

El carácter orgánico de la
Decisión sobre «Comitología» de
1999 y la eficacia jurídica de los
criterios de determinación de los
procedimientos de ejecución
Comisión v. Parlamento y Consejo, 21 enero 2003
(C-378/00)

*Jesús Ángel Fuentetaja Pastor**

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Pilar Celma Alonso

Profesora de Derecho Administrativo.
Universidad Nacional de Educación a Distancia

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN
2. LA EVOLUCIÓN DE LA «COMITOLOGÍA» EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO—2.1. *La primera Decisión sobre «Comitología» de 1987*—2.2. *La segunda Decisión sobre «Comitología» de 1999*
3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA SEGUNDA DECISIÓN SOBRE COMITOLOGÍA: SU CARÁCTER «ORGÁNICO»
4. LA EFICACIA JURÍDICA DE LOS CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN—4.1. *Ausencia de carácter vinculante*—4.2. *Obligación de motivación cuando el Legislador se aparta de los criterios*—A) Finalidad de la norma—B) Ejercicio de la discrecionalidad por los Poderes públicos comunitarios
5. LA REFORMA DE LA COMITOLOGÍA EN EL MARCO DE UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA COMUNITARIA
6. CONCLUSIONES

* La colaboración en el presente trabajo ha sido llevada a cabo gracias a una beca Marie Curie de la Comunidad Europea (HPMF-CT-2002-01960) en el marco del proyecto de investigación «the Impact of Changes in the Executive Function of the Community Legal Order on Decision-making and Policy Objectives» (Universidad de Leeds).

1. INTRODUCCIÓN

La definición de unos criterios para la determinación de los procedimientos de ejecución constituye una de las grandes innovaciones llevadas a cabo por la Decisión 1999/468/CE por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (conocida como «segunda Decisión de Comitología»)¹. Y la eficacia jurídica de dichos criterios es precisamente el objeto del recurso que la Comisión presentó solicitando la anulación del Reglamento (1655/2000/CE)², relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE), en la medida en que sometía la adopción por la Comisión de las medidas de ejecución del programa LIFE al procedimiento de reglamentación cuando aquélla consideraba que, en aplicación de los criterios preestablecidos en la segunda Decisión de Comitología, el procedimiento debería haber sido el de gestión.

La elección de un procedimiento (de reglamentación o de gestión) es una cuestión sumamente importante. No sólo porque en cada caso concreto determine la aplicación de diferentes procedimientos de adopción de decisiones así como la mayor o menor libertad de acción de la Comisión, sino también porque afecta a la propia división de poderes entre la Comisión y el Consejo³, por lo que también está en juego el equilibrio institucional de la Unión, en particular respecto a la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo⁴.

Pero el presente asunto es también importante porque se trata de la primera vez que el Tribunal de Justicia tiene que pronunciarse sobre la segunda

¹ 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 (DO núm. L 184, de 17 de julio de 1999, pg. 23).

² El Reglamento (1655/2000/CE) viene a sustituir al Reglamento (1973/92/CEE) del Consejo, de 21 de mayo de 1992 por el que se creaba un instrumento financiero para el medio ambiente denominado LIFE, tiene como objetivo la aportación de ayudas financieras a todos los proyectos que contribuyan a «la aplicación, actualización y desarrollo de la política comunitaria de medio ambiente y de la legislación de medio ambiente, en particular en lo que se refiere a la integración del medio ambiente en las demás políticas, y al desarrollo sostenible en la Comunidad». Si bien las medidas de ejecución del programa LIFE, que consta de tres ámbitos temáticos («LIFE-Naturaleza», «LIFE-Medio Ambiente» y «LIFE-Terceros Países») habían sido desarrollados en sus dos primeras etapas por el procedimiento de reglamentación, la última de las fases (correspondiente al período comprendido entre 2000-2004 cuyo marco financiero asciende a 640 millones de euros) debía ser llevada a cabo, a juicio de la Comisión, por el procedimiento de gestión.

³ Parlamento v. Consejo, 10 mayo 1995 (C-417/93), Rec. pg. I-1185, núm. 1218.

⁴ Conclusiones del Abogado General GEELHOED, 3 octubre 2002, asunto C-378/00, Comisión v. Parlamento y Consejo, núm. 6.

Decisión de Comitología. Lo cual no es baladí, pues si bien directamente el litigio versa específicamente sobre un aspecto muy concreto de la misma (los criterios de selección de procedimientos), el Tribunal de Justicia tiene que examinar previamente la naturaleza jurídica de dicha Decisión. De ahí que sea necesario recordar el proceso histórico no sólo de la segunda Decisión de Comitología sino también del propio sistema «comitológico», en la medida en que aquélla constituye la cristalización de la evolución del marco jurídico en el que la Comisión ejerce las competencias ejecutivas que el Legislador le delega. Finalmente, será preciso hacer referencia a la concepción que la Comisión tiene de la función ejecutiva, pues explica su actuación reivindicativa tanto ante el Tribunal de Justicia como respecto al Legislador, con una reciente propuesta de reforma, y al proceso constituyente de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental de 2004.

2. LA EVOLUCIÓN DE LA «COMITOLOGÍA» EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

El artículo 202 del Tratado CE (antiguo art. 145) establece que el Consejo atribuirá a la Comisión⁵, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca para garantizar así la consecución de los fines establecidos en el Tratado. Se trata de competencias de ejecución (normativa y material⁶) sobre las cuales el Consejo no se reserve el ejercicio directo de dichas competencias y sobre las que podrá establecer determinadas condiciones para su ejercicio, siempre que las mismas sean 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.

Así pues, el ejercicio por la Comisión de las competencias de ejecución que el Legislador le confiere se encuentra sometido, en general, a esos «principios y normas» (que se han cristalizado en las conocidas como «Decisiones sobre Comitología») y, en particular, a las citadas «condiciones» concretadas en cada caso por el acto de base aprobado por el Legislador. La interacción

⁵ La delegación de competencias de ejecución operada por el Consejo en virtud del art. 202 TCE se complementa con la obligación de la Comisión de aceptar dicha delegación ejerciendo tales competencias conforme al art. 211 TCE: «La Comisión ... ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas».

⁶ Comisión v. Consejo, 24 octubre 1989 (16/88), Rec., pg. 3485, núm. 11, donde el Tribunal de Justicia dejó claro que el concepto de ejecución comprende tanto la elaboración de normas de aplicación como la aplicación de normas a casos particulares mediante actos de alcance individual, pues el Tratado en su actual artículo 202 utiliza el término «ejecución» sin restringirle con precisiones adicionales, de ahí que su interpretación no pueda excluir los actos individuales. En tal sentido, vid. ESTELLA DE NORIEGA, A.: «La Administración pública comunitaria», en *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, pg. 99.

de los «principios y normas» y de las «condiciones» dio como resultado la consagración institucional de los Comités en cuanto que instrumentos utilizados –directamente y en primera instancia– por los Estados miembros e –indirectamente y en última instancia– por el Consejo tanto para controlar como para asistir a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución que el Legislador le atribuía.

El recurso a este tipo de Comités –caracterizados por estar instituidos por el Legislador, integrados por los representantes de los Estados miembros y presididos por la Comisión– se remonta a la década de los años sesenta en el ámbito de la Política Agrícola Común⁷. En un primer momento constituyeron soluciones pragmáticas a la imposibilidad práctica del Consejo de ejercer tales funciones ejecutivas. Dicha práctica –y la delegación, que suponía el reparto de funciones ejecutivas entre Consejo y Comisión– fue bendecida posteriormente por la jurisprudencia⁸. La consagración final tuvo lugar con el Acta Única Europea de 1986, cuya nueva redacción al art. 145 (nuevo 202) del TCE significaba que la Comisión se beneficiaría de un poder de ejecución general, pero, primero, de naturaleza delegada⁹ (pues es el Consejo quien se le atribuye en cada caso); segundo, de carácter residual, en la medida en que el Consejo, al aprobar la legislación derivada, no agota él mismo los aspectos de desarrollo normativo¹⁰; y tercero, de carácter subordi-

⁷ Vos, E.: «EU Committees: Social Regulation, Law and Politics», en *EU Committees: the Evolution of Unforeseen Institutional Actors in European Product Regulation*, Ed. C. Joerges & E. Vos, Hart, Oxford/Portland 1999, pgs. 19-47; DEMMIKE, C.: «Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process (Pedler and Schaefer eds.)», en *The History of Comitology*, EIPA, Maastricht 1996, pgs. 61-82.

⁸ Koster, 17 diciembre 1970 (251/70), Rec. 1970, pg. 1161.

⁹ Jurisprudencia, legislación y doctrina siguen hablando de «delegación», aunque, como señalan LENAERTS y VERHOEVEN, desde la articulación llevada a cabo por el Acta Única y las Decisiones sobre Comitología, quizás sería más adecuado hablar no tanto de que el Legislador comunitario «delega» la función ejecutiva como que la «organiza»: «En sentido estricto, el Legislador comunitario no delega ninguna competencia ejecutiva a la Comisión –pues ésta ostenta ya esas competencias en virtud del propio Tratado CE– sino que determina los casos en que la Comisión puede actuar en su capacidad ejecutiva (por ejemplo, el requisito de una base jurídica) y establece el marco procedimental para dicha ejecución»: LENAERTS, K. y VERHOEVEN, A.: *Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, CMLRev, 37, pg. 653.

¹⁰ Como señala ALONSO GARCÍA, utilizando los conceptos de «Derecho secundario» y de «Derecho terciario», «la obligación de atribuir competencias ejecutivas a la Comisión, sin embargo, existe no con carácter general o absoluto, sino siempre y cuando la norma del Consejo, renunciando a una regulación completa de la materia (respetando dicha regulación completa, como es lógico, el reparto de competencias entre la Comunidad en cuanto tal y los Estados miembros), prevea su ulterior desarrollo todavía en el nivel comunitario, en cuyo caso el Consejo sí que está obligado a ceder a la Comisión el ejercicio de tal desarrollo ... Dicho con otras palabras, lejos de cualquier supuesta reserva –indeterminada– de Derecho terciario, lo que impone el artículo 145 es que, en el supuesto de que el Consejo establezca competencias de ejecución de sus normas, éstas deben recaer como regla general sobre la Comisión y sólo excepcionalmente en el propio Consejo; Con otras palabras, la obligación del artículo 145 debe conectarse no con la exigencia de dejar algo de terreno al Derecho terciario, sino de referir la titularidad

nado, por cuanto el Consejo puede someter el ejercicio de ese poder de ejecución a «condiciones» establecidas conforme a previos «principios y normas» (es decir, las Decisiones sobre Comitología)¹¹.

Las relaciones de trabajo y asesoramiento que realizan de forma conjunta los Comités con la Comisión pasaron así a regularse a través de una Decisión del Consejo sobre *Comitología*. La Decisión (87/373/CEE) del Consejo de 13 de julio conocida como *primera Decisión de Comitología* estableció los procedimientos de control a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas por el Consejo, pero fue sustituida por la Decisión (1999/468/CE) del Consejo de 28 de junio conocida como segunda Decisión sobre Comitología.

2.1. La primera Decisión sobre «Comitología» de 1987

La Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987 (87/373/CEE)¹² conocida como primera Decisión de Comitología estableció los procedimientos de control a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas por el Consejo¹³.

Así pues, respecto de los actos que el Consejo adoptase (y a excepción de aquellos casos en los que se reservase el ejercicio directo de las competencias de ejecución) la atribución de competencias de ejecución a la Comisión debía necesariamente ir acompañada de los elementos esenciales para el ejercicio de dichas competencias.

Estos procedimientos de control, ejercitados por Comités compuestos por representantes de los Estados miembros, se establecieron para mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones de la Comunidad al regular y limitar los tipos de modalidades para el ejercicio de las competencias de ejecución a los que el Consejo podía recurrir. En otras palabras, el Consejo podía someter el ejercicio de estas competencias a modalidades que debían ser conformes a los procedimientos enumerados en los artículos 2 y 3 de la presente Decisión.

El artículo 2 establecía así pues los tres procedimientos a través de los cuales un Comité, de carácter consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión, debía no

sobre ese Derecho terciario, cuyo terreno es libremente creado por el Consejo (dentro de los límites, se reitera, de las competencias normativas de la Comunidad), a la Comisión»: ALONSO GARCÍA, R.: *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1994, pg. 144.

¹¹ Vid. JORDA, J.: *Le pouvoir exécutif de l'Union Européenne*, PUAM, Aix-en-Provence 2001, pg. 105.

¹² DO L 197 de 18 de julio de 1987, pg. 33.

¹³ Vid., al respecto, EHLERMANN, C. D.: *Competences d'exécution conférées à la Commission. La nouvelle décision-cadre du Conseil*, RMC, 1988, pgs. 232-239; Díez-PICAZO, L. M.: *El nuevo régimen de las competencias ejecutivas de la Comisión de las Comunidades Europeas. (La Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987)*, Noticias CEE, núm. 48, pgs. 31-37.

sólo asesorar a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución delegadas por el Consejo sino también controlar el ejercicio de dichas competencias a través de un dictamen emitido en el plazo determinado en función de la urgencia del asunto.

A tenor del Procedimiento I (o de *Comité consultivo*) el Comité, caracterizado por emitir su dictamen por mayoría simple y permitir incluir en el acta las distintas posiciones de los Estados miembros, únicamente obligaba a la Comisión a tener dicho dictamen lo más en cuenta posible y a informar al Comité de la manera en que había tenido en cuenta el mismo.

En el Procedimiento II (o de *Comité de gestión*) el Comité emitía su dictamen por mayoría cualificada, pero a diferencia del procedimiento anterior, si la Comisión hacía uso del carácter no vinculante de dicho dictamen y además actuaba en contra del mismo, se abría un período en el que el Consejo podía modificar la decisión adoptada por la Comisión. En este caso, se preveían dos variantes que requerían la determinación de un plazo en el que el Consejo debía pronunciarse al respecto. En la variante a) la falta de pronunciamiento en el plazo máximo de un mes habilitaba a la Comisión a adoptar directamente las medidas por ella propuestas. La variante b) que implicaba igualmente un aplazamiento de las medidas propuestas por la Comisión (en este caso por un plazo máximo de tres meses), requería además una mayoría cualificada en el Consejo para la adopción de una decisión diferente.

En el Procedimiento III (o de *Comité de reglamentación*) el Comité emitía, igual que en el procedimiento anterior, un dictamen por mayoría cualificada. En caso de que la Comisión no quisiera atenerse a dicho dictamen debía someter al Consejo una propuesta relativa a las medidas que debían tomarse para que éste se pronunciara por mayoría cualificada. Supuesto que permitía dos variantes: La variante a) habilitaba al Consejo en el plazo máximo de tres meses a modificar la propuesta de la Comisión. De no producirse dicha modificación la Comisión adoptaría las medidas propuestas y la variante b) que permitía igualmente en un plazo máximo de tres meses la adopción por el Consejo de una medida diferente a la planteada por la Comisión. La falta de pronunciamiento permitía a la Comisión adoptar las medidas propuestas excepto en el caso en el que el Consejo se hubiera pronunciado por mayoría simple contra dichas medidas.

Por último, el artículo 3 de la citada Decisión, preveía el procedimiento a seguir para aquellos casos en los que el Consejo hubiera conferido a la Comisión el poder de adoptar medidas de salvaguardia: La Comisión debía comunicar al Consejo y a los Estados miembros cualquier decisión relativa a medidas de salvaguardia pudiendo cualquier Estado miembro someter al Consejo la decisión de la Comisión en un plazo a determinar. En este caso, el Consejo, por mayoría cualificada y en el plazo que en cada caso se estableciera, podría confirmar modificar o derogar la decisión de la Comisión. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento del Consejo se consideraba derogada la decisión de la Comisión.

2.2. La segunda Decisión sobre «Comitología» de 1999¹⁴

Para comprender la solución que el Tribunal de Justicia da al presente caso resulta imprescindible conocer los objetivos de la segunda Decisión de Comitología, los cuales quedan explícitamente recogidos y enumerados en la propia Exposición de Motivos de dicha Decisión. El primer objetivo, con vistas a obtener 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 (Considerando 5). El segundo objetivo es simplificar las condiciones para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, así como mejorar la participación del Parlamento Europeo¹⁵ cuando el acto de base se adoptó conforme al procedimiento de codecisión (Considerando 9). El tercer y cuarto objetivos consisten en mejorar la información, respectivamente, del Parlamento Europeo (Considerando 10) y del público (Considerando 11).

El articulado de la Decisión responde a estos objetivos. Por su trascendencia para el caso que es objeto de nuestro análisis, resulta conveniente exponer, siquiera descriptivamente, los criterios de determinación del procedimiento de ejecución, por un lado, y la regulación de los procedimientos de gestión y reglamentación.

La elección de los procedimientos para la adopción de medidas de ejecución deberá inspirarse en los criterios siguientes (art. 2):

–Procedimiento de gestión: Este tipo de procedimiento será el más oportuno para adoptar «medidas de gestión»; la Decisión ejemplifica este concepto al citar explícitamente las relativas a la aplicación de la política agrícola común, la política pesquera común o la ejecución de programas con implicaciones presupuestarias importantes;

–Procedimiento de reglamentación: se concibe este procedimiento para la adopción de medidas de alcance general por la que se desarrollan los elementos esenciales de un acto de base (especialmente en sectores como la protección de la salud de las personas, los animales o las plantas) o por las que se adapten o actualicen determinados elementos no esenciales de un acto de base.

La regulación del procedimiento de gestión es menos onerosa para la Comisión que el procedimiento de reglamentación, de ahí que no sorprenda el interés de aquélla, durante el procedimiento legislativo o posteriormente vía contenciosa (como es el caso), por intentar que prime el primer procedi-

¹⁴ 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 (DO núm. L 184, de 17 de julio de 1999, pg. 23)

¹⁵ Sobre el Parlamento Europeo y la Comitología: Hix, S.: *Parliamentary oversight of executive power. What role for the European Parliament in comitology?*, Committee Governance in the European Union (T. Christiansen & E. Kirchner), Manchester University Press, Manchester/New York 2000, pgs. 62-78.

miento sobre el segundo. En el marco del procedimiento de gestión, la Comisión deberá presentar al Comité el proyecto de medidas de aplicación y podrá adoptar medidas que serán directamente aplicables, salvo en el caso de que éstas no sean conformes con el dictamen del Comité, en cuyo caso la Comisión las comunicará inmediatamente al Consejo. En tal caso, se aplicaría el plazo previsto en el acto de base (supletoriamente, tres meses), durante el cual la Comisión aplazaría la aplicación de las medidas acordadas y el Consejo, por su parte, podría tomar una decisión diferente por mayoría cualificada.

La situación es más compleja en el procedimiento de reglamentación. En el caso de que las medidas propuestas por la Comisión no sean conformes al dictamen del Comité o éste no se pronunciara en el plazo fijado por la Comisión (lo que se conoce ficticiamente como «voto sin dictamen»), aquélla presentará al Consejo una propuesta relativa a las medidas que vayan a adoptarse e informará al Parlamento Europeo¹⁶. En el plazo fijado en el acto de base (supletoriamente, tres meses), el Consejo puede oponerse expresamente a la propuesta, en cuyo caso la Comisión la examinará nuevamente y podrá presentar una nueva propuesta modificada, volver a presentar la anterior o presentar una propuesta de acto ya no ejecutivo sino legislativo. Si transcurrido el plazo el Consejo no adopta él mismo el acto de ejecución o no manifiesta su oposición a la propuesta de medidas de ejecución, la Comisión entonces podrá adoptar el acto de ejecución que pretendía.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LA SEGUNDA DECISIÓN SOBRE COMITOLOGÍA: SU CARÁCTER «ORGÁNICO»

Lo cierto es que la redacción del tercer guión del artículo 202 TCE permite plantearse la naturaleza jurídica y, en consecuencia, el alcance y el significado de la Decisión sobre Comitología. Recuérdese que ésta es la concreción de los «principios y normas» que el Consejo está obligado, primero, a establecer con carácter previo y general y, segundo, a respetar con posterioridad cuando, al atribuir a la Comisión en casos concretos competencias de ejecución de normas por él establecidas, someta el ejercicio de dichas competencias «a determinadas condiciones». El juego de los «principios y normas» (Decisión de Comitología) y de las «condiciones» (recogidas en los actos de base) constituye un problema previo cuya respuesta determina la solución del litigio.

La Comisión, de hecho, así planteó su recurso cuando afirma de entrada el carácter «orgánico» de la Decisión de Comitología. Con este calificativo se quiere indicar que se trataría de una norma jurídica relativa a la ejecución del Tratado, formando con éste un «bloque de constitucionalidad», por lo

¹⁶ El Parlamento sólo se pronunciará en el caso de que el acto de base hubiera sido adoptado por codecisión y estime que las propuestas de la Comisión exceden las competencias de ejecución previstas en aquél.

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 anulación¹⁷.

Al respecto, la respuesta del Tribunal no es explícita, a diferencia de la del Abogado General. Comienza aquél recordando que los actos de Derecho derivado no pueden añadir nada a las normas del Tratado¹⁸ para toparse, a continuación, con lo antes apuntado: que el artículo 202 TCE faculta al Consejo para establecer principios y normas a los cuales deben ser conformes las condiciones de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. «En consecuencia, dichos principios y normas deben respetarse cuando se adopten actos que atribuyan a la Comisión competencias de ejecución» (núm. 40).

Esos «principios y normas» (en la práctica, la Decisión de Comitología) comprenden, por un lado, la definición de los distintos procedimientos a los que puede someterse el ejercicio por la Comisión de las competencias de ejecución que se le atribuyan y, por otro, los criterios de elección entre los distintos procedimientos. El Tribunal de Justicia concluye que «el Consejo puede establecer los principios y las normas que deben respetarse en la elección entre distintos procedimientos de comité y que dichos principios y normas son obligatorios para el Legislador comunitario cuando adopta un acto de base que atribuya competencias de ejecución a la Comisión» (núm. 42).

A pesar de tan meridiano pronunciamiento, el Tribunal de Justicia evita calificar como «orgánica» la Decisión de Comitología, probablemente porque, en realidad, tal calificación es ajena al Tratado y podría crear más confusiones innecesarias. En cualquier caso, la doctrina siempre podrá invocar tal calificativo con cierta autoridad pues el Abogado General GEELHOED no tuvo reparos en calificar así a la citada Decisión¹⁹.

¹⁷ A la doctrina no le ha pasado desapercibida la peculiar naturaleza de la Decisión de Comitología. Así, BLUMANN la equiparó a las «leyes orgánicas» francesas en la medida en que desarrollaría una disposición constitucional del Tratado: BLUMANN, C.: *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen*, RTDE, núm. 24, 1988(1), pg. 29. MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: «Revista de Derecho Comunitario Europeo», en *El caso de la «Comitología»*, núm. 13, 2002, pg. 898, nota 9: «carácter cuasiconstitucional». De alguna manera este carácter orgánico de la Decisión de Comitología se podía ya haber inferido de la sentencia Comisión v. Consejo, 24 octubre 1989 (16/88), Rec. pg. 3485, donde el Tribunal de Justicia situó el sistema de ejecución de competencias articulado a través de la Comitología (Art. 145 TCE, actual 202) por encima de los poderes de ejecución financiera que la Comisión ostenta directamente del Tratado (Art. 205, actual 274).

¹⁸ Alemania v. Comisión, 27 octubre 1992 (C-240/90), Rec. pg. I-5383, núm. 42.

¹⁹ «La segunda Decisión sobre Comitología tiene carácter orgánico y es compatible, en la medida relevante en el presente asunto, con el Art. 202 CE»: Conclusiones del Abogado General GEELHOED, 3 octubre 2002, asunto C-378/00, Comisión v. Parlamento y Consejo, núm. 82. En otro momento la califica como «decisión orgánica sui generis», aunque el mismo Abogado General se apresura a anotar que «este instrumento no se

Ahora bien, cuestión diferente es el alcance de la obligatoriedad para el Legislador comunitario de respetar los «principios y normas» (Decisión de Comitología) cuando adopta un acto de base que atribuya competencias de ejecución a la Comisión. Esos «principios y normas», como bien recuerda el Tribunal, comprenden dos aspectos: los procedimientos de comité y los criterios para su elección.

En lo que respecta a los procedimientos de comité, lo primero que hay que destacar es la limitación de su número. En efecto, el Legislador tiene que elegir entre los que previamente ha establecido. Ya el párrafo segundo del art. 1 de la primera Decisión sobre Comitología de 1987 señalaba que el Consejo podía someter el ejercicio de las competencias de ejecución por él establecidas «a modalidades que deberán ser conformes a los procedimientos enumerados en los artículos 2 y 3» (procedimiento consultivo, de gestión y de reglamentación, el primero, y procedimiento de «salvaguardia», el segundo)²⁰. El Abogado General GEELHOED subraya el creciente marco jurídico de los procedimientos de comité, hasta el punto de poder hablar de una suerte de vinculación del Legislador comunitario a los «principios y normas» previstos en el Tratado. Tal aseveración enmarca la más trascendente que formula a continuación al señalar «la vinculación a una serie limitada de procedimientos de comité cuando la Comisión debe adoptar medidas de ejecución de una decisión de base con la asistencia de un comité. Actualmente –concluye decisivamente el Abogado General– se admite que una decisión de base sólo puede establecer, respecto a la adopción de sus medidas de ejecución, alguno de los cuatro procedimientos previstos en la segunda decisión sobre Comitología» (núm. 93)²¹. Y junto a la limitación de su número, la predeterminación del régimen jurídico de cada procedimiento, salvo en aspectos puntuales que la propia Decisión de Comitología remite al acto de base, como es el plazo para pronunciarse.

El segundo de los aspectos que se derivan de los «principios y normas» del sistema comitológico es, precisamente, una de las grandes novedades de la segunda Decisión de Comitología de 1999: los criterios para la determinación del procedimiento. Aquí es cuando el Tribunal de Justicia tiene que responder al alcance que tienen estos criterios, objeto del recurso que tiene que resolver.

menciona en el Art. 249», esto es, en el elenco de actos típicos comunitarios (núm. 78).

²⁰ Así lo señala el Considerando segundo de la segunda Decisión sobre Comitología cuando recuerda que la primera Decisión sobre Comitología de 1987 ya entonces «estableció un número limitado de procedimientos a los que puede someterse» el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas por el Consejo a la Comisión.

²¹ En idéntico sentido, JACQUE, J.-P.: «EU Committees: Social Regulation, Law and Politics», en *Implementing Powers and Comitology*, Ed. C. Joerges & E. Vos, Hart, Oxford/Portland 1999, pg. 64.

4. LA EFICACIA JURÍDICA DE LOS CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN

4.1. Ausencia de carácter vinculante

Ya se ha destacado que una de las novedades de la segunda Decisión de Comitología de 1999 fue, precisamente, la incorporación de criterios para la elección de los distintos procedimientos. En la primera Decisión de Comitología no se recogía este aspecto, lo que incluso fue considerado como «un cumplimiento incompleto de la obligación establecida en el último apartado del artículo 145»²² del Tratado, pues la Decisión se limitaba a establecer «normas», preteriendo «principios» que, entre otros aspectos, deberían regir la elección de los distintos procedimientos. por lo que el Legislador era completamente libre no sólo para elegir el procedimiento en cada caso sino también para no motivar tal elección.

Cuando la Comisión presentó la propuesta para una nueva Decisión de Comitología²³, la formulación que incluyó de los criterios que informarían la decisión del Legislador a la hora de elegir el tipo de procedimiento de ejecución era claramente imperativa. Sin embargo, el Consejo se apartó de dicha propuesta en ese aspecto pues «se temía que un sistema tan rígido generara litigios considerables en razón de la ambigüedad de los criterios establecidos debida a la utilización de términos como “implicaciones presupuestarias importantes” o “elementos esenciales de un acto de base”»²⁴.

Esta opción quedó reflejada en el texto de la Decisión. Así, el artículo 2 de la misma –donde se recogen los citados criterios– utiliza siempre el condicional, en lugar del imperativo de la propuesta²⁵. Igualmente, el Considerando quinto de la Decisión de Comitología afirma expresamente que los criterios para la elección de los procedimientos de comité no son vinculantes. Finalmente, en la Declaración común adoptada por el Consejo y la Comisión al aprobarse la Decisión de Comitología se convenía la necesidad de modificar las disposiciones sobre comités que colaboraban por entonces con la Comisión al amparo de la primera Decisión de Comitología, especifi-

²² BRADLEY, K. S. C.: *Comitology and the Law: Through a Glass, Darkly*, CMLRev., núm. 29, 1992, pg. 704.

²³ COM(1998) 380 final, 16 de julio de 1998 (DO núm. C 279, de 8 de septiembre de 1998, pg. 5).

²⁴ Conclusiones del Abogado General GEELHOED, 3 octubre 2002, asunto C-378/00, Comisión v. Parlamento y Consejo, núm. 50.

²⁵ Resulta por ello sorprendente que la Comisión no ceje en su empeño y, al presentar una propuesta de reforma de la segunda Decisión de Comitología en diciembre de 2002, retome el carácter imperativo al regular los criterios para la elección de los procedimientos: Vid. Art. 2 bis de 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 Comisión, COM(2002) 719 final, Bruselas 11 de diciembre de 2002.

cando que en este proceso de adaptación «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»²⁶.

Todo lo cual le sirve al Tribunal de Justicia para dejar sentado que «los criterios fijados en el artículo 2 de la segunda Decisión sobre Comitología no tienen carácter vinculante» (núm. 48). Aunque en un *obiter dictum* el propio Tribunal subraya el margen del que disponía el Consejo en este aspecto, pues «si bien el artículo 202 CE permite al Consejo adoptar en esta materia criterios de carácter vinculante, no lo exige necesariamente, ya que el Consejo puede limitarse a definir criterios indicativos» (núm. 42). Obviamente, si los criterios hubieran sido vinculantes para el Legislador, el carácter «orgánico» de la Decisión de Comitología habría sido evidente, pero el hecho de que no lo sean no evita, por un lado, que el Legislador esté obligado a respetar la Decisión de Comitología y, por otro, que los criterios carezcan de eficacia jurídica.

La afirmación de que los criterios no son vinculantes contribuye a clarificar el litigio, pero no lo soluciona, pues paradójicamente ese extremo no estaba en realidad cuestionado por nadie, ni siquiera por la Comisión. La fundamentación del recurso de ésta radicaba en que, si bien los criterios no son vinculantes, no por ello su mera presencia en la Decisión de Comitología estaba desprovista de efectos jurídicos (básicamente la obligación para el Legislador de motivar su opción de apartarse de dichos criterios). Como acertadamente señala MOREIRO GONZÁLEZ: respecto a los criterios de selección, una vez sentado su carácter no vinculante, «el alcance real de los mismos habrá de establecerlo entonces la dinámica institucional, ora decantando las esencias imperativas que nutren la propia naturaleza del acto al que han sido incorporados, ora confirmando su carácter orientativo mediante la reiteración de actuaciones discrecionales que se aparten de lo dispuesto al respecto por la Decisión»²⁷.

4.2. Obligación de motivación cuando el Legislador se aparta de los criterios

El Legislador comunitario debe respetar la Decisión de Comitología cuando

²⁶ Esta previsión ha sido llevada a efecto por varias disposiciones: Reglamento (CE/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 núm. L 122, de 15 de mayo de 2003, pg. 1); Reglamento (CE/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).

²⁷ MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: «El ocaso de la «Comitología»», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 13, 2002, pg. 913.

adopta un acto de base. Y «el hecho de que los criterios definidos en el artículo 2 de la segunda Decisión sobre Comitología no tengan carácter vinculante no impide que esta disposición pueda tener ciertos efectos jurídicos, entre los cuales el de que el Legislador comunitario esté sometido a la obligación de motivar en relación con este aspecto el acto de base que adopta cuando se aparte de dichos criterios» (núm. 50). El Tribunal de Justicia es claro en esta afirmación de principio: obligación de motivación cuando el Legislador pretende apartarse de los criterios establecidos en la Decisión de Comitología. Ahora bien, ¿cuál es el fundamento de esta obligación de motivación? Dos son los argumentos que encontramos: la finalidad de la norma y la concepción del ejercicio de la discrecionalidad por parte del poder público comunitario.

A) *Finalidad de la norma*

Según el Tribunal de Justicia, «del quinto Considerando de la segunda Decisión sobre Comitología se desprende que los criterios para la elección de los procedimientos de comité fueron definidos por esta Decisión con vistas a obtener mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité. Tal objetivo se pondría en peligro si, al adoptar un acto de base que atribuya a la Comisión competencias de ejecución, el legislador comunitario pudiera apartarse de los criterios definidos por la segunda Decisión sobre Comitología sin tener que exponer los motivos que le hubieran empujado a ello» (53-54).

El razonamiento del Abogado General es más complejo y rico, pero sumamente esclarecedor de cómo de la coherencia interna de la segunda Decisión de Comitología se puede inferir esta obligación de motivación. En efecto, según el Abogado General GEELHOED, «existe un conflicto potencial entre el alcance de la segunda Decisión sobre Comitología y el carácter no vinculante de los criterios de selección»²⁸. Y es que, pese al carácter no vinculante de los criterios de determinación del procedimiento de ejecución, su mera existencia ya limita la libertad de elección del Legislador, en contraste con la situación previa a 1999, lo que refleja la evolución jurídica (legal y jurisprudencial) e institucional de la Comitología hacia una mayor transparencia, consistencia y previsibilidad. Ahora bien, si el Legislador no tuviese que motivar su elección de un procedimiento de comité determinado cuando inaplica tales criterios, ello vaciaría de contenido al artículo 2 de la Decisión de Comitología.

En este sentido, la reducción del número de posibles procedimientos de comité y la simplificación de dichos procedimientos de acuerdo con el tipo de adopción de decisiones llevadas a cabo por la segunda Decisión de Comitología tendría como consecuencia avalorar los criterios de selección, pues aunque no sean vinculantes, la coherencia interna del sistema comitológico de la Decisión lleva a considerar que cuanto más adecuado es un procedi-

²⁸ Conclusiones del Abogado General GEELHOED, 3 octubre 2002, asunto C-378/00, Comisión v. Parlamento y Consejo, núm. 97.

miento al tipo de adopción de decisiones en que se aplica, más anómalo resulta la elección de un procedimiento diferente²⁹.

Así, pues, tanto la finalidad particular de los criterios (Tribunal de Justicia) como la finalidad general y la coherencia interna de la Decisión de Comitología de 1999 (Abogado General) conducen a exigir una motivación al Legislador cuando pretende apartarse de los criterios establecidos previamente.

B) *Ejercicio de la discrecionalidad por los Poderes públicos comunitarios*

Sin embargo, la primera fundamentación invocada por el Tribunal de Justicia para establecer la obligación de motivar del Legislador cuando se aparta de los criterios no vinculantes, pero previos, se mueve en otro ámbito que ni siquiera el Abogado General había intuido. El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia en la que se declara que «aunque un acto adoptado por una institución comunitaria no establezca una norma jurídica, que en cualquier caso dicha institución estaría obligada a respetar, sino que se limita a enunciar una norma de conducta que indique la práctica que ha de seguirse, la institución en cuestión no puede separarse de dicha norma sin exponer los motivos que la han llevado a ello» (núm. 51).

De esta manera, el Tribunal de Justicia está aplicando a la discrecionalidad del Legislador las mismas reglas que previamente había predicado de la discrecionalidad de la Administración comunitaria. En efecto, esa jurisprudencia que el Tribunal recuerda en este caso surgió en el ámbito de la Función Pública Comunitaria³⁰ con relación a «directivas internas» de las Instituciones que, aunque no puedan ser consideradas normas jurídicas a cuya observancia la Administración se encontraría en todo caso obligada³¹, constituyen «una regla de conducta indicativa que la Administración se impone a sí misma y de la que sólo se puede apartar, en su caso, precisando las razones que la han movido a ello»³². La jurisprudencia ve esas normas

²⁹ Conclusiones del Abogado General GEELHOED, 3 octubre 2002, asunto C-378/00, Comisión v. Parlamento y Consejo, núm. 98

³⁰ Vid. FUENTETAJA, J. A.: *Función Pública Comunitaria*, Marcial Pons, Madrid 2000, pgs. 98-99.

³¹ *Louwage v. Consejo*, 30 enero 1974 (148/73), Rec. XX, pg. 89.

³² *Blomefield v. Comisión*, 1 diciembre 1983 (190/82), Rec. 1983, pg. 3981, núm. 20. El Tribunal de Justicia cita, igualmente, de forma expresa *Michael v. Comisión*, 1 diciembre 1983 (343/82), Rec. 1983, núm. 14 y *Lux v. Tribunal de Cuentas*, 13 diciembre 1984 (129/82 y 274/82), Rec. 1984, pg. 4127, núm. 20. De entre sus decisiones se puede citar igualmente *Del Plato ea v. Comisión*, 10 diciembre 1987 (181-184/86), Rec. 1987, pg. 4991, 13-14. Y de las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia, por ejemplo, *Latham v. Comisión*, 24 enero 1991 (T-63/89), Rec. 1991, pg. II-19; *Ferreira de Freitas v. Comisión*, 7 febrero 1991 (T-2/90), Rec. 1991, pg. II-103; *André v. Comisión*, 20 marzo 1991 (T-10/89), Rec. 1991, pg. II-139; *WeiBenfels v. Parlamento*, 26 octubre 1993 (T-22/92), Rec. 1993, pg. II-1095.

como medios a través de los cuales la Administración se impone reglas para el ejercicio del poder discrecional que la Legislación le confía³³.

Ahora bien, esta jurisprudencia se dicta en un contexto en el que el Poder público comunitario (en este caso, la Administración comunitaria) procede a una autorregulación de sus potestades discrecionales. En el caso de la Decisión de Comitología, se trata de una norma de ejecución directa del Tratado (art. 202) que limita la discrecionalidad inherente del Legislador comunitario en el ejercicio de su función, lo que de alguna manera viene a reforzar el carácter «orgánico» de la citada Decisión de 1999, pues no se trata de una «autorregulación», sino del cumplimiento de un mandato directo del Tratado que impone al Legislador la obligación de respetar la regulación que él apruebe.

5. LA REFORMA DE LA COMITOLOGÍA EN EL MARCO DE UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA COMUNITARIA

El presente asunto viene a constituir un caso más de la histórica reivindicación que en el ámbito de las competencias de ejecución en el nivel comunitario viene planteando la Comisión frente al Consejo. La evolución jurisprudencial y normativa del sistema ha experimentado cambios radicales en la posición de ambas Instituciones. No obstante, en el marco de la cualitativa reforma que se prepara para el 2004, la Comisión decidió plantear importantes cambios en el sistema de la ejecución del Derecho europeo en el nivel de la Unión. No ha esperado, sin embargo, a la futura reforma de los Tratados para proponer unas enmiendas a la actual Decisión sobre Comitología.

En efecto, a finales de 2002 la Comisión presentó una propuesta de modificación de la Decisión de Comitología de 1999 por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión³⁴. Esta modificación se encamina, de forma directa, a establecer el equilibrio entre las dos Instituciones legislativas (Consejo y Parlamento) en lo que respecta a su participación en la ejecución de actos de base adoptados por el procedimiento de codecisión (art. 251 TCE) y, de forma indirecta, a clarificar el ejercicio de las tareas ejecutivas. La consecuencia es que se pretenden modificar aspectos tanto de los criterios de determinación de los procedimientos de ejecución como del régimen de estos mismos procedimientos.

Así, siempre en el ámbito de actos de base adoptados con arreglo al procedimiento de decisión, para el ejercicio de las competencias de ejecución con un verdadero carácter normativo, que modifiquen el marco jurídico existente, la Comisión entiende que el control del poder legislativo (Consejo y

³³ Hubert v. Comisión, 9 marzo 1999 (T-212/97), RecFP. 1999, pg. II-185.

³⁴ COM(2002) 719 final, Bruselas 11 de diciembre de 2002.

Parlamento) debe ser especialmente intenso y en pie de igualdad. Para permitir esto el procedimiento de reglamentación –en una modalidad específica³⁵– será el más adecuado y debería aplicarse, en consecuencia, a las medidas de alcance general que tengan por objeto aplicar los elementos fundamentales o esenciales o adaptar algunos otros aspectos (por ejemplo, el ajuste al progreso científico y técnico de las directivas o la modificación de algunos de sus anexos) de los actos de base aprobados con arreglo al procedimiento legislativo de codecisión (art. 251 TCE).

En cambio, las competencias de ejecución –con un verdadero carácter «ejecutivo»– de actos de base relativas a disposiciones de procedimiento o a decisiones individuales no deberían someterse, en cuanto tales, a medidas de control por el Legislador, puesto que, a diferencia de las anteriores, aquí ni se innova con vocación de permanencia en el régimen jurídico ni se atribuiría margen de apreciación ni discrecionalidad a la Comisión en el ejercicio de dichas competencias de ejecución, el cual sería básicamente reglado. En este caso, el procedimiento más adecuado sería el de consulta. Puede observarse que la Comisión intenta de esta forma clarificar igualmente la función ejecutiva del Derecho europeo, cuya consecuencia y expresión más palpable sería la desaparición –en este ámbito de ejecución de actos de base adoptados por codecisión– del procedimiento de gestión. Cualitativamente esto tiene su trascendencia, pues se clarifica la ejecución normativa (sujeta al procedimiento de reglamentación) y la ejecución material (sujeta exclusivamente al procedimiento consultivo, donde los Estados son meros asesores y el papel del Consejo se difumina). Cuantitativamente, además, el sistema comitológico también se vería afectado por la progresiva extensión del procedimiento legislativo de codecisión. La intención, pues, de la Comisión es aglutinar en su seno la competencia de ejecución material, limitando, por un lado, el papel de los Estados miembros al de mera consulta y ya no de control y eliminando, por otro, de hecho y de derecho, el del Consejo. Se resentiría (o, según la perspectiva, se restablecería) el equilibrio institucional, de ahí que, al mismo tiempo, consciente de las dificultades políticas que encontraría con el Consejo, con el Parlamento y con los Estados miembros, la Comisión suscitó esta problemática en el seno de los trabajos de la Convención.

En efecto, la Comisión apunta más alto, pues en última instancia pretende una clarificación de la función ejecutiva comunitaria de la que ella misma se erigiría en principal Institución, superando las ambigüedades y oscurida-

³⁵ Se trataría de un nuevo procedimiento de reglamentación para las medidas de ejecución de los actos legislativos adoptados con arreglo al procedimiento de codecisión. Este procedimiento se articularía a través de dos fases sucesivas: ejecutiva y de control. En la fase ejecutiva, la Comisión elabora el proyecto de medidas de ejecución y lo presenta al Comité integrado por los representantes de los Estados miembros, elaborando posteriormente un proyecto final. En la fase de control, dicho proyecto final se presenta al Parlamento y al Consejo que ejercerían un control estrictamente político, que puede desembarcar bien en la adopción de las medidas –modificadas, en su caso–, bien en la presentación de una propuesta legislativa que se someterá al procedimiento de codecisión.

des de los Tratados constitutivos y el proceloso mundo comitológico creado por la concepción delegada de las competencias ejecutivas. Ya en el Libro Blanco sobre La Gobernanza Europea cuestionó la necesidad de mantener todo el sistema de «Comitología»³⁶ al partir de la idea clave de que la Comisión debería ser la única Institución ejecutiva de la Unión Europea, limitándose el Consejo (y el Parlamento), *a priori*, a aprobar la legislación que defina las condiciones y límites dentro de los cuales la Comisión desempeñaría su papel ejecutivo y, *a posteriori*, a ejercer un control de la actuación de la Comisión en relación con los principios y orientaciones adoptados en la legislación. Posteriormente, en su Contribución a la Convención³⁷, la Comisión fundamenta su objetivo y propugna un nuevo sistema de delegación de competencias encaminado, en primer lugar, a suprimir la competencia de ejecución del Consejo (pues en el ámbito de la codecisión el Consejo se encontraría tanto del lado del órgano que delega como del que puede ejercer la competencia delegada) y, en segundo lugar, a introducir la distinción entre delegación legislativa y ejercicio del poder ejecutivo.

El proyecto de Constitución Europea adoptado por la Convención sigue por la línea de diferenciar con más nitidez la ejecución normativa y la ejecución material. La primera se llevaría a cabo a través de «reglamentos delegados» que la Comisión podría aprobar previa delegación legislativa para completar elementos no esenciales del acto legislativo de base, el cual, por un lado, delimitará de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación y, por otro, determinará de forma expresa las condiciones de aplicación a las que estará sujeta la delegación y que podrán consistir, bien en la posibilidad de revocación de la delegación por el Parlamento o el Consejo de Ministros, bien en la supeditación de la entrada en vigor del reglamento delegado a la no objeción por ninguno de aquéllos en determinado plazo (art. 35: Reglamentos delegados). Por su parte, en lo que respecta a la ejecución material en el escalón europeo, cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión, éstos pueden atribuir competencias de ejecución tanto a la Comisión como al Consejo de Ministros (en casos específicos debidamente justificados). Para ello se dictarían «actos de ejecución» (en forma de reglamento europeo de ejecución o de decisión europea de ejecución), señalándose que «las normas y principios generales relativos a los regímenes de control, por parte de los Estados miembros, de los actos de ejecución de la Unión se establecerán previamente mediante Leyes europeas», lo que en definitiva seguirá dando cobertura al sistema de Comitología, dejando claro, primero, que se trata de mecanismos de control, segundo, que dichos mecanismos se ejercen por los Estados miembros, y tercero, que la ausencia de mención del Consejo suscite dudas y oscuridades sobre la futura articulación institucional del sistema (art. 36: Actos de ejecución).

³⁶ «Un Libro Blanco», en *La Gobernanza Europea*, COM (2001) 428 final, Bruselas 25 de julio de 2001, pg. 36.

³⁷ COM (2002) 728 final.

6. CONCLUSIONES

En espera del sentido final de la reforma de los Tratados en este punto, la Comisión continúa moviéndose en el marco del sistema actual. No obstante, desde la idea clave de erigirse en la Institución ejecutiva de la Unión Europea no deja de propugnar las modificaciones legislativas puntuales posibles ni de acudir al Tribunal de Justicia para reforzar su posición en el estrecho margen que el Consejo le ha dado en el seno del sistema de la Comitología. En este sentido, la sentencia objeto de este comentario puede considerarse como un paso más en esa dirección. Y es que directamente reconoce la eficacia jurídica de los criterios para la determinación de los procedimientos de ejecución recogidos en la segunda Decisión de Comitología, por mucho que aquella eficacia se limite a obligar al Legislador a motivar la eventual inaplicación de los mismos en un acto de base concreto. Pero indirectamente el Tribunal de Justicia reconoce el carácter «orgánico» de la segunda Decisión de Comitología en el sentido de que la misma es de obligado cumplimiento para el Legislador.

Además, lo cierto es que la atribución de efectos jurídicos al art. 2 de la segunda Decisión sobre Comitología va a permitir que la jurisprudencia precise el alcance de los criterios de determinación de los procedimientos de ejecución. Y es que la obligación de motivación por parte del Legislador surge cuando éste pretende apartarse de los criterios indicativos establecidos previamente en la citada disposición. El Juez comunitario tendrá, pues, que analizar en cada caso concreto si a las medidas de ejecución previstas en el acto de base en cuestión se las somete al procedimiento de ejecución más adecuado conforme al art. 2 de la segunda Decisión sobre Comitología. De esta manera se irán precisando conceptos tan amplios como «medidas de gestión», «implicaciones presupuestarias importantes», «medidas de alcance general», «elementos esenciales de un acto de base», «adaptación» o «actualización». Con ello dotará progresivamente al art. 2 de una concreción de la que carecía en la intención del Consejo y que tendrá la virtualidad de restringir considerablemente el amplio margen de apreciación del Consejo en este ámbito. En efecto, este alcance del art. 2 y de los criterios que contiene probablemente no estaba previsto por el Consejo, quien sin duda consideró en su momento –como lo reflejan sus alegaciones en el presente asunto– que, al rebajar al carácter indicativo la eficacia jurídica de los criterios de determinación de los procedimientos de ejecución, se limitaba –cuando no se vaciaba– el alcance de esa disposición.

La presente sentencia supone que, si bien formalmente –conforme al tenor literal de la Decisión sobre Comitología– los criterios del artículo 2 de la misma no son vinculantes y mantienen por tanto la discrecionalidad del Consejo –y del Parlamento, según los casos– a la hora de determinar el procedimiento de ejecución, lo cierto es que la Comisión –en continuidad con su actitud reivindicativa en sede contenciosa para limitar el constreñimiento de su función ejecutiva que supone la Comitología y, en especial, el

JURISPRUDENCIA

procedimiento de reglamentación– propiciará que el Tribunal de Justicia construya un marco jurisprudencial delimitando tales criterios y especificando y restringiendo tal discrecionalidad³⁸.

³⁸ Y ello con independencia del eventual control sobre la motivación del Legislador, pues en el orden de razonamiento lógico lo primero que tiene que determinar el Tribunal de Justicia es si el Legislador ha subsumido las medidas de ejecución del acto de base en cuestión en el procedimiento de comité apropiado. La problemática del control de la motivación es otra cuestión, que, como señala LASO, supone que «la actividad del Tribunal, sin embargo, sin descartar que pueda anular motivaciones arbitrarias y sin fundamento, no puede tratar de sustituir los motivos políticos y la libertad de elección que sigue conservando el Consejo, en la medida en que los criterios previstos en la Decisión, en última instancia, no son obligatorios: LASO PÉREZ, J.: «Criterios de elección de los comités en la segunda Decisión sobre Comitología y la clarificación de los actos comunitarios», en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 1, 2003 (www.iustel.com).