

# EJECUCIÓN DE LA NORMATIVA COMUNITARIA: COMPETENCIAS EJECUTIVAS Y SU REFORMA

ESTHER MINA ECHENIQUE \*

SUMARIO: I. Introducción. II. Competencias de ejecución de las normas comunitarias por las instituciones europeas. III. Motivos que justifican una reforma. IV. Propuesta del contenido de esa reforma. V. Redacción de los artículos que recogen la reforma. VI. Conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

Ante cualquier estudio de las instituciones comunitarias, debemos partir del hecho que no estamos ante una realidad política consolidada y perfectamente definida sino ante un proceso de integración y cooperación europea <sup>1</sup> que no es sino la culminación de unas ideas nacidas tras la segunda guerra mundial <sup>2</sup> que se han ido plasmando en forma de objetivos comunes por parte de seis estados al principio y de quince en la actualidad, materializándose en políticas comunes que cada vez son más extensas tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Debemos decir que en ese proceso se está operando realmente una transferencia de competencias y que estamos ante el inicio del ejercicio de numerosas competencias por parte de la Unión Europea, competencias que han ido aumentando desde 1985, fecha del Acta Única

---

\* Alumna del período de docencia (2001/2002) del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho de la Unión Europea», impartido por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED.

<sup>1</sup> Ver CAMPINS ERITJA, Mar. «Proceso de integración de la Unión Europea», José María Bosh, Editor, S.L., 1996 y DUVERGER, Maurice, «La liebre liberal y la tortuga europea», Editorial Civitas, S.A., 1996.

<sup>2</sup> Al respecto, recordamos la tan repetida cita contenida en la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950: «L'Europe no se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble; elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait». En la misma Declaración, tres párrafos más abajo también se dice, aunque casi nunca se cita, que «la mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne». Acaba de publicarse una nueva versión de la Declaración por RÉMY, P.-J., «Trésors et secrets du Quai d'Orsay», pág. 934, París 2001, sobre el texto que se guarda en los archivos del Ministerio Francés de Asuntos Exteriores, corregido a mano por el propio Robert Schuman. Ver MARTÍNEZ LAGE, Santiago, «La Unión Europea ¿en la encrucijada o en el carre-four?», Editorial, Gaceta Jurídica, n.º 217, Enero-Febrero, 2002.

Europea<sup>3</sup> y de los acuerdos de Schengen, gracias al avance y a la aceleración del proceso iniciado allí y seguido en los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza. Todo ello debe de tenerse en cuenta a la hora de analizar las instituciones europeas, su funcionamiento y, desde luego, su reforma. Porque debido a ese ejercicio por parte de la Unión Europea de tantas competencias se hace absolutamente necesario un sistema democrático de toma de decisiones donde la transparencia y la eficacia sean piezas claves de esa realidad. La reforma debe, por lo tanto, ir encaminada sino a una separación radical de los poderes legislativo y ejecutivo, que ni siquiera existe en los propios sistemas de los Estados miembros, sí a una separación clara de las funciones y tareas a realizar por cada una de las instituciones ejerciendo esos poderes y respetando el equilibrio institucional. En nuestro caso, ello deberá tenerse en cuenta a la hora de formular la reforma de las competencias de ejecución de las propias instituciones comunitarias.

Abogamos por una reforma respetuosa con el método comunitario y el sistema democrático que debe ser el sistema político de la Unión Europea. En esa línea haremos una propuesta del contenido de la reforma de las competencias de ejecución del derecho comunitario de las instituciones europeas, haciendo primero una exposición sobre la situación actual.

## II. COMPETENCIAS DE EJECUCIÓN DE LAS NORMAS COMUNITARIAS POR LAS INSTITUCIONES EUROPEAS<sup>4</sup>

Para entender el funcionamiento actual de las instituciones comunitarias debe de buscarse no sólo en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas sino también en la prác-

<sup>3</sup> Aunque la firma del Acta Única Europea se realizó en febrero de 1986 y no entró en vigor hasta el 1 de julio de 1987, indicamos como fecha el año 1985 por cuanto que fue a lo largo de ese año que se celebró la conferencia intergubernamental y fruto de la misma fue el Acta Única Europea.

<sup>4</sup> En materia de ejecución del Derecho comunitario se ha establecido un régimen de descentralización o ejecución indirecta desde los órganos administrativos estatales, como forma habitual de aplicación de las medidas de ejecución de las normas comunitarias, y una ejecución administrativa directa a cargo de las instituciones comunitarias. Así resulta de la Declaración relativa al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, Declaración n.º 43 aneja al Tratado de la Unión Europea y de acuerdo con las conclusiones del Consejo de Essen. En España también tienen competencias de ejecución las Comunidades Autónomas. Ver, entre otras, STCE n.º 258, de 20-12-88, BOE, de 13-01-89 y STCE de 28-05-92, BOE, de 16-06-92, rectificada en el BOE n.º 247, de 14-10-92 (suplemento) y también sobre estos temas ALONSO GARCÍA, Ricardo, «La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el Ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, n.º 121, enero-abril, 1990; BUSTOS GISBERT, Rafael, «Competencias legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho comunitario y ejecución interna del Derecho derivado europeo» (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28-05-92, *Revista Española de Derecho constitucional*, n.º 37, año 13, enero-abril, 1993); BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel, «La delimitación de las funciones normativa y administrativa en el orden comunitario. En particular, la decisión», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9, año 5, enero-junio, 2001; PELÁEZ MARÓN, José Manuel, «Lecciones de Instituciones jurídicas de la Unión Europea», Editorial Tecnos, S.A., 2000, pág. 164 a 167; Linde Paniagua, Enrique y otros, «Principios de Derecho de la Unión Europea», Editorial Colex, primera edición, 2000, pág. 141 a 144. El último de los informes de control de la aplicación del derecho comunitario que publica la Comisión es el de 30-01-2001 respecto a la aplicación en el año 1999 del Derecho comunitario «XVII Informe anual sobre aplicación del Derecho Comunitario», decimoséptimo informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (1999) (DOC 30.30-01-2001), Actualidad, Cuestiones institucionales, *Revista Comunidad Europea Aranzadi*, febrero 2001.

tica llevada a cabo por las propias instituciones comunitarias. Así en el primero de dichos Tratados, en el de París de fecha 18 de abril de 1951, Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, TCECA<sup>5</sup>, se diseñó originariamente un sistema donde la Comisión era el órgano predominante y que ejercitaba primordialmente la función normativa siendo el Consejo un órgano meramente consultivo. Pero en la práctica esto no dio resultado desde el momento en que la Alta Autoridad consultaba habitualmente al Consejo y no llegó a decidir nada que éste no hubiese previamente aprobado<sup>6</sup>. Esta experiencia determinó que a partir de los Tratados de la Comunidad Económica Europea, TCE, y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, TCEA o EURATOM, de fecha 25 de marzo de 1957, el órgano o institución principal es el Consejo que es el titular tanto de los poderes legislativo como ejecutivo<sup>7</sup>. En base a dichos tratados la titularidad del poder ejecutivo reside en el propio Consejo y la Comisión sólo ejercerá aquellas competencias atribuidas por el propio Consejo para la ejecución de las normas por éste dictadas<sup>8</sup>.

En la práctica, además, el Consejo no se limitó a atribuir las competencias para la ejecución de las normas sino que desde el principio ejerció un importante control sobre la propia atribución y ello con la creación de comités, algunos de ellos ya previstos en los propios Tratados, de expertos, de representantes de los Estados miembros, de representantes de determinados sectores, ..., dando lugar a muchísimos de estos comités de distinta composición, algunos de ellos de carácter permanente y otros temporales, creados ad hoc, ...<sup>9</sup> Además, se establecieron por la fuerza de la costumbre unos procedimientos según los comités intervinientes y las materias propias objeto de las medidas de ejecución y, desde luego, la Comisión debía recabar su informe a fin de adoptar las distintas medidas de ejecución. Además, estos procedimientos hacían que la mayor parte de las veces se adoptaran medidas después de haber trans-

---

<sup>5</sup> En el Art. 8 se asigna a la Comisión la competencia de «asegurar la realización de los objetivos fijados»; esta asignación implica una vasta gama de funciones y el ejercicio tanto de una función normativa como otra de tipo ejecutivo o administrativo.

<sup>6</sup> PELÁEZ MARÓN, José Manuel, «Lecciones de Instituciones Jurídicas de la Unión Europea», Editorial Tecnos, S.A., 2000, pág. 89 a 91 y 186 a 188.

<sup>7</sup> Así, ejerce el poder legislativo, de acuerdo con el artículo 202 de TCE, antiguo artículo 145, «dispondrá de un poder de decisión» y el artículo 115 de TCEA «ejercerá sus competencias y sus poderes de decisión en las condiciones previstas en el presente Tratado» y, en cuanto al poder ejecutivo, tanto el artículo 211 de TCE, antiguo artículo 155, como el artículo 124 de TCEA, de idéntico contenido, respecto a la Comisión establece que «ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas».

<sup>8</sup> Pero lo cierto es que el ejercicio por parte de la Comisión de las competencias de ejecución se configuraba como una cuestión compleja y falta de claridad y transparencia, no sólo por cuanto que no se fijaron criterios a fin de saber cuándo debía utilizarse un tipo u otro de procedimiento y, por lo tanto, qué tipo de comité debía de intervenir, sino también porque los comités, en general, actuaban en base a unos procedimientos internos de funcionamiento complejos y en cuanto a los propios comités y su actuación no se indicaba ninguna clase de publicidad de sus trabajos, entre otros defectos achacables.

<sup>9</sup> De hecho, el número de comités gira en torno a los trescientos y se ocupan de asuntos de industria, asuntos sociales, agricultura, medio ambiente, mercado interior, investigación y desarrollo, protección del consumidor y seguridad alimenticia. Dichos comités están compuestos por expertos designados por los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión. Ver DÍEZ-MORENO, Fernando, «Manual de Derecho de la Unión Europea», Editorial Civitas, S.A., 1996, pág. 102 a 105; ISAAC, Guy, «Droit communautaire général», Collection Droit-Sciences Économiques, Masson, S.A., Paris, 1983, pág. 63; CARTOU, Louis, «Communautés européennes», Précis Dalloz, septième édition, 1981, pág. 126 a 128.

currido un tiempo muy superior al realmente deseable para lograr los fines de los propios Tratados. Por supuesto, algunos vieron en este sistema de adopción de medidas de ejecución problemas graves de falta de transparencia y eficacia, y un desequilibrio institucional en cuanto que el Consejo y los Estados miembros, a través de los distintos comités, ejercían no sólo un control, que podría entenderse contrario al diseño institucional contenido en los propios Tratados constitutivos, sino que incluso en numerosas ocasiones imponían su criterio y de hecho el Consejo podía en última instancia recabar para él la adopción de las medidas ejecutivas. Sin embargo, es de enorme importancia que el Tribunal de Justicia estableciera la legitimidad de los comités de gestión y de reglamentación por entenderlos conformes con el diseño institucional<sup>10</sup>.

Hasta la reforma de los Tratados operada por el Acta única Europea en 1987, el Consejo podía atribuir, caso por caso, poderes de decisión de naturaleza ejecutiva a favor de la Comisión. Por lo tanto, una vez adoptada la norma base, podía atribuir la adopción de medidas de ejecución a la Comisión. Pero no existía una obligación jurídica de atribución de competencias ejecutivas a la Comisión sino que se trataba de una facultad del propio Consejo, pudiendo conservar sus competencias o decidir su atribución o condicionar dicha atribución a determinadas modalidades de ejecución<sup>11</sup>.

El Acta Única Europea introdujo un tercer inciso en el artículo 202 (antiguo artículo 145) del TCE<sup>12</sup> por el que se establece una obligación general por parte del Consejo de atribuir las potestades de ejecución a la Comisión<sup>13</sup>. Por lo tanto, el Consejo está ahora obligado a atribuir las competencias de ejecución de sus actos a la Comisión, por lo que, si bien por atribución y

---

<sup>10</sup> Los comités de gestión fueron inventados por los fundadores de la política agrícola común en 1962 para la gestión de las organizaciones de los mercados agrícolas y según la sentencia del Tribunal de Justicia (TJCE) de fecha 17-12-70, asunto n.º 25/70, *Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster, Berodt & Co*, el mecanismo por el cual se introduce los comités de gestión no altera la estructura comunitaria ni el equilibrio institucional por cuanto que dichos comités no toman las decisiones, que son tomadas o por la Comisión o por el Consejo, y el Consejo está implícitamente autorizado por el artículo 155 a subordinar el ejercicio de los poderes que atribuye a la Comisión, por lo que esa modalidad refiriéndose a los procedimientos de gestión con la intervención de los comités al efecto es perfectamente válida. Los comités de reglamentación fueron instituidos a partir de 1968 en materia de legislación aduanera, de política comercial, de reglamentación veterinaria y alimentaria y para proceder a la adaptación al progreso técnico o científico de las directivas de armonización de las normas técnicas, pudiendo el Consejo recuperar su competencia y adoptar la medida de ejecución. Estos procedimientos de reglamentación con la intervención de los comités al respecto han sido validados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la sentencia de fecha 05-10-77, asunto n.º 5/77, *Tedeschi/Denkavit*.

<sup>11</sup> Pero lo cierto es que esa atribución de competencias ejecutivas a la Comisión ha ampliado significativamente el poder de decisión de la misma, hasta el punto que esos poderes atribuidos constituyen, aún hoy, el bloque normativo más importante, cualitativa y cuantitativamente, de la comisión junto con los poderes de gestión de los Fondos (FEOGA, FEDER, FSE, ...) y la ejecución del presupuesto.

<sup>12</sup> Párrafo añadido por el artículo 10 del Acta Única Europea de 17 de febrero de 1987. Ver MENGGOZZI, Paolo, «Derecho comunitario y de la Unión Europea», traducción por Javier Fernández Pons, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2000, pág. 91 a 96.

<sup>13</sup> «atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca» pero indicando que «podrá someter el ejercicio de esas competencias a determinadas condiciones», que también «podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución» y además añade respecto a las condiciones anteriores que «deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiera establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo».

bajo el control del Consejo, la Comisión ejerce el poder ejecutivo de la Unión Europea<sup>14</sup>. Uno de los objetivos de la reforma de los Tratados realizada por el Acta Única Europea fue el de mejorar las competencias de ejecución de la Comisión con objeto, según algunos<sup>15</sup>, de acercar su funcionamiento al del típico poder ejecutivo de un Estado democrático que goza, por derecho propio, del poder reglamentario y en una Declaración anexa al Acta Única Europea, la Conferencia Intergubernamental solicitaba a las instancias comunitarias que adoptasen los principios y normas en que se basasen las competencias de ejecución de la Comisión<sup>16</sup>. El Consejo aprobó el 13 de julio de 1987 una Decisión 87/373/CEE<sup>17</sup> en la que sólo se recogía parcialmente la orientación de la Comisión. La innovación más importante de esta Decisión fue codificar y reducir a cuatro los distintos tipos de procedimientos y comités al respecto: consultivos, de gestión, de reglamentación y de salvaguardia<sup>18</sup>.

La CIG de 1996 tampoco modificó el artículo 202 ni resolvió la cuestión de la «comitología», pero sí adoptó una declaración, la Declaración n.º 31, aneja al Tratado de Amsterdam en la que se invitaba a la Comisión a presentar al Consejo una propuesta de modificación de la Decisión 87/373/CEE y con fecha 24-06-98 la Comisión presentó dicha propuesta. El Consejo, con fecha 28-06-99, adopta una nueva decisión sobre «comitología»<sup>19</sup> que deroga la de 1987 y simplifica en buena parte la situación anterior.

<sup>14</sup> Como tal, en el ejercicio de esa atribución de competencias de ejecución pueden distinguirse, por una parte, disposiciones normativas que completan mediante actos de carácter reglamentario un marco legislativo establecido por el propio Consejo, por otra, normas de adaptación de otras preexistentes al progreso técnico y, por último, medidas de gestión especialmente las decisiones de carácter individual, ver Informe de la Comisión al Consejo, «Atribución de competencias de ejecución a la Comisión», Doc. SEC (90) 2589 final, de 14 de enero de 1991, pág. 2.

<sup>15</sup> Ver FORCADA BARONA, Ignacio y otros, coordinadora HUESA VINAIXA, Rosario, «Instituciones de Derecho Comunitario», 2.ª Edición, 2000, Tirant lo blanch-Valencia, pág. 101 a 103.

<sup>16</sup> Incluso se invitaba al Consejo a que «para el ejercicio de las competencias de ejecución encomendadas a la Comisión, reserve al procedimiento del comité consultivo un lugar preponderante, en función de la rapidez y de la eficacia del proceso de decisión». Por ello y a fin de dar respuesta a esa petición de la Conferencia Intergubernamental, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de reglamento en la que se establecían los tres procedimientos clásicos de control de las competencias de ejecución: consultivo, de gestión y de reglamentación.

<sup>17</sup> Decisión 87/373/CEE del Consejo por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. DOCE L197, de 18-07-1987, pág. 33.

<sup>18</sup> Pero lo cierto es que el ejercicio por parte de la Comisión de las competencias de ejecución se configuraba como una cuestión compleja y falta de claridad y transparencia, no sólo por cuanto que no se fijaron criterios a fin de saber cuándo debía utilizarse un tipo u otro de procedimiento y, por lo tanto, qué tipo de comité debía de intervenir, sino también porque los comités, en general, actuaban en base unos procedimientos internos de funcionamiento complejos y en cuanto a los propios comités y su actuación no se indicaba ninguna clase de publicidad de sus trabajos, entre otros defectos achacables. Ver MANGAS MARTÍN, Araceli, «El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión», Revista de Instituciones Europeas, n.º 3, año 1988, vol.15 y MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J., «Instituciones y Derecho de la Unión Europea», Ciencias Jurídicas, McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A., Madrid, 1996, pág. 120 a 136.

<sup>19</sup> Decisión 99/468/CEE del Consejo por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. DOCE L 184 de 17-07-1999. Ver JANER TORRENS, Joan David, «La nueva decisión 1999/468 sobre la Comitología: un avance significativo en la mejora y simplificación de los procedimientos de delegación de potestades de ejecución a la Comisión», Revista Derecho Comunitario Europeo, n.º 7, año 4, enero-junio, 2000, y «Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión», Revista de Derecho Comunitario Europeo, n.º 5, año 3, enero-junio 1999.

Lo cierto es que tanto la reforma introducida por el Acta Única Europea como las dos decisiones sobre «comitología» han tenido más por finalidad el encuadrar jurídicamente los procedimientos que existían ya en la práctica simplificándolos y buscando una claridad y transparencia, que no siempre se consiguió, si bien en la última reforma se han introducido importantes novedades al respecto, así como mantener el sistema de titularidad y control del Consejo en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comisión. Por ello, todavía queda pendiente de resolver el llamado déficit democrático por cuanto que no existe a nivel europeo una auténtica separación de los poderes legislativo y ejecutivo, siendo el Consejo el que adopta los actos normativos de naturaleza legislativa y, en cuanto a la adopción de las medidas de ejecución de dichos actos, si bien éste tiene una obligación general de atribución a la Comisión para que sea ella la que adopte esas medidas, lo cierto es que él es el titular de dicho poder. Como tal en determinados casos puede adoptar él mismo las medidas y además, aún en el supuesto de atribución a la Comisión, tenemos que tanto en el procedimiento de gestión como en el de reglamentación, en caso de dictamen desfavorable tanto en el primero como en el segundo de dichos procedimientos como en el caso de ausencia de dictamen en el segundo de ellos, el Consejo puede adoptar las medidas de ejecución y en cuanto al procedimiento de salvaguardia el Consejo tiene amplias facultades para adoptar medidas e incluso para dejar sin efecto la decisión adoptada por la Comisión. Luego, queda claro que el Consejo no sólo es el titular del poder ejecutivo sino que es quien ejerce el poder ejecutivo si bien compartiendo dicho ejercicio por atribución o delegación de competencias con la Comisión por lo que, hoy por hoy, no puede decirse que la Comisión sea el poder ejecutivo de la Unión Europea.

### III. MOTIVOS QUE JUSTIFICAN UNA REFORMA

Los principales motivos que justifican una reforma en relación a las competencias ejecutivas de las instituciones comunitarias son superar tanto el llamado déficit democrático como el déficit ejecutivo de que adolecen las instituciones comunitarias en la actualidad. Para superar el llamado déficit democrático lo que debe hacerse es establecer la separación del ejercicio del poder legislativo y del poder ejecutivo de manera que si bien el Consejo puede seguir siendo el titular del poder ejecutivo e incluso en determinados casos excepcionales y suficientemente justificados adoptar las medidas de ejecución de los actos normativos, lo cierto es que quien ejerza las competencias de ejecución sea la Comisión bajo el control del poder legislativo, es decir, del Consejo y del Parlamento. Que la titularidad siga siendo del Consejo puede justificarse por el método comunitario y la necesidad de un equilibrio entre las instituciones, así como el garantizar a los Estados miembros que en determinados casos específicos y que deberán justificarse suficientemente, el Consejo es quien adoptará las medidas de ejecución. Esta adopción de medidas ejecutivas tendrá por lo tanto un carácter excepcional frente a la general atribución de las competencias de ejecución a la Comisión.

Por lo que respecta al déficit ejecutivo, debemos decir que ello es así porque debido a la complejidad de los procedimientos vigentes, excepto por lo que respecta al procedimiento de consulta, complejidad debida a su vez a lo instituido en el artículo 202 de TCE, lo cierto es que transcurre demasiado tiempo hasta que se adoptan las medidas de ejecución, que en determinados supuestos puede incluso resultar que las medidas, que eran necesarias en el momento de formular la propuesta, cuando por fin se adoptan han perdido gran parte de su necesidad o conveniencia, resultando en ocasiones totalmente ineficaces, dado que a veces transcurren me-

ses y meses hasta que se adoptan. Por lo tanto, el sistema adolece de una falta de eficacia que se traduce en una falta de eficiencia en numerosas ocasiones por cuanto que el coste económico suele ser también mayor al necesario y deseable. La Comisión ha intentado paliar en parte ese déficit ejecutivo creando unos organismos específicos, tipo agencias<sup>20</sup>; ello en un intento de eludir el control tanto del Consejo como del Parlamento Europeo en la ejecución de las políticas comunitarias, en parte justificado por las trabas que dificultan el proceso de ejecución. Pero desde luego, deberán respetarse los principios impuestos por los Tratados, muy especialmente el principio de subsidiariedad, y deberá ponerse los medios necesarios a fin de evitar que esa creación vulnere esos principios. Por ello, respetando esos principios la reforma debe posibilitar la claridad, la transparencia, la agilidad, la eficacia y la eficiencia en el proceso de adopción de las medidas de ejecución y con ello se logrará paliar ese déficit ejecutivo. Por lo que la reforma deberá establecer una simplificación del procedimiento, removiendo las trabas existentes y aumentando la capacidad de decisión de la Comisión, que llevará aparejada un sistema de control por parte del Consejo y del Parlamento Europeo de las decisiones adoptadas por la Comisión.

#### IV. PROPUESTA DEL CONTENIDO DE ESA REFORMA<sup>21</sup>

El contenido de la reforma que vamos a proponer va a tener en cuenta de un lado el método comunitario y de otro la superación del llamado déficit democrático. De manera que si bien no va a darse una separación total entre los poderes ejecutivo y legislativo, ya que el Consejo seguirá siendo el titular del poder ejecutivo, lo cierto es que quien va a ejercitar las competencias de ejecución va a ser la Comisión sometida al control del Consejo y también del Parlamento Europeo en cuanto a las medidas de ejecución de los actos adoptados por el procedimiento de codecisión. Porque entendemos que el objetivo de la reforma debe ser establecer de forma clara una separación de las funciones y tareas a realizar por cada una de las instituciones intervinientes. Por lo que respecta a nuestra propuesta, deberá establecerse de forma nítida qué institución tiene la titularidad del poder ejecutivo, cuál realiza el ejercicio de ese poder y cuál o cuáles ejercen el control de ese ejercicio. Ello a fin de garantizar no sólo la claridad y transparencia del proceso de adopción de medidas de ejecución sino que también con ello se alcanzará el objetivo de conseguir una mayor celeridad en el proceso de adopción de dichas medidas que propiciará la eficacia de la totalidad del proceso, garanti-

<sup>20</sup> Ver ARENILLA SÁEZ, Manuel, «Los organismos específicos de la Unión Europea: ¿resolviendo el déficit de ejecución?», revista «Comunidad Europea Aranzadi», febrero 1999, páginas 31 y 32.

<sup>21</sup> Se ha tenido en cuenta lo indicado en el «Anexo I, Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea», Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15-12-01, «Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito», Dictamen de la Comisión en virtud del Art. 48 de TCE sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados, COM (2000) 34, de 26-01-00 y «Libro Blanco de la "Gobernanza" Europea», Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 25-07-01, COM (2001) 428 final. Ver NIETO GARRIDO, Eva, «El proceso de reforma de la Comisión Europea», Gaceta Jurídica, n.º 218, marzo-abril, 2002; PARDO LEAL, Marta, «El Libro Blanco sobre la Gobernanza: ¿la reforma de la gobernación de la Comisión servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?», Gaceta Jurídica, n.º 216, noviembre, 2001; ROMERO MELCHOR, Sebastián, «Derecho comunitario: objetivo, legislar menos y mejor», Estudios y Comentarios, Revista Unión Europea Aranzadi, marzo 2002; «Libro Blanco sobre la Gobernanza», Actualidad. Cuestiones institucionales, Revista Comunidad Europea Aranzadi, noviembre. 2001.

zando por ello la eficacia de la actuación de la propia Comisión respecto a la ejecución de la normativa comunitaria.

Por lo tanto, la reforma también va a paliar, debido precisamente a conseguir una mayor eficacia en la ejecución de las normas comunitarias, el llamado déficit ejecutivo. A fin de lograr lo anterior, entendemos que deberá darse una nueva redacción al artículo 202 de TCE estableciendo una separación clara entre la titularidad del poder ejecutivo de un lado, el ejercicio de ese poder y el control de dicho ejercicio. Así proponemos respetando el método comunitario como un método original y eficaz, según lo acreditan los logros que se han alcanzado hasta la fecha, que la titularidad del poder ejecutivo resida en el Consejo reservándose de modo excepcional y siempre que se justifique debidamente el ejercicio directo de las competencias de ejecución. También proponemos que el ejercicio de las competencias de ejecución de las normas comunitarias corresponda a la Comisión por atribución del Consejo y los propios actos deberán definir las condiciones y los límites dentro de los cuales la Comisión ejercerá esas competencias de ejecución. Por lo tanto, la Comisión ejerce como institución única las competencias de ejecución, lo que se traduce en que es ella sola quien adopta todas las medidas de ejecución necesarias de la normativa comunitaria. La Comisión en la adopción de esas medidas deberá tener en cuenta las condiciones y límites impuestos por los propios actos que constituyen la normativa comunitaria, pero aun cuando no los tenga en cuenta o no suficientemente y ahí reside lo fundamental de esta propuesta de reforma, el Consejo no será quien adopte como hasta ahora las medidas de ejecución de dichos actos, sino que será la Comisión quien adoptará las medidas si bien modificadas o totalmente diferentes a las propuestas en el inicio del proceso o fundándolas debidamente en los Tratados, en el supuesto de discrepancias o bien con el Consejo o con el Parlamento Europeo; es decir que en la ejecución de la normativa comunitaria, excepto en casos excepcionales y debidamente justificados como ya hemos indicado, el Consejo ejercerá una función de control pero no adoptará ninguna medida de ejecución. Además, para ejercer ese control se establecerá el plazo dentro del cual el Consejo podrá oponerse a la adopción de la medida, plazo que deberá fijarse en el propio acto base pero que de ningún modo pueda exceder de dos meses. También el Parlamento Europeo ejercerá esa función de control de dos maneras en función de que se trate de actos adoptados por el procedimiento del artículo 251, procedimiento de codecisión, o de los demás actos. En el primer caso, ejercerá el control en pie de igualdad con el Consejo pudiendo oponerse a la adopción de las medidas de ejecución de los actos si la propuesta de medida de la Comisión no se ajusta a las condiciones y límites impuestos por los propios actos, es decir, ejercerá un control directo. En el segundo de los casos, el ejercicio de ese control será un ejercicio indirecto, en la medida que si detecta que alguna propuesta de medida de ejecución no se ajusta a las condiciones y/o límites impuestos por el acto de base, podrá mediante un informe motivado indicar al Consejo que la propuesta de medidas de ejecución no se ajusta a las condiciones y/o límites impuestos por el acto de base; por lo que el Consejo, si estima lo indicado en el informe, pedirá a la Comisión que proponga un nuevo proyecto de medidas o que presente un proyecto basado en el Tratado.

Entendemos que las medidas de salvaguardia deben de adoptarse por el mismo procedimiento que el resto de las medidas de ejecución de la normativa comunitaria entendiendo que se trata de medidas especiales, pero dentro de la ejecución de la normativa comunitaria, para casos donde no se pueden aplicar las medidas de ejecución generales, que se refieren a uno o



varios de los Estados miembros por su situación determinada en un momento dado pero que tiene su repercusión en los demás Estados miembros, por lo que siempre tendrán un carácter temporal y en cierto modo excepcional, por lo que en algunos supuestos será de aplicación lo establecido en cuanto a que el Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos y debidamente justificados, el ejercicio directo de las competencias de ejecución<sup>22</sup>.

De la Decisión de Comitología vigente se adoptará lo relativo a los comités, a la publicidad tanto de los mismos como de los documentos e informes que elaboren y emitan, la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea tanto de la lista actualizada de los comités como del informe anual sobre los trabajos de los Comités y el establecimiento del Registro accesible al público con las referencias de todos los documentos enviados al Consejo y al Parlamento Europeo.

## V. REDACCIÓN DE LOS ARTÍCULOS QUE RECOGEN LA REFORMA

**1.º Redacción del tercer párrafo del artículo 202 de TCE:** «atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. Los actos deberán definir las condiciones y los límites dentro de los cuales la Comisión ejercerá sus competencias de ejecución. El Consejo, junto con el Parlamento Europeo en cuanto a los actos adoptados por el procedimiento del artículo 251, ejercerá el necesario control para evitar que las medidas de ejecución adoptadas no se ajusten a las condiciones y/o límites contempladas en el acto de base, dentro de los plazos fijados en los propios actos y sin que puedan exceder de dos meses. El Parlamento Europeo, en cuanto a los demás actos, podrá elevar al Consejo un informe motivado si considera que las propuestas de medidas de ejecución no se ajustan a las condiciones y/o límites contemplados en el acto base. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos y debidamente justificados, el ejercicio directo de las competencias de ejecución.»

### **2.º Redacción de los artículos de una nueva Decisión sobre Comitología:**

«**Artículo 1:** 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. Dichas disposiciones indicarán los elementos esenciales de las competencias así atribuidas. Para la adopción de las medidas de ejecución se seguirá el procedimiento establecido en el artículo siguiente y se respetarán las condiciones y límites impuestos por el acto de base.

---

<sup>22</sup> De acuerdo con la reforma propuesta los Estados miembros representados en el Consejo no pierden realmente el control de las competencias de ejecución, pierden capacidad de decisión pero ejercen un control anterior a la adopción de las medidas de ejecución que hace que una medida concreta no pueda aprobarse por la Comisión si el Consejo entiende que la propuesta no se ajusta a las condiciones y/ o límites del acto legislativo al que se refiere dicha propuesta y así se lo hace saber dentro de los plazos al respecto. Además, también conservan su capacidad de control y de hacer oír su voz, exponiendo lo que estimen conveniente en los comités, donde pueden colocar a sus expertos nacionales, que emitirán su informe en relación con cada propuesta o proyecto de medida o medidas de ejecución, aunque deberán emitirlo dentro de los plazos al efecto. En cuanto a la adopción de medidas de salvaguardia, éstos además de exponer lo que estimen necesario en los comités al efecto también pueden elevar directamente al Consejo un informe motivado en relación a las propuestas de la medida o medidas que se quieren adoptar, por lo que por esta vía pueden también oponerse a la adopción de determinadas medidas o pedir su modificación. Por todo ello, entendemos que los Estados miembros no debieran oponerse a la reforma propuesta.

**Artículo 2:** 1. La Comisión informará al Consejo y al Parlamento Europeo del proyecto de medidas, al efecto la Comisión remitirá a cada uno de ellos el proyecto de medidas. 2. La Comisión estará asistida por un Comité compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión. 3. El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de medidas. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá fijar en función de la urgencia, pero no pudiendo exceder de un mes, pudiendo ser prorrogado un mes más si así lo considera necesario la Comisión, procediendo, cuando sea necesario, a una votación. 4. El dictamen constará en acta; además, cada Estado miembro tendrá derecho a pedir que su posición conste en acta. 5. La Comisión, siempre que haya recibido dentro de plazo el informe del Comité, tendrá en cuenta en la mayor medida posible el dictamen emitido por el Comité. Informará al Comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen. Si no recibe dicho informe, la Comisión podrá seguir con el procedimiento y, si recibe el informe fuera de plazo, podrá tenerlo en cuenta o prescindir del mismo. 6. El Consejo, si considera que un proyecto de medidas no se ajusta a las condiciones y a los límites impuestos por el acto de base, dentro del plazo fijado en el acto y sin que pueda exceder de 2 meses, pedirá a la Comisión que proponga un nuevo proyecto de medida o medidas o que presente un proyecto basado en el Tratado; la Comisión deberá actuar según lo indicado por el Consejo y presentar un nuevo proyecto de medida o medidas. 7. El Parlamento Europeo, si considera que un proyecto de medidas no se ajusta a las condiciones y a los límites impuestos por el acto de base, elevará un informe motivado al Consejo, dentro del plazo de un mes. El Consejo, si estima lo indicado en el informe, dentro del plazo fijado en el acto de base y sin que pueda exceder de un mes después de recibido el informe, pedirá a la Comisión que proponga un nuevo proyecto de medida o medidas o que presente un proyecto basado en el Tratado; la Comisión deberá actuar según lo indicado por el Consejo y presentar un nuevo proyecto de medida o medidas. Además, en el caso de que el proyecto de medidas no se ajuste a las condiciones y/o a los límites impuestos por un acto de base adoptado por el procedimiento del artículo 251 del Tratado, el Parlamento Europeo mediante resolución motivada pedirá a la Comisión que proponga un nuevo proyecto de medida o medidas o que presente un proyecto basado en el Tratado, dentro del plazo fijado en el acto de base y sin que pueda exceder de dos meses; la Comisión deberá actuar según lo indicado por el Parlamento Europeo y presentar un nuevo proyecto de medida o medidas. 8. Los plazos deberán contarse desde el día siguiente a la recepción de los proyectos de medidas de ejecución tanto en el Consejo como en el Parlamento Europeo. 9. Transcurridos los plazos fijados sin que el Consejo o el Parlamento Europeo hayan pedido la presentación de un nuevo proyecto, la Comisión adoptará la medida o medidas de ejecución.

**Artículo 3:** 1. Cada Comité aprobará su reglamento interno a propuesta de su presidente, basándose en el Reglamento interno estándar que se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea. Los comités existentes adaptarán sus reglamentos internos al reglamento interno estándar en la medida en que ello sea necesario. 2. Serán aplicables a los Comités los principios y condiciones sobre acceso del público a los documentos aplicables a la Comisión. 3. La Comisión informará regularmente al Parlamento Europeo de los trabajos de los Comités. A tal efecto, el Parlamento Europeo recibirá el orden del día de las reuniones de los Comités, los proyectos presentados a los Comités relativos a medidas de ejecución de actos adoptados con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, así como el resultado de

las votaciones, las actas resumidas de las reuniones y las listas de las autoridades y organismos a que pertenezcan las personas nombradas por los Estados miembros para que los representen. **4.** La Comisión publicará anualmente en el Diario Oficial de la Unión Europea una lista de los Comités que colaboran con ella en el ejercicio de sus competencias de ejecución. La lista especificará, en relación con cada Comité, el acto o los actos de base en virtud de los cuales se haya creado el Comité. También se publicará un informe anual sobre los trabajos de los Comités. **5.** La Comisión creará un Registro accesible al público con las referencias de todos los documentos enviados al Consejo y al Parlamento Europeo en aplicación de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2.

**Artículo 4:** La Comisión, en el caso en que el acto de base le confiera la facultad de adoptar medidas de salvaguarda, seguirá el mismo procedimiento que el establecido en el artículo 2 y deberá comunicar, además de al Consejo y al Parlamento Europeo, a los Estados miembros cualquier propuesta relativa a medidas de salvaguarda. Además, cualquier Estado miembro podrá elevar un informe motivado en relación a la propuesta de medidas al Consejo a fin de que éste, en el plazo que se fijará en el acto base y que no podrá exceder de un mes, solicite a la Comisión que proponga, si lo estima necesario, un nuevo proyecto de medida o medidas o que presente un proyecto basado en el Tratado; la Comisión deberá actuar según lo indicado por el Consejo y presentar un nuevo proyecto de medida o medidas de salvaguarda.

**Artículo 5:** Queda derogada la Decisión 99/468/CEE.

**Artículo 6:** La presente Decisión surtirá efecto el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.»

## VI. CONCLUSIÓN

Concluiré citando a uno de los padres de Europa, el luxemburgués, Joseph Beck, que es quien firmó los Tratados de Roma en el año 1957 en el nombre de Luxemburgo. Este hombre explicaba hace más de cuarenta años que la Europa unida era como una procesión que se celebra en un pueblecito luxemburgués, esta procesión da dos pasos adelante y un paso atrás, pero, decía Beck al final llega la procesión<sup>23</sup>. Así debemos entender los procesos de reforma que se abren y se operan en el seno de las instituciones europeas. Por lo que entendemos que ha llegado el momento de hacer un gran paso adelante con firmeza y una reforma en profundidad que solucione los problemas existentes en cuanto a la adopción de las medidas de ejecución de la normativa comunitaria; por ello, la propuesta que hacemos de reforma de las competencias ejecutivas no solamente tiene en cuenta, de una parte, la evolución histórica y la situación actual de las instituciones europeas, así como el nivel alcanzado en el proceso de integración europea y, de otra, tanto el sistema democrático como la originalidad del método comunitario sino que tiene por finalidad una mayor eficacia en la adopción de las medidas de ejecución de la normativa comunitaria. Por lo tanto, persigue solucionar los problemas existentes de déficit ejecutivo.

Con nuestra propuesta establecemos una clara separación entre la titularidad que reside en el Consejo, a la que va unida la adopción en casos excepcionales debidamente justificados de

<sup>23</sup> MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, «Europa Siglo XXI: Ciudadanía, Euro, Reforma Institucional», Asociación Pro Unión Europea «Agustín Argüelles», 1997, Atlántida Grupo Editor, S.A. Madrid, 1997, página 242.

medidas de ejecución, y el ejercicio de las competencias de ejecución que reside en la Comisión por atribución. Así se posibilita la exigencia del control de dicho ejercicio por parte del Consejo y del Parlamento Europeo, haciendo con ello más democrático el proceso a la vez que se consigue una mayor eficacia, por reducción de los trámites y plazos y simplificación del procedimiento y, por lo tanto, reducción del tiempo necesario que transcurre hasta que se aprueban las medidas de ejecución. Con lo que se consigue además de una mayor eficacia, mayor claridad y transparencia en todo el proceso en beneficio de la propia ejecución de las normas comunitarias, de la Comisión, de los Estados miembros y de los ciudadanos europeos.