente pp. 43 y 44)”</p>
<p>Principio de proporcionalidad</p>	<p>Comisión v. Alemania (C-116/82), aps. 21 y 23: “Es oportuno recordar que el principio de proporcionalidad, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, exige que las medidas impuestas por los actos de las instituciones comunitarias sean las adecuadas para alcanzar el objetivo propuesto y no sobrepasen los límites de lo que fuere</p>

necesario a tal efecto... esta restricción es necesaria para alcanzar el mismo objetivo, no ha sobrepasado el margen discrecional que le atribuye la autorización discutida”

Walter Rau Lebensmittelwerke (Asuntos acumulados C-279, 280, 285 Y 286/84), ap. 34: “De acuerdo con una jurisprudencia constante, para determinar si una disposición de Derecho comunitario está de acuerdo con el principio de proporcionalidad, es necesario verificar si los medios que pone en práctica son aptos para la realización del objetivo pretendido y si no van más allá de lo que es necesario para lograrlo”.

Man (Sugar) v. IBAP (C-181/84), ap. 20 “It should be noted that, as the Court held in its judgments of 20 February 1979 (Case 122/78, Buitoni v FORMA, [1979] ECR 677) and of 23 February 1983 (Case 66/82, Fromançais SA v FORMA, [1983] ECR 395), in order to establish whether a provision of Community law is in conformity with the **principle of proportionality** it is necessary to ascertain whether the **means which it employs are appropriate and necessary to attain the objective sought**. Where Community legislation makes a distinction between a primary obligation, compliance with which is necessary in order to attain the objective sought, and a secondary obligation, essentially of an administrative nature, it cannot, without breaching the principle of proportionality, penalize failure to comply with the secondary obligation as severely as failure to comply with the primary obligation”.

Francia e Irlanda v. Comisión (Asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93) ap. 21 “esta habilitación se vería privada de la esencia de su efecto útil en la persecución del objetivo consistente en evitar una caída en espiral de los precios de mercado. Esta conclusión se ve confirmada tanto más cuanto que, como se demostrará al examinar el motivo basado en la violación del **principio de proporcionalidad**, la Comisión podía estimar, sin cometer un error manifiesto de

	<p>apreciación, que no había ninguna medida menos restrictiva para evitar dicha caída en espiral de los precios del mercado”¹⁴⁵⁷</p> <p>Alemania v. Consejo (C-359/92) aps. 44 “Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (véase en particular la sentencia de 28 de junio de 1990, Hoche, C-174/89, Rec. p. I-2681, apartado 19), el principio de proporcionalidad exige que los actos de las Instituciones comunitarias sean aptos para conseguir el objetivo perseguido y no excedan los límites de lo que sea necesario para alcanzarlo. ... ap. 45 “Las competencias que se otorgan a la Comisión en el artículo 9 de la Directiva son aptas para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva, es decir, garantizar un elevado nivel de protección de la salud y de la seguridad de los consumidores, eliminando al mismo tiempo los obstáculos y las distorsiones de la competencia resultantes de las medidas nacionales divergentes en materia de los productos de consumo. Las dificultades que pudiera ocasionar, en su caso, la determinación individualizada de las medidas apropiadas no pueden conducir a una conclusión en sentido contrario. ...” ap. 46 “Dichas facultades no son excesivas a la vista de los objetivos perseguidos. En efecto, al contrario de lo que sostiene el Gobierno alemán, el procedimiento por incumplimiento, previsto en el artículo 169 del Tratado, no permite alcanzar los resultados mencionados en el artículo 9 de la Directiva”.</p>
<p>Obligación de motivación</p>	<p>AGPB v. ONICS (C-167/88) ap. 34 “según una jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia, confirmada en especial por la sentencia de 22 de enero de 1986 (Eridania, 250/84, Rec. 1986, p. 117), la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado, debe ser la</p>

¹⁴⁵⁷ Misma sentencia ap. 30 “Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 5 de octubre de 1994, Crispolti y otros, asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartado 41), el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las Instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.”

adecuada a la naturaleza del acto de que se trata. Debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria que haya dictado el acto impugnado, de forma que los interesados puedan conocer las justificaciones de la medida tomada y el Tribunal de Justicia ejercer su control. Sin embargo no se puede pretender que la motivación de los Reglamentos especifique los diferentes elementos de hecho y de Derecho, a veces muy numerosos y complejos, que son objeto de los Reglamentos, siempre que éstos se enmarquen en el sistema de conjunto del que forman parte”

Francia e Irlanda v. Comisión (Asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93) aps. 71 y 73 “Según el Gobierno irlandés, el Reglamento controvertido está insuficientemente motivado...por lo que se refiere al Reglamento n° 685/93, procede declarar que los considerandos muestran claramente las razones que han llevado a la Comisión a adoptar la medida controvertida”.¹⁴⁵⁸ (dentro de existencia de vicios sustanciales de forma)

Grecia v. Comisión (C-353/92) ap. 19 “Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado CEE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate. Ha de reflejar clara e inequívocamente el razonamiento de la Institución de la que emane el acto impugnado, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control. De esa jurisprudencia se desprende asimismo que no se puede exigir que la motivación de un acto especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, cuando dicho acto se inscriba en el marco sistemático del conjunto del que forme parte (véase la sentencia de 13 de octubre de 1992, Portugal y España/Consejo, asuntos acumulados C-63/90 y C-67/90, Rec. p. 1-

¹⁴⁵⁸ Misma Sentencia ap. 72 “Según jurisprudencia reiterada (véase, en particular, la sentencia de 9 de noviembre de 1995, Atlanta, C-466/93, Rec. p. 1-3799, apartado 16) la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado debe ser adecuada a la naturaleza del acto de que se trate. Deberá mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control.”

	<p>5073, apartado 16). Ver en el mismo sentido Países Bajos v. Comisión (C-478/93), ap. 49</p> <p>Italia v. Comisión (C-285/94) ap. 48 “Es jurisprudencia reiterada que la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado ha de reflejar clara e inequívocamente el razonamiento de la Institución de la que emane el acto impugnado, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control. Sin embargo, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de una decisión cumple las exigencias del artículo 190 del Tratado debe apreciarse no sólo en relación con su tenor literal, sino también con su contexto así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencias Países Bajos/Comisión, antes citada, apartados 48 y 49, y de 15 de abril de 1997, Irish Farmers Association y otros, C-22/94, Rec. p. I-1809, apartado 39)”</p>
<p>Sectores o políticas comunitarias</p>	<p>Rey Soda (C-23/75) ap. 11: “por ser sólo la Comisión quien está en condiciones de efectuar un seguimiento constante y atento de la evolución de los mercados agrícolas y de actuar con la urgencia que la situación exige, el Consejo puede verse inducido, en el ámbito de la Política Agrícola Común, a conferir a la Comisión amplias potestades de apreciación y de actuación”</p> <p>Stölting (C-138/78), aps. 6 y 7: “que, aunque la manifiesta falta de adecuación de una medida al objetivo que pretende alcanzar la Institución competente puede afectar a su legalidad, es preciso, no obstante, reconocer al Consejo, en esta materia, una facultad discrecional que corresponde a las responsabilidades políticas que le imponen los artículos 40 y 43 ... dado que el Reglamento n° 1822/77 constituye indiscutiblemente una medida de ejecución del citado Reglamento n° 1079/77, de todo lo anterior se deduce que debe</p>

llegarse a la misma conclusión por lo que a aquél respecta”

Walter Rau Lebensmittelwerke (Asuntos acumulados C-279, 280, 285 Y 286/84), ap. 34: “si bien la manifiesta inadecuación de una medida en relación con el objetivo que la institución competente se propone lograr puede afectar a su legalidad, debe reconocerse sin embargo **una amplia facultad discrecional a las instituciones comunitarias en materia de política agrícola común**, dadas las responsabilidades que les atribuye el Tratado”

Vandemoortele (C-27/85), ap. 14: “Dado que la Comisión es la única que puede hacer un seguimiento constante y atento de la evolución de los mercados agrícolas y que puede actuar con la urgencia que requiere la situación, el Consejo puede verse llevado, en este ámbito, a otorgarle amplios poderes discrecionales y de acción”.

Walter Rau Lebensmittelwerke y otros contra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Asuntos acumulados 133 a 136/85) ap. 31 “hay que señalar que el Tribunal de Justicia ha reconocido, en su sentencia de 30 de octubre de 1975 (Rey Soda, 23/75, Rec. 1975, p. 1279), que las competencias ejecutivas que el Consejo tiene derecho a conceder a la Comisión pueden conllevar, en el ámbito de la política agrícola común, amplias facultades de apreciación y de acción”

Si bien ...no siempre en sentido amplio ... Reino Unido v. Comisión (C-61/86), ap. 7 “... es necesario observar que los términos utilizados **no son del todo claros acerca del alcance de las competencias atribuidas a la Comisión**...Por lo tanto, al no revelar claramente el texto la intención de conferir a la Comisión una amplia facultad de apreciación para determinar los animales que deben ser objeto del "claw-back", para deducir el sentido y el alcance del mismo, **es indispensable basarse en los objetivos fundamentales** a los que apunta cualquier organización común de mercado, teniendo en cuenta

las exigencias y las obligaciones específicas de la concreta organización de que se trate”. Y el ap. 15 ...” **A falta de intención** en contra que se desprenda claramente del texto o de las consideraciones que lo justificaron, el citado apartado 3 del artículo 9 **no puede**, pues, **interpretarse en sentido amplio”**

Irlanda v. Comisión (C-325/85), aps. 16 a 19 “En una situación en que el Consejo se haya abstenido de dictar las medidas de conservación necesarias para preservar los recursos pesqueros, tales medidas, que obedecen a necesidades urgentes, pueden resultar de un procedimiento de cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, a fin de que la Comunidad continúe en condiciones de hacer frente a sus responsabilidades. **A falta de tal cooperación, a las propuestas unilateralmente adoptadas por la Comisión**, relativas a las cuotas de pesca que hayan de asignarse a un Estado miembro, no se les puede reconocer el carácter de normas comunitarias en el sentido del artículo 3 del Reglamento nº 729/70 del Consejo, sobre la financiación de la política agrícola común, normas cuyo incumplimiento pueda justificar la negativa de la Comisión a que se financien con cargo al FEOGA, en concepto de medidas de intervención, los gastos realizados por dicho Estado miembro y que se refieran a capturas obtenidas rebasando las mencionadas cuotas”.

Vreugdenhil y Kolk (C-22/88), aps 16 y 17: “sólo cabe reconocer tal interpretación amplia de las facultades de la Comisión en el propio marco de las normativas de los **mercados agrarios**. Por el contrario, no se puede invocar dicha interpretación en apoyo de disposiciones adoptadas por la Comisión basándose en sus competencias de ejecución en materia agraria cuando el objeto de la disposición de que se trata es **ajeno a dicho ámbito”**

AGPB v. ONIC (C-167/88), ap. 15: “la competencia de ejecución que se reconoce a la Comisión en el campo de la política agraria común

debe ser objeto de **interpretación extensiva**. Incluso, como la Comisión es la única que puede seguir de forma constante y atenta la evolución de los mercados agrarios y actuar con la urgencia que requiera la situación, el Consejo puede inclinarse, en este terreno, a otorgarle amplias facultades discrecionales y de actuación. En tal hipótesis, los **límites** de dicha competencia deben enjuiciarse sobre todo **a la vista de los objetivos esenciales** de la organización común de mercados”

Oberhausener Kraftfutterwerk Wilhelm Hopermann GmbH contra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (C-357/88), ap. 7 “Procede recordar que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión está facultada, en el ejercicio de las competencias que le han sido conferidas por el Consejo para la ejecución de una organización común de mercados en el sector agrario, para adoptar todas las modalidades de aplicación necesarias para el buen funcionamiento del régimen de ayuda previsto, siempre y cuando no sean contrarias a la normativa de base o a la normativa de aplicación del Consejo (véase, recientemente, la sentencia de 18 de enero de 1990, Butterabsatz, C-345/88, Rec. 1990, p. I-159). El deber de gestión y de control que se impone así a la Comisión implica la facultad de fijar los plazos y de establecer, en caso de incumplimiento, las sanciones adecuadas que pueden suponer incluso la pérdida total del derecho a la ayuda, cuando el cumplimiento de dichos plazos sea necesario para el buen funcionamiento del régimen de que se trate”.

Parlamento v. Comisión (C-156/93), ap. 18 “no se puede exigir que todos los detalles de los Reglamentos relativos a la política agrícola común sean adoptados por el Consejo según el procedimiento del artículo 43 del Tratado. Se cumple esta disposición cuando los elementos esenciales de la materia regulada se han establecido de acuerdo con el procedimiento previsto por aquél, y las disposiciones de ejecución de los Reglamentos de base pueden adoptarse según un

procedimiento diferente”

Parlamento v. Consejo (C-417/93) aps. 30 y 31 “Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, especialmente en materia de política agrícola común, el procedimiento de adopción por el Consejo de los Reglamentos relativos a una política comunitaria, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento, se aplica sólo a los Reglamentos de base que contienen los **elementos esenciales** de la materia regulada, y las disposiciones de ejecución de estos Reglamentos pueden adoptarse por el Consejo según un procedimiento diferente (sentencias Köster apartado 6, y Romkes apartado 16)... Esta jurisprudencia es aplicable, especialmente, en el presente asunto, en el que, sobre la base del artículo 235 del Tratado CEE (disposiciones finales)¹⁴⁵⁹ y del artículo 203 del Tratado Euratom, el Consejo tiene competencia para adoptar el Reglamento controvertido a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento”

Aloys Schröder, Jan y Karl-Julius Thamann contra Comisión (T-390/94) ap. 58 “las Decisiones controvertidas corresponden al ámbito de la Política Agrícola Común, tal como resulta tanto de su propio contenido como de la referencia al artículo 43 del Tratado que hace la Directiva 90/425, que sirvió de base para su adopción; en este ámbito las Instituciones disponen normalmente de una amplia facultad discrecional”

Parlamento v. Consejo (C- 303/94), ap. 23 “no se puede exigir que todos los detalles de los Reglamentos o de las Directivas relativos a la Política Agrícola Común sean adoptados por el Consejo según el procedimiento del artículo 43 del Tratado”

¹⁴⁵⁹ Art. 235 TCEE “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes” ... esto abre la puerta a cualquier política.

Portugal v. Comisión (C-159/96), aps. 40 y 41 “Por ser la Comisión la única Institución capaz de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados en el plano internacional y de actuar con la urgencia que requiera la situación, el Consejo puede verse llevado a concederle amplias facultades en este ámbito. Por consiguiente, los límites de estas facultades deben apreciarse especialmente en función de los objetivos generales esenciales de la normativa de que se trate. Así, la Comisión puede aprobar todas las normas de desarrollo necesarias o útiles para la ejecución de la normativa de base, siempre que no sean contrarias a ésta o a la normativa de desarrollo del Consejo (véase, en materia agrícola, la sentencia de 17 de octubre de 1995, Países Bajos/Comisión, C-478/93, Rec. p. I-3081, apartados 30 y 31)”

Países Bajos v. Comisión (C-314/99), aps. 24 y 29: “En virtud del artículo 2 bis de la Directiva 76/769, la Comisión es competente para adoptar «las modificaciones necesarias para adaptar [el anexo I] al progreso técnico (comercialización de sustancias peligrosas) ... procede declarar que la disposición impugnada no puede considerarse una adaptación al progreso técnico”.

Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH & Co. KG contra Bezirksregierung Hannover (C-14/01), ap. 39 “procede recordar por una parte que, por lo que se refiere al ámbito de la **política agrícola** común, la Comisión es la única que puede hacer un seguimiento constante y atento de la evolución de los mercados agrícolas y que puede actuar con la urgencia que requiera la situación. Por ello, en virtud de una jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, el Consejo puede verse forzado, en este contexto, a otorgarle amplias facultades discrecionales y de acción. En esta hipótesis, **los límites de dicha competencia deben valorarse especialmente a la vista de los objetivos generales esenciales de la organización del mercado** (véanse en este sentido, especialmente, las sentencias de 21 de mayo de 1987, Rau y otros, asuntos acumulados 133/85 a 136/85, Rec. p.

Anexo 2 - Bibliografía citada

- Alonso García, R., *El Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Thomson Civitas, 2007.
- Andenas, M. - Türk, A., “Linking Member State and European Administrations: the Role of Committees and Comitology”, *Delegated Legislation and the Role of Committees*, Kluwer International Law, 2000).
- Andenas, M. - Türk, A., *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, Kluwer Law, La Haya, 1999.
- Azoulai, L., *Pour un droit de l'exécution de l'Union Européenne*, Jacqueline Dutheil de la Rochère (coord.), *L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*, Bruyillant 2009.
- Ballmann, A. - Epstein, D. - O'Halloran, S. , *Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union*”, International Organization, Columbia University, 2002.
- Barav, A. – Philip, C., Boutayeb, C., *Dictionnaire juridique des communautés européennes*, Puf 1993.
- Barnard, C. - Peers, S., *European Union Law*, Oxford University Press, 2014, pág. 204.
- Bergström, C.F. – Farrell, H. - Héritier, A., *Legislate or Delegate? Bargaining over implementation and legislative authority in the EU*, West European Politics, Vol. 30, No. 2, March 2007.
- Bergström, C.F., *Comitology: Delegation of Powers in the EU and the Committee System*. Oxford 2005.
- Besson, S., *General Principles and Customary Law in the EU Legal Order*, Institute of European and Comparative Law, University of Oxford, 2015.
- Bianchi, D., *De Comitibus, l'origine et le rôle de la comitologie dans la politique agricole commune* », Editions Harmattan, 2012.
- Bianchi, D., *La comitologie est morte ! Vive la comitologie ! Premières réflexions sur l'exécution du droit de l'Union après le Traité de Lisbonne. L'exemple de la Politique*

agricole commune, Revue trimestrielle de droit européen, ISSN 0035-4317, Vol. 48, N° 1, 2012.

- Bjornstad, V. - Ferber, M., *Report and Resolution on EC comitology and the EEA*, M/20/R/029, 21 June 2001, Brussels.
- Blom-Hansen, J., *The Origins of the EU Comitology System*, Department of Political Science Aarhus University Denmark, 2006.
- Blumann, C., *Comitologie et administration indirecte*, en « L'exécution du droit de l'Union entre mécanismes communautaires et droits nationaux », Bruylant, 2009.
- Blumann, C., *La fonction législative communautaire*, L.G.D.J., 1995.
- Bradley, K., *Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, Deirdre Curtin and Morten Egeberg, "Towards a New Executive Order in Europe?", Routledge, 2009).
- Bradley, K., *The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?*, European Law Journal, Volume 3, Issue 3, pages 230–254, September 1997.
- Brandsma, G.J. - Blom-Hansen, J., *Negotiating the post-Lisbon comitology system*, Journal of Common Markets Studies, V. 50, 6 November 2012.
- Brandsma, G.J., *Controlling comitology, accountability in a multi-level system*, Palgrave Studies in European Union Politics, 2013.
- Brandsma, J. – Curtin, D. - Meijer, A., *How transparent are comitology committees in practice?*, European Law Journal, vol 14, n° 6, November 2008, págs.. 819-838
- Chamon, M., *How the Concept of Essential Elements of a Legislative Act Continues to Elude the Court*, 50 Common Market Review 2013.
- Christiansen, T. - Dobbels, M., *Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game*, European Integration Online Papers, 2012.
- Christianse, T – Oettel, JM – Vaccari, B., *21st Century Comitology: implementing Committees in the Enlarged European Union*, EIPA, 2009.
- Christiansen, T. - Vacari, B., *The 2006 Reform of Comitology*, 3 EIPASCOPE (2006)
- Christoph Demmke, *The Secret Life of Comitology or the Role of Public Officials in EC Environmental Policy*, EIPASCOPE, 1998 (3).
- Ciavarini Azzi, G., "Comitology and the European Commission", in C. Joerges and E. Vos, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*.

- Closa Montero, C., *El Libro Blanco de la Gobernanza*, Revista de Estudios Políticos, nº 119, Enero-Marzo 2003.
- Corbett, R., *The European Parliament's role in Closer EU integration*, Macmillan Press, 1998.
- Cotino Hueso, L., *Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea. ¿De "valor en alza" a derecho fundamental?*, Universitat de Valencia, 2002.
- Craig, P. - Búrca, G., *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011.
- Craig, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2012.
- Craig, P., *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges*, Cambridge University Press, 2015.
- Curtin, D., *Executive power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford, 2009.
- Dehaese, R., *The Legitimacy of European Governance: the need for a process based approach*, Cahiers Européens de Sciences Po", 1-2001, Centre d'études européennes de Sciences-Po, Paris.
- Díez Moreno, F., *Manual de Derecho de la UE*, Civitas, 2007.
- Díez Moreno, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Civitas, 2007,
- Dumitru-Segnana, E., *Le nouveau règlement comitologie*, Journal de droit européen, mayo 2011, núm. 179.
- Dür, A. - Mateo González, G. *¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.
- Egeberg, M. – Schaefer, G. - Trondal, J., *The many faces of EU committee governance*, ARENA, Working Papers, WP 03/2.
- Esposito, A. supervised by Christine Leitner, *A briefcase on comitology*, EIPA, 1999.
- Evans, A. *The Integration of the European Community and Third States in Europe: A legal analysis*, Clarendon Press Oxford, 1996.
- Fernández de Landa Montoya, M^a.J., *El Control interinstitucional en la Unión Europea*, Colección Derechos Humanos "P. Francisco de Vitoria", Ararteko 1996).
- Fernández Pasarín, A. *Europa como opción histórica: la Unión y la Presidencia de su Consejo*, Erasmus Ediciones, 2007.

- Fernández Torres, J.R., *La Política Agraria Común Régimen Jurídico de la Agricultura Europea y Española*, Editorial Aranzadi, 2000.
- Frisch, J., *Comitology 2.0? - Implementing Article 291 TFEU*, blog personal.
- Fuentetaja Pastor, J. A., *La Administración Europea; la ejecución europea del derecho y las políticas de la Unión*, Ed. Civitas, 2007.
- Fuentetaja Pastor, J. A., *Las competencias ejecutivas de la Administración Europea en el ámbito de la Política Agrícola Común*, Revista de Derecho de la Unión Europea, Madrid, nº 26, enero-junio 2014.
- Fuentetaja, J.A. - Celma, A., *El carácter orgánico de la Decisión sobre comitología de 1999 y la eficacia jurídica de los criterios de determinación de los procedimientos de ejecución*, Revista española de Derecho Europeo, nº 8, 2003.
- García Enterría, E., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas 2004.
- Geeraerts, K - Fedrigo-Fazio, D., *The new comitology rules Delegated and implementing acts*, Institute for European Environmental Policy 2011.
- George, S., *Britain and European Integration since 1945*, Recogido en mi trabajo de doctorado *La integración del Reino Unido en las Comunidades Europeas*, 1998.
- Georgiev, V., *Commission on the Loose? Delegated Lawmaking and Comitology after Lisbon*, EUSA Twelfth Biennial Conference, 2011.
- Georgiev, V., *Too much executive power? Delegated law-making and comitology in perspective*, Journal of European Public Policy, 2013, vol 20, Nº 4, 535-551.
- Ghering, T., *Bargaining, "Arguing and Functional Differentiation of Decisionmaking: The Role of Committees in European Environmental Process Regulation"* en Christian Joerges, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Kluwer International, 1999.
- Goybet, C., *Luxembourg: Le sommet de la relance de l'Europe?*, Revue du Marché commun. Décembre 1985, No 292, pp. 595-597.
- Guéguen, D. - Rosberg, C., *Comitology and other EU committees and expert groups*, Europe Information Service, Brussels, 2004.
- Hageneau-Moizard, C., *Sanction National du droit communautaire (L'exécution du droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et droits nationaux*. Sous la direction de : Jacqueline Dutheil de la Rochère, Bruylant 2009).
- Haibach, G – Schäfer, G. – Türk, A., *Policy Implementation and Comitology Committees*.

- Haibach, G. – Andenas, M – Türk, A., *History of Comitology*, en *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC. The Hague*, Kluwer Law International, 2000.
- Haibach, G., *Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?*, LL.M., Eipascope 99/3, EIPA.
- Haibach, G., *Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation*, EIPA, Eipascope 2000/2.
- Hallstein, W., *La Europa Inacabada*, Plaza y Janés, 1971.
- Hardcare, Alan and Kaeding, Michael, *Delegated & Implementing Acts. The new comitology*, EIPA, 2013.
- Hérítier, A. - Lehmkuhl, D., *New Modes of Governance and Democratic Accountability*, Government and Opposition Volume 46, Issue 1, January 2011 pages 126–144,.
- Hérítier, A.- Moury, C. - Bischoff, C. - Bergström, C. F., *Changing rules of delegation, a contest for power in comitology*, Oxford University press, 2013.
- Hofmann, H. - Rowe, G. –Türk, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011.
- Huici Sancho, L., *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*, Universitat de Barcelona, 2003.
- Irujo Amezaga, M., *El Tratado de Lisboa en dos minutos*, Legal Today, Thomson Reuters Aranzadi, 2010.
- Jacqué, J.P., *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Dalloz, 2012
- Janer Torrens, J.D., *Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, número 5, Enero/Junio 1999.
- Joerges, C. - Neyer, J., *From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of Comitology*, European Law Journal, vol. 3, núm. 3, 1997.
- Joerges, C. - Neyer, J., *From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of comitology*, European Law Journal 3, 1997, 273-299 (1997).
- Joerges, C., *Deliberative Supranationalism – A Defence*, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) N° 8.

- Joerges, C., *What is left of the European Economic Constitution?* EUI Law Working Papers (No 13, 2004).
- Jónsdóttir, J., *Can Iceland influence EU decision making?* Paper presented at the ECPR Standing Group on the European Union, Fourth Pan-European Conference on EU Politics, Riga, Latvia, 25 to 27 September 2008.
- Jónsdóttir, J., *Europeanization and the European Economic Area; Iceland's participation in the EU's policy process*, Routledge, 2013.
- Jorda, J., *La prise de décision exécutive dans l'Union Européenne*, Bruylant, 2011.
- Kaeding, M. - Hardacre, A., *The European Parliament and the future of comitology after Lisbon*, European Law Journal, Vol. 19, May 2014.
- Kaeding, M. – Hardacre, A., *The execution of delegated powers after Lisbon. A timely analysis of the regulatory procedure with scrutiny and its lessons for delegated acts*”, EUI Working Papers, 2010.
- Kietz, D. - Maurer, A., *The European Parliament in Treaty Reform: Predefining IGCs through Interinstitutional Agreements*, European Law Journal, Vol. 13, No. 1, 2007, págs. 20-46.
- Kortenbergh, H., *Comitologie: le retour*, RTDE, 1998, págs. 317-327.
- Lecerf, J., *Histoire de l'unité européenne*, Gallimard, 1965.
- Lenaerts, K. - Van Nuffel, P., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 2011.
- Lenaerts, K. - Verhoeven, A., *Towards a legal framework for executive rule-making in the EU? The contribution of the new comitology decision*. Common Market Law Review, núm 37, 2000
- Metselaar, A., *The Functions of Comitology – What Will Lisbon Change?*, 2008.
- Monnet, J., *Memorias*, Siglo XXI de España Editores, Madrid 1985.
- Montfort, C., *Dictionnaire juridique de l'Union européenne (sous la direction d'Ami Barav et Christian Philip*, Université de Lyon, véase http://fdv.univ-lyon3.fr/mini_site/cee/Dico/COMITOLOGIE.pdf
- Moreira González, C.J., *¿El ocaso de la «comitología?»*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, número 13, Septiembre-Diciembre 2002.
- Moreira González, C.J., *Comitología financiera: la consolidación del modelo Lamfalussy*, Revista General de Derecho Europeo, Nº 4, Mayo 2004.

- Moury, C. - Héritier, A., *Shifting competences and changing preferences: the case of delegation to comitology*, Journal of European Public Policy, Volume 19, Issue 9, 2012.
- Muchna, D., *The Importance of Comitology for the Decision making Process in the Foodstuffs Sector – Implications of the 2006 Comitology Reform*, Ernährung/Nutrition, vol. 31/NR. 4 2007.
- Murillo, J. - Martínez, C., *Investigación etnográfica, Métodos de Investigación Educativa*, Ed. Especial, Universidad Autónoma de Madrid, 2010.
- Navarro Batista, N., *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Ediciones Universidad Salamanca, 1997.
- Neitzel, S – Welzer, H., *Soldados Del Tercer Reich*, Ed. Crítica, 2012.
- Neuhold, C., *ECPR Workshop: Governance and Democratic Legitimacy*, 6 – 11 April 2001.
- Neuhold, C., *Taming the ‘Trojan Horse’ of Comitology? Accountability issues of Comitology and the Role of the European Parliament*, EIoP: 3 Apr 2008.
- O’Leary, D., *EU Regulatory Affairs: What you should know about implementing and delegated acts*, European Training Academy, 2013.
- Parkinson, C. N. , *Parkinson's Law and other Studies in Administration*, Edité par Houghton Mifflin Company, 676, 1957.
- Paul Craig, *Delegated acts, implementing acts and the new comitology regulation*, Sweet and Maxwell, 2011.
- Pollack, M., *Control Mechanism or Deliberative Democracy? Two Images of Comitology*, Comparative Political Studies February 2003 vol. 36 no. 1-2 125-155.
- Pollack, M., *Control mechanism or deliverative democracy? Two images of comitology*, Comparative social studies, 36.
- Pollack, M., *The engines of Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, 2003.
- Ponzano, P., *Executive and delegated acts: situation after the Lisbon Treaty. Contribution to the Florence Conference on the Lisbon Treaty implementation*. 2010.
- Porrás Ramírez, J.M., *Los límites a la transparencia. El menguado alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las Instituciones Europeas*, UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 33, 2014.

- Raquel Bonachera Villegas, *El control jurisdiccional de los reglamentos*, Aranzadi, 2006
- Reflection Group on IGC: Final Report - 5/12/1995 (Westendorp Report).
- Renaud Dehousse, *Delegation of powers in the European Union: the need for a Multi-principals Model*, en “Towards a New Executive Order in Europe?” Deirdre Curtin and Morten Egeberg, Routledge, 2009.
- Sarmiento, D., *El soft law administrativo*, Thomson Civitas, 2008.
- Schäfer, G., *Demystifying Comitology*, EIPASCOPE 25th Anniversary Special Issue.
- Schmidt Christensen, L., *The EU Regulation on the Cross-border Provision of the Investment Services, from mutual recognition and competition among rules to Regulation through Committee*, European University Institute, Florence, 2001.
- Schütze, R., *European Union Law*, Cambridge University press, 2015.
- Söderman, J., *The citizens, the Administration and Community Law*, General Report for the 1998 Fide Congress (Stockholm 1998).
- Stratulat, C. - Molino, E., *Implementing Lisbon: what's new in comitology?*, European Policy Centre, April 2011.
- Truyol y Serra, A. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I: Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid: Tecnos, 1999.
- Visscher, C. - Maiscoq, O., *The Lamfalussy Process and the EC Institutional Balance: From Comitology Procedures to Policy Levels*, NEWGOV, August 2007.
- Vos, E., *50 Years of European Integration, 45 Years of Comitology*, Universiteit Maastricht, 2009.
- Weiler, J. - Kocjan, M., *European Community system: comitology*; The Law of the European Union, 2004/05.
- Weiler, J., *Epilogue*, en C. Joerges and E. Vos, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford, Hart Publishing 1999.

Otra bibliografía destacada:

- Breve Historia de la Unión Europea, Universidad de Valencia, <http://www.uv.es/~rochelag/T1.html>

- Bulletin CEE 5-1959, págs. 17-28
- Bulletin CEE 5-1960, pág. 40, recogido del “European Navigator” (www.cvce.eu), Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe.
- Bulletin of the European Communities. 1976, No Supplement 1, Text of Mr Leo Tindemans' letter.
- Bulletin EC 10-1986, punto 2.4.22.
- Bulletin EC Supplement 2-1978. Llamado Informe Fresco.
- Bulletin of the European Communities, Supplement 2/80.
- Bulletin of the European Communities. September 1985, No 9.
- Bulletin of the European Communities. November 1985, No 11. Conclusions of the Luxembourg European Council.
- Comité ad hoc pour les questions institutionnelles. Rapport intérimaire adressé au Conseil européen (Dublin, 3-4 décembre 1984). Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1985
- Common Understanding on EU delegated acts, Foreign and Commonwealth Office, 13 July 2011.
- Documento de la Presidencia del Consejo 17477/09, de 11 de diciembre 2009, sobre “Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementation of Article 291 of the Treaty on the Functioning of the European Union”.
- Documento del Consejo 8970/11, de 11 abril 2011 sobre “Application of Articles 290 (delegated acts) and 291 (implementing acts) TFEU”, Opinion of the Legal Service.
- EESC INT/656, “Better regulation: implementing acts and delegated acts”, Appendix II 1.1.4 (expert Véronique Chappelart).
- Entry into force of new comitology rules. Council document, Brussels, 28 February 2011, 7070/11 PRESSE 42
- Final Communiqué of the extraordinary session of the Council (Luxembourg, 29 January 1966), CVCE, archivos históricos (<http://www.cvce.eu/>).
- Hacia una Unión Europea Ampliada, Informe de la Comisión sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de adhesión (COM (2002) 700, véase punto 3.3).
- House of Lords, Select Committee on European Communities, Delegation of powers to the Commission: reforming comitology. Third report, 2 February 1999.

- http://europa.eu.int/scadplus/treaties/singleact_es.htm.
- <http://www.cvce.eu/>
- <http://european-convention.europa.eu>
- <http://www.euro-know.org/dictionary/t.html>
- http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_1_2_es.htm y
http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_es.htm
- <http://www.statewatch.org/analyses/no-121-eu-access-to-documents.pdf>
- http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/prewto_legal_s.htm
- Informe Bourlanges sobre tipología de actos y la jerarquía de actos en la Unión Europea. A5-0425/2002.
- Informe Corbett 2002/0298 CNS sobre la propuesta de Decisión de reforma de la Decisión de comitología de 1999, que será estudiada en el apartado 3.7 de este capítulo.
- Informe de 27 de marzo de 2012 (PE 464.999v02-00-A7-0072/2012), sobre la modificación de los artículos 87 bis y 88 del Reglamento del Parlamento Europeo (2009/2195(REG)). Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponente: Carlo Casini.
- Informe de actividades de la VI Legislatura (1 de mayo 2004 a 13 julio 2009) de las delegaciones en el Comité de Conciliación.
- Informe de Actividad Vicepresidentes responsables de la conciliación, sobre la codecisión y la conciliación 14 julio 2009 – 30 junio 2014 (7ª Legislatura).
- Informe de la comisión sobre el trabajo de los comités en 2014, de 3 septiembre 2015 (COM(2015) 418 final).
- Informe del Legal Service of the Council de 2 de septiembre 2013 (Documento del Consejo 14321/13).
- Informe Dooge, Report from the ad hoc Committee on Institutional Affairs to the European Council (Brussels, 29 and 30 March 1985),
- Informe Provisional de la Comisión al Consejo Europeo de Estocolmo, “Mejorar y simplificar el marco regulador”, COM (2001) 130 final, de 7 de marzo.
- Informe sobre los poderes de delegación legislativa, 2010/2021(INI), ponente József Szájer (A7-0110/2010).
- Informes anuales sobre la actividad de los comités, Registro de comitología <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Report.Report>

- Interim Report on the Establishment by Stages of Economic and Monetary Union (Werner report), Supplement to Bulletin 7, 1970, of the European Communities
- La Gobernanza Europea: legislar mejor, COM (2002) 275 final, de 5 junio 2002.
- Letter from Ms Elisabeth Guigou and Mr Elmar Brok, representatives of the European Parliament, dated 19 November 1996, to President and members of the Group of Representatives of the Foreign Affairs Ministers to the IGC. Subject: non-legislative powers of the European Parliament. Brussels, 29 January 1997 (31.01) CONF 3810/97.
- Manual de Comitología, Parlamento Europeo 2009.
- Organización Mundial del Comercio, Códigos de la Ronda Kennedy, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/kennedy_s.pdf .
- Proposition de réforme de la Commission des Communautés européennes et de ses services (24 septembre 1979), llamado Informe Spierenburg
- Report of the Commission on European Union (25 June 1975).
- Report on committees and group of experts, COM (84) 93 final, 21 February 1984.
- Report on committees and group of experts, COM (85) 497 final, 12 September 1985.
- Report on European Institutions, October 1979).
- Report on European Institutions, Presented by the Committee of Three to the European Council (October 1979). [s.l.]: Council of the European Communities, 1980. 86
- Report on European Institutions, Presented by the Committee of Three to the European Council (October 1979).
- The EEC and Britain's late entry, The Cabinet Papers 1915-1986.