



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.12.2002  
COM(2002) 719 final

2002/0298 (CNS)

Propuesta de

**DECISIÓN DEL CONSEJO**

**por la que se modifica la Decisión 1999/468/CE del Consejo por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión**

(presentada por la Comisión)

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### Razones y objeto de la reforma

#### - *Legislación vigente*

Actualmente el artículo 202 del Tratado CE prevé que la ejecución de la legislación europea, cuando es necesaria una ejecución a nivel de la Unión y no se deja por tanto a los Estados miembros, es en principio responsabilidad de la Comisión. El Tratado permite también al Consejo reservarse, en casos específicos y excepcionales, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. No obstante, esta excepción no es compatible con el hecho de que las tareas legislativas sean ejercidas por ambas instituciones (Parlamento Europeo y Consejo) en las materias reguladas por el procedimiento de codecisión contemplado en el artículo 251 del Tratado, ya que el Consejo se encuentra tanto del lado del órgano que delega como del que puede ejercer la competencia delegada. Además, el Tratado no conoce la distinción entre delegación legislativa y ejercicio del poder ejecutivo.

#### - *Contribución de la Comisión a la Convención<sup>1</sup>*

Por estas razones, la Comisión propuso en su Comunicación a la Convención que modificara el artículo 202 del Tratado para establecer un nuevo sistema de delegación de competencias más acorde con la realidad jurídica y política y con las necesidades de funcionamiento de la Unión ampliada. Esta modificación tiene por objeto, por una parte, suprimir la competencia de ejecución del Consejo y, por otra, introducir en el Tratado la noción de delegación legislativa. Esta delegación se ejercería dentro de los límites y las condiciones previstos en el acto de base. A tal efecto, la Comisión ha propuesto explícitamente que el Consejo y el Parlamento Europeo dispongan, en el marco de la delegación legislativa, del poder de oponerse a un texto propuesto por la Comisión (revocación). Esta última debería bien renunciar a dicho texto, modificarlo o presentar una propuesta legislativa.

#### - *La presente reforma*

No obstante, teniendo en cuenta el plazo de tiempo relativamente importante que transcurrirá antes de la entrada en vigor del nuevo Tratado, parece conveniente modificar a partir de ahora la Decisión 1999/468/CE (denominada «comitología»), que no tiene en cuenta la posición del Parlamento Europeo como colegislador. Es evidente que una revisión de la Decisión «comitología» sin modificar el Tratado no podrá ir tan lejos como una reforma más profunda en el marco de la modificación del Tratado, ya que el Tratado actual sólo permite atribuir a la Comisión competencias de ejecución. Por consiguiente, la Comisión propone que se realice, de manera temporal y a la espera de un nuevo sistema de delegación de competencias establecido por el nuevo Tratado, una primera reforma del sistema actual. Esta reforma debería tener por objeto la clarificación del ejercicio de las tareas ejecutivas y la puesta en pie de igualdad del Parlamento Europeo y el Consejo en relación con el control del ejercicio por parte de la Comisión de las competencias de ejecución que tiene atribuidas, utilizando al máximo las posibilidades jurídicas ofrecidas por el Tratado actual, que no permite ir más lejos.

En dicha revisión, conviene tener en cuenta las ideas generales formuladas en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea a fin de mejorar la transparencia, la eficacia y la responsabilidad

---

<sup>1</sup> Vid. doc. COM (2002) 728 final.

de las actividades de la Unión Europea, una de las cuales es volver a centrar las instituciones en sus tareas esenciales.

El Libro Blanco propone que el Parlamento Europeo y el Consejo se concentren en mayor medida en la dirección y el contenido de las políticas comunitarias y que la Comisión asuma la principal responsabilidad de la función ejecutiva a nivel europeo bajo el control del poder legislativo. De manera más precisa, debería disponerse de un mecanismo jurídico simple que permitiera al Parlamento Europeo y al Consejo ejercer el seguimiento y el control de la actuación de la Comisión en relación con los principios y orientaciones políticas adoptados en la legislación. Esto implica también que ha de revisarse el mecanismo jurídico relativo a la adopción de medidas de ejecución por parte de la Comisión, sobre la base de un informe que la Comisión preparará a más tardar un año después de la entrada en vigor de la presente Decisión.

Esta es la razón por la que, tal como señaló el Presidente Prodi en el Parlamento Europeo en noviembre de 2001 durante el debate sobre el Libro Blanco, la Comisión, en la Comunicación «legislar mejor» de 5 de junio de 2002, anunció su intención de presentar propuestas para adaptar el sistema de la comitología «sin esperar a que se haga una revisión del Tratado», a fin de poner en pie de igualdad las dos ramas de la autoridad legislativa, al menos en las materias objeto de la codecisión, aclarando el ejercicio de las responsabilidades ejecutivas.

La revisión de la comitología es efectivamente más urgente en los ámbitos en los que el Parlamento Europeo legisla en virtud del artículo 251, ya que en estos ámbitos sólo participa en el procedimiento a través del ejercicio de un «derecho de control» sobre la legitimidad del acto de ejecución, lo que resulta injustificado con respecto a su papel de colegislador. Además, es en los casos de aplicación del procedimiento del artículo 251 donde el «método comunitario» adquiere su forma más completa, lo que explica también por qué es normal iniciar por estos casos la revisión de los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. Por esta razón, la presente revisión de la «comitología» se limita al ámbito de aplicación de dicho procedimiento, a la espera de una posible modificación del artículo 202 por parte de la Convención sobre el futuro de la Unión Europea que abra las puertas a una revisión más general.

Los procedimientos de adopción de las medidas de ejecución en materia de competencia no están afectados por la presente Decisión.

#### Intensidad variable del control por parte del poder legislativo

La necesidad de control por parte del poder legislativo se manifiesta sobre todo cuando las medidas de ejecución que debe adoptar la Comisión tienen un contenido casi normativo que permite la aplicación de algunos aspectos esenciales o la adaptación de algunos aspectos de los actos de base, por ejemplo la adaptación al progreso científico y técnico de las directivas o la modificación de algunos de sus anexos. En tales casos es adecuado que el legislador pueda controlar detalladamente el ejercicio de las competencias delegadas. Este enfoque es acorde con las propuestas de la Comisión de 5 de junio de 2002 (vid. COM (2002) 275 final) relativas a la simplificación y la mejora del marco regulador. Estas propuestas recomiendan sobre todo que se vuelva a la definición inicial de directiva que figura en el Tratado, velando por que las directivas se limiten a elementos esenciales que corresponden a una decisión política y dejando los aspectos técnicos o de detalle a las medidas de ejecución. En cambio, la Comisión debería poder conservar la plena responsabilidad de los actos que se le ha encargado adoptar en caso de competencias de ejecución que permiten adoptar modalidades de procedimiento o tomar decisiones individuales.

La reflexión sobre este tema debería tener también en cuenta otros elementos, sobre todo el hecho de que en el sistema institucional establecido en el Tratado actual el Parlamento Europeo no participa en las tareas ejecutivas y que las autoridades nacionales deben conservar la posibilidad de influir en el proceso de toma de decisiones de ejecución a nivel comunitario, ya que su participación permite disponer, por una parte, de conocimientos de gran calidad y facilita, por otra parte, la aplicación posterior de las medidas de ejecución a nivel nacional.

#### Procedimientos propuestos para las medidas de ejecución de los actos adoptados con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 251

Con respecto a lo anterior, puede preverse la adaptación de la Decisión «comitología» para los actos de base adoptados con arreglo al procedimiento del artículo 251 en el siguiente sentido:

1. El procedimiento del Comité de reglamentación (artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE) podría modificarse, aplicándolo cuando hubieran de adoptarse medidas de ejecución de alcance general sobre el fondo de la materia de que se trate.
2. Podría mantenerse el procedimiento del Comité consultivo (artículo 3 de la Decisión 1999/468/CE) y, en consecuencia, podría modificarse el procedimiento de reglamentación, ampliando su aplicación a algunos casos de carácter administrativo para los que actualmente se utilizan otros procedimientos (por ejemplo, la adopción de medidas de ejecución para los programas de ayuda financiera).

#### Problemas del procedimiento actual del Comité de reglamentación

La propuesta de modificar el procedimiento del Comité de reglamentación se justifica por los problemas que dicho procedimiento plantea actualmente:

- Ante todo, ruptura del equilibrio entre las dos ramas del poder legislativo en los actos de ejecución de actos de base adoptados por el procedimiento de codecisión. Aunque el Parlamento Europeo participa en el procedimiento, sus competencias se limitan al control de la legitimidad de la intervención del Consejo para modificar el contenido del acto; a esto se añade:
- la ausencia de una distinción clara entre la fase de ejecución propiamente dicha y la fase de control, contraria a las orientaciones del Libro Blanco mencionadas anteriormente;
- el riesgo de un posible bloqueo cuando se adopten las medidas en cuestión en caso de que el Consejo no llegue a reunir una mayoría cualificada y surja una tendencia predominante contraria a la propuesta de la Comisión sin que el Parlamento Europeo pueda influir en el resultado.

#### Un nuevo procedimiento de reglamentación para las medidas de ejecución de los actos adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251

Cualquier ajuste del procedimiento debe evidentemente resolver los problemas y tener en cuenta los demás aspectos indicados anteriormente, respetando al mismo tiempo los criterios fundamentales del Libro Blanco sobre la Gobernanza y del plan de acción «Legislar mejor»: simplicidad, eficacia, transparencia y responsabilidad.

Debería proponerse un procedimiento con dos fases separadas:

En la primera fase (fase ejecutiva), la Comisión será responsable de la elaboración del proyecto de medidas de ejecución y de su presentación a los representantes de las autoridades nacionales del Comité. Este deberá pronunciarse sobre el proyecto en un plazo fijado por su presidente y podrá influir en el contenido de la medida emitiendo un dictamen desfavorable por mayoría cualificada (o, incluso en caso de ausencia de dictamen, a través de las opiniones expresadas por las diferentes delegaciones nacionales). Si no se formula un dictamen desfavorable o en caso de ausencia de dictamen, se prevé un plazo posterior de un mes para encontrar una solución que pueda contar con el respaldo de la mayoría cualificada del Comité. No obstante, la Comisión mantiene la responsabilidad final respecto a la decisión sobre el contenido del proyecto. Al final de esta fase, la Comisión elabora el proyecto final, modificado en su caso para tener en cuenta el dictamen del Comité.

En la segunda fase (fase de control), el proyecto se presentará al Parlamento Europeo y al Consejo para que ejerzan su derecho al control político. Si una de las dos instituciones presenta objeciones en un plazo de un mes (renovable una vez) –aprobadas por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento o por mayoría cualificada en el Consejo–, la Comisión deberá elegir entre dos alternativas: adoptar la medida propuesta, modificada en su caso para tener en cuenta las objeciones formuladas, o presentar una propuesta legislativa que se someterá al procedimiento de codecisión. Evidentemente, si no se formulan objeciones en el plazo previsto, la Comisión adoptará definitivamente el acto con arreglo a su proyecto.

Se adjunta en anexo un diagrama del procedimiento.

El nuevo procedimiento parece responder a los requisitos indicados anteriormente, en particular:

- Cada institución se centra en sus propias tareas, sin confusión entre las funciones legislativa y ejecutiva.
- El nuevo procedimiento es más sencillo y comprensible que el actual. Cada institución asume responsabilidades claras y transparentes frente a la población, al tiempo que mantiene la experiencia indispensable de las autoridades nacionales en la fase ejecutiva. En particular, el papel central atribuido a la Comisión y el margen de maniobra del que ésta dispondrá frente a las objeciones formuladas por el poder legislativo le permiten asumir la responsabilidad de las medidas que adopte.
- El Parlamento Europeo y el Consejo controlarán en pie de igualdad la manera en que la Comisión cumple las responsabilidades de ejecución que le han atribuido mediante actos legislativos adoptados por el procedimiento de codecisión. En particular, las dos ramas del poder legislativo tendrán la posibilidad de pronunciarse sobre el contenido del proyecto y en algunos casos podrán plantear cuestiones políticamente sensibles que podrían afectar al equilibrio del acto legislativo de base, debiendo la medida de ejecución ceder el paso a una propuesta legislativa.
- Ya no habrá riesgo de bloqueo porque podrá elegirse entre adoptar la medida de ejecución y la presentación de una propuesta legislativa.

Por supuesto, este enfoque deberá combinarse con una solución apropiada para adoptar medidas de ejecución por un procedimiento de urgencia en los casos en que dicho procedimiento resulte necesario para garantizar la aplicación adecuada del acto de base.

Propuesta de

## **DECISIÓN DEL CONSEJO**

**por la que se modifica la Decisión 1999/468/CE del Consejo por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Unión Europea y, en particular, el tercer guión de su artículo [202],

Vista la propuesta de la Comisión<sup>2</sup>,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo<sup>3</sup>,

Considerando lo siguiente:

- (1) Con arreglo al artículo 202 del Tratado, las competencias de ejecución de las normas que el Consejo establezca, en su caso con el Parlamento Europeo, corresponden en principio a la Comisión. Esta ejerce dichas competencias de acuerdo con los procedimientos establecidos por el Consejo en virtud del artículo 202 y de conformidad con las disposiciones previstas al efecto en los actos legislativos adoptados sobre la base del Tratado.
- (2) La evolución actual de la normativa comunitaria muestra que los actos legislativos requieren cada vez más a menudo la adopción de medidas complementarias cuyos principios y detalles técnicos deben establecerse sobre la base de análisis y conocimientos adecuados en plazos de tiempo apropiados. Cuando esta evolución induce al legislador a delegar mayores competencias a la Comisión, debe poder pronunciarse sobre las medidas que la Comisión prevea adoptar.
- (3) Los procedimientos establecidos en la Decisión 1999/468/CE no ofrecen los medios adecuados para responder a esta evolución. El control del Parlamento Europeo en virtud del artículo 8 de la Decisión 1999/468/CE para determinar si las competencias de ejecución son excesivas no ha resultado eficaz y la autoridad que puede ejercer el Consejo es susceptible de provocar una confusión entre las competencias ejecutivas y legislativas o un bloqueo del proceso decisorio. Las disposiciones de la Decisión 1999/468/CE pueden también obligar a la Comisión a adoptar un acto sin el dictamen del Comité o la reacción del poder legislativo.

---

<sup>2</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

<sup>3</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

- (4) En consecuencia, debe modificarse la Decisión 1999/468/CE para aumentar la eficacia del proceso decisorio clarificando las responsabilidades y los procedimientos.
- (5) Para el ejercicio de las competencias de ejecución con un verdadero carácter normativo, modificando sustancialmente la situación jurídica existente, es necesario el control efectivo del Parlamento Europeo y del Consejo como colegisladores; a tal efecto, el procedimiento de reglamentación debe aplicarse a las medidas de alcance general que tengan por objeto aplicar los elementos fundamentales o adaptar algunos otros elementos de los actos de base adoptados con arreglo al procedimiento del artículo 251 del Tratado.
- (6) En estos casos, el procedimiento de reglamentación debe permitir a la Comisión asumir plenamente su responsabilidad en la adopción de las medidas de ejecución, después de haber solicitado el dictamen del Comité de representantes de los Estados miembros, al tiempo que permite al Parlamento Europeo y al Consejo controlar el ejercicio de la función ejecutiva. Por consiguiente, en caso de desacuerdo entre la Comisión y el poder legislativo, la Comisión debe poder, según el caso, presentar una propuesta con arreglo al artículo 251 del Tratado o adoptar su proyecto inicial de medidas, posiblemente modificado.
- (7) En caso de que no se cumplan los plazos previstos para el procedimiento de reglamentación en cuestión, debe preverse un procedimiento de urgencia que permita a la Comisión adoptar inmediatamente medidas de ejecución sin perjuicio del control posterior por el Parlamento Europeo y el Consejo.
- (8) Las competencias de ejecución de los actos de base afectados que sólo se refieran a disposiciones de procedimiento o a decisiones individuales no deben someterse, como tales, a medidas de control por parte del legislador, dado que tienen que respetar las orientaciones y los principios previstos, al efecto, en el acto de base. Esto no significa, sin embargo, que no sea útil para la Comisión consultar a los Comités compuestos por representantes de los Estados miembros expertos en los asuntos de que se trate. A tal efecto, el procedimiento de consulta debe constituir la regla para las medidas de ejecución en el sentido mencionado anteriormente, tales como las relativas a la aplicación de los programas de ayuda financiera. El procedimiento de gestión ya no puede utilizarse para aplicar instrumentos adoptados por el procedimiento de codecisión.
- (9) En vista del objetivo limitado del presente ejercicio, no hay necesidad de revisar todos los procedimientos para el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comisión en actos de base diferentes de los adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado. Estos procedimientos no están afectados, por tanto, por la presente Decisión. En cambio, conviene revisar los procedimientos previstos en los actos adoptados con arreglo a este procedimiento, sobre la base de un informe que la Comisión preparará a más tardar un año después de la entrada en vigor de la presente Decisión.

DECIDE:

#### *Artículo 1*

La Decisión 1999/468/CE se modificará del siguiente modo:

1. Se añadirá el siguiente artículo 2 bis:

*«Artículo 2 bis*

La elección de los procedimientos para la adopción de las medidas de ejecución de los actos de base adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado se realizará de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) el procedimiento consultivo se aplicará cuando las medidas de ejecución tengan un alcance individual o afecten a los procedimientos de aplicación de los actos de base;
- b) el procedimiento de reglamentación se aplicará cuando las medidas de ejecución tengan por objeto la aplicación general de los aspectos fundamentales del acto de base o adapten algunos aspectos de dicho acto.»

2. En el apartado 3 del artículo 4 se suprimirán las palabras «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8».
3. Se suprimirá el apartado 5 del artículo 5.
4. Se añadirá el siguiente artículo 5 bis:

*«Artículo 5 bis*

Procedimiento de reglamentación para los actos de base adoptados con arreglo al procedimiento del artículo 251 del Tratado:

1. La Comisión estará asistida por un Comité de reglamentación compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.
2. El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de las medidas que deben adoptarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto, en su caso tras someterlo a votación, en un plazo que el Presidente podrá fijar en función de la urgencia del asunto. El dictamen se emitirá según la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado para la adopción de las decisiones que el Consejo deba adoptar a propuesta de la Comisión. Los votos de los representantes de los Estados miembros en el Comité se ponderarán del modo establecido en dicho artículo. El Presidente no votará.
3. Si el Comité emite un dictamen favorable, la Comisión adoptará el proyecto final. Si el dictamen es desfavorable o en caso de ausencia de dictamen, la Comisión presentará sin demora un nuevo proyecto en el que intentará tener en cuenta la posición expresada por el Comité y lo someterá otra vez a su dictamen; el Comité podrá formular observaciones en el plazo de un mes a partir de la presentación del nuevo proyecto; sobre la base de dichas observaciones, la Comisión elaborará su proyecto final. La ausencia de dictamen en los plazos prescritos no obstará para que se establezca un proyecto final.

4. La Comisión presentará sin demora el proyecto final al Parlamento Europeo y al Consejo de manera simultánea. Si en un plazo de un mes a partir de la presentación del proyecto ninguna de las dos instituciones formula objeciones, la Comisión adoptará la medida propuesta. Este plazo se prolongará por otro mes si el Parlamento Europeo o el Consejo lo solicitan.
  5. Si en un plazo de un mes a partir de la presentación del proyecto final, que podrá prorrogarse por otro mes, el Parlamento Europeo, por mayoría absoluta de sus miembros, o el Consejo, por la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 205, formulan objeciones al proyecto final de medidas de ejecución presentado por la Comisión, ésta retirará su proyecto y presentará una propuesta de acto con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado o adoptará la medida propuesta modificando en su caso su proyecto para tener en cuenta las objeciones formuladas.
  6. Si, por razones de urgencia imperiosa especificadas no pueden respetarse los plazos del procedimiento de reglamentación, la Comisión podrá adoptar las medidas de ejecución después de haber obtenido el dictamen del Comité de reglamentación con arreglo al apartado 2. Comunicará sin demora dichas medidas al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Estados miembros. En el plazo de un mes después de dicha notificación, el Parlamento Europeo, por mayoría absoluta de sus miembros, o el Consejo, por la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 205, podrán formular objeciones. En tal caso, la Comisión podrá retirar la medida adoptada y presentar una propuesta de acto con arreglo al procedimiento del artículo 251 del Tratado o mantener la medida, modificándola en su caso para tener en cuenta las objeciones formuladas.
  7. La presente Decisión no afectará a los procedimientos de salvaguarda y emergencia previstos, en caso de riesgo grave para la seguridad, la salud de las personas o los animales o para el medio ambiente, por un acto de base adoptado con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado.»
5. El artículo 7 se modificará del siguiente modo:
- a) El apartado 3 se sustituirá por el siguiente:

«3. La Comisión informará regularmente al Parlamento Europeo y al Consejo de los trabajos de los Comités. A tal efecto, recibirán el orden del día de las reuniones, los proyectos presentados a los Comités relativos a las medidas de ejecución de los 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 los organismos a que pertenezcan las personas nombradas por los Estados miembros para que los representen. Asimismo, se informará al Parlamento Europeo siempre que la Comisión transmita al Consejo medidas o propuestas de medidas para su adopción.»
  - b) La última frase del apartado 4 se sustituirá por la siguiente:

«La Comisión publicará asimismo un informe anual sobre los trabajos de los Comités.»

c) El apartado 5 se sustituirá por el siguiente:

«5 Las referencias de todos los documentos enviados al Parlamento Europeo en aplicación de lo dispuesto en el apartado 3 se pondrán a disposición del público en un registro que la Comisión creará al efecto.»

5. Se suprimirá el artículo 8.

#### *Artículo 2*

El Parlamento Europeo y el Consejo revisarán, a propuesta de la Comisión, los procedimientos previstos por los actos de base adoptados con arreglo al procedimiento del artículo 251 del Tratado, sobre la base de un informe que la Comisión preparará a más tardar un año después de la entrada en vigor de la presente Decisión.

#### *Artículo 3*

La presente Decisión surtirá efecto el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

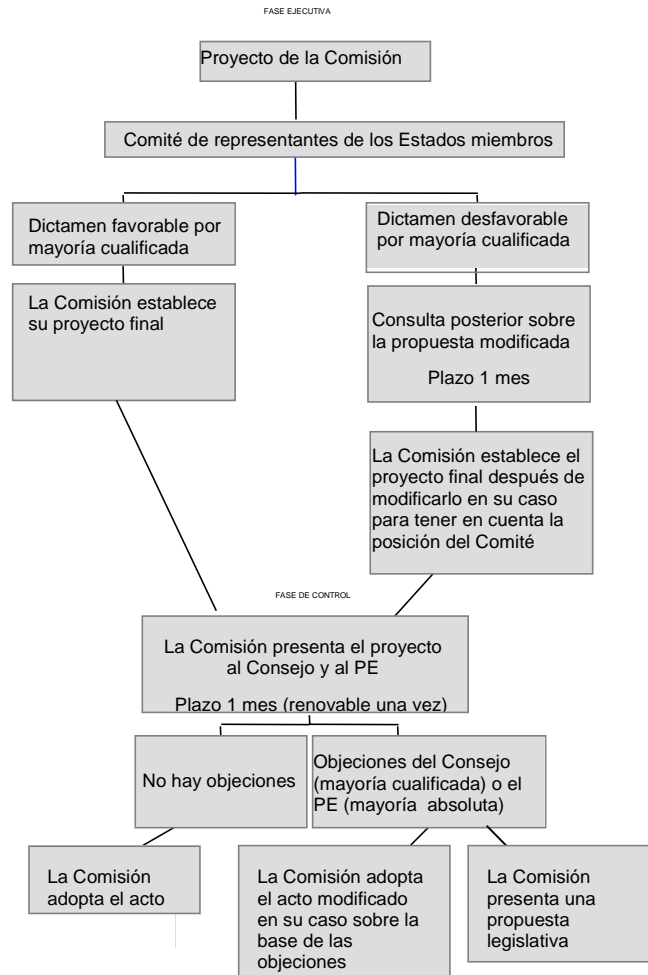
Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo  
El Presidente*

## ANEXO

### *Procedimiento de reglamentación revisado*

Antes del procedimiento, fase legislativa (acto de base adoptado con arreglo al procedimiento de codecisión)



A continuación, es posible presentar un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia