

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 9.12.2009
COM(2009)673 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

Aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, derivado del Tratado que se firmó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007¹ (en lo sucesivo, «el nuevo Tratado»), permite al legislador delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de un acto legislativo. Según la terminología del nuevo Tratado, este tipo de actos jurídicos adoptados por la Comisión son «actos delegados» (artículo 290, apartado 3).

Para proceder a su aplicación, esta disposición no requiere adoptar ningún acto jurídicamente vinculante de Derecho derivado; se basta a sí misma y contiene todos los elementos que el legislador necesita para definir, en cada caso concreto, el ámbito de aplicación, el contenido y las modalidades de la delegación de poderes. No obstante, la Comisión considera útil y necesario determinar el contexto general en el cual estas delegaciones de poderes deberían inscribirse. El Parlamento Europeo, al tiempo que destacaba que este planteamiento debería preservar la libertad del legislador, llegó a una conclusión similar y propuso que las instituciones adopten una fórmula estándar para las delegaciones, que la Comisión incluiría regularmente en el propio proyecto de acto legislativo².

En efecto, sin poner en entredicho la libertad de que gozan el Parlamento Europeo y el Consejo para fijar los límites y las condiciones de una delegación de poderes en el momento de la adopción de un acto legislativo, tanto los principios de legislar mejor como el correcto desarrollo del proceso interinstitucional aconsejan un enfoque coordinado y coherente. Tanto la Comisión, encargada de preparar y adoptar los actos delegados, como el Parlamento Europeo y el Consejo, encargados de su control, deberían favorecer la instauración de un sistema lo más homogéneo y previsible posible.

El objeto de la presente Comunicación es exponer el enfoque de la Comisión sobre el ámbito de aplicación de los actos delegados, la forma en que deberían enmarcarse las delegaciones de poderes, los métodos de trabajo que la Comisión se propone aplicar para preparar la adopción de actos delegados y, por último, las condiciones en las cuales el legislador podría ejercer su control sobre el ejercicio de los poderes otorgados a la Comisión.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS ACTOS DELEGADOS

Para definir los límites del ámbito de aplicación del artículo 290, no basta con analizar cuidadosamente los términos elegidos por los autores del nuevo Tratado para definir los actos delegados, sino que, además, es necesario situar esta disposición en su contexto, prestando

¹ DO C 306 de 17.12.2007.

² Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 sobre el nuevo papel y las nuevas responsabilidades del Parlamento en virtud del Tratado de Lisboa.

especial atención, en particular, a las relaciones históricas que mantiene con el procedimiento de reglamentación con control y en sus vínculos con el artículo 291 sobre los actos de ejecución. En efecto, el marco jurídico que sustituirá al llamado sistema de «comitología», establecido al amparo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, deberá estructurarse en torno a los artículos 290 y 291.

Con arreglo al artículo 290, la delegación de poderes sólo es posible mediante un acto legislativo. En cambio, carece de importancia que dicho acto legislativo haya sido adoptado conjuntamente o no por el Parlamento Europeo y el Consejo. En efecto, el artículo 290 no establece ninguna distinción entre el procedimiento legislativo ordinario (antes llamado «codecisión») y los procedimientos legislativos especiales.

2.1. Relaciones con el procedimiento de reglamentación con control

La definición de los actos delegados, con arreglo al apartado 1 del artículo 290, desde el punto de vista estricto de la redacción se aproxima mucho a la de los actos que, en la Decisión 1999/468/CE³ («Decisión comitología»), se incluyen en el procedimiento de reglamentación con control introducido el 17 de julio de 2006 por la Decisión 2006/512/CE⁴. En efecto, en ambos casos se trata de actos de alcance general que tienen por objeto modificar o completar determinados elementos no esenciales de un acto legislativo.

No obstante, la semejanza de criterios no significa que vayan a aplicarse de manera idéntica; en un nuevo contexto institucional, el ámbito de aplicación de los actos delegados no será necesariamente idéntico al ámbito de aplicación del procedimiento de reglamentación con control. Por consiguiente, debería evitarse la reproducción mecánica de los anteriores.

2.2. Relación con los actos de ejecución

Antes de proceder a examinarlo de forma independiente, el concepto de acto delegado debe apreciarse en relación con el de acto de ejecución, con arreglo al artículo 291.

Queda claro, en primer lugar, que un mismo acto no puede corresponder a dos acepciones. Un acto correspondiente al ámbito de aplicación del artículo 290 está, por definición, excluido del ámbito de aplicación del artículo 291 y recíprocamente. Es evidente que los autores del nuevo Tratado concibieron estos dos artículos como excluyentes uno de otro. Por otra parte, los actos que de ellos se derivan tienen denominaciones jurídicas diferentes.

En segundo lugar, conviene subrayar que los autores del nuevo Tratado no se situaron en el mismo plano para concebir los respectivos ámbitos de aplicación de los dos artículos. El concepto de acto delegado se define por su alcance y sus efectos –acto de alcance general que completa o modifica elementos no esenciales–, mientras que la definición del acto de ejecución, que no se describe, se deriva de su razón de ser: requerido por la necesidad de condiciones de ejecución uniformes. Este desfase se explica por la gran diferencia de la naturaleza y el alcance de los poderes otorgados a la Comisión por cada una de estas dos disposiciones.

³ DO L 184 de 17.7.1999, p. 23. Versión consolidada, con arreglo a la modificación introducida por la Decisión 2006/512/CE, publicada en el DO C 255 de 21.10.2006, p. 4.

⁴ DO L 200 de 22.7.2006, p. 11.

Recibir la competencia de adoptar actos delegados en virtud del artículo 290 autoriza a la Comisión a completar o modificar la tarea del legislador. Esta delegación es siempre facultativa: el legislador delega en la Comisión competencias que le son propias por razones de eficacia. En el sistema establecido por el artículo 291, la Comisión no ejerce ninguna facultad de carácter «cuasi legislativo»; su poder es estrictamente ejecutivo. Los Estados miembros son los encargados «naturales» de la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, pero cuando son necesarias unas condiciones uniformes de ejecución la Comisión debe ejercer su competencia ejecutiva. Su intervención no es facultativa: cuando se cumplen las condiciones del artículo 291 es obligatoria.

En último lugar, parece adecuado insistir en el hecho de que el alcance general de las disposiciones aprobadas por la Comisión no constituye, de por sí, un motivo suficiente para dar lugar a la aplicación del régimen jurídico de actos delegados en detrimento del de actos de ejecución. En efecto, el artículo 291 permite también que la Comisión adopte medidas de ejecución de alcance general. En efecto, con el fin de garantizar la ejecución uniforme de un acto jurídicamente vinculante de la Unión, la Comisión podrá recurrir, ya sea a medidas individuales, ya sea a actos de alcance general. En cambio, de los términos del artículo 290 se desprende claramente que la Comisión no dispondrá en ningún caso del derecho de adoptar un acto delegado referente a una medida de carácter individual.

2.3. Criterios de aplicación del artículo 290

Corresponderá al legislador exclusivamente aplicar los criterios establecidos en el artículo 290, en el que se especifica que dichos criterios son acumulativos: no sólo es necesario que el acto sea de alcance general, sino también que modifique o complete determinados elementos no esenciales del instrumento legislativo. La falta uno de estos dos requisitos excluye la aplicación del artículo 290.

La Comisión no tiene intención de hacer una interpretación abstracta de estos criterios; el amplio abanico de medidas posibles en una situación determinada excluye de antemano cualquier tarea de clasificación. No obstante, la Comisión desea hacer dos observaciones.

En primer lugar, la Comisión considera que al hacer uso del verbo «modificar», los autores del nuevo Tratado quisieron cubrir las hipótesis en las que la Comisión está facultada para modificar formalmente un acto de base. Esta modificación formal puede afectar el texto de uno o de varios artículos del dispositivo, o el texto de un anexo que jurídicamente forma parte del instrumento legislativo. Que el anexo contenga medidas meramente técnicas carece de importancia; desde el momento en que se otorgan a la Comisión poderes para modificar un anexo que contiene medidas de alcance general, debe aplicarse el régimen de actos delegados.

La Comisión se propone destacar también la importancia que deberá concederse al verbo «completar», cuyo sentido y alcance son menos explícitos que los del verbo «modificar».

La Comisión considera que para determinar si una medida viene a «completar» el acto de base, el legislador debería evaluar si la futura medida añade concretamente nuevas normas no esenciales que cambian el marco del acto legislativo, dejando un margen de apreciación a la Comisión. En caso afirmativo, podría considerarse que la medida «completa» el acto de base. Al contrario, las medidas que sólo están encaminadas a hacer efectivas las normas existentes del acto de base no deberían considerarse como medidas complementarias.

El legislador puede regular plena y completamente un ámbito de acción, a la par que le encomienda a la Comisión el cuidado de garantizar su aplicación armonizada, mediante la adopción de actos de ejecución; del mismo modo, el legislador puede decidir regular sólo parcialmente el ámbito en cuestión, dejando en tal caso a la Comisión la responsabilidad de completar la reglamentación mediante actos delegados.

3. MARCO DE LAS DELEGACIONES DE PODERES

Si el legislador otorga poderes a la Comisión, le corresponde establecer los límites de éstos en cada acto legislativo. El artículo 290, apartado 1, párrafo segundo, del nuevo Tratado, impone al legislador delimitar explícitamente los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. Con ello define dos tipos de límites a la delegación de poderes: límites sustanciales y límites temporales.

3.1. Límites sustanciales

La delegación de poderes debe ser clara, precisa y detallada. El legislador determina los objetivos que la adopción de los actos delegados deberá permitir alcanzar así como, en su caso, los límites que estos actos no podrán rebasar.

Así pues, en el supuesto de que el legislador deseara otorgar a la Comisión el poder de modificar el anexo de un Reglamento, debería precisar, por ejemplo, que la Comisión, mediante un acto delegado, puede modificar total o parcialmente dicho anexo, cuando se reúnan determinadas circunstancias: realización de progresos científicos o técnicos, acaecimiento de un acontecimiento, transcurso de un determinado plazo de tiempo, etc. Del mismo modo, podrían fijarse límites a la Comisión en el marco de dicha modificación de anexo; si, por ejemplo, el anexo se refiere al establecimiento de valores cuantitativos, el legislador podría imponer a la Comisión la obligación de no rebasar de determinados límites máximos.

3.2. Límites temporales

El artículo 290 dispone que el legislador deberá establecer la duración de la delegación de poderes. La Comisión considera que este precepto no consagra la práctica de las llamadas «cláusulas de expiración» («*sunset clauses*») que, incluidas en un acto legislativo, ponen automáticamente un término a los poderes otorgados a la Comisión obligándola, en la práctica, a presentar una nueva propuesta legislativa una vez vencido el plazo impuesto por el legislador. El artículo 290 exige sobre todo que los poderes delegados estén delimitados de forma clara y previsible; no impone, en cambio, que la Comisión esté sujeta a cláusulas de extinción con fecha de expiración. El legislador debe poder hallar un equilibrio adecuado entre la necesidad de delimitar los poderes delegados y la de garantizar la continuidad de la adopción de los actos jurídicos esenciales para la aplicación de las políticas de la Unión. Obligar a la Comisión a que presente a intervalos regulares nuevas propuestas legislativas para obtener la renovación de una delegación de poderes sería contrario a los objetivos de eficacia y rapidez que precisamente justifican el recurso a los actos delegados.

La Comisión considera que es preferible no sobrecargar la tarea de las instituciones con la instauración de un sistema vinculante de delegaciones precarias. Por lo tanto, las delegaciones de poderes deberían ser, en principio, por tiempo indefinido. Esta forma de actuar sería, además, totalmente coherente con la situación actual. En efecto, la experiencia demuestra que,

en general, el legislador no desea limitar en el tiempo los poderes otorgados a la Comisión, incluso cuando le encomienda la adopción de medidas de carácter cuasi legislativo.

Ello no significa sin embargo que las delegaciones de poderes tengan que ser inmutables. A este respecto, es importante recordar que con arreglo al artículo 290, apartado 2, letra a), el legislador tiene la posibilidad de incluir en el acto de base una facultad de revocación de la delegación de poderes. Jurídicamente, una revocación comporta efectos idénticos a los de una cláusula resolutoria; ambas ponen un término a los poderes otorgados a la Comisión la cual, si fuere útil y necesario, deberá presentar posteriormente una propuesta legislativa. En otros términos, si en algunos ámbitos el legislador considera necesario evitar que la delegación de poderes se transforme en mandato perpetuo, puede dotarse con el derecho de revocación cuyo uso, además, puede resultar más flexible que una cláusula resolutoria automática.

Eso no significa que la revocación como tal pueda entenderse sólo como «sustituta» de las cláusulas resolutorias. Tal como se expondrá más adelante (véase el punto 5.2), la revocación puede responder a otros objetivos. Pero hay que reconocer que con esta prerrogativa el legislador dispone de un mecanismo cuya eficacia, en la práctica, es comparable al de una cláusula resolutoria.

No obstante, en algunos casos específicos, podría resultar oportuno para el legislador establecer un plazo preciso a la delegación de poderes. En tales casos hipotéticos, y para no obligar a la instituciones a recurrir a la vía legislativa para renovar la delegación de poderes, sería conveniente establecer un mecanismo de tácita reconducción, previo examen de un informe preparado por la Comisión y siempre y cuando, naturalmente, el legislador disponga de la facultad de impedir dicha reconducción automática.

4. PROCESO DE ADOPCIÓN DE LOS ACTOS DELEGADOS

4.1. Autonomía de la Comisión

El artículo 290 no contiene ninguna disposición que se refiera directa o indirectamente al proceso de adopción de los actos delegados. La Comisión, como depositaria de los poderes que le han sido delegados por el legislador, adopta los actos necesarios para alcanzar los objetivos asignados por el acto de base.

El primer apartado del artículo 290, relativo al marco de la delegación de poderes, obliga a la Comisión a respetar los límites sustanciales y temporales de la delegación, los cuales constituyen, hasta cierto punto, el cuerpo del «mandato» encomendado por el legislador. Este primer apartado tiene, por lo tanto, carácter previo, ya que se aplica incluso antes de que la Comisión inicie la preparación de un acto delegado.

El segundo apartado del artículo 290, sobre el control que puede ejercer el legislador, entra en juego posteriormente, después de que se haya cumplido el mandato, puesto que surte efecto ya sea sobre la propia delegación, que puede ser revocada si el legislador considera que se utiliza mal, ya sea sobre los actos delegados, que pueden ser objeto de objeciones una vez adoptados, impidiéndose con ello su entrada en vigor.

En cambio, ninguna de estas dos disposiciones interfiere en el proceso por el cual la Comisión adopta un acto delegado. De lo que se desprende que, en este caso, la Comisión dispone de una autonomía considerable.

4.2. Trabajos preparatorios previos a la adopción de actos delegados

La Comisión se propone llevar a cabo el trabajo preparatorio que considere necesario para garantizar que, por una parte, desde el punto de vista técnico y jurídico, los actos delegados respondan exactamente a los objetivos fijados por el acto de base y, por otra parte, que desde el punto de vista político e institucional se reúnan todos los requisitos necesarios para evitar que el Parlamento Europeo o el Consejo emitan objeciones.

Excepto en la hipótesis de que dicho trabajo preparatorio no requiriese ningún nuevo conocimiento, la Comisión tiene intención de consultar sistemáticamente a los expertos de las autoridades nacionales de todos los Estados miembros que se encargarán de la aplicación de los actos delegados una vez adoptados. Esta consulta se efectuará en el momento oportuno para que los expertos puedan proporcionar a la Comisión una contribución útil y eficaz. Para ello, la Comisión podrá constituir grupos de expertos⁵ o recurrir a los grupos de expertos existentes.

La Comisión concede la máxima importancia a estos trabajos, que permiten establecer, desde el punto de vista técnico, una colaboración eficaz con los expertos de las autoridades nacionales. No obstante, conviene precisar que, en el marco del proceso de decisión, los expertos tendrán un papel consultivo y no un papel institucional. Al término de las consultas, la Comisión informará a los expertos de las conclusiones que estime pertinente sacar de los debates, de sus reacciones preliminares y de la forma en que piensa proceder.

En el ámbito específico de los servicios financieros, la Comisión se comprometió a seguir consultando a los expertos designados por los Estados miembros para la elaboración de sus proyectos de actos delegados, de acuerdo con su práctica constante (véase la Declaración nº 39 que figura en el anexo del Acta final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa⁶).

Además, cuando resulte necesario, la Comisión procederá a todos los estudios, análisis, audiencias y consultas pertinentes, con las modalidades que mejor se adapten a cada ámbito y a los plazos prescritos.

En general, la Comisión tiene intención de organizar un sistema de «alerta rápida» («*early warning*»), para que el Parlamento Europeo y el Consejo puedan planificar mejor el ejercicio de sus prerrogativas en un plazo de dos meses tras la adopción de los actos delegados, plazo que podrá prorrogarse un mes a petición del Parlamento Europeo o del Consejo (véase el punto 5.3.1). En el caso de los expedientes que se consideren sensibles, la Comisión velará, además, por que se proporcione al Parlamento Europeo y al Consejo información adicional sobre los actos delegados que se propone adoptar.

⁵ Como en el caso de los demás grupos de expertos, la información pertinente relativa a los grupos que se constituyan se pondrá a disposición del público a través del Registro de Grupos de Expertos.

⁶ DO C 115 de 9.5.2008, p. 350.

5. CONTROL DE LOS ACTOS DELEGADOS

5.1. Consideraciones generales

El artículo 290, apartado 2, del nuevo Tratado, define las dos condiciones a las que el legislador puede someter la delegación de poderes: por una parte, el derecho de revocación y, por otra, el derecho «a expresar objeciones», es decir, el derecho de oposición. Mientras que la oposición es una «censura específica» dirigida contra un acto delegado claramente identificado, la revocación priva a la Comisión, de forma general y absoluta, de sus poderes delegados. Por consiguiente, la oposición debe considerarse como el método de control «de Derecho común» que el legislador ejerce sobre el conjunto de los actos delegados, mientras que la revocación se presenta como una medida más excepcional, justificada, por ejemplo, por haber surgido algún elemento que pudiera poner en entredicho el propio fundamento de la delegación de poderes.

El legislador no está obligado a imponer acumulativamente estas dos condiciones, que son independientes la una de la otra. Así pues, el legislador podría considerar que no siempre es necesario prever la posibilidad de revocar la delegación de poder, en la medida en que esta prerrogativa, en el caso de un acto sujeto al procedimiento legislativo ordinario, otorga a una de las dos ramas del poder legislativo el poder unilateral de hacer ineficaz una disposición adoptada conjuntamente. Del mismo modo, en determinadas ocasiones el derecho de oposición podría resultar difícil de ejercer, en particular, cuando el legislador desee otorgar a la Comisión el poder de adoptar actos delegados en plazos y a un ritmo especialmente estrictos (véanse los puntos 5.2 y 5.3.1).

Para ejercer uno u otro de los poderes de control que le reconoce el Tratado, el Parlamento Europeo decide por mayoría de los miembros que lo componen y el Consejo por mayoría cualificada, con arreglo al artículo 290, apartado 2, párrafo segundo.

5.2. Derecho de revocación

El derecho de revocación podría considerarse, en particular, en los casos en que el legislador desee poder disponer de la facultad de revocar en cualquier momento los poderes otorgados a la Comisión, con el fin de tener en cuenta nuevas circunstancias que justifiquen una intervención legislativa.

El legislador podría también desear disponer de un derecho de revocación cuando considere inútil o incómodo disponer del derecho de oposición. En particular, podría ser el caso cuando la Comisión deba adoptar actos delegados con unos límites temporales incompatibles con el ejercicio del derecho de oposición por parte del legislador. A falta de poder ejercer su control sobre cada uno de los actos adoptados, habida cuenta de su frecuencia, el legislador podría mantener un control global de la delegación de poderes por medio del derecho de revocación.

Cuando el acto legislativo lo establezca, el ejercicio del derecho de revocación debería comportar una obligación de motivación y estar precedido por un intercambio de información entre instituciones. Convendría también prever sus efectos jurídicos.

Sería conveniente que la institución que desee retirar su confianza a la Comisión expusiera sus motivos. Esto tendría un doble interés. En primer lugar, permitiría a la institución que no haya ejercido el derecho de revocación entender los motivos por los cuales la otra institución ha decidido modificar unilateralmente el acto de base. Por otro lado, tendría un efecto

preventivo respecto al recurso a la revocación: al exponer los motivos de su decisión, el Parlamento Europeo o el Consejo indicarían claramente a la Comisión lo que convendría que hiciese o dejara de hacer para evitar otras revocaciones en el futuro.

La institución que tenga intención de proceder a una revocación debería informar de sus intenciones no sólo a la Comisión, sino también a la institución que no ejerza el derecho de revocación. Esto haría posible el establecimiento de un diálogo interinstitucional previo a la decisión de revocación. Además, convendría que la institución que tome la iniciativa de la revocación indicase explícitamente los poderes delegados cuya revocación se solicita. Es necesario, en efecto, prever la hipótesis según la cual el Parlamento Europeo o el Consejo previeran revocar sólo parte de los poderes delegados en la Comisión. En otros términos, debería ser posible una «revocación parcial».

Por último, los efectos de la revocación deberían estar previstos explícitamente en el acto de base. De este modo podría precisarse que la decisión de revocación pone un término a la delegación de poderes, precisando explícitamente las competencias delegadas que se revocan, pero sin afectar a los actos delegados que ya estén en vigor.

5.3. Derecho de oposición

Cuando así lo prevea el acto legislativo, el derecho de oposición debería responder a determinados requisitos sobre el procedimiento que debe seguirse. Después de la adopción un acto delegado, la Comisión deberá notificarlo al legislador, al Parlamento Europeo y al Consejo simultáneamente, en caso de que el acto de base esté incluido en el procedimiento legislativo ordinario. El derecho de oposición se pondrá entonces en marcha y funcionará como una condición suspensiva: la entrada en vigor del acto delegado adoptado por la Comisión se suspenderá durante un plazo fijado por el acto legislativo, durante el cual el legislador dispondrá del derecho de oposición.

Además, la Comisión tomará todas las medidas necesarias para que los actos delegados se hagan públicos en el momento de su adopción.

5.3.1. Plazos

El plazo de que dispondrá el legislador para examinar el acto delegado se fijará en el acto de base. El legislador podrá determinar sin trabas la duración que considere necesaria en cada caso. No obstante, la Comisión considera que conviene evitar fijar límites temporales completamente diferentes para los distintos ámbitos en cuestión, excepto cuando esté plenamente justificado por la urgencia de las medidas que deban adoptarse –necesidad de fijar plazos más breves– o, al contrario, por a la extrema complejidad de los actos que la Comisión tenga la responsabilidad de adoptar –pertinencia de una prórroga del plazo para examinarlos.

El plazo de oposición comenzaría a correr a partir de la transmisión por la Comisión del acto delegado adoptado en todas las lenguas oficiales de la Unión.

La experiencia adquirida con el procedimiento de reglamentación con control demuestra que el plazo de tres meses habitualmente previsto para ejercer el derecho de oposición es más largo de lo preciso, en la medida en que el Parlamento y el Consejo necesitan con frecuencia menos tiempo para darse cuenta de que el acto en cuestión podría plantear dificultades. Por ello, en la mayoría de los casos, el plazo de tres meses pasa a ser un simple plazo de procedimiento, que retrasa la entrada en vigor del acto sin aportar un verdadero valor añadido.

Por este motivo, la Comisión prefiere un sistema en el cual el plazo de oposición sería de dos meses, plazo que, no obstante, podría prorrogarse automáticamente por un mes adicional por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo. Este mecanismo permitiría aumentar la eficacia de los procedimientos sin cuestionar el principio de un plazo global de tres meses. En algunos casos específicos, en los que la complejidad o la sensibilidad de las materias en las que se concede la delegación a la Comisión implican que el plazo de dos meses sería insuficiente para que el Parlamento Europeo y el Consejo pudieran ejercer sus prerrogativas, podría ser oportuno prever un plazo fijo de tres meses.

Además, cabe prever la posibilidad de que las dos instituciones decidan informar a la Comisión de que no se opondrán al acto delegado incluso antes de que expire el plazo legal, permitiendo con ello la entrada en vigor inmediata del acto.

Está claro que este dispositivo estándar no será adecuado para todos los ámbitos de actuación. Algunas políticas requieren que la Comisión actúe con mucha rapidez, incluso cuando no se trata de casos urgentes. En tales casos, se podría invitar al legislador a reducir considerablemente el plazo de control o incluso a prescindir de él, si además dispone de un derecho de revocación (véase el punto 5.2).

5.3.2. Motivación

El artículo 290 del Tratado FUE no enumera los motivos sobre cuya base el legislador puede oponerse a un acto delegado. Por consiguiente, el derecho a expresar objeciones, que para el legislador constituye el control «de Derecho común» sobre la delegación de poderes debería, en principio, dejarse a la discreción del Parlamento Europeo y del Consejo.

No obstante, la institución que formule su oposición debería exponer las razones que justifican su decisión. Estos motivos deberían exponerse en la decisión del Consejo o en la resolución del Parlamento Europeo por la que se formalizan sus objeciones. Tal práctica evitará que la Comisión persevere en la vía que haya conducido al Parlamento Europeo o al Consejo a emitir objeciones. Si, por ejemplo, la institución que emitió objeciones expone claramente que la Comisión ha rebasado el marco de la delegación de poderes, la Comisión podrá utilizar, si fuera necesario, la vía legislativa.

5.3.3. Efectos de la oposición

Un acto delegado al que se hayan opuesto el Parlamento Europeo o el Consejo no puede entrar en vigor. Tras lo cual, la Comisión tiene la posibilidad de adoptar un nuevo acto delegado, modificado si fuere necesario para tener en cuenta las objeciones emitidas o, en el supuesto de que el motivo de las objeciones fuera un rebasamiento de los poderes delegados, presentar una propuesta legislativa con arreglo a los Tratados. También cabe la posibilidad de pensar que la Comisión renuncie a actuar.

5.3.4. Procedimiento de urgencia

La Comisión considera que, en algunos casos, la adopción y la entrada en vigor de un acto delegado sujeto al derecho de oposición podrían resultar especialmente urgentes. En el punto álgido de la crisis financiera del otoño de 2008, fue necesario modificar a toda prisa determinadas normas contables. Los plazos del procedimiento de reglamentación con control, que se aplicaba en este caso concreto, debieron reducirse mucho para poder aprobar y aplicar las medidas cuanto antes.

Por consiguiente, el ejercicio normal del derecho de oposición puede resultar incompatible con la urgencia de una situación determinada. Por este motivo, la Comisión considera esencial establecer un procedimiento de urgencia cuya aplicación podría establecer el legislador.

Este procedimiento puede organizarse de varias maneras. Una de ellas consiste en reducir al mínimo la duración del plazo de oposición. De este modo, por razones de urgencia imperativas, un acto delegado adoptado por la Comisión podría entrar en vigor ocho días después, por ejemplo, de haberse transmitido al Parlamento Europeo y al Consejo. Este enfoque tiene la ventaja de su sencillez y de que no modifica el circuito procesal tradicional. No obstante, supone el riesgo de que el derecho de oposición del legislador sea completamente ilusorio ya que, al disponer de un plazo tan breve, le será extremadamente difícil emitir objeciones.

Por ello, la Comisión desea privilegiar otro enfoque que le permitiría adoptar, hacer entrar en vigor y aplicar de forma inmediata un acto delegado que, no obstante, seguiría estando sujeto al derecho de oposición. Dicho acto se notificaría sin demora al legislador y se aplicaría mientras el Parlamento o el Consejo no emitieran ninguna objeción en un plazo que podría fijarse en seis semanas. En caso de que finalmente se emitieran objeciones, el acto delegado dejaría de aplicarse.

6. CONCLUSIÓN

La presente Comunicación tiene en cuenta los contactos exploratorios con los servicios del Parlamento Europeo y las discusiones celebradas con el Consejo durante las semanas previas a su adopción. La Comisión considera que la presente Comunicación permitirá a las tres instituciones organizar de la mejor manera posible las delegaciones de poder otorgadas con arreglo al artículo 290 del nuevo Tratado.

De conformidad con las orientaciones que se expresan en la presente Comunicación, la Comisión adjunta como anexo algunos modelos de artículos para los futuros actos legislativos que le otorguen poderes para adoptar actos delegados.

ANEXO

Modelos

Estos modelos establecen una formulación normalizada para los artículos de un acto de base en el que el legislador defina los límites de la delegación de poder y fije las condiciones de la delegación. Dichos modelos no conciernen a los propios actos delegados. No obstante, la Comisión desearía aclarar desde ahora que los actos delegados incluirán considerandos específicos que explicarán su razón de ser. Los actos delegados se acompañarán también con una exposición de motivos que explicará de forma más pormenorizada los fundamentos del acto y proporcionará información sobre el trabajo preparatorio llevado a cabo por la Comisión, cuando resulte pertinente.

Considerando

La Comisión debería ser competente para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 290 del Tratado en lo referente a [...].

Artículos por los que se delegan poderes

(Una o varias disposiciones delegan poderes a la Comisión en el acto de base. Dichas disposiciones establecen los objetivos, el contenido y el alcance de los poderes delegados y hacen referencia al artículo A).

Artículo A

Ejercicio de la delegación

1. El poder de adoptar los actos delegados mencionados en los artículos [*mención del o de los artículos por los que se delegan poderes*] se otorga a la Comisión por

Opción 1

tiempo indefinido.

Opción 2

un período de [X] años tras la entrada en vigor de [...]. La Comisión presentará un informe sobre los poderes delegados a más tardar [X] meses antes de que finalice el período de [X] años. La delegación de poderes se renovará automáticamente por períodos de idéntica duración, excepto si el Parlamento Europeo o el Consejo la revoca con arreglo al artículo B.

2. En cuanto la Comisión Europea adopte un acto delegado lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.

3. Los poderes para adoptar actos delegados otorgados a la Comisión estarán sujetos a las condiciones establecidas por los artículos [B] [y] [C]. [Cuando razones de urgencia imperativas lo requieran, se aplicará el artículo D]⁷.

Artículo B

Revocación de la delegación

1. La delegación de poderes a que se refieren los artículos [*mención del o de los artículos por los que se delegan los poderes*] podrá ser revocada por el Parlamento Europeo o por el Consejo.
2. La institución que haya iniciado un procedimiento interno para decidir si va a revocar la delegación de poderes informará al otro legislador y a la Comisión, a más tardar un mes antes de adoptar una decisión final, indicando los poderes delegados que podrían ser objeto de revocación, así como los motivos de ésta.
3. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que especifique dicha decisión. Surtirá efecto inmediatamente o en fecha posterior que deberá especificarse. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor. Se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo C

Objeciones a los actos delegados

1. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán oponer objeciones al acto delegado

Opción 1

en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación. Por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo, dicho plazo se prorrogará un mes.

Opción 2

en un plazo de tres meses a partir de la fecha de notificación.

2. Si, una vez expirado dicho plazo, ni el Parlamento Europeo ni el Consejo han opuesto objeciones al acto delegado, o si antes de dicha fecha tanto el Parlamento Europeo como el Consejo informan a la Comisión de que han decidido no presentar objeciones, el acto delegado entrará en vigor en la fecha prevista en sus disposiciones.
3. Si el Parlamento Europeo o el Consejo oponen objeciones al acto delegado, este último no entrará en vigor. La institución que haya expresado objeciones al acto delegado deberá exponer sus motivos.

⁷ Esta última frase figurará únicamente en los actos de base que establezcan un procedimiento de urgencia.

Artículo D

Procedimiento de urgencia⁸

1. Un acto delegado adoptado con arreglo al procedimiento de urgencia entrará en vigor inmediatamente y se aplicará mientras no se haya expresado ninguna objeción con arreglo al apartado 2. La notificación del acto al Parlamento Europeo y al Consejo deberá exponer los motivos por los cuales se ha recurrido al procedimiento de urgencia.
2. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán, en un plazo de [seis semanas] a partir de la fecha de notificación, presentar objeciones al acto delegado. En tal caso, el acto dejará de aplicarse. La institución que haya expresado objeciones al acto delegado deberá exponer sus motivos.

⁸ Las disposiciones que remitan a este artículo deberán incluir una mención clara de las «razones de urgencia imperativas».