

La nueva decisión sobre «COMITOLOGÍA».

Algunos comentarios a la Decisión del Consejo 1999/468/CE de 28 de Junio de 1999.

M^a del Rosario Tomás Roldán.

Becaria del Instituto de Estudios Europeos.

Universidad de Valladolid (España).

I. ¿QUÉ ES LA "COMITOLOGÍA"?

Frente a los esquemas normativos estatales, más parecidos entre sí de lo que a primera vista pudiera pensarse, los procedimientos decisorios comunitarios revisten especiales características que hacen muy difícil que el ciudadano medio pueda comprender cabalmente qué órganos y a través de qué procedimientos se aprueban las normas que rigen nuestro destino común. Buena prueba de esta afirmación puede encontrarse en el fenómeno de la *comitología*, cuya mera enunciación generará probablemente en el lector una sensación de incompreensión, incluso si éste se encuentra familiarizado con los intrincados sistemas de funcionamiento de la Comunidad Europea.

La principal dificultad que se plantea al abordar la aprehensión de esta cuestión radica en que no existe un acuerdo específico respecto a su contenido. Aquí adoptaremos un concepto restringido de *comitología*, esto es, el que hace únicamente referencia a las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución y desarrollo normativo de los actos¹ de Derecho comunitario derivado que el Consejo de Ministros puede delegar a la Comisión Europea. Esto no puede hacernos olvidar, sin embargo, que a menudo en algunos contextos, el término *comitología* engloba también en un sentido más amplio los procedimientos y prácticas preparatorios, de asesoramiento técnico o de gestión que llevan cabo los diversos e innumerables comités y grupos de presión que operan en Bruselas². Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el mecanismo de la *comitología* consiste en la institucionalización de una serie de procedimientos que prevén la creación de diversos comités compuestos por representantes de los Estados miembros y de la Comisión³ destinados a asistir a esta última en sus tareas de ejecución (en cuanto a desarrollo normativo se refiere) de la legislación comunitaria.

El recurso a los comités para impulsar el ejercicio de las competencias de ejecución de la

Comisión surgió casi de forma espontánea durante los años sesenta, cuando el Consejo hubo de afrontar las extensivas regulaciones técnicas que imponía la articulación de la Política Agrícola Común. El Consejo ni estaba entonces en condiciones de asumir esa labor desde el punto de vista técnico ni manifestaba tampoco la voluntad política de hacerlo. Así y por primera vez, el artículo 25 del Reglamento 19/62 establecería la creación de un *comité de gestión* compuesto por representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, cuya labor consistiría en emitir una opinión sobre las medidas de desarrollo normativo propuestas por la Comisión. De conformidad con este procedimiento, la Comisión estaba habilitada para adoptar sus medidas de ejecución de forma inmediata *incluso* si el comité, por mayoría cualificada, decidía emitir un dictamen desfavorable a su propuesta. En el supuesto de que el comité negara su apoyo a la Comisión, la medida en cuestión podía ser remitida al Consejo quien, a su vez, podía adoptar una decisión diferente (también por mayoría cualificada) dentro del plazo de tiempo que establecía el acto de base. La eficacia de estos primeros comités que originariamente se habían creado con vocación transitoria, hizo posible que se generalizaran para todo el ámbito de la Política Agrícola Común y pronto empezaron a multiplicarse los procedimientos para adaptarse a las necesidades específicas de cada sector concreto que pretendía regularse.

Las primeras discordancias entre instituciones comunitarias en torno a la elección del procedimiento más adecuado que empezaron a surgir dieron lugar a la creación de los primeros *comités de reglamentación* (previstos respectivamente en los reglamentos 802/68 y 803/68) cuya mecánica de funcionamiento establecía que la Comisión *sólo* podría sacar adelante con éxito sus propuestas de desarrollo normativo si el comité correspondiente las aprobaba por mayoría cualificada. El procedimiento contemplaba también la eventualidad de que el dictamen del comité fuera desfavorable a la medida propuesta por la Comisión: en tal caso,

debía ser remitida al Consejo para su aprobación definitiva, no obstante lo cual la Comisión podría ejecutar la medida propuesta si el Consejo no lograba llegar a un acuerdo al respecto dentro de un determinado plazo de tiempo establecido en la norma habilitante (primera variante o *filet*). Esta opción se consideró la más adecuada sólo para el desarrollo de algunas de las materias contempladas en los Reglamentos en cuestión, pero no para todas⁴. Como consecuencia de las presiones de algunos Estados miembros, el procedimiento de reglamentación se complementó con un sistema de seguridad que garantizaba doblemente la adopción de medidas de ejecución en el resto de materias que se denominó *contrefilet*⁵.

El mecanismo de la *comitología* fue regulado por vez primera en la Decisión del Consejo 87/373/CEE de 13 de Julio de 1.987⁶, decisión ésta que restringiría considerablemente el creciente número de procedimientos a los que podía someterse el ejercicio de las competencias delegadas a la Comisión, de conformidad con el nuevo sistema competencial establecido por el Acta Unica Europea. En efecto, si hasta ese momento la base jurídica para la atribución a la Comisión de competencias normativas de desarrollo de la legislación comunitaria residía únicamente en el artículo 155 TCEE (hoy artículo 211 TCE), la reforma operada por el AUE no sólo seguía permitiendo al Consejo transferir tales competencias, sino que establecía también la necesidad de hacerlo⁷. Además, el artículo 145 TCEE (hoy artículo 202 TCE) permitía al Consejo imponer ciertos requisitos y condiciones al ejercicio de las funciones de desarrollo normativo de la Comisión, lo que proporcionaría al Consejo base jurídica suficiente para regular esta cuestión en la que a partir de entonces se conoció como *Decisión comitología*. Así pues, las modalidades de ejercicio de las competencias delegadas de la Comisión quedaban con carácter general sometidas a ciertas reglas de actuación:

- a) las disposiciones del procedimiento I (o de *comité consultivo*) únicamente obligaban a la Comisión a tener lo más en cuenta posible el dictamen del emitido por el comité correspondiente;
- b) en el marco del procedimiento II (o de *comité de gestión*) la Comisión decidía con independencia de que el comité emitiera o no su dictamen, pero si lo hacía y éste era negativo, el Consejo disponía de un período para modificar la propuesta de la Comisión. El procedimiento II incorporaba también dos variantes en función de las cuales la Comisión *podía* o *debía* aplazar la adopción de las medidas de ejecución propuestas;
- c) de conformidad con el procedimiento III (o de *comité de reglamentación*) la decisión de la Comisión dependería exclusivamente

de que el comité respaldase su propuesta, lo que planteaba la necesidad de que este último se manifestase. Así pues, tanto en ausencia de dictamen como en el caso de que éste fuera desfavorable a la propuesta de la Comisión, la medida debía remitirse al Consejo; en tal caso, la medida sólo podría ser adoptada si el Consejo la aprobaba por mayoría cualificada (variante *a* o *filet*) o en tanto en cuanto el Consejo no la rechazase en votación por mayoría simple (variante *b* o *contrefilet*).

A partir de entonces las disputas entre las instituciones comunitarias en torno a la cuestión de decidir el tipo de procedimiento más adecuado a cada materia susceptible de desarrollo normativo por parte de la Comisión empezaron a manifestarse en toda su crudeza. A la Comisión le preocupaba especialmente la creciente tendencia del Consejo a proponer siempre los procedimientos más limitativos de su capacidad de maniobra en importantes áreas de la legislación comunitaria⁸. Por su parte, el Parlamento Europeo fue más algo más lejos y trató de anular ante el Tribunal de Justicia la *Decisión Comitología* por considerarla incompatible con el espíritu del Tratado y del Acta Unica Europea⁹. En esta célebre sentencia, el Tribunal declaró inadmisibles el recurso planteado por el Parlamento Europeo al considerar que las disposiciones de los tratados constitutivos no legitimaban de forma expresa a este último para interponer recursos de anulación contra actos de Derecho comunitario¹⁰.

En defensa de su propia postura institucional, el Parlamento Europeo reclamó el reconocimiento de un más amplio y efectivo control de las medidas de ejecución adoptadas por la Comisión. Sus demandas de información sobre el funcionamiento de los comités provocaron un primer acuerdo institucional el 14 de Marzo de 1988¹¹, en el que la Comisión se comprometía a hacerle llegar los proyectos de medidas de ejecución relativas a "actos de naturaleza legislativa".

En 1992 y con la introducción del procedimiento de codecisión en el Tratado de Maastricht, la lógica de las cosas hacía indiscutible la evidencia de extender el control del Parlamento Europeo a los procedimientos de *comitología* relativos a materias cuya decisión se había tomado a través del procedimiento de codecisión, así como facilitar su acceso a toda la información posible sobre los adoptados en base a procedimientos distintos de la codecisión¹². En efecto, al situarse el Parlamento Europeo como colegislador comunitario junto al Consejo y, por tanto, como órgano igualmente delegante de competencias, la fiscalización del ejercicio de esas competencias delegadas debía ser paralelamente compartido entre ambas instituciones.

Sin embargo, el texto del Tratado de la Unión no aportó modificación alguna a las disposiciones del artículo 145 TCEE. Así, el Consejo entendió que las nuevas atribuciones del Parlamento en el procedimiento legislativo no podían ir más allá de la decisión sobre qué poderes debían ser delegados en cada caso concreto y qué tipo de comité debía entrar en juego. El Parlamento reaccionó estimando que la decisión de 1987 no sería de aplicación a los actos adoptados por codecisión en tanto su posición en materia de control no se situara en pie de igualdad con la del Consejo. En esta línea, un segundo acuerdo interinstitucional, conocido como *Modus Vivendi*¹³, regiría la cuestión con carácter transitorio hasta la celebración de los debates de fondo que tendrían lugar en la Conferencia Intergubernamental de 1996. Este acuerdo otorgó al Parlamento el derecho a ser consultado por la Comisión en la adopción de medidas de desarrollo de actos adoptados por codecisión, aunque únicamente como parte de un procedimiento informal.

La negativa de la Comisión a facilitar información al Parlamento Europeo sobre las reuniones de los comités y a la demanda de hacer públicas las agendas y los listados de miembros que los componían, provocará una nueva ofensiva del Parlamento, que decidió poner en reserva la mitad de los créditos destinados a *comitología* en los presupuestos generales para 1996. La solución a este nuevo conflicto será un nuevo acuerdo institucional¹⁴, que versaría esta vez sobre la adopción de medidas de transparencia en el funcionamiento de los *comités de gestión y reglamentación* y, en especial, con respecto a la publicidad de sus agendas y a los resultados de las votaciones¹⁵.

La conferencia intergubernamental de 1996 que precedería a la reforma de los Tratados operada en Amsterdam no llegó a una solución al respecto de la *comitología*. La discusión se centraba entre quienes defendían una reforma puramente técnica que simplificase los procedimientos de *comitología* y los que entendían que era el momento de afrontar la necesidad de otorgar a la Comisión la totalidad de poderes ejecutivos en el ámbito comunitario, bajo la supervisión de Consejo y Parlamento en pie de igualdad. Así las cosas, se entendió que la reforma del sistema de *comitología* no requería una enmienda de los tratados sino únicamente la modificación de la Decisión de 1987. El texto definitivo del Tratado de Amsterdam incorporó una declaración, conforme a la cual *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 de 13 de julio de 1987 por la que se establecen las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.*

En respuesta a este mandato, la Comisión presentó el 16 de julio de 1998 su propuesta¹⁶ en la que se consolidaban las obligaciones de información al Parlamento acordadas en el *Modus Vivendi* y que planteaba además algunas novedosas reformas. La primera de ellas ponía de manifiesto la necesidad de establecer criterios que permitieran determinar a qué materia debía aplicarse cada tipo de procedimiento; la segunda venía referida a una simplificación procedimental que hiciera único el procedimiento II (o *de gestión*) eliminando su doble variante y hacer del procedimiento III (o *de reglamentación*) una especie de procedimiento "semilegislativo" al destinarlo únicamente a las medidas ejecutivas de alcance general por un lado, y establecer la necesidad de emprender un procedimiento legislativo completo en caso de que la medida propuesta por la Comisión no reciba el respaldo necesario del comité, por otro.

II. UNA NUEVA REGULACIÓN PARA EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS DELEGADAS DE EJECUCIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA.

A efectos de esclarecer los avances y novedades operados por la nueva decisión sobre *comitología* de 1999¹⁷, sistematizaremos en cuatro grupos y los correspondientes subepígrafes los aspectos que se nos presentan más relevantes y que constituyen los principales flancos de crítica por parte de la doctrina.

A) Sobre la clarificación del sistema y las exigencias de transparencia.

El sistema de *comitología* se ha tachado siempre y no sin razón, de excesivamente complejo y falto de transparencia. La primera de las novedades que incorpora en este sentido la nueva decisión es la obligación de acordar un conjunto de reglas básicas que permitan unificar el régimen de funcionamiento y composición interna de los comités que será objeto de publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Hasta ahora las normas por las que se regían los comités eran diferentes para cada caso y venían descritas en la norma habilitante; esta circunstancia dificultaba extraordinariamente el ejercicio de un control verdaderamente efectivo sobre la regularidad de su funcionamiento.

A modo de ejemplo, puede decirse que sólo en escasas ocasiones las disposiciones que regulaban la composición de los comités permitían conocer con claridad el tipo de funcionario público que debía representar a los Estados miembros en el seno de un comité; es más, al disponer los comités de la posibilidad de recurrir a expertos nacionales, de llevar a

cabo intercambios de información y de constituir subgrupos técnicos, resultaba difícil incluso para los propios interesados conocer si su intervención se requería en calidad de miembro del comité o únicamente como asesor específico en la materia. Por lo que respecta a su régimen de funcionamiento interno, las deficiencias existentes no sólo hacían referencia al desconocimiento de la propia agenda de reuniones sino que incluso la Comisión disponía libremente de los plazos establecidos para el envío de los materiales y documentos de trabajo de los comités a los representantes de los Estados miembros, circunstancia ésta que llegó a motivar un pronunciamiento por parte del Tribunal de Justicia¹⁸. En muchos casos, los comités no existían o no se reunían en absoluto (como era el caso de los comités presupuestarios) hasta llegado el momento de proceder a la votación de la propuesta¹⁹.

Por lo que respecta a la transparencia, la nueva decisión recoge en su totalidad las prácticas que se habían venido utilizando hasta el momento en lo que concierne al suministro de información al Parlamento²⁰ sobre los trabajos llevados a cabo en el seno de los distintos comités, cuestión ésta que reviste especial importancia en determinados casos como es, por ejemplo, cuando se trata de normas sobre la gestión del presupuesto comunitario²¹. Así mismo, cabe destacar la obligación la Comisión de informar al Parlamento Europeo sobre cuantas medidas de ejecución remita al Consejo y no únicamente las que encuentren su fundamento en actos adoptados por codecisión, ya que no venía contemplada en el *Modus Vivendi* de 1996.

Además, el artículo 7 de la nueva decisión obliga a la Comisión a elaborar una lista de todos los comités existentes²² en la que se especifique el acto de base en virtud del cual se crearon, así como proceder a la publicación de un informe anual sobre los trabajos de los comités. La nueva regulación prevé también la creación de un registro en el que quede constancia de cuantos documentos hayan sido remitidos al Parlamento Europeo. Con esta disposición, la *Decisión comitología* da un paso más en favor de la transparencia, pues estas fuentes de información estarán no sólo a disposición del Parlamento, sino también de los particulares (artículo 7.2).

B) Sobre la simplificación de los procedimientos de comité.

La nueva decisión suprime las dos variantes que complicaban respectivamente los procedimientos II y III y adopta la nomenclatura que ya venía utilizándose (*consulta, gestión y reglamentación*) pero que no era la que manejaba la decisión de 1987²³. Esta simplificación hace que las discusiones en torno a la aplicabilidad del procedimiento IIIb a la normativa adoptada por codecisión dejen de tener vigencia²⁴.

Según el procedimiento único de *comité de gestión* establecido por la nueva decisión, la Comisión podrá adoptar las medidas propuestas incluso si el dictamen del comité ha sido negativo. La Comisión únicamente deberá comunicarlo al Consejo, facilitando así que éste pueda adoptar (por mayoría cualificada) una decisión distinta. Durante tres meses, la Comisión está facultada, discrecionalmente y en todo caso, para determinar un aplazamiento en la aplicación de sus medidas, lo que abre más posibilidades de hacer aplicable la medida propuesta. Además, la Comisión se comprometió a tener siempre en cuenta la postura de los miembros del comité (véase, de los representantes de los Estados miembros) y respetar una posición predominante aunque ésta sea desfavorable a la medida de ejecución propuesta²⁵.

Por lo demás, las modificaciones más sustanciales se refieren al procedimiento de reglamentación, que unifica los anteriores procedimientos IIIa o *filet* y IIIb o *contrefilet*. El Consejo ya no puede rechazar la medida propuesta por la Comisión por mayoría simple, sino que debe hacerlo ahora y en todo caso por mayoría cualificada. En caso de dictamen negativo o en ausencia del mismo, la Comisión deberá presentar una propuesta legislativa formal, de manera que las medidas de desarrollo solo podrán ser adoptadas por el Consejo o por el Consejo junto con el Parlamento dependiendo del procedimiento legislativo que los tratados establezcan para el caso concreto.

La solución de sustituir la mayoría simple por mayoría cualificada para impedir que el Consejo bloqueara la decisión de la Comisión encontró cierta oposición inicial entre algunos Estados miembros²⁶ que consideraban que había sectores especialmente sensibles (como el medio ambiente, la salud o el ámbito social) cuya ejecución no podía dejarse libremente en manos de la Comisión. La especial resistencia de Dinamarca²⁷ obligó a incorporar una declaración aneja a la *Decisión comitología* conforme a la cual *cuando deba examinar nuevamente propuestas de medidas de ejecución relativas a sectores especialmente delicados, la Comisión, en su búsqueda de una solución equilibrada, seguirá el criterio de no oponerse a una posición predominante que surja en el Consejo en contra de la conveniencia de una medida de ejecución*. En definitiva, se trataba de llegar a una solución de compromiso que permitiera reforzar los mecanismos de defensa de los Estados miembros en el seno del Consejo frente a la actividad ejecutiva de la Comisión.

C) Sobre los criterios de elección del procedimiento de comité más adecuado.

La sugerencia de la Comisión de establecer una serie de criterios que permitieran zanjar las intermi-

nables discusiones entre Comisión, Parlamento y Consejo en torno a qué procedimiento de *comitología* era el más apropiado la regulación de una determinada materia encontró reflejo en el artículo 2 de la nueva decisión. En efecto, Comisión y Parlamento siempre han demostrado una preferencia por los procedimientos consultivo y de gestión (que permitían una mayor participación de los Estados miembros en la elaboración de la medida) mientras que el Consejo prefería normalmente someter a *comités de reglamentación* las propuestas de desarrollo normativo de la Comisión, ya que no existía criterio jurídicamente vinculante que determinase la elección de uno u otro procedimiento. Estas discusiones retrasaban de forma considerable los procedimientos legislativos en los que se pretendía delegar a la Comisión competencias de ejecución, provocaban serias irregularidades procedimentales²⁸ e incluso el bloqueo de un importante número de disposiciones comunitarias.

De conformidad con la nueva regulación, el procedimiento de gestión será de aplicación para la adopción de medidas de desarrollo en los ámbitos de la Política Agrícola Común, la pesca y a aquellos programas con implicaciones financieras importantes. Esto supone que, con carácter general, se impone el procedimiento de *comité de gestión* para la articulación normativa del grueso de las políticas comunitarias.

El procedimiento de *comité de reglamentación*, por su parte, se destinará en primer lugar a la adopción de medidas de alcance general que tengan por objeto desarrollar elementos esenciales de actos de base, incluidas las que se refieren a la protección de la salud y seguridad de las personas, animales y plantas y, en segundo, a las actualizaciones de disposiciones no esenciales de actos de base. Parece claro que la hipótesis contemplada bajo este segundo supuesto es el de la adaptación al progreso técnico²⁹ las directivas de armonización, que en tantas ocasiones ha constituido una verdadera fuente de inseguridad jurídica³⁰. El problema que se plantea aquí sin embargo es el de la identificación de esos "elementos esenciales", ya que el desarrollo de los elementos no esenciales deberá ser, por exclusión, objeto de un procedimiento de gestión³¹.

Finalmente, el procedimiento consultivo se aplicará siempre que se considere el más apropiado además de los casos en que se había venido utilizando tradicionalmente. Así y aunque aparentemente la redacción del artículo 2 de la nueva decisión parece considerar al de consulta como un procedimiento residual, lo cierto es que sigue manteniéndolo como regla general (como así había venido siendo desde el Acta Unica Europea³²) presumiendo en principio excepcionales el resto de los procedimientos.

La distribución de los diferentes procedimientos de *comitología* en función de las materias objeto de legislación delegada ofrece varias ventajas. En primer lugar, ofrece cobertura jurídica al hecho de que existan los diferentes tipos de comités que habían surgido como respuesta a las necesidades de la práctica y sobre los que la decisión de 1987 apenas aportaba datos. En segundo lugar, reduce más o menos considerablemente las posibilidades de desacuerdo entre las instituciones comunitarias en torno al procedimiento a escoger³³. Sin embargo, parece previsible también que el recurso a nociones jurídicamente imprecisas como "implicaciones financieras importantes" o "recursos financieros significativos" resulte problemático en un contexto especialmente sensible a las discusiones institucionales³⁴. A ello hay que añadir además que la propia decisión establece que tales criterios no son de naturaleza obligatoria y por lo tanto, nada impide que la elección del procedimiento de comité más adecuado pueda basarse en criterios distintos de los establecidos en el artículo 2 de la decisión, en tanto en cuanto la aplicación de un procedimiento distinto conste debidamente motivada en el acto de base.

En definitiva, si resulta difícil conocer los motivos que se encuentran en la base de esta distribución material (ya que la decisión no ofrece más que una enumeración probablemente fruto del compromiso alcanzado durante las negociaciones) es probable que su aplicación práctica no escape tampoco a constantes reactualizaciones³⁵.

D) Sobre la participación del Parlamento Europeo en los procedimientos de *comitología*.

Habida cuenta de las fuertes medidas de presión con las que el Parlamento trató de forzar la presente actualización de la *Decisión comitología*, resulta un tanto sorprendente que éste se haya conformado con las posibilidades que a este respecto ofrece la nueva regulación. Es de destacar que el artículo 8 permite al Parlamento proteger su esfera legislativa frente a intromisiones de la Comisión haciendo oír su opinión cuando estime que un proyecto presentado a un comité de reglamentación o una propuesta presentada al Consejo transgrede los límites de la delegación.

Esta prerrogativa solamente puede aplicarse a las delegaciones operadas por actos adoptados de conformidad con el procedimiento de codecisión y, por tanto, tiene un alcance bastante limitado. Además, la opinión del Parlamento no vincula necesariamente a la Comisión, ya que ésta no tiene obligación de retirar su propuesta sino, simplemente, de informar (si bien de forma motivada) al Parlamento y al Consejo sobre las acciones que emprenderá una vez conocida la opinión del Parlamento al respecto. Con ello, es el Tribunal de Justicia el que decide en últi-

mo término si la medida propuesta por la Comisión está viciada de *ultra vires* o no. En este sentido es oportuno recordar que el Tribunal ya ha reconocido al Parlamento Europeo legitimación suficiente para solicitar la anulación de cualquier norma de Derecho comunitario, siempre y cuando afecten de forma directa a sus prerrogativas institucionales³⁶.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN.

En el ámbito de la Comunidad Europea, hablar de cualquiera de los aspectos que tocan al sistema decisonal comunitario siempre es una tarea difícil que termina por remitir, en última instancia, a abstractas discusiones en torno a los fines que cada cual entiende presentes en este particular proceso de integración. Y no lo es menos tratar el tema de la *comitología*: aunque aparentemente se trata de una compleja cuestión técnica (y así ha tratado de presentarse en muchas ocasiones en el plano político) lo cierto es que reabre los debates sobre algunas de las cuestiones institucionales más candentes en la actualidad, como puedan ser la distribución funcional dentro de la organización institucional de la Comunidad Europea o el déficit democrático que, a juicio de muchos, subyace actualmente a la propia construcción europea.

En efecto, las sucesivas reformas de los tratados constitutivos han venido retocando el delicado sistema de equilibrio institucional que rige las relaciones entre Parlamento, Consejo y Comisión a fin de devolver al Parlamento las prerrogativas que le corresponden como órgano representativo de los ciudadanos europeos. Por lo que respecta a la Comisión, cuya vocación ejecutiva resulta de su posición orgánica entre las instituciones de la Comunidad, sigue estando obligada a compartir no sólo con el Consejo sino también con los propios Estados miembros, a quienes, como norma general, corresponde la competencia en materia de ejecución de normas comunitarias *ex artículo 5 TCE*³⁷.

La cuestión que se plantea entonces es si debe hacerse residir *exclusivamente* en la Comisión el poder ejecutivo comunitario y suprimir la posibilidad de que el Consejo ejecute por sí mismo la normativa comunitaria en casos específicos³⁸ (esto es, modificar lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 202 TCE) lo que sólo es posible en el contexto de un procedimiento de reforma de los Tratados. Como se ha visto, ninguna de las conferencias intergubernamentales que trataron el asunto han llegado a un acuerdo sobre tal posibilidad e incluso la nueva *Decisión comitología* reconoce expresamente la vigencia de esta prerrogativa del Consejo³⁹. En este

sentido, además, la propia existencia de un sistema como el de *comitología*, basado en comités compuestos por representantes de los Estados miembros, pone de manifiesto la enorme importancia que los ejecutivos nacionales tienen en el proceso decisorio comunitario, incluso en materia de ejecución. Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta el generoso número de comités existentes en la actualidad, podría llegar a decirse que el avance en la integración europea se produce de forma paralela a la creciente influencia de los Estados miembros en Bruselas⁴⁰.

Por otro lado, no parece que Consejo y Parlamento estén técnica y materialmente preparados para asumir las funciones de ejecución del Derecho comunitario⁴¹. Institucionalmente encargados de la función legislativa, su tarea propia en materia ejecutiva es la de someter a control las competencias que haya decidido delegar a la Comisión, pero la nueva *Decisión comitología* no parece situar en pie de igualdad a las dos instituciones en materia de control (en especial en lo que hace referencia al procedimiento de reglamentación en el que el Parlamento no dispone de los mismos medios que el Consejo para bloquear la decisión de la Comisión⁴²). Esto puede interpretarse como un desconocimiento de la verdadera posición del Parlamento como colegislador comunitario, pero también como la supresión de las facultades de control de los Estados miembros en un ámbito que les es propio, como es la ejecución del Derecho comunitario⁴³.

A la vista de las consideraciones manifestadas hasta el momento, puede concluirse que la nueva *Decisión comitología*, pese a encerrar innegables potencialidades, no resuelve de forma definitiva los principales problemas orgánicos y funcionales que plantea esta materia. Este balance agrídulce se ve descompensado, además, por el secretismo que hasta el momento ha rodeado la organización y el funcionamiento de la *comitología* en la práctica. Desde esta perspectiva, la *comitología* ha contribuido a desarrollar en el plano comunitario procedimientos tecnocráticos de creación del Derecho más propios de otras culturas jurídico-constitucionales que de las conocidas en los ordenamientos del ámbito europeo. Por ello, es legítimo pensar que parte del escepticismo popular hacia los asuntos europeos traiga causa, precisamente, de un fenómeno como el de la *comitología* que podríamos calificar de *burocratización normativa*. Solamente será posible superar tales recelos realizando una adecuada aplicación de la *Decisión comitología*. Así, el reto que el Consejo de Ministros de la Unión Europea debe afrontar es precisamente el de extraer todas sus consecuencias y contribuir a que las disposiciones comunitarias gocen no sólo de validez y eficacia, sino también de legitimidad.

LISTA DE TRABAJOS CITADOS EN EL TEXTO:

- ALONSO GARCIA, R. *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*. Madrid, 1995.
- DEMMKE, CH. "The secret life of comitology or the role of public officials in EC Environmental Policy" *EIPAscope* 1998, que puede consultarse en:

<http://eipa-nl.com/public%5Feipascope/98/menu>
- DIEZ HOCHLEITNER, J. "La comitología" en OREJA AGUIRRE, M. (dir.) y FONSECA MORILLO, F. (coord.) *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*. Madrid, 1998.
- FRANCHINO, F. "The determinants of Commission's executive functions" *European Integration Online Papers*. Vol. 3, 1999, 2 que puede consultarse en <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-002a.htm>
- HAIBACH, G. "Comitology after Amsterdam: a comparative analysis of the delegation of legislative powers" *EIPAscope* 1996, que puede consultarse en:

<http://eipa-nl.com/public%5Feipascope/96/menu>
- HAIBACH, G. "Council decision 1999/468- A new comitology decision for the 21st century!?" *EIPAscope* 1999. que puede consultarse en:
<http://eipa-nl.com/public%5Feipascope/99/menu>
- KORTENBERG, H. "Comitologie: le retour" *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 1998, 3 (pp. 317-327).
- LENAERTS, K. "Some reflections on the separation of powers in the European Community" *Common Market Law Review*. Vol. 28/01, 1991 (pp. 11-35).
- MANGAS MARTIN, A. «El Acta Unica Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión» *Revista de Instituciones Europeas*, vol 15. n° 3 (1988).
- PARDO LEAL, M. "Interpretación y aplicación del Derecho alimentario comunitario: funcionamiento de la comitología". *Comunidad Europea Aranzadi* 1998, 12.

NOTAS

- 1 Pese a lo inadecuado del término «acto» y en especial para referirnos a las normas comunitarias susceptibles de ejecución normativa por parte de la Comisión, será el que adoptaremos en adelante por tratarse del término utilizado por las decisiones que se comentan, nomenclatura ésta habitualmente manejada en el ámbito comunitario, incluido el propio texto de los Tratados constitutivos.
- 2 PARDO LEAL: 1998, pp. 29-30.
- 3 Los comités suelen estar integrados por funcionarios ministeriales especializados, ya que la gran mayoría de la legislación sobre la que deben adoptar una decisión es de naturaleza técnica. Los comités están presididos por un funcionario de la Comisión, normalmente con el rango de director, que controla los calendarios de reuniones, las agendas de trabajo y propone al comité las medidas de desarrollo que habrán de decidirse y sobre las que él no tiene derecho de voto. FRANCHINO: 1999.
- 4 En concreto, se estimaba que éste era un procedimiento adecuado para el desarrollo en materia aduanera, pero no para aspectos relacionados con la veterinaria (piensos) o la salud vegetal.
- 5 Vid. HAIBACH: 1999 quien, a su vez, basa el desarrollo histórico en DEMMKE, EBRHARTER, CHAEFER y TÜRK «The history of comitology» en PEDLER y SCHAEFER *Shaping European Law and policy: the role of committees and comitology in the political process*. European Institute of Public Administration. Maastricht 1996, pp. 61 y ss.
- 6 DOCE L 197 de 18 de julio de 1987, pág. 33.
- 7 De conformidad con la redacción originaria del tratado, el Consejo decidía libremente cuándo y cómo cedía competencias de ejecución a la Comisión, en la nueva redacción tras el Acta Unica Europea se trataba, sin conceder a la Comisión un ámbito exclusivo de actuación, de obligar al Consejo a cederle sistemáticamente las tareas ejecutivas y justificar detalladamente los supuestos excepcionales en los que de conformidad con los tratados, éste decidiera ejercer por sí mismo las competencias de ejecución de la legislación comunitaria. MANGAS MARTIN: 1988, pp. 791-792.
- 8 Entre 1987 y 1990, el Consejo decidió someter la decisión sobre las medidas de desarrollo a adoptar en materia de mercado interior al procedimiento IIIb en más de una treintena de casos en los que la Comisión había propuesto un procedimiento distinto, más ágil. HAIBACH: 1999.
- 9 STJCE *Parlamento Europeo c. Consejo* de 27 de septiembre de 1988, C-302/87.
- 10 El Tribunal sí se pronunció algo más tarde sobre algunos aspectos de esta decisión para consolidar los amplios poderes de ejecución reconocidos a la Comisión Europea en la sentencia *Alemania c. Comisión* de 27 de octubre de 1992, C-240/90. ALONSO GARCIA: 1995, pág. 144.
- 11 Materializado en un intercambio de cartas entre el Presidente de la Comisión Jacques Delors y el presidente del Parlamento Europeo Henry Plumb y que excluía determinados documentos rutinarios de gestión, de carácter urgente o confidencial. HAIBACH: 1999.
- 12 *Conferencias Intergubernamentales. Contribuciones de la Comisión*. Bruselas 1991 y *Resolución del Parlamento Europeo sobre la naturaleza de los actos comunitarios* A3-085/91 (DOCE C 29 de 20 de mayo de 1991, pág. 136).
- 13 *Modus Vivendi relativo a las medidas de ejecución de los actos adoptados según el procedimiento contemplado en el artículo 189B del Tratado CE*, DOCE C 102 de 4 de abril de 1996, pág. 1.
- 14 Acuerdo *Samland-Williamsen* de 25 de septiembre de 1996 (DOCE C 125, pág. 347) entre el Presidente del Comité Presupuestario del Parlamento Europeo y el Secretario General de la Comisión.

15 La cuestión de la transparencia como eje transversal de la mecánica de funcionamiento de la Unión ha adquirido gran relevancia en los últimos tiempos hasta plasmarse en el propio articulado del Tratado de Amsterdam. El artículo 255 TCE obliga así a las tres instituciones a introducir en sus reglamentos internos de funcionamiento cuantas reglas sean necesarias para facilitar el acceso público a sus documentos de trabajo; el artículo 207 TCE, por su parte, hace extensivo este principio a algunos aspectos de las votaciones producidas en el seno del Consejo, lo que resulta de especial importancia para clarificar su sistema de toma de decisión.

La transparencia quiere referirse no sólo al funcionamiento de las instituciones, sino también al propio contenido y formulación de la normativa comunitaria, cuestión ésta que venía siendo objeto de duras críticas desde hace largo tiempo. En este sentido, se ha venido tratando la simplificación de los Tratados, consolidación de los mismos o la mejora de la calidad de redacción de los textos legislativos en general.

16 Documento COM(1988) 380 final - 98/0219.

17 *Decisión 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*, DOCE L 184, de 17 de julio de 1999, pp. 23-26. Esta decisión deroga expresamente la anterior de 13 de julio de 1987.

18 STJCE de 10 de febrero de 1998 (C-263/95).

19 DEMMKE: 1998.

20 KORTEMBERG: 1998, (pp. 325-326) sugiere que el verdadero problema no es tanto la recepción de información por parte del Parlamento Europeo como la capacidad de éste para manejar con fluidez semejante volumen de documentación. En este sentido es lógico esperar que el examen de fondo de los documentos remitidos sea funcionalmente distribuido entre diversas comisiones parlamentarias ante las que la Comisión deberá responder.

21 DIEZ HOCHLEITNER: 1998.

22 En la actualidad se estima que existen alrededor de 380 comités.

23 Como así consta en la declaración del Consejo y la Comisión nº 2 aneja al texto de la decisión 1999/468. (DOCE C 203 de 17 de julio de 1999, pág. 1).

24 HAIBACH: 1999. Como ya se ha indicado anteriormente, la aplicabilidad del procedimiento IIIb a los actos adoptados por codecisión fue aceptada de hecho como una imposición del Parlamento Europeo. A partir de esta decisión, queda ya formalmente reconocida la vigencia del procedimiento único de reglamentación para cualquier acto, con independencia del procedimiento legislativo utilizado para su emisión.

25 Declaración de la Comisión sobre el artículo 4, aneja a la decisión (DOCE C 203 de 17 de julio de 1999, pág. 1).

26 En concreto, España, Portugal y Dinamarca.

27 Con relación a la postura mantenida por Dinamarca, es oportuno recordar su tradicional oposición a los rápidos avances en materia de integración, como así se puso de manifiesto ya con ocasión de la ratificación del Tratado de la Unión en 1992, respaldado por el pueblo danés sólo en un segundo referéndum, como es sabido.

28 Por ejemplo, durante la tramitación de la directiva marco sobre aguas (Documento COM(1997) 49final de 26 de febrero de 1997) se decidió aplicar para su ejecución un pro-

cedimiento IIIa cuando apenas se había llegado a una posición común entre el Parlamento y el Consejo. DEMMKE: 1998.

29 Cuando se habla de adaptación al progreso técnico y científico de las disposiciones de Derecho comunitario nos estamos refiriendo a la actualización de su contenido para acoger los avances e innovaciones de la investigación científica que se producen con el paso del tiempo. En efecto, la normativa comunitaria regula con frecuencia cuestiones de extraordinaria complejidad (piénsese por ejemplo, en las descripciones de procesos industriales o mecanismos específicos de reducción de contaminación ambiental, etc.) susceptibles de mejora y depuración al hilo de las más actuales investigaciones. En el sentido indicado puede verse esta expresión en DEMMKE: 1998.

30 En efecto, DEMMKE describe los inconvenientes que se han puesto de manifiesto en la articulación de la política medioambiental comunitaria, cuyas normas han debido ser rápida y sucesivamente modificadas para adaptarlas a los progresos científicos y técnicos dando lugar a solapamientos normativos, inclusión de disposiciones normativas en los anexos, etc.

31 KORTEMBERG: 1998, pág. 325.

32 MANGAS MARTIN: 1988.

33 HAIBACH: 1996.

34 KORTEMBERG: 1998, pág. 324.

35 DIEZ HOCHLEITNER: 1998, pp. 600-601.

36 STJCE Parlamento c. Consejo (asunto *Chernobyl*) de 22 de mayo de 1990 (C-70/88).

37 LENAERTS: 1991 pp. 30-32.

38 La única limitación al ejercicio de las competencias de ejecución del Consejo es la de motivar detalladamente tal decisión; la *Decisión comitología* consagra así la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia desde la sentencia *Köster* (STJCE de 17 de diciembre de 1970, C-25/70) que cuestionaba la compatibilidad con el Tratado del procedimiento de *comité de gestión* previsto por el reglamento de establecimiento de la organización común del mercado de cereales. ALONSO GARCIA: 1995, pág. 357.

39 Cuyo artículo 1 establece que «salvo en los casos específicos debidamente motivados en que el acto de base reserve al Consejo el ejercicio directo de determinadas competencias de ejecución, dichas competencias se atribuirán a la Comisión de conformidad con las disposiciones previstas a tal efecto en el acto de base...»

40 DEMMKE: 1998.

41 Ya desde el principio, el Parlamento se pronunció en este sentido, aclarando que no tenía intención alguna de intervenir directamente en la gestación de la normativa comunitaria de ejecución, sino de realizar un control externo. Esto es lógico si su pretensión era, como se ha dicho, salvaguardar sus propias competencias *legislativas* delimitando más o menos claramente lo que es ejecución y lo que implica legislación.

42 De hecho, el Parlamento Europeo siempre se posicionó en contra del mantenimiento de los *comités de reglamentación*, exigiendo su eliminación en varias ocasiones durante las discusiones previas a la aprobación de la nueva *Decisión comitología*.

43 KORTEMBERG: 1991 pág. 322.