

EL ACTA UNICA EUROPEA Y LAS MODALIDADES DE EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE EJECUCION ATRIBUIDAS A LA COMISION

Por ARACELI MANGAS MARTIN (*)

SUMARIO

I. RÉGIMEN DE 1957 A 1987: EL CARÁCTER FACULTATIVO DE LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS (EL ART. 155, 4.º, CEE).—II. LA NECESIDAD DE ATRIBUIR A LA COMISIÓN LOS PODERES DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO.—III. RÉGIMEN ESTABLECIDO EN EL ACTA UNICA EUROPEA (EL ART. 145, 3.º, CEE).—IV. MODALIDADES O CONDICIONES DE LA ATRIBUCIÓN. LA DECISIÓN DEL CONSEJO SOBRE LA «COMITOLOGÍA»: A) *Procedimiento I (o comités consultivos)*. B) *Procedimiento II*. C) *Procedimiento III*. D) *Procedimiento en relación con medidas de salvaguardia*.—V. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO AL ART. 145 CEE REFORMADO POR EL ACTA UNICA EUROPEA.—VI. EL RECURSO DEL PARLAMENTO CONTRA LA DECISIÓN SOBRE LA «COMITOLOGÍA».—CONSIDERACIONES FINALES.

I. RÉGIMEN DE 1957 A 1987: EL CARÁCTER FACULTATIVO DE LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS (EL ART. 155, 4.º, CEE)

Hasta la reforma de los Tratados, operada por el Acta Unica Europea en 1987, el Consejo *podía* atribuir, caso por caso, poderes de decisión de naturaleza ejecutiva en favor de la Comisión (art. 155, 4.º, CEE, y 124, 4.º, EURATOM). El Consejo, una vez adoptada la norma de base, podía renunciar a aprobar las normas de aplicación y, en cambio, atribuir esa competencia ejecutiva a la Comisión ampliando significativamente el poder decisorio de

(*) Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca.

ésta, hasta el punto de que esos poderes atribuidos eran el núcleo normativo más importante, cualitativa y cuantitativamente, que la Comisión ejercía (y todavía lo sigue siendo) junto a los poderes de gestión de los Fondos (Fondo Social Europeo, FEDER, FEOGA...) y la ejecución del presupuesto.

Del art. 155, 4.º, CEE se deducía que la atribución de esos poderes era facultativa. El Consejo no tenía obligación jurídica de atribuir competencias de ejecución a la Comisión (como sigue sucediendo en el ámbito EURATOM, ya que el Acta Unica Europea no modifica el art. 124, 4.º, de ese Tratado).

El art. 155, 4.º, CEE permitía al Consejo desprenderse de competencias de naturaleza ejecutiva; pero tratándose de una facultad, el Consejo podía conservar sus competencias o decidir su atribución al Consejo o condicionar esa habilitación a eventuales modalidades a las que estaría subordinado el ejercicio de la competencia atribuida. Así, en ocasiones el Consejo disponía que antes de la adopción del reglamento de aplicación la Comisión debía consultar a los Estados miembros por medio de comités consultivos o bien preparar el proyecto en estrecha relación con ellos; otras veces, esas modalidades consistían en la consulta a los llamados comités de gestión y reglamentación.

Los *Comités de gestión* estaban compuestos de un representante por cada gobierno de los Estados miembros, bajo la presidencia de la Comisión. A modo de ejemplo, a la Comisión se le habían conferido por el Consejo apreciables poderes de ejecución en materia de política agraria común, pero subordinando ese poder de ejecución a la consulta a los comités de gestión especializados por productos. En realidad, el sector afectado era gestionado por la Comisión que elaboraba y aprobaba su proyecto normativo, pero no podía adoptarlo sin consultar al comité: si éste daba su dictamen favorable, conforme al mismo sistema de mayoría cualificada que en el Consejo, a tenor de lo previsto en el art. 148 CEE, o no emitía dictamen o no reunía esa mayoría, la Comisión adoptaba el reglamento en cuestión. Si el Comité de gestión votaba en contra por mayoría cualificada, la Comisión debía remitir el reglamento al Consejo que, en el plazo de un mes, podía modificarlo por mayoría cualificada, pero incluso durante este plazo la Comisión podía poner en vigor la norma o suspender la aplicación. Pasado el mes se entendía que el Consejo confirmaba lo actuado por la Comisión.

Sin embargo, cuando la medida de ejecución adoptada por la Comisión mediante atribución del Consejo estaba subordinada al dictamen de un *Comité de reglamentación* el procedimiento de intervención de éste era más severo. Los Comités de reglamentación, también de composición intergubernamental,

intervenían en aquellos reglamentos que eran de aplicación de una norma de base adoptada por el Consejo. En estos casos, al ser consultados por la Comisión, si el Comité de reglamentación daba un dictamen favorable por mayoría cualificada, en el sentido del art. 148 CEE, ese acto se adoptaba por la Comisión; pero si no emitía dictamen o se pronunciaba en contra, incluso por mayoría simple, se bloqueaba el proyecto y la Comisión tenía que remitir su propuesta al Consejo, que recuperaba su competencia. Ahora bien, si en el plazo de tres meses no hubiera decidido, la atribución retornaba a la Comisión, que podía adoptar su proyecto. La diferencia con el sistema de los Comités de gestión era que la Comisión no podía poner en vigor su decisión hasta finalizado el plazo dado para que el Consejo se pronunciase.

II. LA NECESIDAD DE ATRIBUIR A LA COMISIÓN LOS PODERES DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

Esas modalidades de ejercicio de los poderes de ejecución a través de diversos tipos de comités intergubernamentales se consideraban muy complejos, y se trató de simplificar su funcionamiento. Además, aunque eran muy numerosas las normas de base en las que el Consejo habilitaba a la Comisión para adoptar las medidas de aplicación necesarias, se estimaba por la generalidad de la doctrina, por la propia Comisión e, incluso, por el Consejo europeo, que el Consejo debería hacer un uso más amplio e importante de la atribución de competencias en favor de la Comisión. También en las reflexiones y análisis que precedieron la ampliación a una Comunidad de doce Estados se estimaba que el art. 155, 4.º, CEE debía ser modificado, como reclamaba la propia Comisión, en el sentido de conferir a la Comisión el poder general de ejecución de los actos del Consejo, salvo decisión contraria de éste, y bajo las modalidades que estimase adecuadas (1). Es decir, invertir el sistema previsto inicialmente en los tratados fundacionales. El

(1) En el llamado «Fresco» (Comunicado de la Comisión al Consejo sobre «El período de transición y las consecuencias institucionales de la ampliación» de 1978, *Bull. C. E.*, suppl. 2/78) se hizo esta propuesta, que fue reiterada de nuevo en el Comunicado de la Comisión al Consejo de 1 de marzo de 1983, «Consecuencias de la ampliación: flexibilización del proceso de decisión», COM (83) 116 final, puntos 5 y 7, y anexo VI; publicado en esta *Revista*, vol. 10, 1983-2, págs. 771 y sigs., en especial 774-775 y 777-778.

Proyecto de Tratado de Unión Europea (2) elaborado por el Parlamento en 1984 también reconocía ese poder (art. 28), así como el Informe Dooge (3).

Sin necesidad de llegar a revisiones siempre problemáticas del equilibrio institucional, la utilización sistemática y conforme a procedimientos ágiles del art. 155, 4.º, CEE se estimaba como una medida clave en la mejora de los mecanismos institucionales.

Es bien sabido que los Tratados CEE y EURATOM han confiado en el Consejo toda la inmensidad del poder de decisión: poder de decisión de carácter político, el poder de decisión normativo general o de naturaleza legislativa y el poder ejecutivo o reglamentario. Sin embargo, el Consejo no es una institución con vocación de ejecutivo. Los Tratados le atribuyen esos poderes ejecutivos y los ejerce, pero carece de las cualidades propias de un ejecutivo. En primer lugar, no es una institución homogénea, pues cada miembro del Consejo representa a Gobiernos diferentes y no tiene permanencia, ya que varían esas personas según los temas a tratar en cada sesión del Consejo. En segundo lugar, carece de iniciativa para ejercer su poder de decisión ejecutiva, pues los Tratados encomiendan la iniciativa normativa a la Comisión. En tercer lugar, no dispone de poder para controlar el cumplimiento de las normas que aprueba. Y en cuarto lugar, el Consejo no asume responsabilidades políticas comunitarias.

Ciertamente, sus miembros, en tanto representan a los Gobiernos nacionales, responden políticamente ante los Parlamentos nacionales, pero ésa es una responsabilidad política *nacional*. Es verdad que se ha impuesto la costumbre parlamentaria de que el Consejo responda a las interpelaciones de los parlamentarios europeos y la presidencia en ejercicio debe presentar informes al inicio de su gestión semestral y al término de la misma; también se sometió a debates generales por cada presidencia, pero no está sometido a la moción de censura, que sólo se puede dirigir contra la Comisión.

Por el contrario, la Comisión es la Institución encargada de garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común (art. 155 CEE). Es la Institución designada por los Tratados para la gestión de la Comunidad y está

(2) Ver texto en esta *Revista*, vol. 11, 1984-1, págs. 351-377.

(3) Informe del Comité *ad hoc* para asuntos institucionales dirigido al Consejo Europeo, 29-30 marzo de 1985, ver texto en esta *Revista*, vol. 12, 1985-3, págs. 1007 y sigs., en especial 1020.

dotada de los servicios técnico-administrativos idóneos para esa labor y cuenta con unos contactos regulares y estrechos con las Administraciones nacionales para el ejercicio más adecuado de sus atribuciones.

III. RÉGIMEN ESTABLECIDO EN EL ACTA UNICA EUROPEA (EL ART. 145, 3.º, CEE)

El art. 10 del Acta Unica Europea, sin modificar expresamente el art. 155, 4.º, CEE, ha añadido un nuevo párrafo al art. 145 CEE, en el que se establece que el Consejo «atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiese establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo».

De la redacción de este nuevo párrafo tercero del art. 145 se deduce que el Consejo tiene *la obligación*, salvo casos excepcionales, de desprenderse de sus poderes de ejecución en favor de la Comisión. En consecuencia, la Comisión goza del poder de ejecución de los actos del Consejo, pero se trata de una competencia ligada a la atribución caso por caso del Consejo; como observan J. de Ruyt y M. J. Domestici-Met, el Acta Unica Europea no ha conferido a la Comisión una competencia autónoma para la ejecución de los actos del Consejo (4).

En realidad, el titular del poder de ejecución sigue siendo el Consejo, pero éste tiene la obligación de atribuir, como conducta general y habitual, su ejercicio en cada caso a la Comisión y —como se dispone expresamente en el art. 145— sólo podrá reservar en casos específicos el ejercicio directo de las competencias de ejecución.

Si excepcionalmente el Consejo mismo adoptara las normas de ejecución, parece lógico que el Consejo justifique o motive adecuadamente esos casos, ya que el espíritu y la expresión del art. 145 es hacer una excepción

(4) J. DE RUYT, *L'Acte Unique Européen*, Ed. Université de Bruxelles, Bruselas, 1987, pág. 139; M. J. DOMESTICI-MET, «Les procédures législatives communautaires après l'Acte Unique», *Revue du Marché Commun*, núm. 310, octubre de 1987, pág. 565.

de la eventual retención de las competencias de aplicación y, por el contrario, una conducta normal la atribución en favor de la Comisión.

Este importante cambio coincide sólo en parte con las pretensiones de la Comisión, del Parlamento europeo y del Comité Dooge y, además, el sistema de modalidades lo condiciona en exceso llegando a desvirtuarlo.

A pesar de la diferencia básica (la obligación de atribuir), hay algunas coincidencias entre el régimen anterior del art. 155, 4.º, y el art. 145. En ambos casos se precisa taxativamente que el beneficiario único de una atribución de competencias es la Comisión. El Consejo no puede conferir poderes de ejecución a ninguna otra institución u órgano comunitario.

Igualmente, la atribución de poderes prevista en el art. 145 CEE (como sucedía en el antiguo sistema del art. 155, 4.º, CEE) no debe confundirse con la delegación de competencias propia del derecho administrativo. En el orden jurídico interno, el órgano delegado se sitúa en dependencia respecto del delegante, que puede revocar la delegación y recuperar plenamente su competencia. En el orden jurídico interno el órgano delegado se sitúa en dependencia respecto del delegante, que puede revocar la delegación y recuperar plenamente su competencia. En el orden jurídico comunitario, el Consejo no adquiere un poder de tutela sobre la Comisión; la Comisión no es una Institución subordinada al Consejo. La atribución, a tenor de esos preceptos de los Tratados, es irrevocable como tal parcela de competencias conferidas a la Comisión y el Consejo sólo podría revocar un acto singular cuando concurren ciertas circunstancias.

También coinciden ambos preceptos en la naturaleza de los poderes que pueden ser atribuidos a la Comisión: únicamente poderes de *ejecución*. No es fácil precisar qué debe entenderse por ejecución, pero parece que sus límites no pueden constreñirse a su terminología estricta, pues, como señalara el Tribunal de Justicia en su sentencia REY/SODA, interpretando el artículo 155, 4.º, CEE, «resulta de la economía del tratado en la que debe ser situado ese precepto, así como de las exigencias de la práctica, que la noción de ejecución debe ser interpretada ampliamente...»; e incluso admite que en el ámbito de la política agraria común el Consejo puede «conferir a la Comisión amplios poderes de apreciación y de acción» y «los límites de esta competencia deben ser apreciados según los objetivos generales esenciales de la organización de mercado y menos en función del sentido literal de la habilitación» (5). En otra sentencia anterior el Tribunal ya había reconocido

(5) TJCE, sentencia de 30 de octubre de 1975 (*Rey Soda*, 23-75), *Rec.*, 1975-7, páginas 1301 y 1302.

a la Comisión «una libertad de apreciación importante, fuera de todo automatismo, que debe ejercer a la luz de los objetivos de la política económica fijados por el reglamento» (6).

Además del marco general que ofrecen los arts. 155, 4.º, CEE, y 124, 4.º, EURATOM, hay un precepto, el art. 121 CEE, que prevé un caso concreto de habilitación en favor de la Comisión: el Consejo, después de consultar al Comité Económico y Social, puede encargar, mediante votación unánime, a la Comisión la ejecución de las disposiciones de la política social, especialmente en lo que afecta a la Seguridad Social de los trabajadores emigrantes (art. 51 CEE).

IV. MODALIDADES O CONDICIONES DE LA ATRIBUCIÓN. LA DECISIÓN DEL CONSEJO SOBRE LA «COMITOLOGÍA»

El art. 145 prevé expresamente que la atribución del poder de ejecución de los actos normativos del Consejo podrán estar sometidos a determinadas condiciones. En realidad, el Consejo no está obligado a condicionar las competencias atribuidas a modalidades de vigilancia o seguimiento. El sometimiento a modalidades es una *facultad* del Consejo. Esas modalidades tienen por finalidad, como observa Jacqué, «velar por la utilización del poder de ejecución que se atribuye a la Comisión» (7). Esas modalidades deberán responder —según prevé el art. 145, 3.º, CEE— a unos principios y normas establecidos previamente por el Consejo mediante votación unánime a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento europeo.

El Consejo aprobó, mediante Decisión de 13 de julio de 1987 (8), las

(6) TJCE, sentencia de 14 de marzo de 1973 (*Westzucker*, 52-72), *Rec.*, 1973, pág. 340.

(7) J. P. JACQUÉ, «L'Acte Unique Européenne», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1986-4, pág. 595.

(8) *DOCE*, núm. L 197, de 18 de julio de 1987. Puede consultarse en esta misma *Revista*, vol. 14, 1987-3, págs. 927 y sigs.

El proyecto elaborado por la Comisión puede verse en COM (86) 35 final, *DOCE*, núm. C 70, de 25 de marzo de 1986, pág. 6.

El dictamen del Parlamento Europeo fue aprobado el 9 de julio de 1986 (*DOCE*, núm. C 227, de 8 de septiembre de 1986, págs. 54 y sigs.; la consulta se concluyó con la Resolución de 23 de octubre de 1986, *DOCE*, núm. C 297, de 24 de noviembre de 1986, págs. 94 y sigs. En esta Resolución el Parlamento solicitaba la apertura de un procedimiento de concertación en todos los procedimientos de comité, ser informa-

modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, conocida también como la Decisión sobre la «Comitología» (9).

Para Cl. Blumann, la elección de la naturaleza del acto como «decisión» parece más lógica que la de reglamento que figuraba en la propuesta de la Comisión, «puesto que no se trata verdaderamente de adoptar un acto de alcance normativo, inscribiéndose en la nomenclatura del art. 189, sino de poner en marcha una disposición de naturaleza constitucional, sin indicación de destinatario preciso» (10).

El Consejo, en su Decisión de 1987, no tiene en cuenta la posición del Parlamento europeo, y añade a la propuesta de la Comisión una cuarta modalidad de ejercicio: el procedimiento de las cláusulas de salvaguardia; mantiene en vigor los procedimientos establecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Decisión, aunque sean incompatibles con ésta; y nada se prevé sobre la petición de informar al Parlamento ni sobre su consulta.

El art. 1, párr. 2.º, de la Decisión establece que las modalidades a las cuales podrá someter el Consejo el ejercicio de estas competencias «deberán ser conformes a los cuatro procedimientos enumerados en los arts. 2 y 3» (referidos a los cuatro procedimientos que describiré). Para C.-D. Ehlermann, este párrafo es «esencial» en el conjunto de la decisión, pues la enumeración de los procedimientos es exhaustiva, de modo que «la decisión limita jurídicamente la elección del Consejo a las fórmulas que están previstas» (11).

dos por la Comisión de todos los proyectos que remitan a los comités; consideraba obligatorio que el Consejo limitase las modalidades a los comités consultivos siguiendo una interpretación restrictiva de la Declaración intergubernamental de la Conferencia y, finalmente, se exigía hacer tabla rasa de todos los procedimientos anteriores, vinculados al art. 155, 4.º, CEE, reconduciéndolos al nuevo régimen del art. 145 modificado.

Después de examinar el Dictamen y Resolución del Parlamento Europeo, la Comisión *modificó* su propuesta inicial el 3 de diciembre de 1986 (COM (86) 702 final), dando mayor relevancia a los comités consultivos, pero manteniendo el procedimiento de comités de gestión y de reglamentación y aceptando suprimir los sistemas anteriores. Se prometía apoyar la posibilidad de abrir procedimiento de concertación (según Declaración común de 4 de marzo de 1975, DOCE, núm. C 89, de 22 de abril de 1975) e informando de los proyectos normativos que sometiera a los comités.

(9) Así W. NICOLL, «Qu'est-ce que c'est la Comitologie?», *Revue du Marché Commun*, 1987, núm. 306, pág. 185.

(10) CL. BLUMANN, «Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte Unique Européen», *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 1988-1, págs. 28-29.

(11) C. D. EHLERMANN, «Compétences d'exécution conférées à la Commission. La nouvelle décision-cadre du Conseil», *Revue du Marché Commun*, núm. 316, abril 1988, pág. 236.

Esto significa que aunque las modalidades de procedimientos son muy complejas en sí mismas, no aparecerán nuevos procedimientos, al menos hasta la eventual revisión de la Decisión en 1991 (art. 5 de la Decisión).

Estas modalidades consisten en la consulta a comités intergubernamentales conforme a una compleja tipología de procedimientos que describiré a continuación.

A) *Procedimiento I (o comités consultivos)*

El comité está compuesto por representantes de los gobiernos de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión. Cuando la competencia atribuida se somete a este procedimiento, la Comisión presenta el proyecto de norma de aplicación al comité, el cual emitirá su dictamen (mediante votación si fuera necesario) en un plazo que podrá fijar el presidente en función de la urgencia).

La Comisión «tendrá lo más en cuenta posible el dictamen emitido por el Comité» y le informará de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen (art. 2).

Este procedimiento I puede quedar desdibujado como comité consultivo y no ser considerado propiamente como tal al prever la posibilidad de una votación (que se excluía en la propuesta de la Comisión). Aunque los términos son poco correctos sintácticamente e insinúan un cierto carácter compulsivo, el resultado de la votación no puede vincular jurídicamente a la Comisión. Sin embargo, en la práctica el voto contrario al proyecto de la Comisión pesará en la decisión final de ésta (12).

B) *Procedimiento II*

Los comités del Procedimiento II tendrán idéntica composición intergubernamental y presidencia. Pero el dictamen que emitan será aprobado mediante la mayoría cualificada previsto en el apartado 2 del art. 148 CEE para las votaciones en el seno del Consejo y con la misma ponderación. El presidente del comité (representante de la Comisión) no tiene derecho de voto.

(12) Según Blumman, la Decisión del Consejo «endureció» la fórmula del Comité consultivo, afirmando el carácter interestatal del Comité y reforzando el peso de la consulta (*loc. cit.*, pág. 53).

Si el dictamen es favorable al proyecto de la Comisión, ésta podrá ponerlo en vigor inmediatamente.

Pero si el dictamen no fuera conforme, la Comisión deberá comunicarlo al Consejo. A partir de ese momento, la atribución en favor de la Comisión se verá sometida —según lo previsto en cada norma de atribución— a la variante a) o a la variante b).

Variante a): A pesar del dictamen desfavorable del comité, la Comisión podrá ponerla en vigor o aplazar su decisión durante un período no superior a un mes desde la comunicación al Consejo. Este, por mayoría cualificada, podrá tomar una decisión diferente dentro del plazo de un mes.

Variante b): Si existe dictamen desfavorable del comité y la Comisión no lo tiene en cuenta, la Comisión tendrá que aplazar la aplicación de las medidas por el período que el Consejo adopte en cada atribución, pero que no podrá en ningún caso sobrepasar los tres meses a partir de la fecha de la comunicación. En ese plazo el Consejo puede adoptar una decisión diferente a la proyectada por la Comisión. Si transcurre el plazo sin decisión del Consejo, entonces se levanta la suspensión y la Comisión puede poner en vigor sus medidas.

Un análisis de estas dos variantes del Procedimiento II llevan a apreciar que el Consejo, en caso de que la decisión de la Comisión no se atenga al dictamen del comité, podría recuperar y retener el poder de ejecución. El Consejo tiene posibilidades de imponer su voluntad adoptando por sí mismo las medidas de aplicación. La variante a) era la que se venía utilizando en los *comités de gestión* (del art. 155, 4.º, CEE) para la ejecución de la política agrícola y ha sido considerada muy eficaz. La variante b) es una novedad en los comités de gestión que se justifica, en opinión de Ehlermann, porque fuera de las organizaciones comunes de los mercados agrícolas, permitir la puesta en vigor de la norma sería un poder discrecional exorbitante. Para este autor es también importante que el aplazamiento de la decisión de la Comisión se produce sólo en caso de dictamen en contra, pero no en caso de ausencia de acuerdo a favor o en contra (13). En relación con esta variante Blumman se pregunta si esta «barandilla» suplementaria para los Estados «permitirá evitar un recurso demasiado sistemático a la fórmula todavía más rigurosa de los comités de reglamentación» (o Procedimiento III) (14).

(13) *Loc. cit.*, págs. 236-237.

(14) *Loc. cit.*, pág. 55.

C) *Procedimiento III*

Este tipo de comité se compone también de representantes gubernamentales presididos —sin derecho de voto— por un representante de la Comisión y su dictamen se aprueba por la mayoría cualificada y ponderada prevista en el art. 148, 2, CEE. Este Procedimiento III está tomado del anterior sistema de los *comités de reglamentación*, muy utilizado en el campo de las armonizaciones técnicas.

La Comisión únicamente adoptará las medidas previstas cuando sean conformes al dictamen del Comité. Si las medidas que prevé la Comisión no son conformes al dictamen del Comité o *en caso de ausencia* de dictamen, la Comisión someterá su propuesta al Consejo, que se pronunciará por mayoría cualificada. Y a partir de ese momento el Procedimiento III tiene dos variantes, que el Consejo decidirá caso por caso en la norma de actuación.

Variante a): Si transcurre un plazo (que el Consejo también fijará en la norma de base, pero que en ningún caso podrá exceder de tres meses), sin que el Consejo haya decidido, la Comisión podrá recuperar la competencia atribuida y adoptar su propuesta.

Variante b): Si el Consejo no logra una mayoría cualificada en favor de la propuesta de la Comisión, podrá, sin embargo, rechazarla por mayoría simple.

De nuevo, en el Procedimiento III el Consejo se reserva la última palabra. Pero, además, si la Comisión no acepta el dictamen del comité y se ha previsto la variante b) resulta evidente que, entonces, el Consejo, aun sin lograr ponerse de acuerdo para recuperar la competencia y ejercerla, puede bloquear mediante una minoría de miembros del Consejo la competencia atribuida a la Comisión e impedir toda medida de aplicación: ni decide el Consejo ni deja decidir a la Comisión (15). La variante b) fue muy combatida, sin éxito, por la Comisión y por la doctrina, pero se impuso en el Consejo con facilidad.

(15) J. DE RUYT señala que aunque las modalidades de delegación son importantes, lo grave es que el Consejo rechace el ejercicio mismo del poder de ejecución (*op. cit.*, pág. 143).

D) *Procedimiento en relación con medidas de salvaguardia*

El art. 3 de la Decisión establece que cuando el Consejo confiera a la Comisión el poder de adoptar medidas de salvaguardia, la Comisión comunicará al Consejo y a los Estados miembros la decisión, aunque también el acto de atribución puede prever la consulta previa a los Estados miembros sobre la decisión con arreglo a modalidades que se definirá caso por caso. Pero, además, cualquier Estado miembro podrá someter al Consejo la decisión de la Comisión en un plazo que deberá fijarse en el acto de base o de atribución.

Se establecen también dos variantes:

Variante a): El Consejo, por mayoría cualificada, podrá tomar una decisión diferente en un plazo que deberá fijarse en el acto de atribución.

Variante b): El Consejo, por mayoría cualificada, podrá confirmar, modificar o derogar la decisión de la Comisión. Si el Consejo no se pronuncia en el plazo fijado (porque no reúna la mayoría cualificada) entonces la decisión se considerará también derogada; es decir, el Consejo, aun siendo incapaz de adoptar las medidas de aplicación, impide a la Comisión adoptarlas (16).

Este procedimiento, en su variante b), merece el mismo género de críticas en torno al vacío jurídico o poder de no decisión del Consejo que exponía en relación con el Procedimiento III, o de reglamentación, aunque más atenuadas, pues en el procedimiento de las cláusulas de salvaguardia del art. 3 el Consejo sólo interviene como consecuencia de la apelación de algún Estado miembro y permanece en vigor hasta que se produzca una decisión diferente del Consejo (variante a) o se agote el plazo de decisión del Consejo sin confirmación positiva (variante b) (17).

(16) En opinión de BLUMANN, la consulta previa a los Estados miembros «presenta el interés potencial de desarmar toda crítica de su parte y evitar después una apelación al Consejo». Además, sería «enojoso —al menos si la cláusula de salvaguardia juega en las relaciones exteriores— que la Comunidad, por el hecho de la parálisis del Consejo, se encuentra desarmada frente a sus partenaires extranjeros» (*loc. cit.*, págs. 57 y 58).

(17) Claro que esta apreciación basada en el texto aprobado y publicado de la Decisión de 13 de julio de 1987, podría verse desvirtuada a tenor de una Declaración aneja a las actas del Consejo, que cita EHLERMANN, según la cual, «la Comisión y el Consejo confirman que el texto del art. 3 no excluye que el Consejo pueda prever que las medidas de salvaguardia no tendrán efecto sino después de un plazo en el que los

Pero, además, el procedimiento de las cláusulas de salvaguardia suscita dudas en torno al campo material de aplicación de las medidas de salvaguardia sometidas a este procedimiento, ya que los Tratados regulan detalladamente la adopción de las medidas de salvaguardia en las que su poder de decisión es soberano sin posibilidad de apelación al Consejo en los casos ya clásicos de los arts. 99, 100 A, 107 y 115 CEE, y 379 del Acta de Adhesión de España y Portugal.

Este procedimiento, en relación con otras medidas de salvaguardia, toma como modelo en su variante a) el sistema de consulta y apelación al Consejo de las cláusulas de salvaguardia de los arts. 73, 2.º, y 108, 3.º, CEE. Aunque, naturalmente, los nuevos procedimientos tendrían que tratarse de medidas de salvaguardia en otros ámbitos distintos a los contemplados en los preceptos citados. El procedimiento de la Decisión se aplicaría a partir de actos de atribución de competencias del Consejo en favor de la Comisión en materia de política comercial común, especialmente, aunque nada impediría su utilización en otros ámbitos materiales en los que el Consejo hiciera atribuciones de poderes de ejecución condicionadas a la eventual concesión de cláusulas de salvaguardia.

V. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO AL ART. 145 CEE REFORMADO POR EL ACTA UNICA EUROPEA

El hecho de que se prevea que la atribución estará sometida a unas modalidades permite rechazar muy críticamente el carácter automático y general del poder de ejecución de la Comisión. Del art. 145 CEE, modificado por el Acta Unica Europea, no puede deducirse en modo alguno que la Comisión ha sido dotada de un poder general de ejecución de los actos del Consejo, similar a la potestad reglamentaria de los Gobiernos. Creo que el hecho de que cada acto de base del Consejo tenga que prever expresamente la habilitación y las modalidades a las que se debe someter la Comisión (con todo lujo de detalles: plazos, variantes, etc.) permiten descartar que el art. 145 modificado haya dado un poder general y autónomo de ejecución; sin embargo, ese precepto ha reconocido que la Comisión es el ejecutivo comunitario por excelencia que, como una práctica general, deberá recibir del Consejo la competencia de aplicación.

Estados miembros hayan tenido la posibilidad de someter el caso en cuestión al examen del Consejo» (*loc. cit.*, pág. 238).

Por otra parte, la previsión en el art. 145 CEE de algunos condicionamientos en el ejercicio de las competencias atribuidas evidencia que el Consejo, al desprenderse de la competencia, desea controlar el ejercicio que de la misma hace la Comisión en cada caso concreto. Pero estos Comités son de seguimiento y no podrán violentar el *status* de la Comisión y su paridad institucional con el Consejo. Por ello, en caso de oposición entre el texto de la Comisión y el del Comité de seguimiento, el Consejo debe resolver. Esta inspiración en el equilibrio institucional es incontestable y necesaria; pero lo que desborda el marco del art. 145 CEE es el hecho de que el Consejo pueda recuperar con tanta facilidad la competencia atribuida para, a su vez, constatar su incapacidad para ejercer la competencia arrebatada a la Comisión. Las modalidades de ejercicio no pueden desnaturalizar la inspiración y términos del art. 145 CEE fundada en la obligatoriedad de la atribución de competencias y no en una facultad revocable, mediante el bloqueo de la competencia atribuida y la no decisión del Consejo.

Cabe señalar también que estos procedimientos y sus variantes, que codifican la criticada práctica anterior, hacen excesivamente complicado el ejercicio de la competencia de ejecución por la Comisión. En su ejercicio se ciernen toda suerte de cortapisas y la «amenaza» de su recuperación por el Consejo si la Comisión no atiende el dictamen del Comité.

Resalta aún más esa complejidad de plazos, votaciones y variantes de la Decisión sobre las Modalidades con la simplicidad y agilidad que se pretendía con el régimen de atribuciones. Precisamente, ésa era la intención de la primera de las Declaraciones anejas al Acta Unica Europea incitando al Consejo «a que reserve, en particular, al procedimiento del Comité Consultivo, en aras de la rapidez y eficacia del procedimiento de decisión, un lugar preponderante para el ejercicio de las competencias de ejecución confiadas a la Comisión en el ámbito del art. 100 A del Tratado CEE».

Además, las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución no se limitan a las expuestas (de por sí complejas), ya que la Decisión de 13 de julio de 1987 no afecta a las modalidades de las competencias conferidas a la Comisión en actos normativos anteriores a su entrada en vigor (Comités consultivos, de gestión y de reglamentación). Sin embargo, cuando se modifiquen o se prorroguen tales actos, el Consejo podrá adaptar los procedimientos anteriores a los de la Decisión o mantener los existentes (artículo 4 de la Decisión).

Surge así la cuestión de la compatibilidad del régimen general de la atribución del art. 145 CEE con el procedimiento de atribución previsto en

el art. 155, 4.º, CEE. El Acta Unica Europea, aunque resulte sorprendente, no ha modificado el art. 155 CEE, que contempla, a su vez, la posibilidad de que el Consejo facultativamente confiera competencias de ejecución a la Comisión; ese art. 155 CEE se refiere a las competencias de la Comisión, y mediante las atribuciones del Consejo, la Comisión acrecienta sus competencias. Por ello, la ampliación de los poderes de ejecución debió producirse sobre ese art. 155, 4.º, y no sobre el art. 145, que se refiere a los poderes del Consejo (18), y máxime ahora que ya no es una facultad conferir habilitaciones, sino una *obligación* que sólo admite excepciones. Y, desde luego, causa perplejidad (19) observar que formalmente ambos regímenes de atribución (voluntario uno, obligatorio otro) están en vigor simultáneamente cuando son en sus propios términos incompatibles.

VI. EL RECURSO DEL PARLAMENTO CONTRA LA DECISIÓN SOBRE LA «COMITOLOGÍA»

El PE interpuso un recurso de anulación, previsto en el art. 173 CEE, contra esta Decisión 87/373/CEE, de 13 de julio de 1987, que fija las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión. Naturalmente, el Consejo solicitó el correspondiente dictamen del Parlamento sobre el proyecto de decisión que había elaborado la Comisión (20). Ese proyecto de la Comisión era muy diferente del finalmente adoptado por el Consejo y que he analizado anteriormente. Aquel proyecto, en esencia, preveía comités consultivos, de gestión y de reglamentación. No se votaría en todos los casos y, además, en caso de que el proyecto llegase al Consejo, la única forma de que éste pudiera rechazarlo sería adoptando

(18) Para G. D. EHLERMANN, la razón de la elección del art. 145 estriba en que «los gobiernos prefieren así una construcción que obliga al Consejo a conferir poderes de ejecución a la Comisión, mientras que la enmienda en el art. 155 habría fundado un poder de ejecución general y autónomo de la Comisión». Este autor señala que ese poder hubiera dispensado al Consejo de atribuciones específicas, «pero habría dejado al Consejo la posibilidad de reducir ese poder de ejecución general, reservándose él mismo el derecho de adoptar decisiones de ejecución» (*loc. cit.*, pág. 234). Véanse también las observaciones de B. VILA COSTA, «El Acta Unica Europea», *La Ley*, 30 de junio de 1986, supl. núm. 14, pág. 5.

(19) En este sentido, P. PESCATORE: «Observations critiques sur l'Acte Unique Européen», *Actes de la Journée d'études de Bruxelles*, 1986, pág. 14.

(20) Ver nota 8 de este trabajo.

una decisión alternativa, porque el simple rechazo sin adopción de otra norma no impediría, transcurrido un plazo, la puesta en vigor del inicial proyecto normativo de la Comisión. No habría, pues, un poder de no-decisión del Consejo.

El dictamen del Parlamento solicitaba la supresión de los comités de reglamentación, conocer los proyectos que la Comisión presente a los comités y la previsión de procedimientos de concertación en todos los actos que prevean una atribución de competencias bajo la modalidad de un comité (21).

El Consejo modificó sustancialmente el proyecto de la Comisión, sin acoger las propuestas de modificación del Parlamento europeo, y creando los procedimientos I, II y II, ya expuestos, con sus complejas variantes, el poder de bloqueo negativo e incluyó los procedimientos relativos a las medidas de salvaguardia que la Comisión ni tan siquiera había previsto en su propuesta.

El Parlamento justificó la impugnación de esa Decisión 87/373, de 13 de julio de 1987, en los tres argumentos siguientes (22).

Primero, la modificación del art. 145, introducida por el AUE (art. 10), a juicio del Parlamento, ha conferido a la Comisión un poder originario y autónomo de ejecución de los reglamentos del Consejo que sólo conocería excepciones concretas. Por lo que se refiere a este argumento y basándome en las anteriores consideraciones expuestas (epígrafes III y IV), discrepo que se trate de un poder originario y autónomo; ya he dicho que se precisa el acto de atribución en cada caso del Consejo, si bien el Consejo está obligado a desprenderse de sus poderes de ejecución.

Para el Parlamento, el sistema del art. 155, 4.º, CEE sigue vigente y se diferenciaría del anterior en su carácter de poder por «delegación». Sin embargo, el Parlamento no determinaba en qué casos la atribución sería según el régimen originario del art. 145 o el régimen de delegación del art. 155, 4.º,

(21) Ver nota 8 de este trabajo. Una nueva Resolución, insistiendo sobre su posición, fue aprobada el 17 de junio de 1987, *DOCE*, núm. C 190, de 20 de junio de 1987.

(22) Según se recogen en el Informe para la Vista del Juez ponente Joliet y en la sentencia de 27 de septiembre de 1988 (*Parlamento Europeo c. Consejo*, 302-87), aún no publicada.

CEE. También en este primer motivo para solicitar la anulación, el Parlamento observa que en la Decisión del Consejo, éste se reserva la decisión última en cuatro de las siete modalidades.

Otro de los argumentos recriminaba al Consejo que desvirtuando el carácter sistemático de la atribución se atenta a las competencias de control político que el Parlamento debe ejercer sobre la Comisión.

El tercero de los motivos tenía en cuenta —según la jurisprudencia del propio Tribunal— la obligación del Consejo de re-consultar al Parlamento cuando adopta modificaciones sustanciales a la propuesta de la Comisión (23) y en esa Decisión el Consejo introdujo *ex novo* variantes que incrementaban en exceso sus poderes y los procedimientos relativos a las medidas de salvaguardia.

Este argumento esgrimido por el Parlamento es algo dudoso o, mejor, parcialmente aceptable. La motivación de la impugnación era válida en cuanto que el Consejo aprobó *ex novo*, sin propuesta de la Comisión, los procedimientos relativos a las medidas de salvaguardia suplantando el poder de iniciativa de la Comisión y eludiendo la consulta del Parlamento: en este caso creo que podía haber existido violación de formas sustanciales (artículo 173 CEE).

Pero el sistema de las variantes, aun siendo muy criticables, entraría dentro del poder de modificación de las propuestas que corresponde al Consejo. Cuando el Consejo modifica las propuestas de la Comisión —no cuando suplanta ese poder— no está obligado a consultar de nuevo al Parlamento, ya que los Tratados obligan a consultarle respecto de la propuesta *de la Comisión* y la jurisprudencia del Tribunal se refiere a la «re-consulta» en el caso de que la Comisión modificase o sustituyera su propuesta por una nueva después de haber emitido el Parlamento su dictamen. Esta situación también se prevé en el art. 42 del Reglamento interno del PE, aunque se añade que se pedirá nueva consulta cuando el Consejo modifique o se proponga modificar sustancialmente la propuesta inicial sobre la que el Parlamento hubiere emitido su dictamen. En mi opinión, la nueva consulta en este último caso será deseable y conveniente, pero a la vista del derecho vigente no puede

(23) El Tribunal de Justicia se pronunció sobre la obligación de una nueva consulta en caso de modificaciones que afecten a la «sustancia misma» de la propuesta en su sentencia de 15 de julio de 1970 (*Chemie Farma*, 41-69), *Rec.*, 1970, págs. 661 y sigs.; más recientemente en su sentencia de 7 de junio de 1988 (*Mario Roviello*, 20-85), aún no publicada.

tener consecuencias en la formación válida del acto cuando es el propio Consejo el que decide la modificación.

Por su parte, el Consejo requirió del Tribunal que esa demanda fuera declarada inadmisibile (obviamente, *sin responder a los argumentos de fondo* del Parlamento), porque, en su opinión, el art. 173 no legitima al Parlamento para interponer un recurso de nulidad. El art. 173 sólo autoriza una demanda de nulidad, de un lado, a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión, y, de otro, a las personas físicas y morales.

Sin entrar en la más que interesante cuestión del problema de la legitimación activa del Parlamento europeo en los procesos de nulidad (que merecen un estudio separado), es bien sabido que la sentencia de 27 de septiembre de 1988 (asunto 302-87, *Parlamento europeo c. Consejo*) ha declarado, interpretando el art. 173 CEE, que el Parlamento no goza de legitimación activa, por lo que no puede impugnar los actos del Consejo y ha declarado la inadmisibilidad de la demanda del Parlamento europeo (20).

Esto significa, desde la perspectiva de los argumentos de fondo que aquí hubieran interesado, que no podemos conocer la decisión del Tribunal de Justicia de la Comunidad sobre la legalidad de la Decisión 87/373/CEE, de 13 de julio de 1987.

Tampoco es fácil adivinar si esta controversia será un episodio más de los enfrentamientos y tensiones entre Parlamento y Consejo y, en especial, de la hábil estrategia del Parlamento a su paso por el Tribunal de Justicia desde 1980 como interviniente, demandado o demandante.

Pero, en cualquier caso, el Parlamento ha hecho demostración, una vez más, de confianza en las virtualidades del respeto a los Tratados. A pesar de los modestos progresos del Acta Unica Europea, una adecuada aplicación de las modalidades del ejercicio de la atribución de competencias permitirá obtener amplias ventajas del art. 145 CEE (reformado por el AUE). En el terreno práctico, de un ágil desarrollo por la Comisión de las normas de base del Consejo dependerá que se logre el gran objetivo de los años noventa: el Mercado interior.

(24) El Abogado General MARCO DARMON, en sus Conclusiones presentadas el 26 de marzo de 1986, era favorable al reconocimiento de la legitimación activa del Parlamento en los procesos de nulidad del art. 173 CEE.