

CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS EFECTOS DE LA CODECISIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DELEGACIÓN DE POTESTADES DE EJECUCIÓN A LA COMISIÓN

Por JOAN DAVID JANER TORRENS *

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. MARCO GENERAL DE LAS POTESTADES DE EJECUCIÓN EN EL ÁMBITO COMUNITARIO.—III. REPERCUSIONES DE LA CODECISIÓN EN EL ÁMBITO DE LA EJECUCIÓN: LAS DISTINTAS POSICIONES. 1. LA TESIS DE LA NECESARIA REFORMULACIÓN DE LA ATRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN. 2. ARGUMENTOS QUE SE Oponen A DICHA TESIS. 3. EL BLOQUEO EN LA TOMA DE DECISIONES Y LAS PRIMERAS PROPUESTAS PARA RESOLVER EL CONFLICTO.—IV. EL *MODUS VIVENDI* DE 20 DE DICIEMBRE DE 1994 Y SU PROYECCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA CODECISIÓN. a) NATURALEZA. b) LA NOTIFICACIÓN COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO. c) LOS PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN. d) VALORACIÓN DEL *MODUS VIVENDI*.—V. LAS OPCIONES PLANTEADAS EN RELACIÓN CON LOS PROBLEMAS QUE SUSCITA LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN.—VI. EL TRATADO DE AMSTERDAM: LA AUSENCIA DE SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS PLANTEADOS.—VII. LA NUEVA PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO RELATIVA A LA DELEGACIÓN DE POTESTADES DE EJECUCIÓN A LA COMISIÓN Y SUS EFECTOS EN LA DELEGACIÓN DE LOS ACTOS ADOPTADOS EN CODECISIÓN.—VIII. CONCLUSIONES.

* Profesor Ayudante de Universidad de Derecho Internacional Público. Universitat de les Illes Balears. Master of Arts in European Studies, College of Europe.

I. INTRODUCCIÓN

La introducción del procedimiento de la codecisión en el artículo 189B del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) ha implicado una mayor relevancia y proyección del Parlamento Europeo en la elaboración de normas relativas a ámbitos específicos¹. El procedimiento de la codecisión ha alterado el esquema clásico de adopción de normas con fuerza legal consagrado en los Tratados constitutivos pues, en determinadas materias, la competencia ya no es exclusiva del Consejo sino que es compartida con el Parlamento Europeo. La introducción de este nuevo mecanismo de toma de decisiones no ha estado exenta de polémica ya que ha producido, aunque indirectamente, una cierta distorsión de las competencias atribuidas a otras instituciones comunitarias. Un claro ejemplo de ello lo constituye el sistema de delegación o atribución de competencias de ejecución del Consejo a la Comisión que prevén los artículos 155 y 145 del TCE.

En este sentido, el procedimiento previsto en el artículo 189B del TCE ha producido abiertas discrepancias entre el Consejo y el Parlamento en relación con el alcance de dicho procedimiento en el proceso de delegación de competencias de ejecución a la Comisión, pues el Tratado guarda silencio en esta cuestión. Así, el Consejo considera que es la única institución legitimada para delegar potestades de ejecución a la Comisión ya que el Derecho originario le atribuye expresamente tal competencia. Desde la perspectiva del Parlamento Europeo, este razonamiento resulta del todo incorrecto al entender que la paridad institucional que establece la codecisión debe proyectarse no sólo en el ámbito legislativo, sino también en el ámbito de la delegación de la ejecución de las normas adoptadas conjuntamente. Con el objetivo de encontrar una solución a esta problemática, las tres instituciones afectadas concluyeron, el 20 de Diciembre

¹ El procedimiento de la codecisión se proyecta sobre cuestiones dispares como: libre circulación de trabajadores (art. 49), régimen especial para ciudadanos extranjeros (art. 56), reconocimiento mutuo de diplomas (art. 57.1), medidas relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas (art. 57.2), normas relativas a la libre prestación de servicios (art. 66), disposiciones relativas al establecimiento y funcionamiento del mercado interior (art. 100A), fomento de programas educativos (art. 126.4), actividades de fomento de la cultura (art. 128.5), protección de la salud (art. 129.4), protección de los consumidores (art. 129A.2), desarrollo de las redes transeuropeas (art. 129D), fomento de la investigación (art. 130I) y protección del medio ambiente (art. 130S).

de 1994, un acuerdo interinstitucional denominado *modus vivendi*² y mediante el cual se pretendía suplir el vacío legal existente en torno a esta cuestión. Los problemas que la codecisión presentaba en el ámbito de la delegación de competencias de ejecución a la Comisión fue, asimismo, objeto de estudio y reflexión durante la última Conferencia Intergubernamental para la reforma de los Tratados constitutivos que culminó con la adopción del Tratado de Amsterdam (firmado el 2 de Octubre de 1997) en que se presentaron toda una serie de propuestas dirigidas a encontrar una solución aceptable por todas las instituciones implicadas. En base a dichas propuestas y teniendo en cuenta, a su vez, las importantes deficiencias que presentaba el sistema de delegación de competencias de ejecución, la Comisión ha presentado recientemente al Consejo una propuesta de nueva Decisión relativa a la delegación de competencias de ejecución a la Comisión³. Esta propuesta de nueva Decisión introduce aspectos novedosos que afectan no sólo a la simplificación y clarificación de todo el fenómeno de la «comitología», sino también a la participación del Parlamento Europeo en el proceso de delegación de competencias de ejecución.

Este trabajo pretende ser una reflexión sobre los problemas que ha planteado la introducción del procedimiento de la codecisión en el plano de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión. En este sentido, se analizarán los instrumentos adoptados en este ámbito, haciendo igualmente referencia a las propuestas que se plantearon durante la Conferencia Intergubernamental que culminó con la adopción del Tratado de Amsterdam y a los avances que éste y la propuesta de nueva Decisión pueden haber supuesto en este ámbito.

² DOCE n.º C 102, de 4 de abril de 1996, pp. 1-2 (este texto sustituye y anula el texto publicado en el DOCE n.º C 293, de 8 de noviembre de 1995; pp. 1-2).

³ DOCE n.º C 279, de 8 de septiembre de 1998, pp. 5 y ss. En el momento de la finalización de este trabajo, la propuesta presentada por la Comisión estaba pendiente de estudio por parte del Parlamento Europeo. El debate, en principio, está previsto para mediados de marzo de 1999 y, posteriormente, será necesaria su aprobación por parte del Consejo. En base a estas consideraciones, es preciso señalar que este trabajo tiene en cuenta las posibles novedades que pueda introducir la nueva Decisión.

II. MARCO GENERAL DE LAS POTESTADES DE EJECUCIÓN EN EL ÁMBITO COMUNITARIO

Con carácter general, las políticas comunitarias son ejecutadas por la Comisión a partir de las potestades conferidas por las normas de Derecho derivado adoptadas por el Consejo⁴. Los artículos 155 y 145 del TCE se configuran como el marco jurídico general de atribución de potestades de ejecución a la Comisión, en cuyo ámbito ésta viene desarrollando un amplio abanico de competencias relacionadas con el control, gestión y ejecución de las políticas comunitarias.

En la redacción inicial del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, únicamente el artículo 155 hacía referencia a la cuestión de la atribución de competencias de ejecución a la Comisión. Así, en el tercer inciso de dicho artículo se estableció que la Comisión «*exercera las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas*». A la luz de este artículo, el Consejo procedió de manera totalmente discrecional a delegar en la Comisión la ejecución de los actos que había adoptado. La delegación de potestades de ejecución a la Comisión dio lugar a la creación de distintos tipos de comités (formados por un representante de la Comisión y representantes de los Estados miembros) cuya función esencial era controlar, con un distinto grado de vinculación, la labor de ejecución conferida a la Comisión⁵. Esta práctica de

⁴ En relación con el concepto de «ejecución», RIDEAU señala que «*la notion d'exécution ne saurait être réduite à la mise en oeuvre matérielle d'une règle, elle englobe nécessairement l'établissement de dispositions réglementaires subordonnées (...). Alors qu'il reviendra au Conseil d'adopter les règlements de base, les règlements d'application pourront être adoptés par le Conseil lui-même ou par la Commission en vertu d'une délégation (...). Au-delà de l'exécution normative, l'adoption de mesures individuelles sera, lorsqu'elle doit être assurée au niveau communautaire, normalement exercée par la Commission éventuellement sur la base de délégations opérées par le Conseil (...)*» (J. RIDEAU, *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, L.G.D.J., 1994, p. 505). Vid. también, la sentencia de 24 de Octubre de 1989, as. 16/88 (*Comisión c. Consejo*), Rec. 1989, p. 3457, en p. 3485 (FJ 11), en que el Tribunal destacó que «*el concepto de ejecución (...) 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*».

⁵ En la sentencia de 17 de Diciembre de 1970, as. 25/70 (*Köster*), Rec. 1970, p. 1161, en pp. 1171-73, el Tribunal de Justicia consideró que el sistema de comités no era contrario ni a la estructura ni al equilibrio institucional comunitario diseñado por el Tratado.

control recibió la denominación de «comitología» y, en definitiva, no era más que un reflejo de la falta de confianza del Consejo en la labor de ejecución que podía llevar a cabo la Comisión. En este contexto, DOCKSEY y WILLIAMS, al analizar el fenómeno de la comitología, observaron que «*comitology constitutes an institutional compromise between the need for more effective Community decision-making and Member States' desire to preserve national influence over Commission decision-making*»⁶.

Durante los años 80, la práctica de los comités fue en aumento y ello provocó un cierto caos en el funcionamiento y utilización de los comités. Por ello, se llevaron a cabo una serie de iniciativas para simplificar esta cuestión. Así, en una declaración al Acta Final de la Conferencia que adoptó el Acta Única Europea, se invitó a las instituciones comunitarias a fijar y clarificar definitivamente el fenómeno de la comitología. En este contexto se sitúa el artículo 10 del Acta Única Europea que introdujo el tercer inciso del artículo 145 del TCE y que estableció importantes novedades respecto de las competencias atribuidas a la Comisión, pues reconoció la obligación general que tenía el Consejo de delegar las potestades de ejecución a la Comisión. Ahora bien, el Acta Única Europea en ningún caso pretendió ordenar el funcionamiento de los comités⁷. El paso decisivo en la clarificación de la comitología lo constituyó la Decisión 87/373 del Consejo, de 13 de julio de 1987 (conocida con el nombre de «Decisión Comitología»)⁸, que codificó y redujo a siete los distintos procedimientos, que respondían a cuatro tipos de comités (comités consultivos, de gestión, de reglamentación y de salvaguarda)⁹. Al mismo tiempo,

⁶ Vid. C. DOCKSEY & K. WILLIAMS, «The Commission and the execution of Community policy», en: G. EDWARDS y D. SPENCE (Ed.), *The European Commission*, Catermill Publishing, 2.ª edición, 1997, p. 129.

⁷ Vid. C. BLUMANN, Comentario al artículo 145 del TCE, en: V. CONSTANTINESCO et al., *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Ed. Económica, 1992, p. 854.

⁸ DOCE n.º L 197, de 18 de Julio de 1987, pp. 33 y ss.

⁹ El análisis del funcionamiento de los distintos comités excede el ámbito de este trabajo. Para mayor información sobre esta cuestión, A. MANGAS MARTÍN, «El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 15, n.º 3, 1988, pp. 789 y ss; K. BRADLEY, «Comitology and the Law: Through a glass, darkly», *Common Market Law Review*, Vol. 29, n.º 4, 1992, pp. 693-721; C.-D. EHLERMANN, «Compétences d'exécution conférées à la Commission - La nouvelle décision-cadre du Conseil», *Revue du Marché Commun*, n.º 316, Avril 1988, pp. 232-239; W. NICOLL, «Qu'est-ce que la comitologie?», *Revue du Marché Commun*, n.º 306, 1987,

la Decisión volvió a incidir en el reconocimiento de la Comisión como institución dotada de poderes generales de ejecución¹⁰.

El balance general del funcionamiento de la Decisión Comitología ha sido bastante satisfactorio, si bien, como reconoce la misma Comisión, se trata de un sistema muy complejo y opaco y ello, en ocasiones, ha gene-

pp. 185-187; C. BLUMANN, «Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte Unique Européen», *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, 1988, pp. 23 y ss.; J. FALKE & G. WINTER, «Management and regulatory committees in executive rule-making», en: G. WINTER (ed.), *Sources and categories of European Union Law. A comparative and reform perspective*, Nomos, 1996, pp. 542-582; C. GUTIÉRREZ ESPADA, *El Sistema Institucional de las Comunidades Europeas. De los tratados constitutivos y el Acta Única al Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*, Ed. Tecnos, 1988, pp. 45-47; E. VOS, «The rise of committees», *European Law Journal*, Vol. 3, n.º 3, 1997, pp. 210-229; J. FALKE, «Comitology and other committees: a preliminary empirical assessment» en: *Shaping European Law and Policy. The role of Committees and Comitology in the Political Process*, European Centre for Public Affairs, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1996, pp. 117-167; C. BERTRAM, «Decision making in the EEC: the management committee procedure», *Common Market Law Review*, Vol. 5, 1967-68, pp. 246-265; P. SCHINDLER, «The problems of decision-making by way of the management committee procedure in the European Economic Community», *Common Market Law Review*, Vol. 8, 1971, pp. 184-205; M. CINI, *The European Commission. Leadership, organisation and culture in EU administration*, Manchester University Press, 1996, pp. 143-176; H. WALLACE, «The institutions of the EU: experience and experiments» en: H. WALLACE y W. WALLACE (Ed.), *Policy-making in the European Union*, 3.ª edición, Oxford University Press, 1996, pp. 37-71; A. STEVENS, *The European Commission: nature, role and future*, Working Paper NR 2 (13) 1997, Centre for Documentation and Research of the European Communities, University of Poznan.

¹⁰ En este sentido, el artículo 1 de la mencionada Decisión estableció que «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». Este principio también fue reconocido en las conclusiones presentadas por el Abogado General JACOBS en el asunto en el que recayó la sentencia de 27 de Octubre de 1992, as. 240/90 (*Alemania c. Comisión*), Rec. 1992, p. I-5383, en p. I-5416, donde afirmó que «las disposiciones del Tratado y de la Decisión Comitología (...) no sugieren que la facultad del Consejo para delegar en la Comisión competencias de aplicación deban ser interpretadas (sic) estrictamente; en todo caso sugiere lo contrario. Efectivamente, en ellas parece que establezcan (sic) la presunción de que toda la ejecución necesaria de normas adoptadas por el Consejo será delegada en la Comisión, excepto en los casos en que el Consejo considere más apropiado ejercitar por sí mismo competencias de ejecución».

rado dudas en relación con el tipo de comité que correspondía controlar la ejecución¹¹. Con el objetivo de superar estas deficiencias, la Comisión ha presentado recientemente al Consejo una propuesta de nueva Decisión relativa a las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión¹². La propuesta de nueva Decisión mantiene, salvo determinadas excepciones, a la Comisión como órgano dotado del monopolio de la ejecución de las disposiciones comunitarias (artículo 1) e introduce novedades importantes que ayudan, sin lugar a dudas, a clarificar y simplificar el funcionamiento de los comités de ejecución. Así, determina claramente la competencia de cada uno de los comités en base a la materia objeto de ejecución (artículo 2), mantiene la regulación de los comités consultivos (artículo 3) y, por otra parte, simplifica de forma sustancial el funcionamiento tanto de gestión, de reglamentación y de salvaguardan al eliminar el sistema de variantes (artículos 4, 5 y 6). Se observa, pues, que este proyecto de Decisión introduce mejoras importantes en los mecanismos hasta ahora vigentes relativos a la delegación de las competencias de ejecución.

III. REPERCUSIONES DE LA CODECISIÓN EN EL ÁMBITO DE LA EJECUCIÓN: LAS DISTINTAS POSICIONES

1. LA TESIS DE LA NECESARIA REFORMULACIÓN DE LA ATRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN

La institucionalización del procedimiento de la codecisión en el TCE ha supuesto una gran oportunidad para el Parlamento Europeo de involucrarse de manera directa en todo el fenómeno de la comitología¹³ El pro-

¹¹ COM (1998) 380 final, de 24 de junio de 1998, p. 3.

¹² *Cit.*, nota 3.

¹³ HAIBACH señala que durante muchos años el Parlamento Europeo usó todos los medios políticos, presupuestarios y jurisdiccionales a su alcance para contrarrestar la creciente importancia de los comités, (G. HAIBACH, «Comitology after Amsterdam: a comparative analysis of the delegation of legislative powers», *EIPASCOPE*, European Institute of Public Administration, n.º 3, 1997, p. 6). Por otra parte resulta interesante señalar que la cuestión de la participación del Parlamento Europeo en el proceso de delegación de competencias de ejecución a la Comisión ya se planteó durante la tramitación de la Decisión Comitología. Las aspiraciones de la institución parlamentaria se vieron frustradas y ello provocó la interposición de un recur-

cedimiento de la codecisión no sólo ha dotado al Parlamento de un mayor poder legislativo, sino que también le ha colocado en una situación de igualdad respecto del Consejo en el ejercicio de dicho poder en algunos ámbitos¹⁴. Esa posición de paridad institucional ha generado una serie de problemas en el plano de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión ya que, a juicio del Parlamento Europeo, en los actos adoptados en codecisión la potestad de delegación ya no es exclusiva del Con-

so de anulación ante el Tribunal de Justicia pues, a juicio del Parlamento, la Decisión Comitología violaba los principios que en materia de delegación preveía el tercer inciso del artículo 145 del Tratado. El interrogante sobre la supuesta violación del Tratado por la Decisión Comitología no fue resuelto, pues el Tribunal de Justicia no entró en el fondo del asunto al entender que el Parlamento Europeo carecía de legitimación activa para interponer dicho recurso. En relación con la participación del Parlamento en la tramitación de la Decisión Comitología, *vid.* C. REICH, «Le Parlement Européen et la comitologie», *Revue du Marché Commun*, n.º 336, Avril 1990, pp. 319-323; K. BRADLEY, «The European Parliament and Comitology: on the road to nowhere?», *European Law Journal*, Vol. 3, n.º 3, September 1997, pp. 230-255. Respecto del problema de la legitimación del Parlamento en la interposición de dicho recurso de anulación, *vid.* J. M. FERNÁNDEZ MARTÍN, «Legitimación activa del Parlamento Europeo a la luz del artículo 173 CEE (Comentario a la Sentencia del TJCE de 27 de Septiembre de 1988, caso «Comitología», as. 302/87)», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 16, 1989, pp. 489-513; K. BRADLEY, «The variable evolution of the standing of the European Parliament in proceedings before the European Court of Justice», *Yearbook of European Law*, Vol. 8, 1988, pp. 27-57. Asimismo, el propio Parlamento Europeo había expresado públicamente su malestar por la falta de participación en la elaboración y adopción de la Decisión Comitología. *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo sobre la Decisión del Consejo por la que se fijan las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, DOCE n.º C 246, de 14 de septiembre de 1987, pp. 42 y 43.

¹⁴ En relación con el procedimiento de codecisión, *vid.* S. BOYRON, «The co-decision procedure: rethinking the constitutional fundamentals», en: P. CRAIG & C. HARLOW (ed.), *Law making in the European Union*, Kluwer Law International, 1998, pp. 147-168; A. J. PIQUERAS GARCÍA, *La participación del Parlamento Europeo en la actividad legislativa comunitaria*, Ed. Universidad de Granada, 1993; N. NAVARRO BATISTA, *Parlamento Europeo y poder normativo en la Unión Europea*, Ed. Universidad de Salamanca, 1995, pp. 159-178; D. NICKEL, «Le Traité de Maastricht et le Parlement Européen: le nouveau paysage politique et la procédure de l'article 189B», en: *The Maastricht Treaty on the European Union. Legal complexity and political dynamic*, European Interuniversity Press, 1993, pp. 117-129; M. WESTLAKE, *A modern guide to the European Parliament*, Pinter Publishers, 1994; K. BRADLEY, «Better rusty than missin'?: the institutional reforms of the Maastricht Treaty and the European Parliament», en: D. O'KEEFE y P. TOWMEY (Ed.), *Legal issues of the Maastricht Treaty*, Chancery Law Publishing, 1994, pp. 193-215.

sejo, sino de ambas instituciones. En este sentido, el Parlamento Europeo definió claramente la esencia del problema al señalar que *«la cuestión de principio (...) ha pasado a ser mucho más crucial dado que resulta políticamente inaceptable que el Parlamento Europeo no desempeñe ningún papel en relación con los actos de ejecución de naturaleza legislativa cuando ha participado, en el marco del procedimiento de codecisión con el Consejo, en la elaboración de la legislación primaria. Además, la situación jurídica se ha modificado también puesto que los procedimientos de comitología existentes están basados en el artículo 145 del Tratado que sólo hace referencia a los actos del Consejo por oposición a los actos del Parlamento y del Consejo en virtud del procedimiento de codecisión establecido en el artículo 189B»*¹⁵. La posición del Parlamento expresaba una evidente necesidad de adaptar el mecanismo de delegación de las potestades de ejecución a la Comisión, pues las innovaciones legislativas introducidas por el TCE no implicaron la (lógica) reformulación de los procedimientos de delegación de las potestades de ejecución.

En base a estas consideraciones, el Parlamento expuso en diferentes documentos su posición en relación con los efectos que tenía el nuevo procedimiento de la codecisión en el ámbito de delegación de potestades de ejecución. Así, afirmó que *«los artículos 189, 190 y 191 del TCE (...) distinguen claramente entre los actos del Consejo y los del Parlamento y del Consejo (actos adoptados con arreglo al artículo 189B); también el artículo 191 establece un procedimiento diferente para su «promulgación». Aquellas disposiciones del Tratado que hacen referencia a los «actos del Consejo» no se refieren, pues, automáticamente a los actos del Parlamento y del Consejo, salvo decisión contraria adoptada por el Parlamento y el Consejo»*¹⁶. A continuación, el Parlamento expuso los motivos que le llevaban a afirmar su legitimidad en el proceso de delegación de competencias a la Comisión destacando que *«la consecuencia lógica es que no pueden encomendarse a la Comisión, en las materias cubiertas por la codecisión, tareas de ejecución normativas salvo que el Parlamento Europeo y el Consejo estuvieran de acuerdo; además, el Consejo no puede*

¹⁵ Informe del Parlamento de 12 de enero de 1994 sobre un *modus vivendi* 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 del Tratado CE, A4-0003/95, PE 210.700/def., p. 14.

¹⁶ Informe de 6 de diciembre de 1993 de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre los problemas de comitología vinculados con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, A3-0417/93, PE 206.619/def., p. 6.

reivindicar el ejercicio autónomo de un poder de este tipo puesto que el Tratado le atribuye una competencia limitada a los actos que él establece»¹⁷. Completando este razonamiento, el Parlamento observó que «de conformidad con el artículo 145 del TCE, las disposiciones de la Decisión de 13 de julio de 1987 sólo se aplican a los actos del Consejo y no a los actos del Consejo y del Parlamento y, en particular, no a las decisiones adoptadas de conformidad con el artículo 189B del Tratado CE»¹⁸.

Se observa, consecuentemente, que los motivos expuestos por el Parlamento Europeo abogaban por una legítima participación en la delegación de potestades de ejecución a la Comisión en base a la idea de que la dualidad legislativa Consejo-Parlamento también se tenía que trasladar al campo de la ejecución. El TCE sólo alude de forma expresa a la delegación de la potestad de ejecución respecto de aquellos actos adoptados unilateralmente por el Consejo, pero en ningún momento hace referencia a la delegación de los actos adoptados en codecisión. Así pues, frente a este silencio, el Parlamento aportó criterios bastante sólidos para afirmar su papel de *codelegador* de los actos adoptados en codecisión. Ahora bien, también existían argumentos que cuestionaban abiertamente la posición del Parlamento.

2. ARGUMENTOS QUE SE OPONEN A DICHA TESIS

Del tenor literal de lo dispuesto tanto en el Tratado constitutivo de la CE como en algunas disposiciones de Derecho derivado se deduce que el Consejo es la única institución legitimada para delegar potestades de ejecución a la Comisión. Así, el tercer inciso del artículo 145 y la Decisión Comitología confieren exclusivamente al Consejo la obligación de delegar a la Comisión la ejecución de aquellos actos que haya adoptado. Por otra parte, el cuarto inciso del artículo 155 sólo prevé la delegación de la ejecución de los actos adoptados por el Consejo y no por el Consejo y el Parlamento.

El TCE contiene otros ejemplos de la dualidad Consejo y Consejo-Parlamento que hacen difícilmente sostenible la postura defendida por el

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Resolución sobre los problemas de comitología vinculados con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, DOCE n.º C 20, de 24 de enero de 1994, p. 176.

Parlamento Europeo, pues en aquellos casos en que existe una clara voluntad de hacer una referencia al Parlamento, el Tratado lo hace de manera expresa. Así, en determinadas ocasiones el Tratado se refiere exclusivamente al Consejo (art. 172, art. 175, art. 189), al Parlamento (art. 173.3) o a los actos adoptados por el Consejo y el Parlamento (art. 172, art. 173.1, art. 189B). Por consiguiente, parece lógico pensar que la pretensión del Parlamento Europeo de participar al mismo nivel que el Consejo en la delegación de las potestades de ejecución carecería de base legal, pues no existe previsión legal alguna sobre esta cuestión¹⁹.

Ahora bien, el propio Tratado también introduce una serie de elementos que añaden más confusión a esta cuestión. Así, el artículo 189B del TCE dispone, en el apartado segundo letra (a), que «*el Consejo adoptará definitivamente dicho acto*», mientras que en la letra (b) del mismo artículo se prevé que «*el Consejo adoptará el acto en cuestión*». Así pues, y desde una perspectiva formal, lo cierto es que aquellos actos elaborados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento son finalmente adoptados por el Consejo de manera que, en principio, parece lógico pensar que será el mismo Consejo quién delegará su ejecución a la Comisión. En este contexto, la participación del Parlamento Europeo en el nivel legislativo se concentraría más en el *iter* formativo del acto y no en la adopción final del mismo. Desde nuestro punto de vista, este enfoque resulta muy criticable, pues si bien el Tratado sólo se refiere a la adopción final por parte del Consejo, lo cierto es que ambas instituciones han participado en la elaboración del acto normativo y, por lo tanto, parece lógico que el Parlamento participe en la delegación de la ejecución de aquellos actos que haya adoptado conjuntamente con el Consejo.

3. EL BLOQUEO EN LA TOMA DE DECISIONES Y LAS PRIMERAS PROPUESTAS PARA RESOLVER EL CONFLICTO

Las discrepancias sobre el alcance de la codecisión respecto de las potestades de ejecución dieron lugar a un enfrentamiento entre el Consejo y el Parlamento que se tradujo en un bloqueo de aquellas medidas que se tenían que adoptar por codecisión²⁰. La expresión más clara de este

¹⁹ En este sentido, *vid.* J.-D. NUTTENS, «La comitologie et la Conférence Intergouvernementale», *Revue du Marché Commun*, n.º 397, Avril 1996, p. 316.

²⁰ BRADLEY señala que «*Parliament's position* [en relación con las medidas de ejecución] *received a predictably frosty reception from the Council, and led to a*

bloqueo lo constituyó el rechazo por parte del Parlamento Europeo de la Directiva sobre la oferta de red abierta para la telefonía vocal²¹. Desde la perspectiva del Parlamento, la solución al problema pasaba por la modificación y readaptación de la Decisión Comitología a la nueva realidad creada por la introducción del procedimiento de la codecisión²².

De esta manera, surgió la clara necesidad de encontrar una solución mínimamente aceptable para las partes implicadas que acabase con el bloqueo y parálisis en la toma de decisiones. En este contexto, la Comisión presentó el 19 de Abril de 1994 un proyecto de acuerdo interinstitucional entre las tres instituciones con el objetivo de desbloquear la situación²³. En dicho proyecto se distinguía entre los actos de ejecución con un contenido normativo y aquellos actos que no tenían un contenido normativo. Respecto de los primeros, la Comisión proponía someterlos a un comité consultivo formado por representantes de los Estados miembros y del Parlamento Europeo. Dicho comité asesoraría a la Comisión que, en última instancia, adoptaría el acto de ejecución siempre que no mediase voto en contra ni del Consejo ni del Parlamento Europeo. En relación con los actos de ejecución con un contenido no normativo, la Comisión proponía mantener el control de los comités consultivos y de gestión pero eliminando el veto tanto del Consejo como del Parlamento Europeo. El texto de la Comisión pretendía, en definitiva, no sólo potenciar su posición en todo el proceso de ejecución de los actos dictados por las instituciones comunitarias, sino también encontrar un equilibrio entre el Consejo y el Parlamento. Autores como BLUMANN criticaron el texto presentado por la Comisión al entender que *«la distinction formulée par le collège bruxellois entre actes à portée normative et à portée non normative ne paraissait pas aisée à mettre en oeuvre, dans la mesure notamment où la compétence d'exécution conférée à la Commission vise le plus souvent à fixer un cadre normatif à l'intention des administrations nationales qui se chargeront*

breakdown in interinstitutional cooperation which marked the first fifteen months or so of the operation of the codecision procedure» (K. BRADLEY, «The European Parliament and the adoption of secondary legislation: how to get nowhere in thirty-five years», Conferencia pronunciada en el seno de la «*Conference on Social regulation through European Committees: Empirical research, Institutional Politics, Theoretical Concepts and Legal Developments*», Robert Schumann Centre, diciembre 1996, Instituto Universitario Europeo, Florencia, p.12).

²¹ DOCE n.º C 261, de 19 de septiembre de 1994, p. 13.

²² Vid. J.-D. NUTTENS, *loc. cit.*, nota 19, p. 317.

²³ Bol. UE, 4/1994, n.º 1.7.1.

ensuite de l'exécution concrète»²⁴. A pesar de la buena voluntad conciliadora que contenía la propuesta formulada por la Comisión, lo cierto es que las posturas defendidas por las dos instituciones involucradas eran más bien irreconciliables y ello se tradujo en el bloqueo de la ejecución de los actos adoptados en codecisión.

IV. EL *MODUS VIVENDI* DE 20 DE DICIEMBRE DE 1994 Y SU PROYECCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA CODECISIÓN

El 20 de diciembre de 1994 se produjo la adopción por parte de las tres instituciones involucradas en el proceso de delegación de las competencias de ejecución de un acuerdo interinstitucional denominado *modus vivendi*²⁵. Sus orígenes se remontan a un acuerdo celebrado en 1988 entre la Comisión y el Parlamento Europeo (conocido con el nombre de *acuerdo Plumb-Delors*) mediante el cual la Comisión se comprometía a mantener informado al Parlamento Europeo de todas las propuestas de medidas de ejecución sometidas a los comités consultivos, de gestión y de reglamentación²⁶.

El *modus vivendi* pretendía dar una solución al problema de la falta de previsión respecto de la ejecución por la Comisión de los actos adoptados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento, quedando excluidos, por tanto, aquellos supuestos en que el Consejo se reservara para sí la ejecución del acto. La aceptación del *modus vivendi* por las partes no presentó ningún tipo de problema y éste entró en vigor a mediados del mes de abril de 1996, después de las correspondientes aprobaciones²⁷.

²⁴ Vid. C. BLUMANN, «Le Parlement Européen et la comitologie: une complication pour la Conférence intergouvernementale de 1996», *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, n.º 1, 1996, p.11.

²⁵ *Cit.*, nota 2. En relación con la naturaleza de los acuerdos interinstitucionales, vid. J. MONAR, «Interinstitutional agreements: The phenomenon and its new dynamics after Maastricht», *Common Market Law Review*, Vol. 31, n.º 4, 1994, pp. 693-721; F. Snyder, *Interinstitutional agreements: forms and constitutional limitations*, EUI Working Paper LAW, n.º 95/4.

²⁶ R. CORBETT, F. JACOBS & M. SHACKETON, *The European Parliament*, Third Edition, Catermill Publishing, 1995, pp. 254-255.

²⁷ El Consejo aceptó dicho acuerdo en el mismo momento de su conclusión, mientras que el Parlamento Europeo lo hizo en la sesión de 18 de enero de 1995 (DOCE n.º C 43, de 20 de febrero de 1995, p. 30) y la Comisión el 10 de abril de 1995 (Bol. UE, 4/1995, n.º 1.9.4).

a) NATURALEZA

La peculiaridad del acuerdo reside en que se configura como un documento de compromiso de las distintas posturas defendidas por las instituciones afectadas, pero en ningún momento implica una renuncia a sus posiciones iniciales²⁸. El *modus vivendi* no nació, pues, con vocación de ser un documento que zanjase definitivamente los problemas planteados, ya que las posturas defendidas por las partes eran más bien incompatibles. El *modus vivendi* surgió, a su vez, como una solución provisional de compromiso a la espera de que la Conferencia Intergubernamental de reforma de los Tratados que se tenía que convocar en 1996 diese una solución definitiva al problema. La problemática planteada se solucionaba provisionalmente mediante la articulación de unos mecanismos de información, consulta y concertación que analizaremos a continuación.

b) LA NOTIFICACIÓN COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

El punto cuarto del *modus vivendi* integra al Parlamento Europeo en la ejecución de los actos comunitarios a través de la notificación de los proyectos de actos de ejecución de ámbito general que presente la Comisión a los comités. Así, se determina 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 (...)*».

²⁸ En este sentido, el punto 2 del *modus vivendi* establece que dichas orientaciones «*no prejuzgan en absoluto las posiciones de principio expresadas por las tres instituciones*». Así, de los textos presentados por las distintas instituciones en el seno de la Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado de la Unión Europea y que serán objeto de análisis en el punto V de este trabajo, se desprende que el Consejo era contrario a que el Parlamento tuviese una participación activa en la delegación de las potestades de ejecución a la Comisión, mientras que el Parlamento defendía la postura contraria; el Parlamento también era contrario a los comités de reglamentación y entendía que lo más lógico era eliminar, con carácter general, toda la estructura de la comitología. Finalmente, la Comisión defendía que se le atribuyesen con carácter general las competencias de ejecución sin ningún tipo de competencia para el Consejo.

El tercer párrafo del punto cuarto también prevé la posibilidad de que se produzca, por parte de los comités, una modificación de la propuesta inicial o que se tenga que transferir la propuesta de la Comisión al Consejo por falta de dictámen del correspondiente comité (supuesto de los comités de gestión y reglamentación), en cuyo caso el Parlamento volverá a ser informado. Al mismo tiempo, el *modus vivendi* establece, en su punto quinto, que el Parlamento Europeo sea informado en aquellos casos en que el Consejo decida finalmente la medida de ejecución a partir del juego de las remisiones entre instituciones que prevé el sistema de comités establecido en la Decisión Comitología.

c) LOS PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN

El *modus vivendi* también prevé unos mecanismos de consulta y concertación con el Parlamento Europeo con la clara intención de vincularle a todo el proceso de adopción de los actos de ejecución. Debido al carácter complementario de ambos mecanismos, el acuerdo alude a ambos y, por tanto, es preciso analizarlos conjuntamente. En este sentido, el punto quinto del *modus vivendi* determina que en aquellos casos en que, como consecuencia del juego de las reglas de la comitología, sea el Consejo quien decida las medidas de ejecución, éste deberá recabar la opinión del Parlamento Europeo en «*un plazo razonable*». Esta obligación de consulta tiene, desde nuestra perspectiva, unos caracteres más bien formales, pues la vinculación del Consejo o de la Comisión a la posición del Parlamento es muy débil. El mismo punto quinto, en su segundo inciso, prevé que en caso de dictamen negativo del Parlamento, el Consejo llevará a cabo una serie de gestiones «*con el fin de encontrar una solución en el marco apropiado*». La redacción de este punto es tan ambigua que no permite determinar claramente en qué ámbito se encontrará una solución. BLUMANN pone de relieve que no parece posible que el *modus vivendi* se refiera al Comité de Conciliación del cuarto párrafo del artículo 189B, ya que «*telle instance paraît bien solennelle et elle accroîtrait la confusion entre mesure législative et mesure exécutive*»²⁹.

²⁹ Vid. C. BLUMANN, *loc. cit.*, nota 24, p. 16.

d) VALORACIÓN DEL *MODUS VIVENDI*

Del análisis del punto quinto del *modus vivendi* se deduce una clara preeminencia del Consejo respecto del Parlamento Europeo y ello resulta bastante criticable teniendo en cuenta que la codecisión establece un equilibrio entre ambas instituciones. La facultad del Parlamento Europeo de influir en la adopción del acto de ejecución se puede ver muy mediatizada, ya que cabe la posibilidad de que no se tome en cuenta su punto de vista cuando se estén agotando los plazos previstos para la adopción del acto por parte del Consejo. En este sentido, el último inciso del punto quinto dispone que «*en cualquier caso, el acto se adoptará en los plazos previstos por las disposiciones específicas del acto de base*». Así pues, el Parlamento sería consultado, pero podría no haber conciliación. Respecto de los actos de ejecución adoptados por la Comisión, el punto sexto del acuerdo establece una obligación de consulta que, al igual que en el caso del Consejo, presenta un nivel de vinculación muy laxo, pues se establece que la Comisión «*tendrá en cuenta, en la medida de lo posible, las observaciones que pueda formular el Parlamento Europeo*». Se puede apreciar, así, que la obligación de conseguir una posición común sobre los actos de ejecución también se ve muy matizada en base al poder de discreción que se otorga a la Comisión.

V. LAS OPCIONES PLANTEADAS EN RELACIÓN CON LOS PROBLEMAS QUE SUSCITA LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN

Hasta ahora se ha puesto de relieve toda una serie de problemas conectados con la delegación de potestades de ejecución a los cuales será necesario dar una respuesta³⁰. En este sentido, en el seno de la Conferencia Intergubernamental, que culminó con la adopción del Tratado de Amsterdam, se presentó una serie de soluciones tendentes a la mejora de toda

³⁰ Para una visión general de los problemas institucionales que se plantearon en la Conferencia Intergubernamental, *vid.* C. GUTIÉRREZ ESPADA, «El Sistema Institucional de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de revisión de 1996», *Gaceta Jurídica y de la Competencia de la CE*, D-26, 1996, pp. 139-246, y, específicamente, en relación con la cuestión de la comitología, pp. 190-193.

la problemática relacionada con la delegación de potestades de ejecución. A pesar de ello, lo cierto es que los avances del nuevo Tratado han sido muy limitados, pues sólo se alude a la delegación de las medidas de ejecución en una Declaración final muy genérica en que se pide a la Comisión que, antes de finales de 1998, presente una propuesta de modificación de los procedimientos establecidos en la Decisión Comitología. En base a esta Declaración y, a pesar de que el Tratado de Amsterdam todavía no está en vigor, la Comisión ha presentado, según hemos señalado en el epígrafe II de este trabajo, una propuesta de nueva Decisión sobre la atribución de competencias de ejecución a la Comisión.

Ahora bien, a pesar de los decepcionantes resultados del nuevo Tratado (y que serán objeto de estudio en el siguiente epígrafe), resulta interesante analizar las distintas propuestas que se discutieron en el seno de la Conferencia Intergubernamental respecto de la mayor atribución de competencias de ejecución a la Comisión. Las distintas propuestas se pueden reducir básicamente a tres: a) el reconocimiento claro y definitivo de la Comisión como órgano ejecutivo de los actos comunitarios sin posibilidad alguna de que el Consejo se arrogase dichas competencias, b) la simplificación (y/o eliminación) de los distintos tipos de comités y c) la fijación del grado de participación del Parlamento Europeo en la ejecución de aquellos actos adoptados en codecisión.

a) La cuestión del reconocimiento de la Comisión como único órgano de ejecución de los actos comunitarios presenta importantes implicaciones de orden constitucional. En este sentido, BLUMANN entendió que el hecho de que el mismo Tratado constitutivo de la Comunidad Europea previese el sometimiento por parte del Consejo de la delegación de las competencias de ejecución a determinadas condiciones implicaba otorgar rango constitucional al mismo fenómeno de la comitología³¹. De esta manera, la atribución del monopolio de la ejecución a la Comisión no se podría realizar a través de la modificación de la Decisión Comitología, sino que sería únicamente posible mediante la reforma de lo dispuesto en el Tratado constitutivo³². Cabe destacar que dicha modificación institucional

³¹ Vid. C. BLUMANN, *loc. cit.*, nota 24, p.17.

³² Si se analizan los distintos proyectos de modificación de los Tratados que se han elaborado, se puede observar que algunos de ellos plasman en el mismo Derecho originario la atribución de competencias exclusivas de ejecución a la Comisión. Así, el Proyecto Spinelli de 14 de Febrero de 1984 recogía en el artículo 28, en sede de funciones de la Comisión, la facultad de «decretar los reglamentos de apli-

colisionaría directamente con los intereses de los Estados miembros, ya que perderían todo tipo de control sobre los actos de ejecución. En la actualidad, la presencia de representantes nacionales en los comités de ejecución garantiza una clara intervención de los Estados miembros y ello, en principio, resulta lógico ya que éstos serán los destinatarios últimos de la ejecución.

La mayor atribución de competencias de ejecución a la Comisión también se podría conseguir a través de la eliminación de la cláusula contenida en el tercer inciso del artículo 145 por la cual el Consejo puede «*reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución*». Y ello debería ser así ya que, a nuestro juicio, el atribuir competencias de ejecución al Consejo es del todo incorrecto, pues éste es una institución de naturaleza política sin vocación alguna de órgano ejecutivo³³. De esta manera, se produciría la atribución directa de competencias a la Comisión y se eliminaría cualquier tipo de delegación ya sea del Consejo o del Consejo y el Parlamento Europeo (en los casos de codecisión). Es preciso que el Derecho originario reconozca el monopolio de la Comisión en la ejecución del Derecho comunitario, pues ello entra en lógica consecuencia con la función que el artículo 155 le atribuye a la hora de «*garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común*»³⁴. Además, hay que tener en cuenta que la mayoría de actos de ejecución se proyectan sobre sectores económicos (organización común de mercados agrícolas, política comercial, derecho aduanero, etc.) que exigen la adopción rápida de medidas técnicas muy específicas y la Comisión es la úni-

cación de las leyes y adoptar las decisiones de ejecución necesarias». Por otra parte, el Proyecto de Constitución de la Unión Europea elaborado por el Parlamento Europeo establecía en su artículo 24 que la Comisión «*ejecuta el presupuesto y las leyes de la Unión y adopta los reglamentos de ejecución de conformidad con lo dispuesto en la Constitución*». Al mismo tiempo, el artículo 34 establecía que «*la Comisión dispone de la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes de la Unión*» (Documento del Parlamento Europeo de 10 de Febrero de 1994, A3-0064/94, pp. 11 y 15 respectivamente).

³³ En este sentido, MANGAS MARTÍN señala que «*el Consejo no es una institución con vocación de ejecutivo*» y añade que «*los Tratados le atribuyen esos poderes ejecutivos y los ejerce, pero carece de las cualidades propias de un ejecutivo*», (A. MANGAS MARTÍN, *loc. cit.*, nota 9, p. 792).

³⁴ *Vid.* Informe de 19 de noviembre de 1990 del Comité del Parlamento Europeo sobre Asuntos Institucionales relativo a las competencias de ejecución de la Comisión (comitología) y el papel de la Comisión en las relaciones exteriores de la Comunidad (Ponente: Sr. P. Roumeliotis), Doc. A3-0310/90, PE 141.457/fin., p. 5.

ca institución comunitaria que cuenta con una infraestructura personal y técnica adecuada para llevar a cabo tales funciones³⁵.

Del análisis de los Informes que las distintas instituciones comunitarias presentaron ante la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de la Unión Europea se deduce la existencia de distintas posiciones en relación con un posible monopolio de la Comisión en la ejecución del Derecho comunitario³⁶. Así, las tres instituciones afectadas, conscientes de complejo y poco transparente sistema comunitario en materia de medidas de ejecución, plantearon la atribución de plenas competencias de ejecución a la Comisión, pero sometido al control de la autoridad legislativa comunitaria (Consejo y Parlamento). Especialmente chocante resulta que la misma Comisión en su Informe aceptase tener el monopolio ejecutivo pero siempre sometido a un posible control por parte de los órganos legislativos pues, al fin y al cabo, ello suponía una cierta subordinación de la potestad de ejecución. Desde nuestra perspectiva, y siguiendo el razonamiento expuesto en el párrafo anterior donde se tomó parte a favor del reconocimiento sin ningún de trabas de la Comisión como órgano ejecutivo, esta solución supondría un evidente menoscabo de las competencias de ejecución y limitaría en exceso la autonomía institucional de la Comisión.

En este mismo contexto, el Consejo propuso articular un procedimiento único de ejecución en el cual la Comisión, después de consultar un cuerpo de expertos nacionales, decidiría las medidas de ejecución bajo la supervisión del Consejo y del Parlamento Europeo, que podrían anular la medida y solicitar la aplicación de los procedimientos legislativos ordinarios³⁷. A nuestro juicio, esta última propuesta resulta interesante, pero debe ser objeto de una serie de matizaciones. Así, es preciso otorgar a la Comisión el monopolio en la ejecución previo asesoramiento de expertos

³⁵ En relación con esta concepción de la Comisión como órgano ejecutivo de los actos comunitarios, *vid.* A. MANGAS MARTÍN, *loc. cit.*, nota 9, p. 793; C. W. A. TIMMERMANS, «General institutional questions: the effectiveness and simplification of decision-making», en: J. WINTER *et al.* (Ed.), *Reforming the Treaty on European Union —The legal debate—*, Kluwer Law International, 1996, p. 139.

³⁶ *Vid.* Informe del Consejo de la Unión. Grupo de Reflexión (5 de diciembre de 1995), Dictamen de la Comisión. Reforzar la Unión política y preparar la ampliación (28 de febrero de 1996) y Dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (13 de marzo de 1996).

³⁷ Esta era una de las posibles opciones que manejaba el Consejo de la Unión en su Informe (*Ibidem*).

nacionales, pues éstos garantizarían un cierto grado de vinculación y coherencia entre dichas medidas y su observancia por las autoridades nacionales. Más criticable resulta el hecho de otorgar al Consejo y al Parlamento Europeo poderes para anular las medidas de ejecución adoptadas por la Comisión y solicitar la aplicación de los procedimientos legislativos ordinarios, ya que ello limitaría en exceso la autonomía de la Comisión.

b) Respecto de la simplificación (y/o eliminación) del procedimiento de los comités³⁸ cabe destacar que dichos comités se configuran como entes muy aptos para garantizar una correcta aplicación del Derecho comunitario. La regla general en el ámbito comunitario es el de la administración indirecta (ejecución de los actos y políticas comunitarias por parte de los Estados miembros) y no la administración directa (ejecución por parte del Consejo o de la Comisión), pues son los Estados los que tienen más medios para ejecutar y controlar la recta ejecución de los actos comunitarios. Por ello, incluso en aquellos actos de ejecución en que sean las instituciones comunitarias (normalmente, la Comisión) las encargadas de proceder a la ejecución, los Estados participarán en el control a través de sus representantes en los distintos comités. Y, precisamente, este mecanismo garantizaría una correcta aplicación de los actos comunitarios, pues previamente se habría conseguido un consenso entre los Estados a la hora de ejecutar dichos actos. Así pues, la eliminación de los comités tendría unas consecuencias nocivas en la aplicación de los actos comunitarios que deberían suplirse a través de unos mecanismos de control sobre el terreno. La propuesta expuesta en el apartado anterior, relativa al otorgamiento de poderes de ejecución a la Comisión previo asesoramiento de expertos nacionales, se configuraría como un buen mecanismo para solucionar este problema.

c) Finalmente, respecto de la participación del Parlamento Europeo en la ejecución de los actos adoptados en codecisión se ha planteado la posibilidad de que tanto el Parlamento Europeo como el Consejo intervengan en la ejecución de todos los actos legislativos, no sólo de aquellos adoptados en codecisión³⁹. Desde nuestra perspectiva, tal modificación supondría hacer más complejo el mecanismo de ejecución de las

³⁸ En sus respectivos informes (*cit.*, nota 36), las tres instituciones afectadas hicieron especial hincapié en la cuestión de la simplificación de los comités y de su funcionamiento.

³⁹ Esta posición fue defendida por el Parlamento Europeo en su Dictamen sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, *cit.* nota 36.

normas y se mantendría al mismo tiempo la confusión respecto de la intervención de un órgano legislativo en las funciones meramente ejecutivas. Dicha cuestión pasa, obviamente, por una clara delimitación de las medidas legislativas y las medidas de ejecución a través del establecimiento de una jerarquía de los actos normativos⁴⁰.

Y, ello es así, pues la cuestión de la delegación de las potestades de ejecución en el ámbito de la codecisión se conecta directamente con una formulación clara de las diferencias en la esfera comunitaria entre actos de naturaleza legislativa y actos de naturaleza ejecutiva, esto es, con una clarificación de la denominada «jerarquía normativa»⁴¹. En este sentido, el Parlamento ha considerado que «la codecisión legislativa implica una forma de codecisión ejecutiva conforme al principio de la jerarquía de normas»⁴². Desde este punto de vista, los actos dictados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo tendrían un rango superior a los actos adoptados por el Consejo y, lógicamente, ese esquema se trasladaría también a la ejecución de dichos actos. La cuestión de la jerarquía normativa y su proyección en el ámbito de la delegación de las competencias de ejecución fue objeto de debate en la Conferencia Intergubernamental, pero no se llegó a ninguna solución debido a la complejidad del tema.

⁴⁰ Vid. J.-D. NUTTENS, *loc. cit.*, nota 19, p. 328; C. BLUMANN, *loc. cit.*, nota 24, p. 23.

⁴¹ En este sentido, la Declaración n.º 16 del TUE alude de forma explícita a la jerarquía normativa y determina que dicha cuestión había de ser estudiada en la Conferencia Intergubernamental. Sobre el principio de jerarquía normativa en el ámbito comunitario, vid. R. BIEBER y I. SALOMÉ, «Hierarchy of norms in European Law», *Common Market Law Review*, Vol. 33, n.º 5, 1996, pp. 907-930; P.-Y. MONJAL, «La Conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires», *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, n.º 4, 1996, pp. 681-717; A. TIZZANO, «The instruments of Community Law and the hierarchy of norms», en: J. WINTER *et al.* (Ed.), *Reforming the Treaty on European Union —The legal debate—*, Kluwer Law International, 1996, pp. 207-219; K. LENAERTS, «Some reflections on the separation of powers in the European Community», *Common Market Law Review*, Vol. 28, 1991, pp. 11-35.

⁴² Cit., nota 16, p. 7.

VI. EL TRATADO DE AMSTERDAM: LA AUSENCIA DE SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS PLANTEADOS

Las discusiones y propuestas que, tanto a nivel institucional como doctrinal, suscitó la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de reforma del Tratado de la Unión Europea, y a las cuales nos hemos referido en el epígrafe anterior, perseguían aportar un amplio abanico de soluciones a los distintos problemas que generaba la delegación de potestades de ejecución a la Comisión. En este sentido, muchas eran las esperanzas depositadas en el Tratado de Amsterdam. A pesar de las múltiples y variadas opciones que se planteaban a los redactores del nuevo Tratado, lo cierto es que éste no ha dado ninguna solución a los problemas planteados, pues ha preferido posponer la solución definitiva para finales de 1998. Así, el Tratado de Amsterdam ha aludido a las cuestiones aquí analizadas no en su articulado, sino en una declaración anexa al mismo denominada «Declaración relativa a la Decisión del Consejo de 13 de Julio de 1987» (Decisión Comitología). En ella se establece que *«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»*.

En efecto, lo dispuesto en el Tratado de Amsterdam refleja el poco interés de los Estados miembros en toda la cuestión de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión (no hay que olvidar que la redacción actual de los Tratados garantiza el control de los Estados —representados en el Consejo— en dicho proceso de delegación). En este sentido, los resultados conseguidos por el nuevo Tratado resultan sumamente criticables por dos motivos esenciales. En primer lugar, la Declaración anexa al Tratado no zanja de manera clara y definitiva ninguno de los problemas institucionales que ha implicado el fenómeno de la comitología, sino que pospone la solución a una decisión que se debe adoptar a finales de 1998. De esta manera, y de un modo totalmente incomprensible, la reciente revisión del Tratado de la Unión Europea hace oídos sordos a las propuestas e iniciativas que tanto a nivel institucional como doctrinal había generado la misma convocatoria de la Conferencia Intergubernamental para la reforma de los Tratados. En segundo lugar, no se entiende que en la declaración anexa al Tratado sólo se plantee una reforma de la Deci-

sión Comitología de 1987, pues la solución definitiva a los problemas planteados no pasa única y exclusivamente por la revisión de dicha Decisión, sino también por la modificación de lo dispuesto en el mismo Tratado constitutivo (aclarar las competencias del Consejo y de la Comisión, precisar el alcance del artículo 189B en relación con las potestades de ejecución y establecer una jerarquía entre los actos normativos comunitarios). Así pues, se observa que los resultados del Tratado de Amsterdam en ningún momento han respondido a las expectativas que en él se habían depositado⁴³.

VII. LA NUEVA PROPUESTA DE DECISIÓN DEL CONSEJO RELATIVA A LA DELEGACIÓN DE POTESTADES DE EJECUCIÓN A LA COMISIÓN Y SUS EFECTOS EN EL ÁMBITO DE LOS ACTOS ADOPTADOS EN CODECISIÓN

Como hemos señalado en el epígrafe II de este trabajo, la propuesta de nueva Decisión Comitología introduce novedades importantes en la organización y funcionamiento de los comités encargados de controlar la labor de ejecución de las políticas comunitarias por parte de la Comisión. En esta nueva regulación del fenómeno de la Comitología resultaba inevitable zanjar definitivamente los problemas que suscitaba la delegación de la ejecución de aquellos actos adoptados en codecisión y a los cuales el *modus vivendi* sólo había dado una respuesta provisional⁴⁴.

En este sentido, el artículo 7.º, en su segundo párrafo, se dedica a esta cuestión estableciendo que la participación del Parlamento Europeo en el proceso de control de la ejecución de los actos adoptados en codecisión

⁴³ A pesar de los resultados del Tratado de Amsterdam, la Comisión Europea en ningún momento ha renunciado a consolidarse como el brazo ejecutivo de la Comunidad al señalar en el documento denominado Agenda 2000 (cuyo objetivo esencial es «fortalecer la Unión y prepararla para la ampliación») que «managing a high level of integration will require a thorough re-evaluation of the Commission's executive and management functions (...); Communication of the Commission, DOC 97/6, Strasbourg, 15 July 1997 (Agenda 2000, Vol. I).

⁴⁴ SAUTER y VOS han destacado que era necesario encontrar una solución definitiva a la participación del Parlamento Europeo en el fenómeno de la comitología, pues éste, mediante el control del presupuesto comunitario, puede bloquear el funcionamiento de los diferentes comités y, así, dificultar todo el proceso de adopción de decisiones en el ámbito comunitario (W. SAUTER & E. VOS, «Harmonisation under Community Law: the comitology issue», en: P. CRAIG & C. HARLOW (ed.), *Law making in the European Union*, Kluwer Law International, 1998, p. 179).

se canalizará mediante la información continuada de la labor que lleven a cabo los comités (orden del día, proyectos sometidos a la consideración de los comités, resultado de las votaciones), así como la recepción de los proyectos de medidas de ejecución que la Comisión presente al Consejo. El Parlamento no dispone, pues, de mecanismos activos de control sobre la ejecución de aquellos actos que ha adoptado conjuntamente con el Consejo. El papel del Parlamento se reduce a estar informado permanentemente de los trabajos que lleven a cabo los comités. Asimismo, se le informará de cualquier proyecto de medida de ejecución que presente la Comisión al Consejo.

Consecuentemente, la participación del Parlamento Europeo se reduce a un derecho genérico a ser informado sobre las actuaciones relativas a la adopción de medidas de ejecución⁴⁵. Ahora bien, es preciso tener en cuenta que esta regulación es la consecuencia lógica de la afirmación (recogida en el artículo 1.º) de que, salvo casos específicos debidamente motivados, la Comisión será la institución encargada de ejecutar las políticas comunitarias si bien controlada en su ejercicio por los distintos comités. En este sentido, el papel del Parlamento Europeo sobre el control de la ejecución de los actos adoptados en codecisión será bastante limitado pues, al margen de la información que los distintos comités faciliten, no dispondrá de ningún mecanismo que le permita expresar su desacuerdo con la labor que lleven a cabo dichos comités.

VIII. CONCLUSIONES

Al margen de las distintas valoraciones críticas que se han ido realizando a lo largo de este trabajo, se pueden extraer dos importantes conclusiones:

⁴⁵ Si lo dispuesto en la propuesta de nueva Decisión presentada por la Comisión se mantiene, ello entrará en clara contradicción con las posiciones defendidas por la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo la cual, en el *Informe de 3 de agosto de 1998 relativo a la modificación de los procedimientos sobre la delegación de las competencias de ejecución a la Comisión (Decisión del Consejo, de 13 de julio de 1987)* (Ponente: Sra. M. A. Aglietta), Doc. A4-0292/98, PE 225.917/A/fin, p. 6, ha propuesto que el Parlamento Europeo intervenga en igualdad de condiciones con el Consejo a la hora de delegar la ejecución de los actos adoptados en codecisión.

1. Si bien la idea que presidía el *modus vivendi* adoptado conjuntamente por la Comisión, el Consejo y el Parlamento era dar una solución al vacío legal que la introducción del procedimiento de codecisión había generado respecto de la delegación de la ejecución de los actos adoptados en codecisión, la verdad es que los procedimientos de información, consulta y concertación con el Parlamento Europeo previstos en el acuerdo interinstitucional se configuran como mecanismos más bien formales que reflejan una clara preeminencia del Consejo y de la Comisión. Consecuentemente, se puede afirmar que en ningún momento se garantiza el objetivo que inicialmente pretendía el *modus vivendi*, esto es, conseguir una plena participación del Parlamento en la delegación de los actos adoptados en codecisión. La regulación contenida en la propuesta de nueva Decisión continua la dinámica establecida en el *modus vivendi* en la medida en que la participación del Parlamento en el control de la ejecución de los actos adoptados en codecisión se reducirá a un derecho a ser informado de la labor que lleven a cabo los comités y de los proyectos que presente la Comisión al Consejo. Su poder de influencia será así muy limitado, manteniéndose, consecuentemente, una clara preeminencia del Consejo (y de los Estados miembros) en el proceso de delegación de competencias de ejecución.

2. A la vista de los complejos y poco transparentes procedimientos previstos en el sistema comunitario en materia de medidas de ejecución, y a la luz del análisis de las distintas propuestas que se formularon en el seno de la Conferencia Intergubernamental de reforma del Tratado de la Unión Europea, entendemos que el planteamiento general de la ejecución de los actos comunitarios debería reformularse mediante la atribución única y exclusiva de dichas competencias a la Comisión. Ello supondría: a) configurar la Comisión como única institución dotada de poderes de ejecución, lo cual implicaría, b) eliminar toda la problemática ligada a la delegación (o a la codelegación) de los actos comunitarios, pues bien el Consejo o el Consejo y el Parlamento participarían única y exclusivamente en la adopción del acto, el cual habría de ser ejecutado en todo caso por la Comisión, previo asesoramiento de un cuerpo de expertos nacionales.

