CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON
presentadas el 30 de junio de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Al presentar un recurso de anulación del apartado 4 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3252/87 del Consejo, de 19 de octubre de 1987, relativo a la coordinación y el fomento de la investigación en el sector pesquero (en lo sucesivo, «Reglamento nº 3252/87»),[1] la Comisión obliga a este Tribunal de Justicia a resolver una ardua controversia que enfenta con el Consejo a dicha institución, apoyada por el Parlamento. En el centro de esta controversia se encuentra la cuestión del alcance de la competencia para ejecutar el presupuesto, competencia que el artículo 205 del Tratado CEE (en lo sucesivo, «artículo 205») atribuye a la Comisión. Para la adecuada comprensión de los términos de la controversia es indispensable recordar el contenido de cierto número de disposiciones.

2. El Reglamento nº 3252/87 consagra sus artículos 5 y 6, que constituyen su título II, a los «programas comunitarios de investigación y de coordinación de la investigación».

3. El artículo 5, relativo a las decisiones sobre esos programas, está redactado de la siguiente manera:

«El Consejo, a propuesta de la Comisión y con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 43 del Tratado, decidirá:

a) los programas comunitarios de investigación en los ámbitos que revistan una importancia especial para la política común pesquera;

b) los programas comunitarios de coordinación de la investigación destinados a hacer posible una organización racional de los medios empleados, una utilización eficaz de los resultados y una orientación que se adecue a los objetivos de la política común pesquera.»

Mencionemos asimismo que, mediante una decisión fechada el 19 de octubre de 1987, lo mismo que el Reglamento nº 3252/87, y relativa a su artículo 5, el Consejo aprobó los programas comunitarios de investigación y de coordinación en el sector pesquero para el período 1988-1992.[2]

4. El artículo 6 del Reglamento nº 3252/87, por su parte, que versa sobre la ejecución de los programas contemplados en el artículo 5, está redactado de la siguiente manera:

«1. La Comisión garantizará la ejecución de los programas comunitarios de investigación mediante la celebración de contratos de investigación con gastos compartidos con los centros e institutos de investigación.

* Lengua original: francés.

1 — DO L 314 de 4.11.1987, p. 17.

2 — Decisión 87/534/CEE, por la que se aprueban programas de investigación y de coordinación de la investigación en el sector pesquero para el período 1988/1992 (DO L 314 de 4.11.1987, p. 20).

2. La Comisión garantizará la ejecución de los programas comunitarios de coordinación de la investigación organizando seminarios, conferencias, visitas de estudios, intercambios de investigadores y reuniones de trabajo de expertos científicos, así como recopilando, analizando y publicando, si fuera necesario, los resultados de las investigaciones.

3. Para la aplicación de los apartados 1 y 2, la Comisión podrá recurrir a expertos de alto nivel.

4. Las decisiones relativas a la ejecución de los programas comunitarios de investigación contemplados en el apartado 1 y de los programas comunitarios de coordinación de la investigación contemplados en el apartado 2 serán aprobados por la Comisión con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 47 del Reglamento (CEE) nº 4028/86.»

2. El representante de la Comisión presentará un proyecto de medidas a adoptar. El Comite emitirá su dictamen en el plazo que fije el presidente en función de la urgencia de las cuestiones sometidas a examen. Se pronunciará por mayoría de cincuenta y cuatro votos, ponderándose los votos de los Estados miembros en la forma prevista en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado. El presidente no participará en la votación.

3. La Comisión adoptará las medias que serán inmediatamente aplicables. No obstante, si dichas medidas no fuesen conformes con el dictamen del Comité, la Comisión las comunicará inmediatamente al Consejo. En tal caso, la Comisión podrá aplazar su aplicación en un mes, como máximo, a partir de la comunicación. El Consejo, que resolverá por mayoría cualificada, podrá adoptar medidas diferentes en el plazo de un mes.»

En la medida en que el recurso de la Comisión tiene precisamente por objeto la anulación del apartado 4 de este artículo debido a la remisión que hace al procedimiento previsto en el artículo 47 del Reglamento (CEE) nº 4028/86, de 18 de diciembre de 1986,[3] es fundamental citar esta última disposición, que está redactada de la siguiente manera:

«1. En los casos en que se haga referencia al procedimiento del presente artículo, el Comité Permanente de Estructuras de la Pesca será llamado a pronunciarse por su presidente, ya sea a iniciativa de éste, ya sea a solicitud de un representante de un Estado miembro.

5. Así pues, del apartado 4 del artículo 6 del Reglamento nº 3252/87, en relación con las restantes disposiciones citadas, se desprende que las decisiones adoptadas por la Comisión para ejecutar los programas comunitarios contemplados en el artículo 5 de ese mismo Reglamento podrán, si no son conformes con el dictamen del Comité Permanente de Estructuras de la Pesca, ser sustituidas por el Consejo, en el plazo de un mes, mediante decisión adoptada por mayoría cualificada. Conviene precisar que el Comité Permanente, creado por el Reglamento (CEE) nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976,[4] estará, según el artículo 11 de dicho texto, compuesto «por representantes de cada uno de los Estados miembros» y presidido por «un representante de la Comisión».

3 — Reglamento relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adaptación de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura (DO L 376 de 31.12.1986, p. 7).

4 — Reglamento por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero (DO L 20 de 28.1.1976, p. 19).

6. Este Tribunal de Justicia ha reconocido, en el procedimiento definido en el artículo 47 del Reglamento nº 4028/86 y hecho aplicable a las medidas de ejecución de los programas de investigación en materia de pesca, un procedimiento denominado de *Comité de Gestión*. Es así, en efecto, como habitualmente se designa a un procedimiento con arreglo al cual, antes de adoptar medidas de ejecución de un Reglamento del Consejo, la Comisión debe consultar a un comité compuesto por representantes de los Estados miembros, y con arreglo al cual, en caso de dictamen desfavorable de dicho comité, el Consejo puede, dentro de determinado plazo, sustituir su propia decisión por la de la Comisión. En cierto sentido, se trata de un sistema en el que el Consejo, al tiempo que atribuye a la Comisión facultades de ejecución de las disposiciones que él ha adoptado con carácter normativo, encuadra esta ejecución reservándose la facultad de avocación en los casos en que el Comité de Gestión previsto por él haya formulado un dictamen en sentido contrario. Como bien sabe este Tribunal de Justicia, la fórmula del Comité de Gestión no es nueva. Desde hace varios años figura con cierta frecuencia en los Reglamentos del Consejo, especialmente en materia de política agraria común. En 1970, el Abogado General Sr. Dutheillet de Lamothe estimaba que el sistema del Comité de Gestión había servido para elaborar más de dos mil Reglamentos comunitarios.[5] Esto da una idea de la frecuencia de utilización de un procedimiento cuya práctica no parece haber disminuido desde 1970, así como tampoco su éxito.

7. Sin embargo, puede considerarse que el régimen jurídico del procedimiento del Comité de Gestión ha experimentado recientemente algunas modificaciones, como consecuencia del Acta Única. En efecto, mientras que en sus orígenes el referido procedimiento era una creación del Derecho derivado emanado del Consejo, cuyo abundante uso resultaba de la repetición de los precedentes, con posterioridad a la entrada en vigor del Acta Única conoció cierto grado de formalización jurídica, pasando de la fase de práctica reiterada a la de modelo formalizado, cristalizado en un tipo de procedimiento definido con carácter general y abstracto. En virtud de la disposición incorporada mediante el tercer guión del artículo 145 del Tratado, según la cual el Consejo, que «atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establece», podrá «someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones», el 13 de julio de 1987 el Consejo adoptó la Decisión 87/373/CEE, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión,[6] Decisión denominada decisión «comitología». Según el artículo 1 de dicha Decisión, el Consejo podrá someter el ejercicio por la Comisión de las competencias de ejecución de las normas que éste establezca «a modalidades que deberán ser conformes a los procedimientos enumerados en los artículos 2 y 3». Nos contentaremos aquí con recordar al Tribunal de Justicia que el artículo 2 de la Decisión regula tres procedimientos, denominados «procedimiento I», «procedimiento II» y «procedimiento III». El procedimiento I, denominado de «Comité Consultivo», se limita a obligar a la Comisión a solicitar al Comité un dictamen que no es vinculante. El procedimiento II, que tiene dos variantes, es esencialmente un procedimiento de Comité de Gestión. Por último, el procedimiento III, denominado «Comité de Reglamentación», que también tienen dos variantes, concede en determinadas condiciones al Consejo la posibilidad de decidir en lugar de la Comisión, así como, en defecto de tal sustitución, la facultad de oponerse a que la Comisión adopte una decisión. En realidad, todo esto constituye una codificación de distintos regímenes surgidos con anterioridad de la práctica normativa.

8. Así pues, en este momento el procedimiento del Comité de Gestión es, lo mismo

5 — Véanse las conclusiones de los asuntos acumulados 11, 25, 26 y 30/70, Rec. 1970, pp. 1141 y ss., especialmente p. 1144.

6 — DO L 197 de 18.7.1987, p. 33.

que los del Comité Consultivo y del Comité de Reglamentación, un régimen jurídico definido de un modo general y apto *a priori* para ser utilizado en un número indefinido de Reglamentos del Consejo.

9. En el caso de autos, el Consejo determinó, mediante el Reglamento nº 3252/87, el procedimiento de ejecución por la Comisión de los programas de investigación, remitiéndose a un procedimiento de Comité de Gestión descrito en el artículo 47 de su Reglamento nº 4028/86, que es anterior a la Decisión «comitología». Sin embargo, se trata de un procedimiento que aparentemente no presenta diferencias sustanciales con el previsto como procedimiento II en la Decisión 87/373.

10. Por lo demás, el recurso de la Comisión no suscita discusión alguna sobre este extremo, ni, con carácter más general, tampoco sobre la posibilidad que tiene en principio el Consejo de disponer que la Comisión ejecute las normas que él establezca en el marco de un procedimiento de Comité de Gestión, de conformidad con el tercer guión del artículo 145 del Tratado (en lo sucesivo, «tercer guión del artículo 145»). Lo que discute la Comisión es que un procedimiento de este tipo, válido para las medidas adoptadas por ella misma para ejecutar las normas establecidas por el Consejo con arreglo al tercer guión del artículo 145, sea también válido con respecto a las medidas que ella adopta para ejecutar el presupuesto de conformidad con el artículo 205. La Comisión estima que estas últimas medidas constituyen la expresión de una competencia propia que le atribuye directamente el Tratado y no forman parte de una competencia atribuida por el Consejo para la ejecución de normas que éste haya establecido. Por consiguiente, una medida de ejecución del presupuesto por la Comisión no puede estar sujeta a requisitos de procedimiento que, si bien son conformes al tercer guión del artículo 145, resultan inaplicables a medidas que no se adoptan con arreglo a dicho artículo sino en virtud del artículo 205.

11. Ahora bien, la Comisión considera precisamente que las medidas de ejecución de los programas relativos a la investigación en materia de pesca, tales como los definidos en los apartados 1 y 2 del artículo 6 del Reglamento nº 3252/87, forman parte de la ejecución del presupuesto y no de la ejecución de normas que establece el Consejo con arreglo al tercer guión del artículo 145. Ésta es la razón por la que la Comisión cuestiona la legalidad del apartado 4 de ese mismo artículo, en la medida en que dispone que las decisiones relativas a la ejecución de los programas de investigación en materia de pesca «serán aprobadas por la Comisión con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 47 del Reglamento (CEE) nº 4028/86», y por la que solicita su anulación.

12. No creo que sea necesario examinar aquí todos los aspectos de la argumentación debatida ante este Tribunal de Justicia por las partes principales y coadyuvantes. En efecto, tanto el desarrollo de la fase escrita como lo debatido en la vista permiten circunscribir la discusión. En mi opinión, los puntos controvertidos se resumen en una confrontación de las concepciones respectivas de la Comisión y del Parlamento, por una parte, y del Consejo, por otra, en lo relativo a delimitar la ejecución del presupuesto, regulada en el artículo 205, con respecto a la ejecución de las normas que el Consejo establece, regulada en el tercer guión del artículo 145.

13. El Consejo ha manifestado ante este Tribunal de Justicia que no hacía suya aquella interpretación del Tratado (tal como resultó modificado por el Acta Única) según

la cual la ejecución de las normas que él mismo establece engloba incluso los aspectos presupuestarios. El Consejo estima que no existe confusión posible entre el ámbito de la ejecución del presupuesto y el ámbito de la ejecución de las normas, y, por consiguiente, admite sin reticencia alguna que las condiciones a las que, en virtud del tercer guión del artículo 145, puede someter la ejecución de las normas que ha establecido no pueden aplicarse, en cambio, a la actividad de la Comisión cuando ejecuta el presupuesto. A mi juicio, el Consejo interpreta de un modo exacto el Tratado en este punto. La ejecución del presupuesto es una competencia atribuida directamente a la Comisión por el artículo 205 y que se distingue de la competencia de ejecución de las normas que establece el Consejo, sobre la que versa el tercer guión del artículo 145. La posibilidad de someter la ejecución de estas normas a determinadas condiciones, prevista en principio por la última disposición citada, no puede hacerse extensible por analogía al ámbito de la ejecución presupuestaria. La facultad de someter la ejecución del presupuesto a condiciones análogas a las previstas para la ejecución de las normas sólo podría basarse en una disposición expresa del Tratado. Ahora bien, sabemos que tal disposición no existe.

14. Por lo tanto, la suerte del recurso del que está conociendo el Tribunal de Justicia depende fundamentalmente del alcance de la competencia de ejecución del presupuesto en relación con el de la ejecución de las normas. Como en un sistema de vasos comunicantes, si se concibe con gran amplitud la segunda de ellas, la primera resultará reducida en proporción. Esto lo ilustran las argumentaciones cruzadas entre la Comisión y el Consejo. Mientras que la Comisión basa su recurso en la consideración de que las medidas de ejecución de los programas de investigación en materia de pesca, previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 6 del Reglamento nº 3252/87, forman parte de la ejecución presupuestaria, el Consejo mantiene el punto de vista de que dichas medidas forman parte de la ejecución de las normas que él mismo establece, a saber, los programas aprobados mediante su ya citada Decisión 87/534, de 19 de octubre de 1987. Estas dos opiniones divergentes constituyen la expresión de dos concepciones generales, radicalmente antagónicas, sobre los ámbitos de la ejecución del presupuesto y de la ejecución de las normas.

15. La Comisión desarrolla una concepción que, en cierta medida, se basa en una relativa especialización de las funciones que originariamente le corresponden al Consejo y a ella misma. La Comisión considera que las competencias que le atribuye el Consejo en el marco del tercer guión del artículo 145 del Tratado sólo pueden ser competencias de *ejecución normativa,* es decir, cuyo objeto es que ella determine las modalidades de aplicación de las normas establecidas por el Consejo. Desde este punto de vista, la ejecución únicamente puede consistir en la fijación de normas de carácter general e impersonal. En efecto, y correlativamente, la *ejecución gestionaria,* es decir, la aplicación a las situaciones individuales de las normas establecidas por el Consejo y, en su caso, precisadas por ella misma, forma parte de la ejecución del presupuesto. De este modo, la ejecución del presupuesto engloba, en general, todas las *decisiones* individuales que impliquen la utilización de créditos presupuestarios. La ejecución de las normas consiste exclusivamente en la determinación de las modalidades de su aplicación, con exclusión de cualquier medida individual que implique utilización de créditos. Por consiguiente, según la Comisión, el procedimiento de Comité de Gestión sólo puede aplicarse a la ejecución de tipo normativo, a la determinación de las normas de aplicación, pues las medidas individuales que implican utilización de créditos no se tramitan, en cambio, con arreglo a dicho procedimiento. Según la Comisión, las medidas contempladas por los apartados 1 y 2 del artículo 6 del Reglamento nº 3252/87 se incluyen precisamente en este último supuesto.

16. El Consejo no comparte en absoluto este concepto. El concepto que él mantiene se basa en una acepción exhaustiva del concepto de ejecución de las normas. De alguna manera podría decirse que, según su punto de vista, la ejecución de las normas, en el sentido del tercer guión del artículo 145, engloba toda la *ejecución decisoria,* es decir, cualquier medida que implique un elemento de *discrecionalidad,* lo mismo a nivel normativo que individual, mientras que la ejecución del presupuesto únicamente incluye las medidas que no implican el ejercico de discrecionalidad alguna, es decir, esencialmente las medidas consistentes en llevar a cabo las formalidades que permiten hacer efectivos créditos cuya utilización haya sido ya decidida con anterioridad. En cierto sentido, se trataría de una *ejecución formalista,* excepto en los supuestos de decisiones vinculadas a «acciones puntuales» o a los actos de gestión corriente inherentes al funcionamiento interno de la Comisión. Así pues, la aplicación de un procedimiento de Comité de Gestión podría referirse no sólo a la determinación por la Comisión de las normas de aplicación, sino también a la adopción de decisiones o actos de carácter individual que impliquen algún grado de discrecionalidad. Para el Consejo, las medidas previstas en los apartados 1 y 2 del Reglamento nº 3252/87 implican cierto grado de discrecionalidad, por lo que se incluyen en la ejecución de las normas en el sentido del tercer guión del artículo 145.

17. Hay que elegir entre ambas tesis. Por lo demás, observemos que las consecuencias de esta elección rebasan el mero aspecto de los límites de la intervención de los comités. En efecto, junto al supuesto general en que el Consejo atribuye a la Comisión la ejecución de las normas que éste establece, el tercer guión del artículo 145 prevé el supuesto en que el Consejo, en casos específicos, se reserve «el ejercicio directo de las competencias de ejecución». De este modo, al precisar la medida en que los comités pueden intervenir, se definen también los límites de la eventual ejecución directa por el Consejo.

18. Es preciso reconocer que, a primera vista, la elección resulta delicada. Tanto el tercer guión del artículo 145 como el artículo 205 son bastante lacónicos en cuanto al alcance respectivo de la ejecución de las normas y de la ejecución del presupuesto. Ahora bien, no existe un «en sí» de ninguno de estos conceptos. *A priori,* cada uno de ellos puede recibir un contenido relativamente variable. A primera vista, ni los términos del tercer guión del artículo 145, ni los del artículo 205, ni los de ninguna otra disposición del Tratado facilitan indicación alguna que haga válida, de un modo manifiesto e inmediato, el concepto de la Comisión o la del Consejo en lo relativo a los contenidos de que se trata.

19. Además, es indiscutible que los antecedentes del litigio o, si se prefiere, el telón de fondo de la actual controversia sobre las diferentes clases de competencias de ejecución de la Comisión ofrecen la permanente tentación de combinar el análisis en el ámbito del Derecho con consideraciones que no son estrictamente jurídicas. Hago aquí alusión básicamente a la polémica más o menos discreta sobre la actitud o actitudes que adoptó la Comisión, con anterioridad a la interposición del recurso, sobre el problema que ahora nos ocupa. Tanto el Consejo, en el contexto del caso de autos, como la doctrina, con carácter más general, han observado que la Comisión no siempre había expresado claramente su hostilidad a que, en circunstancias comparables a las que hoy se discuten, se aplicasen procedimientos en los que intervienen comités. Hay una parte de verdad en semejante observación. Del mismo modo, a veces se ha resaltado que la

posición de la Comisión consistente en declarar que admitía la aplicación de procedimientos de Comités Consultivos a la ejecución presupuestaria estaba en contradicción con el carácter de competencia propia de esta última, que *a priori* excluye la intervención de cualquier comité, aunque sea consultivo, y que esto revelaba la poca seguridad que tenía la Comisión en la posición que sostenía ante el Tribunal de Justicia.

20. En efecto, no cabe duda alguna de que, con posterioridad a la aparición de los procedimientos de ejecución que requerían la intervención de comités, la Comisión hubo de formular propuestas de Reglamentos del Consejo que supusieron la aplicación de procedimientos de comités. En su escrito de réplica, el Consejo puso un ejemplo de Reglamento que, a propuesta de la Comisión, disponía que ésta adoptase decisiones concediendo a proyectos individuales ayuda del FEOGA, sección «Garantía», con arreglo a un procedimiento de tipo Comité de Gestión. Se trata del Reglamento (CEE) nº 355/77 del Consejo, de 15 de febrero de 1977,[7] que recogía una propuesta de la Comisión presentada el 11 de agosto de 1975.[8] Sin embargo, es preciso reconocer que, entre los Reglamentos o propuestas de Reglamentos que se citan en los escritos de las partes, se podrían encontrar más ejemplos de procedimientos de comités utilizados para la elaboración por la Comisión de normas de aplicación que de procedimientos de ese mismo tipo aplicados a la toma de decisiones individuales.

21. Por lo demás, creo que es preciso conceder tan sólo una importancia muy relativa a la práctica anterior de las instituciones comunitarias en materia de comités. En efecto, desde el punto de vista de este Tribunal de Justicia, lo esencial no es clasificar varios miles de Reglamentos con objeto de designar un «vencedor» en función de la práctica mayoritaria que se compruebe, sino determinar cuál es la legalidad comunitaria en lo relativo a la intervención de comités en el ámbito de las competencias de ejecución de la Comisión. Si el Derecho constitucional de nuestra Comunidad impone ciertas limitaciones a la utilización de procedimientos de comités en lo relativo a tal o cual competencia de ejecución de la Comisión, el mero hecho de que en el pasado tales limitaciones hayan podido ser infringidas con mayor o menor frecuencia no supone que hayan caído en desuso y no impide en modo alguno que el Tribunal de Justicia censure su inobservancia cuando así se haya solicitado. Puede ocurrir que *a posteriori* se compruebe que la práctica anterior de la Comisión o del Consejo vulneró algunas normas del Tratado, o que las observó, o que las vulneró en parte y las observó en parte, pero todo eso carece de relevancia para la fuerza que el Tribunal de Justicia debe reconocer a las referidas normas cuando las mismas son invocadas ante él. Por lo demás, la actitud de la Comisión con respecto a los Comités Consultivos debe situarse en el contexto de la búsqueda de un compromiso institucional renovado, que supone hacer concesiones.

22. A este respecto, me parece difícil calificar de idílicas las condiciones en las que, con anterioridad a la interposición del recurso, la elaboración y adopción de cierto número de Reglamentos facilitaron la ocasión de una utilización de procedimientos de comités eventualmente ilegal. Sin necesidad de volver a hacer la retrospectiva histórica que los escritos presentados ante este Tribunal de Justicia han permitido reconstituir, no puede negarse que la utilización de los comités en el marco de diversos Regla-

7 — Reglamento relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrarios (DO L 51 de 23.2.1977, p. 1).

8 — DO C 218 de 24.9.1975, p. 4.

mentos fue el fruto de un compromiso institucional que el tiempo ha hecho cada vez más laborioso. Desde finales de los años setenta, la Comisión y el Parlamento manifestaron oficialmente, aunque con poca eficacia, reservas en cuanto a la aplicación de procedimientos de comités a medidas de ejecución del presupuesto. Aunque no queremos consagrar demasiado espacio a unas consideraciones que, en relación con un debate de carácter contencioso, pueden parecer anecdóticas, no hay razón alguna para no creer a la Comisión cuando indica que, al no haber podido encontrar mediante un compromiso político remedio a una utilización de los procedimientos de comités que ella consideraba desequilibrada, hubo de acudir al Tribunal de Justicia como último recurso. Pero el fin del compromiso y el haber recurrido a la justicia comunitaria supone, asimismo, que acabe el paréntesis en que se había mantenido el Derecho. No se puede pretender que este Tribunal de Justicia elabore, en forma jurídica, un compromiso político mejor que el que ha fracasado. El Tribunal de Justicia debe limitarse a declarar cuál sea el Derecho.

23. En resumen, estas diferentes observaciones nos conducen a estimar que la actitud o las actitudes pasadas de la Comisión en nada afectan al sentido —sea cual sea— de las disposiciones del Tratado y que en modo alguno privan a dicha institución del derecho, que le reconoce el Tratado, de acudir a este Tribunal de Justicia para que controle la observancia de las referidas disposiciones.

24. Pero no es menos verdad el que las prácticas pasadas, y las actitudes más o menos erráticas de tal o cual institución con respecto a ello, han contribuido a hacer singularmente difícil el análisis jurídico del problema planteado, en relación con el artículo 205, por la utilización de los procedimientos de comités en el marco de las competencias de ejecución de la Comisión. Prueba de ello son, a mi juicio, las conclusiones poco seguras de la doctrina. Las tomas de posición en favor de alguna de las dos tesis en presencia revisten con mayor frecuencia el aspecto de una adhesión que el de una justificación, en el sentido de que se desarrollan pocos argumentos jurídicos nuevos y determinantes. Por lo demás, surge la cuestión de determinar si, en cierto sentido, algunos autores no habrán interpretado el Tratado a la luz de un compromiso institucional que en determinado momento presentaba una apariencia de equilibrio y si no habrán considerado asimismo que el *consensus* existente permitía presumir la conformidad con el Tratado. Una interpretación del Tratado a la luz de la práctica institucional puede obedecer, desde luego, a la muy noble preocupación de poner el Derecho al servicio de lo posible, en lugar de verlo convertido en la expresión de lo imposible. Pero un compromiso que ha saltado hecho pedazos no puede sustituir por más tiempo al Derecho. Es preciso volver, entonces, a una estricta interpretación del Tratado. Ésta es la razón por la que, en lo sucesivo, me esforzaré en procurar ceñirme esencialmente a las disposiciones del Tratado, así como a las disposiciones a las que éste eventualmente se refiera.

25. En el contexto de los argumentos expuestos por ambas partes ante el Tribunal de Justicia, se ha evocado un concepto de carácter presupuestario, el de compromiso de gasto. Puede que este concepto no haya sido objeto de mucha atención, en medio de un debate en el que se aducían consideraciones a veces muy elevadas. Sin embargo, creo que se trata de un concepto muy interesante en relación con los problemas planteados ante el Tribunal de Justicia, incluso de un concepto esencial para valorar el alcance de la competencia de ejecución del presupuesto con arreglo al artículo 205.

26. Para precisar el papel que el concepto de compromiso de gasto puede jugar en la búsqueda de una solución al presente litigio, antes de nada conviene recordar que, con

arreglo a los propios términos del párrafo 1 del artículo 205, «la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto de conformidad con las disposiciones del reglamento adoptado en virtud del artículo 209».

El artículo 209 dispone:

«el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y previo dictamen del Tribunal de Cuentas:

a) adoptará los reglamentos financieros, que habrán de especificar, en particular, las modalidades de adopción y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y control de cuentas;

[...]».

Con sujeción al procedimiento descrito en el artículo 209, el Consejo adoptó, el 21 de diciembre de 1977, un «Reglamento financiero [...] aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas» (en lo sucesivo, el «Reglamento financiero»).[9] Es preciso señalar aquí que el Reglamento nº 2352/87 del Consejo, una de cuyas disposiciones se impugna mediante el presente recurso, fue adoptado ciertamente por unanimidad, pero siguiendo un procedimiento en el que no se pidió dictamen al Tribunal de Cuentas. Por consiguiente, en virtud del principio del paralelismo formal, no pudo derogar el Reglamento financiero.

9 — DO L 356 de 31.12.1977, p. 1; EE 01/02, p. 90; Reglamento modificado por el Reglamento (CECA, CEE, Euratom) nº 1252/79 del Consejo, de 25 de junio de 1979 (DO L 160 de 28.6.1979, p. 1), y el Reglamento financiero (CECA, CEE, Euratom) nº 80/1176 del Consejo, de 16 de diciembre de 1980 (DO L 345 de 20.12.1980, p. 23).

27. El Reglamento financiero consagra su título III a la ejecución del presupuesto. En su sección I, denominada «Disposiciones generales», este título contiene el artículo 17, cuyos párrafos 1 y 2 disponen lo siguiente:

«La ejecución del presupuesto se realizará según el principio de la separación entre los ordenadores y los contables.

La gestión de los créditos incumbirá al ordenador, que será el único competente para comprometer los gastos, comprobar los derechos que hayan de cobrarse y emitir los órdenes de ingreso y las órdenes de pago.»

Puede señalarse desde ahora que la actividad del ordenador, en tanto que gestor de los créditos y titular único de la competencia para comprometer los gastos, se ejerce en el marco de la ejecución presupuestaria, es decir, en el marco de la competencia exclusiva de la Comisión en virtud del artículo 205.

28. El título III, «Ejecución del presupuesto», contiene asimismo una sección III denominada «Compromiso, liquidación, ordenación y pago de los gastos». Esta denominación indica que la ejecución de los gastos se efectúa siguiendo cuatro fases, denominadas de compromiso, de liquidación, de ordenación y de pago. Debo indicar al Tribunal de Justicia que los términos del Reglamento financiero son los mismos que los que se utilizan en el Derecho presupuestario francés. En el Decreto nº 62.1587, de 29 de diciembre de 1962, por el que se aprueba el Reglamento general de la contabilidad pública,[10] puede leerse, en su artículo 28, que figura en el capítulo II denominado «Operaciones de gasto»: «Antes de su pago, los

10 — JORF de 30.12.1962, p. 12828.

gastos serán comprometidos, liquidados y, en su caso, ordenados». El artículo 29 de ese mismo texto legal define el «compromiso», el artículo 30 la «liquidación», los artículos 31 y 32 la «ordenación» y el artículo 33 el «pago».

29. Profundicemos un poco más en la comparación entre los Derechos presupuestarios comunitario y francés, y, para ello, detengámonos antes de nada en el concepto de «compromiso» tal como lo define el Derecho presupuestario francés. El artículo 29 del citado Decreto de 29 de diciembre de 1962 contiene las disposiciones siguientes:

«El compromiso es el acto mediante el que un organismo público crea o reconoce la existencia de una obligación a su cargo.

El compromiso sólo podrá asumirse por el representante autorizado del organismo público, que actuará en virtud de su poder.

El compromiso no podrá rebasar el límite de las autorizaciones presupuestarias y deberá estar supeditado a las autorizaciones, dictámenes o vistos buenos previstos en las leyes y reglamentos propios a cada categoría de organismos públicos.»

Precisemos que el Estado es un «organismo público» en el sentido del referido Decreto. En el marco de los presupuestos del Estado, el compromiso es una de las fases de la *ejecución del gasto,* que forma parte de la competencia del Gobierno y de la Administración situada bajo su autoridad. Dentro del aparato gubernamental y administrativo, las «operaciones financieras y contables» derivadas de la ejecución del presupuesto «son competencia de los ordenadores y contables públicos».[11] Compete a los ordenadores «comprometer los gastos».[12] No se puede dejar de señalar otra vez la similitud, sobre estos extremos, de las expresiones utilizadas en el Derecho presupuestario francés y en el Derecho presupuestario comunitario.

30. La doctrina francesa ha procurado precisar el alcance del concepto de compromiso en lo relativo a la ejecución del gasto en los *presupuestos del Estado.* De este modo, el Sr. Pierre Lalumière señala que, con objeto de «conciliar los dos aspectos de "regularidad del gasto público" y de "oportunidad del gasto público", se ha desglosado la operación de gasto público en cuatro fases: el compromiso, la liquidación, la ordenación y el pago», añadiendo que «la valoración de la oportunidad se lleva a cabo durante la fase del compromiso». Y más adelante, al precisar el concepto de compromiso, señala: «El compromiso consiste [...] en la decisión de hacer un pedido, de nombrar un funcionario, etc. Se trata de un acto jurídico que corresponde a la competencia del Ministro o, por delegación, de los Jefes de servicio del Ministerio. Así pues, el compromiso, acto jurídico, puede adoptar las formas más diversas: proyectos de Decreto o de Orden Ministerial, licitaciones, informes, contratos, etc.».[13] Citaremos también a los Sres. Paul-Marie Gaudemet y Joël Molinier, según los cuales «el compromiso se descompone [...] en dos operaciones [...]: el compromiso contable, mediante el que los créditos presupuestarios se destinan en los documentos a una operación determinada [...] y el compromiso jurídico, en virtud del cual nace la deuda a cargo del Estado». Añaden estos autores que «el compromiso jurídico adopta generalmente la forma de un acto administrativo, como, por ejemplo, la celebración de un contrato, un decreto de nombra-

11 — Decreto de 29 de diciembre de 1962, ya citado, artículo 3.

12 — Decreto de 29 de diciembre de 1962, ya citado, artículo 5.

13 — *Les finances publiques,* collection U, librería Armand Colin, 3 edición, p. 318.

miento, la realización de un pedido, una decisión concediendo una subvención». [14]

31. Considero interesante señalar aquí que en el concepto francés del compromiso, que se recoge en la citada doctrina, dicho concepto engloba la toma de decisiones jurídicas que dan lugar a la utilización de créditos. En particular, la celebración de un contrato o la decisión de conceder una subvención forman parte del compromiso. De este modo, la competencia para autorizar el compromiso de gastos incluye la competencia para adoptar las decisiones individuales de fondo que implican la realización de gastos y no se circunscribe a las operaciones formales que permiten registrar y efectuar los gastos. La facultad de adoptar decisiones de fondo corresponde a los ordenadores principales, es decir, a los Ministros, o a los ordenadores secundarios. La doctrina se cuida de precisar que el compromiso puede resultar, asimismo, de una resolución judicial que declare la existencia de una deuda a cargo del Estado, así como de una decisión parlamentaria. Pero el Sr. Maurice Duverger, que a este respecto cita el supuesto de una «Ley que conceda una pensión individual a determinado gran servidor de la patria, o a su viuda», subraya que el «compromiso parlamentario» es excepcional. [15] El principio es el de compromiso gubernamental o administrativo.

32. ¿Hay razones para pensar que sea de otra manera en lo relativo al compromiso tal como se define en el Derecho presupuestario comunitario? Dicho de otro modo: ¿La similitud de los términos empleados se corresponde con una similitud de los regímenes jurídicos, o, por el contrario, se ha consagrado en el sistema comunitario un concepto específico y más estricto de compromiso? En realidad, creo que el Reglamento financiero no contiene ninguna indicación que permita pensar que el contenido del concepto comunitario de compromiso se diferencie substancialmente de su homónimo en el Derecho presupuestario francés y no englobe la adopción de decisiones individuales de fondo. Debe observarse, en primer lugar, que el referido texto no contiene ninguna definición general del compromiso. Como ya he recordado, después de indicar que el ordenador es el único que tiene competencia para comprometer los gastos, el Reglamento financiero dispone, en el apartado 1 de su artículo 32, que «toda medida que pueda dar lugar a un gasto a cargo del presupuesto habrá de ser objeto previamente de una propuesta de compromiso por parte del ordenador competente». En esta disposición, se vuelve a encontrar la distinción entre el aspecto jurídico y el aspecto contable del compromiso, distinción evocada por los Sres. Gaudemet y Molinier, pero sin que nada permita discernir si la «medida», de naturaleza jurídica, se incluye o no en la competencia del ordenador.

33. Según el apartado 2 del artículo 32 del Reglamento financiero, «servirán como compromisos de gastos las decisiones tomadas por la Comisión de conformidad con las disposiciones que la autorizan a conceder una ayuda financiera, con arreglo a los diferentes fondos o acciones análogos». A mi juicio, no se puede interpretar que esta disposición distinga implícitamente la toma de decisiones que contempla de la fase de compromiso presupuestario. En efecto, al tiempo que indica que las decisiones en cuestión deben ser tomadas de conformidad con las disposiciones que autorizan a conceder una ayuda financiera con arreglo a los diferentes fondos, precisa asimismo que es a la Comisión a quien compete adoptarlas. Teniendo en cuenta que, según los propios términos del apartado 2 del artículo 32, se trata de «decisiones tomadas por la Comisión», nada permite considerar que dicho texto haga válidos los procedimientos previstos en algunos Reglamentos del Consejo, que permiten que este último sustituya su

14 — *Finances publiques*, tomo 1, «Budget/Trésor», ed. Montchrestien, colección Domat, *Droit public*, 5 edición, 1989, p. 389.

15 — *Finances publiques*, Thémis, PUF, 8 edición, 1975, p. 332.

decisión por la de la Comisión en caso de dictamen desfavorable de un comité. Por consiguiente, no puede quedar ratificada la sujeción de estas tomas de decisión a un régimen incompatible con el concepto de compromiso, el cual, vinculado a la ejecución del presupuesto, supone que la Comisión actúe sola. En realidad, no hay nada en el apartado 2 del artículo 32 que prohíba considerar que las decisiones que contempla forman parte, *por naturaleza*, del compromiso. Se puede considerar perfectamente que dicha disposición tiene mero carácter declarativo, en el sentido de que, aunque no existiese, seguiría siendo concebible que las decisiones a las que se refiere formasen parte del compromiso presupuestario.

34. En su título VII, el Reglamento financiero consagra algunas disposiciones particulares a los créditos de investigación y de inversión. Entre éstas, el apartado 2 del artículo 88 dispone, en su párrafo 1, que «los créditos comprometidos abiertos dentro de cada fracción [plurianual], se destinarán a permitir la cobertura total de las obligaciones jurídicas que la Comisión pueda contraer» y, en su párrafo 2, precisa que dichos créditos comprometidos «constituirán el límite máximo de gastos que la Comisión está autorizada a comprometer durante el ejercicio considerado, para la ejecución de las operaciones correspondientes». Creo que debe señalarse la referencia que el citado párrafo 1 hace a la capacidad de «contraer» de la Comisión en el marco del compromiso.

35. Del examen de varias disposiciones pertinentes del Reglamento financiero relativas al alcance del concepto de compromiso deducimos que nada permite descubrir en ellas la voluntad de dar a este concepto un contenido substancialmente distinto al del compromiso presupuestario con arreglo al Derecho francés, un contenido sensiblemente reducido en relación con este último. Se puede considerar, a lo sumo, que el ya citado apartado 2 del artículo 32 contiene una pequeña parte de equívoco. Sin embargo, teniendo en cuenta la inexistencia en el Derecho presupuestario comunitario de una definición general de compromiso, ese mínusculo equívoco no puede constituir por sí mismo indicación alguna de que dicho compromiso englobe algo más que su homónimo en Derecho francés. Por esta razón estimo que el compromiso, en tanto que fase de ejecución del presupuesto de gastos en el sentido del Reglamento financiero, engloba las decisiones o actos individuales de fondo que implican utilización de créditos. Por la misma razón, considero que la ejecución del presupuesto comunitario, que según el artículo 205 debe efectuarse «de conformidad con el Reglamento financiero», engloba esas mismas disposiciones.

36. Me parece útil precisar, en este momento, que el concepto de compromiso del gasto, rebasando su consagración en el Derecho positivo francés, es un concepto tradicional. En Francia mismo, las cuatro fases, «compromiso, liquidación, ordenación, pago», regían la materia de la ejecución presupuestaria del gasto desde mucho antes del ya citado Decreto de 29 de noviembre de 1962. Además, y a ello no es ciertamente ajeno su «carácter tradicional», dicho concepto ha sido utilizado en otros Derechos nacionales. De este modo, también Bélgica ha consagrado un concepto de compromiso, en el marco de una descomposición de la ejecución del gasto en cinco fases: el compromiso, el hecho generador, la ordenación, la liquidación y el pago. En este Derecho nacional, el concepto de compromiso parece presentar, en lo que atañe al presupuesto del Estado, un contenido casi idéntico al definido por el Derecho presupuestario francés. Puede comprobarse, asimismo, que en el Derecho italiano la ejecución del gasto público se desarrolla siguiendo cuatro fases, denominadas «l'impegno», «la liquida-

zione», «l'ordinazione» y «il pagamento», [16] es decir, el compromiso, la liquidación, la ordenación y el pago. En este Derecho nacional, el compromiso se presenta bajo dos formas principales, compromiso contractual y compromiso administrativo, por lo que engloba tanto la celebración de contratos como la adopción de decisiones unilaterales, especialmente las que conceden indemnizaciones o subsidios.

37. Así pues, en el momento en que se adoptó el Reglamento financiero, los Derechos de tres Estados miembros consagraban los conceptos de compromiso, liquidación, ordenación y pago, incluyendo en el compromiso la adopción de decisiones que implican utilización de créditos. Debe mencionarse, asimismo, que el Derecho griego, tal como resulta del Decreto-Ley nº 321 de 17 y 18 de octubre de 1969 sobre contabilidad pública, parece consagrar esos mismos conceptos, con el mismo alcance en lo relativo al compromiso. En cambio, el Derecho español, aunque define la ejecución presupuestaria siguiendo cuatro fases denominadas asimismo de compromiso, liquidación, ordenación y pago, tiene una concepción más limitada del compromiso, en el sentido de que no incluye las decisiones de fondo que implican utilización de créditos y que, por lo tanto, reviste un aspecto estrictamente financiero. [17] No obstante, puede estimarse que en la mayoría de los Derechos de los Estados miembros que articulan la ejecución del gasto en cuatro fases denominadas de compromiso, liquidación, ordenación y pago, el compromiso rebasa el aspecto estrictamente financiero o contable y engloba las decisiones de fondo. Por consiguiente, invitamos a este Tribunal de Justicia a que, para determinar el alcance del compromiso en Derecho comunitario, se remita a la concepción mayoritaria de los Derechos de los Estados miembros considerados.

38. Por otra parte, y más allá de las cuestiones terminológicas, consideramos que, con independencia de las denominaciones que se recogen en los Derechos presupuestarios, está ampliamente consagrada en Europa la concepción según la cual corresponde a la autoridad estatal que con arreglo a la Constitución ejecuta el presupuesto adoptar efectivamente las decisiones que implican utilización de créditos. También aquí puede hablarse de tradicionalismo a propósito del esquema en el que el Parlamento, órgano legislativo, vota los presupuestos del Estado y autoriza así los créditos, mientras que el Gobierno, órgano ejecutivo, ejecuta los presupuestos con ayuda de la Administración y, en ese contexto, adopta las decisiones y actos individuales que implican utilización de créditos. Creo que no es frecuente que el Parlamento se vea asociado a la adopción de dichas decisiones y actos individuales, porque no tiene la función de gestionar ni de participar en la gestión, excepto con respecto a sus propios servicios.

39. Es cierto que es igualmente tradicional la objeción según la cual la Comunidad se basa en un sistema institucional *sui generis*, cuyas normas de funcionamiento no se inspiran por principio en modelos constitucionales nacionales y no pueden, por consiguiente, ser interpretadas por analogía. Esta objeción me parece válida, en general, siempre que las propias normas que organizan dicho sistema institucional no se refieran expresamente a tal o cual categoría de los modelos constitucionales nacionales. Pero cuando contengan tales referencias deberá hacerse que surtan efecto, ya que, de lo contrario, se infringiría el propio Derecho comunitario. Ahora bien, considero que, mediante la referencia al concepto de compromiso del gasto, el Reglamento financiero al que remite el artículo 205 ha consagrado

16 — Bonnati, Antonio: *Manuale di contabilità di Stato*, 10 edición, Casa Editrice, Dott. Eugenio Jovene, Nápoles, 1983, p. 427 y ss.

17 — Ferreiro Lapatza, José Juan: *Curso de derecho financiero español*, Marcial Pons, Madrid, 10 edición, 1988, p. 802.

en el sistema comunitario una concepción de la ejecución del presupuesto análoga en su conjunto a la que, a mi juicio, recogen la mayor parte de los Derechos de los Estados miembros. Según esta concepción, dentro del límite de los créditos autorizados por el presupuesto, la autoridad encargada de la ejecución de éste adopta las decisiones y actos individuales de fondo que implican utilización de créditos, y la autoridad responsable de la aprobación del presupuesto no está generalmente asociada a esta gestión de los créditos.

40. No se nos oculta el que la consagración de semejante interpretación del concepto de ejecución del presupuesto es opuesta a las tesis que ha expresado siempre el Consejo y que éste ha vuelto a exponer ante el Tribunal de Justicia en el caso de autos. Sin embargo, creo que el reparto de las atribuciones que se deriva de dicha interpretación manifiesta un profundo equilibrio y responde en gran medida a sus legítimas preocupaciones. En efecto, si una lectura escrupulosa de los textos aplicables debe conducir a considerar que la ejecución del presupuesto, en tanto que competencia propia de la Comisión, incluye *todos* los actos de compromiso de carácter individual, también debe hacernos ver que incluye únicamente dichos actos. Lo cual significa que, cuando nos situamos en el plano normativo, es decir, en el de fijación de normas y de criterios, se rebasa el ámbito de la ejecución del presupuesto. A mi juicio, la adopción de cualquier tipo de normas se incluye, en principio, en el ámbito del tercer guión del artículo 145. Después de haber establecido las normas de carácter esencial en una materia, el Consejo atribuye a la Comisión la competencia para determinar las modalidades de aplicación de dichas normas, con la facultad de encauzar toda esta ejecución normativa mediante un procedimiento de comités. Lo cual quiere decir que, de este modo, el Consejo estará en condiciones de controlar todo el proceso normativo y, en cierto sentido, de estar asociado a la determinación del conjunto del marco normativo con sujeción al cual la Comisión, en tanto que órgano ejecutivo presupuestario, adoptará medidas individuales. El objetivo de comprobar que los créditos presupuestarios se gestionan correctamente en la fase de los actos individuales que escapa al control directo del Consejo, puede conseguirse, a mi juicio, mediante el control indirecto que podría ejercer el Consejo a través de un procedimiento de comité, velando, por ejemplo, por la elaboración de criterios de selección adecuada de los contratantes o de los beneficiarios de una ayuda comunitaria.

41. Volviendo ahora al Reglamento nº 3252/87 del Consejo, una de cuyas disposiciones se impugna directamente con el presente recurso, quisiera hacer al Tribunal de Justicia una observación sobre el origen del litigio del que está conociendo. Creo que, de alguna manera, era inevitable que el Consejo adoptase la actitud que se concretó mediante el apartado 4 del artículo 6 del Reglamento nº 3252/87.

42. Inicialmente la Comisión había sometido al Consejo, en 1980, una primera propuesta de Reglamento según la cual las modalidades de aplicación, relativas fundamentalmente a las prioridades científicas que habían de observarse en el marco de los programas comunes de investigación, a los criterios para seleccionar los centros de investigación y los institutos invitados a participar en las acciones específicas y a la orientación de los programas durante su ejecución, habrían de adoptarse siguiendo un procedimiento de Comité de Gestión, mientras que la ejecución propiamente dicha de los programas por la Comisión no estaría sujeta a un procedimiento de este tipo, sino que daría lugar a la asistencia de un Comité Consultivo.[18] En 1985, la Comisión retiró esta propuesta y sometió una nueva al Consejo, según la cual, por una parte, el Consejo aprobaría los programas comunitarios de investigación y de coordinación de la investigación, y, por otra, la Comisión llevaría ade-

18 — DO C 243 de 22.9.1980, p. 12.

lante la ejecución de los programas celebrando contratos, organizando seminarios, conferencias y visitas de estudio, con la asistencia tan sólo de un Comité Consultivo.[19] Al verse privado, según este nuevo esquema, de la posibilidad de controlar mediante un procedimiento de Comité de Gestión la determinación de los criterios de ejecución de los programas, era natural que el Consejo tuviese la tentación de llevar a cabo este control en el ámbito de la propia ejecución. Sucumbió a dicha tentanción al adoptar la disposición impugnada. En mi opinión, fue un mal paso por ser ilegal, aunque era previsible. Desconozco el contexto preciso de la elaboración del Reglamento nº 3252/87, pero no obstante me pregunto si en este asunto la Comisión ha utilizado su facultad de efectuar propuestas de la manera más juiciosa posible.

43. En cualquier caso, procede ahora pronunciarse precisamente sobre la legalidad del apartado 4 del artículo 6 del referido Reglamento. Recuérdese que la finalidad de dicha disposición es someter las decisiones adoptadas por la Comisión en el marco de los apartados 1 y 2 del artículo 6 a un procedimiento de Comité de Gestión. El apartado 1 prevé la celebración de contratos de investigación con gastos compartidos con los centros e institutos de investigación. El apartado 2 prevé la organización de seminarios, conferencias, visitas de estudios, intercambios de investigadores y reuniones de trabajo de expertos científicos, así como la recopilación, análisis y publicación, si fuera necesario, de los resultados de las investigaciones. No cabe duda alguna de que la celebración de los contratos a que se refiere el apartado 1 forma parte de la ejecución del presupuesto, tal como la hemos definido con anterioridad. En cuanto a las medidas a que se refiere el apartado 2, suponen en amplio grado decisiones o actos que también forman parte de la referida ejecución, aunque no se pueda afirmar que cualquier iniciativa adoptada en el marco de dicha disposición utilice directamente créditos. No obstante, no hay pie para efectuar aquí una distinción, pues las eventuales decisiones individuales que no utilicen créditos formarían parte de la mera gestión, por lo que no existiría interés alguno en asociar a su elaboración algún tipo de comité.

44. Ya hemos visto que la Comisión, en tanto que órgano ejecutivo presupuestario, ejerce una competencia propia, incompatible con un procedimiento de gestión que permita que, en determinadas condiciones, el Consejo reemplace a la Comisión. Resulta, pues, que el Consejo no podía disponer que la adopción de las decisiones de ejecución de los programas de investigación mencionadas en los citados apartados 1 y 2 se llevase a cabo siguiendo un procedimiento como el referido, pues en ese caso se infringía el artículo 205 del Tratado, desarrollado por el Reglamento financiero al que remite, y el tercer guión del artículo 155 del Tratado. Así pues, considero que procede estimar las pretensiones de la demanda.

45. Suprimido así su apartado 4, el artículo 6 presentaría un carácter en cierto modo declarativo, puesto que atribuiría a la Comisión una competencia de ejecución de los programas que ya le confiere directamente el artículo 205. Esta situación podrá parecer insólita, pero en realidad no perjudica a la Comisión, cuya demanda, por lo demás, se refiere exclusivamente al apartado 4. En mi opinión, no hay por qué considerar esta disposición como inseparable del resto del artículo. Por lo tanto, sugiero al Tribunal de Justicia que se ciña a la anulación del apartado en cuestión.

46. Habida cuenta del análisis precedente, no me ha parecido necesario examinar el argumento, desarrollado por la Comisión y el

19 — DO C 312 de 3.12.1985, p. 5.

Parlamento, relativo a la excesiva reducción de las facultades de control del Parlamento como consecuencia de una concepción restrictiva del concepto de ejecución del presupuesto. En lo esencial se ha afirmado que como, en el ámbito presupuestario, el Parlamento tan sólo puede controlar la acción de la Comisión, este control podría quedar desvirtuado siempre que, mediante un procedimiento de Comité de Gestión, el Consejo se reservase la facultad de substituir a la Comisión. En esos supuestos, la eventual decisión «substitutiva» del Consejo eludiría el control del Parlamento y esta institución se vería privada de la función que le atribuye el Tratado en materia de ejecución del presupuesto.

47. La referida argumentación me parece muy importante, por las cuestiones de principio que suscita. Sin embargo, en la medida en que tiende a resaltar, no una infracción directa y manifiesta de alguna disposición del Tratado, sino más bien una especie de desconocimiento del efecto útil de éste, considero que la comprobada ilegalidad con respecto a los artículos 205 y 155, tercer guión, al resaltar el alcance del concepto de compromiso presupuestario, exime de tener que interrogarse acerca de su procedencia.

48. Quisiera hacer ante este Tribunal de Justicia una última reflexión, que en cierto sentido se relaciona más con los valores manifestados por el Derecho institucional de las Comunidades que con las técnicas que utiliza. Desde este punto de vista, creo que existe una diferencia fundamental entre la tesis del Consejo y la de la Comisión. La tesis de la Comisión conduce a que se reconozca en beneficio de esta institución un ámbito de actividad protegido contra la intervención directa o indirecta del Consejo. La tesis del Consejo, por su parte, tiene como consecuencia el que la determinación de la amplitud del poder de decisión efectivo de la Comisión dependa íntegramente de la discrecionalidad y la voluntad del propio Consejo. En efecto, como la ejecución del presupuesto habría quedado vaciada de cualquier contenido verdaderamente decisorio, tan sólo cabría que la Comisión tuviese un poder de decisión sobre el fondo en cuanto a la utilización de los créditos autorizados, en aquellos casos en que el Consejo estimase oportuno atribuirle, en virtud del tercer guión del artículo 145, una competencia de ejecución sin vincularla a un procedimiento de un Comité Consultivo. Creo que, para determinar su convicción, este Tribunal de Justicia debe interrogarse sobre la posibilidad de dar por buena una interpretación del Tratado que abriría la puerta, en cierto modo, a una situación «potestativa», en la que, en el caso límite, una institución tendría el poder de vaciar de contenido la competencia de la otra en el ámbito de que se trate. Por nuestra parte, nos resulta difícil admitir que los autores del Tratado hayan podido, a la vez, querer semejante situación y prever que, en la referida materia, la Comisión disponga de un «poder de decisión propio».

49. En definitiva, solicitamos:

— La anulación del apartado 4 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3252/87, de 19 de octubre de 1987.

— La condena en costas del Consejo.