SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 23 de febrero de 2006 *

En el asunto C-122/04,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 5 de marzo de 2004,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. C.-F. Durand y el Sr. M. van Beek, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado por el Sr. K. Bradley y la Sra. M. Gómez-Leal, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

Consejo de la Unión Europea, representado por el Sr. I. Díez Parra y la Sra. M. Balta, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes demandadas,

* Lengua de procedimiento: francés.

apoyados por

Reino de España, representado por el Sr. M. Muñoz Pérez, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

República de Finlandia, representada por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y la Sra. N. Colneric (Ponente) y los Sres. J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič y E. Levits, Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de junio de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de septiembre de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 En su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que anule el artículo 17, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 2152/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad (Forest Focus) (DO L 324, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Forest Focus»), por cuanto somete la adopción de las medidas de ejecución del programa Forest Focus al procedimiento de reglamentación establecido en el artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184, p. 23; en lo sucesivo, «segunda Decisión sobre comitología»), y que mantenga los efectos del mencionado Reglamento hasta la modificación del mismo, que deberá producirse a la mayor brevedad posible tras la sentencia del Tribunal de Justicia.

2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2004 se admitió la intervención en el procedimiento del Reino de España y de la República de Finlandia, en apoyo de las pretensiones del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea.

Marco jurídico

El Tratado CE

3 A tenor de lo dispuesto en el artículo 202 CE, tercer guión:

«Para garantizar la consecución de los fines establecidos en el presente Tratado, el Consejo, de acuerdo con las disposiciones del mismo:

[...]

— atribuirá a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá asimismo reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo.»

La segunda Decisión sobre comitología

4 La segunda Decisión sobre comitología está basada en el artículo 202 CE, tercer guión.

5 Dicha Decisión sustituyó a la Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987, por la que se establecen las modalidades del ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 197, p. 33).

6 El artículo 2 de la segunda Decisión sobre comitología está redactado así:

«La elección de los procedimientos para la adopción de medidas de ejecución se inspirará en los criterios siguientes:

a) las medidas de gestión, tales como las relativas a la aplicación de la política agrícola común y la política pesquera común o a la ejecución de programas con implicaciones presupuestarias importantes, deberían aprobarse con arreglo al procedimiento de gestión;

b) las medidas de alcance general por las que se desarrollen los elementos esenciales de un acto de base, incluidas las relativas a la protección de la salud de las personas, los animales o las plantas, deberían aprobarse con arreglo al procedimiento de reglamentación.

Cuando un acto de base establezca que determinados elementos no esenciales de ese acto pueden adaptarse o actualizarse mediante procedimientos de ejecución, estas medidas deberían aprobarse con arreglo al procedimiento de reglamentación;

c) sin perjuicio de lo dispuesto en las letras a) y b), se aplicará el procedimiento consultivo en todos los casos en que se considere el más adecuado.»

7 En los artículos 3 a 6 de dicha Decisión se definen cuatro procedimientos, denominados respectivamente «procedimiento consultivo» (artículo 3), «procedimiento de gestión» (artículo 4), «procedimiento de reglamentación» (artículo 5) y «procedimiento de salvaguardia» (artículo 6).

8 Con arreglo a los artículos 4, apartado 1, y 5, apartado 1, de esta Decisión, la Comisión estará asistida, respectivamente, por un Comité de gestión y por un Comité de reglamentación, ambos compuestos por los representantes de los Estados miembros y presididos por el representante de la Comisión.

9 El artículo 4, apartados 3 y 4, de la segunda Decisión sobre comitología establece lo siguiente:

«3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, la Comisión adoptará medidas que serán inmediatamente aplicables. No obstante, si tales medidas no son conformes al dictamen emitido por el Comité, la Comisión las comunicará inmediatamente al Consejo. En este caso, la Comisión podrá aplazar la aplicación de las medidas que haya acordado durante el plazo que se fije en cada acto de base, que en ningún caso será superior a tres meses a partir de la fecha de dicha comunicación.

4. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá tomar una Decisión diferente dentro del plazo previsto en el apartado 3.»

10 El artículo 5, apartados 3 a 6, de dicha Decisión está redactado así:

«3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, la Comisión adoptará las medidas previstas siempre que sean conformes al dictamen del Comité.

4. Si las medidas previstas no son conformes al dictamen del Comité o en caso de ausencia de dictamen, la Comisión presentará sin demora al Consejo una propuesta relativa a las medidas que vayan a adoptarse e informará al Parlamento Europeo.

5. Si el Parlamento Europeo considera que una propuesta presentada por la Comisión en virtud de un acto de base adoptado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado va más allá de las competencias de ejecución previstas en dicho acto de base, informará de su posición al Consejo.

6. El Consejo, en su caso a la luz de dicha posición, podrá pronunciarse sobre la propuesta de la Comisión, por mayoría cualificada y dentro del plazo que se fijará en cada acto de base, que en ningún caso será superior a tres meses a partir de la fecha en que la propuesta se haya presentado al Consejo.

Si dentro de ese plazo el Consejo, por mayoría cualificada, manifiesta que se opone a la propuesta, la Comisión la examinará nuevamente. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta modificada, volver a presentar su propuesta o presentar una propuesta legislativa basada en el Tratado.

Si transcurrido el plazo el Consejo no adopta el acto de ejecución propuesto ni manifiesta su oposición a la propuesta de medidas de ejecución, la Comisión adoptará el acto de ejecución propuesto.»

11 El artículo 7 de la segunda Decisión sobre comitología se refiere a los comités.

12 El artículo 8 de dicha Decisión contempla el supuesto de que el Parlamento Europeo manifieste que un proyecto de medidas de ejecución va más allá de las competencias de ejecución contempladas en el acto de base.

El Reglamento Forest Focus

13 El artículo 175 CE constituye la base jurídica principal del Reglamento Forest Focus.

14 Según su artículo 1, dicho Reglamento «establece un sistema comunitario para un seguimiento amplio, armonizado, global y a largo plazo del estado de los bosques (en lo sucesivo denominado "el sistema"), a fin de:

a) continuar y desarrollar ulteriormente:

— el seguimiento de la contaminación atmosférica y los efectos de ésta y de otros agentes y factores que tengan un impacto en los bosques, como los factores bióticos y abióticos y los factores de origen antropogénico,

— el seguimiento de los incendios forestales, así como sus causas y efectos,

— la prevención de los incendios forestales;

b) evaluar las necesidades en materia de seguimiento de los suelos, de la retención del carbono, de los efectos del cambio climático, de la biodiversidad y de las funciones protectoras de los bosques, y desarrollar dicho seguimiento;

c) evaluar de manera permanente la utilidad de las actividades de seguimiento para la valoración del estado de los bosques y el desarrollo ulterior de la actividad de seguimiento.

[...]»

15 El artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«El sistema contemplará acciones concebidas con el fin de:

a) promover métodos armonizados para la recogida, tratamiento y evaluación de datos;

b) mejorar la evaluación de datos y fomentar la evaluación integrada de datos a escala comunitaria;

c) mejorar la calidad de los datos e información recogidos en el marco del sistema;

d) impulsar el desarrollo de las actividades de seguimiento del sistema;

e) aumentar el conocimiento de los bosques y, en especial, de las repercusiones de las presiones naturales y antropogénicas;

f) estudiar la dinámica de los incendios forestales, así como sus causas y efectos en los bosques;

g) confeccionar indicadores y métodos de determinación del riesgo en relación con las múltiples presiones a las que están sometidos los bosques en el tiempo y en el espacio.»

16 Los artículos 4 a 7 y 8 a 11 del Reglamento Forest Focus componen las secciones 2 y 3 de dicho Reglamento, que llevan por título «Seguimiento e instrumentos para la mejora y el desarrollo del sistema» y «Programas nacionales, coordinación y cooperación», respectivamente.

17 El artículo 12 del Reglamento Forest Focus dispone que el sistema tendrá una vigencia de cuatro años, iniciándose el 1 de enero de 2003 y concluyendo el 31 de diciembre de 2006.

18 Con arreglo al artículo 13 de dicho Reglamento, la dotación financiera para la ejecución del sistema para el período 2003-2006 será de 61 millones de euros, de los que 9 millones de euros se podrán destinar a medidas para la prevención de incendios.

19 El decimoctavo considerando del Reglamento está redactado así:

«El presente Reglamento establece, para toda la duración del programa, una dotación financiera que, con arreglo al punto 33 del Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, constituirá la referencia privilegiada para la autoridad presupuestaria en el marco del procedimiento presupuestario anual.»

20 El vigésimo cuarto considerando del Reglamento Forest Focus indica:

«Procede aprobar las medidas de alcance general necesarias para la ejecución del presente Reglamento con arreglo a la [segunda Decisión sobre comitología].»

21 El artículo 17, apartado 2, de dicho Reglamento dispone:

«En los casos en que se haga referencia al presente apartado, serán de aplicación los artículos 5 y 7 de la [segunda Decisión sobre comitología], observando lo dispuesto en su artículo 8.

[...]»

22 Las disposiciones del Reglamento Forest Focus comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho apartado son las siguientes:

«Artículo 4

1. Sobre la base de los logros alcanzados por el Reglamento (CEE) nº 3528/86 [del Consejo, de 17 de noviembre de 1986, relativo a la protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica (DO L 326, p. 2)], el sistema:

a) mantendrá y seguirá desarrollando la red sistemática de puestos de observación destinada a realizar inventarios periódicos y reunir así información representativa sobre el estado de los bosques;

b) mantendrá y seguirá desarrollando la red de parcelas de observación en las que los bosques se sometan a un seguimiento intensivo y permanente.

Las disposiciones de aplicación del apartado 1 se adoptarán por el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 17.

Artículo 5

1. Sobre la base de los logros alcanzados por el Reglamento (CEE) nº 2158/92 [del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios (DO L 217, p. 3)], el sistema mantendrá y seguirá desarrollando el sistema de información para la recogida de datos comparables sobre los incendios forestales a escala comunitaria.

2. En el marco del sistema, los Estados miembros podrán realizar estudios para identificar las causas y la dinámica de los incendios forestales, así como sus repercusiones en los bosques. Dichos estudios complementarán las actividades y medidas relacionadas con los incendios forestales emprendidas en virtud de la Decisión 1999/847/CE [del Consejo, de 9 de diciembre de 1999, por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil (DO L 327, p. 53)], el Reglamento (CE) nº 1257/1999 [del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO L 160, p. 8)] y el Reglamento (CEE) nº 1615/89 [del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Comunicación Forestal (EFICS) (DO L 165, p. 12)].

Además, hasta el 31 de diciembre de 2005 se financiarán por separado, conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 13, las campañas de concienciación y la formación especial de los agentes que participen en las intervenciones de prevención de incendios, salvo en caso de que dichas medidas se incluyan en los programas de desarrollo rural.

[...]

Las disposiciones de aplicación de los apartados 1 y 2 se adoptarán por el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 17.

Artículo 6

1. Para la realización de los objetivos establecidos en la letra b) del apartado 1 del artículo 1, el sistema se desarrollará por medio de estudios, experimentos, proyectos de demostración, pruebas piloto y establecimiento de nuevas actividades de seguimiento. La Comisión desarrollará el sistema en cooperación con los Estados miembros, con el objeto, en particular, de:

a) profundizar el conocimiento del estado de los bosques y otras tierras arboladas y de la relación entre dicho estado y los factores de presión naturales y antropogénicos;

b) evaluar el impacto del cambio climático en los bosques y otras tierras arboladas, incluido el impacto en su diversidad biológica, y su relación con la retención del carbono y los suelos;

c) determinar, teniendo en cuenta los indicadores pertinentes existentes, los principales elementos estructurales y funcionales de los ecosistemas que sirvan de indicadores para evaluar la situación y las tendencias de la biodiversidad en los bosques y la función protectora de estos últimos.

2. Paralelamente a las medidas establecidas en el apartado 1, los Estados miembros podrán, a petición de la Comisión o por propia iniciativa, realizar estudios, experimentos, proyectos de demostración o un seguimiento en fase de prueba.

3. Las medidas establecidas en los apartados 1 y 2 ayudarán a definir las opciones para el establecimiento de nuevas actividades de seguimiento en el marco del sistema que contribuyan sustancialmente a las necesidades de información y de seguimiento en los ámbitos enumerados en la letra b) del apartado 1 del artículo 1. La ejecución de estas actividades se considerará parte de la revisión a que se refiere el artículo 18. En el desarrollo del sistema, la Comisión tendrá en cuenta las necesidades y limitaciones tanto científicas como financieras.

4. Las disposiciones de aplicación de los apartados 1, 2 y 3, incluidas las decisiones sobre la ejecución de nuevas actividades de seguimiento, se adoptarán por el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 17.

Artículo 7

1. Para la realización de los objetivos establecidos en la letra c) del apartado 1 del artículo 1, la Comisión, además de las medidas contempladas en el artículo 6, llevará a cabo, en estrecha cooperación con los Estados miembros, estudios, experimentos y proyectos de demostración dirigidos a:

a) impulsar métodos armonizados de recogida, tratamiento y evaluación de datos a escala comunitaria;

b) mejorar la evaluación de datos a escala comunitaria;

c) mejorar la calidad de los datos e información recogidos en el marco del sistema.

[...]

3. Las disposiciones de aplicación del apartado 1 se adoptarán por el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 17.

Artículo 8

1. Las medidas previstas en los artículos 4 y 5, los apartados 2 y 3 del artículo 6 y el apartado 2 del artículo 7 se aplicarán en el marco de programas nacionales elaborados por los Estados miembros para períodos de dos años.

2. Los programas nacionales se presentarán a la Comisión dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente Reglamento y los subsiguientes antes del 1 de noviembre del año anterior a aquel en el que se inicie cada período de tres años.

3. Los Estados miembros adaptarán sus programas nacionales con la aprobación de la Comisión, con el fin, en particular, de permitir la ampliación de las actividades de seguimiento que se desarrollen en virtud del artículo 6, cuando éstas se establezcan.

4. Los programas nacionales presentados a la Comisión irán acompañados de una evaluación previa. Además, los Estados miembros deberán realizar una evaluación intermedia al final del tercer año del período mencionado en el artículo 12 y una evaluación posterior al término de dicho período.

5. A la vista de los programas nacionales presentados o de las adaptaciones autorizadas en ellos, la Comisión decidirá el nivel de la contribución financiera a los costes subvencionables.

6. Las disposiciones de aplicación de los apartados 1 a 5 se adoptarán por el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 17, teniendo en cuenta los mecanismos de seguimiento nacionales, europeos e internacionales a fin de evitar cualquier carga administrativa suplementaria.

Artículo 9

[...]

3. La Comisión creará un grupo científico consultivo que asistirá al Comité forestal permanente en la preparación de sus trabajos, en particular para el desarrollo del sistema mencionado en el artículo 6.

[...]

6. Las disposiciones de aplicación del apartado 3 se adoptarán por el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 17.

Artículo 10

1. Con el fin de armonizar las medidas previstas en los artículos 4 y 5 y en el apartado 3 del artículo 6 y de garantizar la comparabilidad de los datos, se elaborarán manuales que precisen los parámetros obligatorios y optativos y que establezcan los métodos de seguimiento y los formatos que han de utilizarse para la transmisión de los datos. Los manuales deberán basarse en los sistemas existentes, siempre que estén disponibles y sean adecuados.

2. Las disposiciones de aplicación del apartado 1 se adoptarán por el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 17.

[...]

Artículo 14

1. Los Estados miembros designarán a los organismos que, por su capacidad financiera y operativa, vayan a encargarse de la gestión de las actividades incluidas en los programas nacionales que se aprueben. Dichos organismos podrán formar parte de las administraciones nacionales o de otras entidades, a reserva de la autorización de la Comisión para las entidades que sean privadas con una misión de servicio público, que cuenten con las garantías financieras adecuadas y cumplan las condiciones establecidas en las disposiciones de aplicación del presente apartado.

2. Sin perjuicio de las actuales autoridades competentes, los Estados miembros designarán a las autoridades y agencias encargadas de aplicar las medidas que se adopten de acuerdo con el presente Reglamento.

3. Los Estados miembros serán responsables de que la contribución comunitaria se gestione de forma correcta y eficaz. A tal fin, adoptarán las disposiciones necesarias para:

a) garantizar que las actividades financiadas por la Comunidad se lleven a cabo efectiva y adecuadamente, velando al mismo tiempo por la visibilidad de la contribución comunitaria;

b) evitar cualquier irregularidad;

c) recuperar los pagos efectuados indebidamente como resultado de cualquier irregularidad o negligencia;

d) garantizar que los organismos mencionados en el apartado 1 dispongan de sistemas internos de gestión y control adecuados;

e) garantizar que avalarán a los organismos mencionados en el apartado 1 que no sean entidades públicas.

4. Los Estados miembros facilitarán a la Comisión toda la información que sea necesaria y adoptarán todas las medidas que puedan facilitar los controles, incluidas las inspecciones realizadas sobre el terreno por la Comisión o el Tribunal de Cuentas, que aquélla considere oportunos para la gestión de la contribución comunitaria. Los Estados miembros informarán a la Comisión de cualesquiera medidas que adopten a tal efecto.

5. Las disposiciones de aplicación de los apartados 1 a 4 se adoptarán por el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 17.

Artículo 15

1. Los Estados miembros presentarán anualmente a la Comisión, a través de las autoridades y agencias designadas, los datos recogidos en el marco del sistema, y los acompañarán de un informe.

Dichos datos serán georreferenciales y se transmitirán a la Comisión por los medios de la tecnología informática o electrónica. La Comisión establecerá, en estrecha cooperación con los Estados miembros, el formato y los demás particulares que sean necesarios para tal transmisión.

[...]

4. Las disposiciones de aplicación del apartado 1 se adoptarán por el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 17.

Artículo 16

[...]

3. Cada Estado miembro elaborará un informe sobre la situación nacional en lo que respecta a los ámbitos cubiertos por las actividades de seguimiento mencionadas en el apartado 3 del artículo 6, cuando éstas se establezcan.

Las orientaciones para la elaboración de dichos informes y la periodicidad de los mismos se establecerán por el procedimiento a que se refiere el apartado 2 del artículo 17.»

23 Al adoptarse el Reglamento Forest Focus, la Comisión formuló una declaración en la que afirmaba, en particular, lo siguiente:

«La Comisión cree que, como las medidas de la propuesta están relacionadas con la ejecución de programas con importantes consecuencias presupuestarias, deben adoptarse mediante el procedimiento de gestión.»

Sobre el recurso

24 En apoyo de su recurso, la Comisión invoca un motivo único, en el que sostiene que el Parlamento y el Consejo no han respetado la obligación de motivación.

Argumentación de la Comisión

25 La Comisión considera que no se han respetado los criterios establecidos en el artículo 2 de la segunda Decisión sobre comitología.

26 Según la Comisión, las medidas de ejecución que procede adoptar en virtud del Reglamento Forest Focus son medidas de gestión relativas a un programa de actuación. Ahora bien, el único procedimiento aplicable para la ejecución de programas comunitarios es el procedimiento de gestión o, en su caso, el procedimiento consultivo.

27 A su juicio, al tratarse de la aplicación de un programa, a las medidas de ejecución se les aplica el artículo 2, letra a), de la segunda Decisión sobre comitología, aunque dichas medidas estén redactadas en términos generales y estrechamente relacionadas con la gestión y la aplicación del referido programa.

28 La Comisión considera que las medidas que deben ser adoptadas por el Comité de reglamentación con arreglo al artículo 2, letra b), de dicha Decisión no pretenden únicamente proteger la salud de las plantas en cuanto tales, sino sobre todo

garantizar la salud de los consumidores, tanto si las plantas son consumidas directamente como indirectamente, a través de los animales. Las medidas de ejecución de una norma del Parlamento cuyo objetivo primordial es la defensa del medio ambiente y no de la agricultura, como ocurre en el presente asunto, no pueden considerarse medidas de protección de la salud de las plantas. En su opinión, ello resulta especialmente cierto si se tiene en cuenta que las medidas de ejecución del Reglamento Forest Focus que deben adoptarse no conciernen en absoluto a los propios bosques, sino al modo de gestionar la ejecución de actividades susceptibles de recibir financiación del presupuesto comunitario.

29 La Comisión añade que las medidas previstas en el Reglamento Forest Focus son de idéntica naturaleza que las previstas por el Reglamento (CE) nº 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) (DO L 192, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento LIFE»), que fue objeto de la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 2003, Comisión/Parlamento y Consejo (C-378/00, Rec. p. I-937), denominada «LIFE».

30 Remitiéndose a los apartados 53 y 54 de la sentencia LIFE, antes citada, la Comisión alega que el objetivo de obtener mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité se pondría en peligro si, al adoptar un acto de base que atribuya a la Comisión competencias de ejecución, el legislador comunitario pudiera apartarse de los criterios definidos por la segunda Decisión sobre comitología sin tener que exponer los motivos que le hubieran empujado a ello.

31 La Comisión estima que, al añadir los términos «de alcance general», el vigésimo cuarto considerando del Reglamento Forest Focus no aporta novedad alguna en términos de motivación con respecto al considerando estándar utilizado en todas las disposiciones en las que se prevé recurrir a la comitología. A su juicio, pues, el Consejo y el Parlamento han incumplido la obligación de motivación derivada de su decisión de utilizar un procedimiento diferente del que corresponde con arreglo a los criterios formulados en el artículo 2 de la segunda Decisión sobre comitología.

Apreciación del Tribunal de Justicia

32 Se deduce de los apartados 49 y 56 de la sentencia LIFE, antes citada, que, aunque los criterios formulados en el artículo 2 de la segunda Decisión sobre comitología no tienen carácter vinculante, cuando el legislador comunitario se aparta de dichos criterios al elegir un procedimiento de comité debe motivar su elección.

33 Procede por tanto comenzar por analizar si, en el presente asunto, la elección del legislador comunitario se ajusta a los criterios formulados en el artículo 2, letra b), de la referida Decisión.

34 Según el párrafo primero de dicha disposición, debería optarse por el procedimiento de reglamentación cuando se trate de medidas de alcance general por las que se desarrollen los elementos esenciales de un acto de base.

35 Es preciso oponer dicho concepto al de «medidas de gestión» en el sentido del artículo 2, letra a), de la segunda Decisión sobre comitología. Las medidas de gestión comprenden, principalmente, las medidas de ejecución de programas con implicaciones presupuestarias importantes.

36 A este respecto procede recordar que la segunda Decisión sobre comitología tiene como base jurídica el artículo 202 CE, tercer guión.

37 El concepto de ejecución en el sentido de dicho artículo comprende, a la vez, la elaboración de las normas de aplicación y la aplicación de las normas a casos particulares mediante actos de alcance individual (véase la sentencia de 24 de octubre de 1989, Comisión/Consejo, 16/88, Rec. p. 3457, apartado 11).

38 Aunque a las medidas de alcance individual únicamente puede aplicárseles el artículo 2, letra a), de la segunda Decisión sobre comitología, las medidas de alcance general pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación de una u otra de las dos partes de dicho artículo.

39 Así, en el apartado 61 de la sentencia LIFE, antes citada, el Tribunal de Justicia se sumó a la conclusión del Abogado General, según la cual las directrices que establecían los requisitos necesarios para que los proyectos pudieran recibir financiación del programa en cuestión estaban estrechamente relacionadas con la gestión de dicho programa y no constituían «medidas de alcance general por las que se desarrollen los elementos esenciales de un acto de base», en el sentido del artículo 2, letra b), de la segunda Decisión sobre comitología. El Tribunal de Justicia las calificó de medidas de gestión relativas a la ejecución de un programa, en el sentido del artículo 2, letra a), de esta Decisión.

40 A fin de delimitar los ámbitos de aplicación de las dos primeras partes de dicho artículo, procede recordar las características de los dos procedimientos mencionados en ellas. Comparado con el procedimiento de gestión, el procedimiento de reglamentación atribuye un papel más importante al Consejo. Además, a diferencia del primer procedimiento, el segundo contempla la intervención del Parlamento en ciertos supuestos.

41 Habida cuenta de estas diferencias, procede calificar de «medidas de gestión relativas a la ejecución de programas», en el sentido del artículo 2, letra a), de la segunda Decisión sobre comitología, por una parte, las medidas de alcance individual adoptadas con este objetivo (véase en este sentido la sentencia Comisión/ Consejo, antes citada, apartados 15 y 18) y, por otra parte, las medidas de alcance general estrechamente relacionadas con ellas y que se integren en un marco suficientemente desarrollado por el propio acto de base.

42 En lo que respecta al sistema establecido por el Reglamento Forest Focus, se trata ciertamente de un programa comunitario, tal como indica en particular el decimoctavo considerando de dicho Reglamento.

43 Sin embargo, el Consejo ha podido estimar legítimamente que existen elementos esenciales del sistema Forest Focus que aún no han sido desarrollados por el Reglamento Forest Focus lo suficiente como para ser objeto de unas medidas de alcance general adoptadas con arreglo al procedimiento de las medidas de gestión relativas a la ejecución de programas:

— el seguimiento y los instrumentos para la mejora y el desarrollo del sistema, contemplados en los artículos 4, apartado 2, 5, apartado 5, 6, apartado 4, y 7, apartado 3, del Reglamento Forest Focus;

— las reglas relativas a los programas nacionales, cuyas disposiciones de aplicación deben adoptarse teniendo en cuenta los mecanismos de seguimiento nacionales, europeos e internacionales, a fin de evitar cualquier carga administrativa suplementaria, según establece el artículo 8, apartado 6, de dicho Reglamento;

— el grupo científico consultivo previsto en el artículo 9, apartado 6, del mismo Reglamento;

— los manuales que deben establecer los métodos de seguimiento, mencionados en el artículo 10, apartado 2, del citado Reglamento;

— los requisitos para la aprobación de las entidades privadas que los Estados miembros designen como órganos competentes para la gestión de las actividades incluidas en los programas nacionales que se aprueben, requisitos que deben fijar las disposiciones detalladas que el artículo 14, apartado 5, del Reglamento Forest Focus obliga a adoptar;

— el control general del sistema y en particular la gestión de la contribución comunitaria por parte de los Estados miembros, mencionados en este mismo artículo, y

— las obligaciones de información que los artículos 15, apartado 1, y 16, apartado 3, de dicho Reglamento imponen a los Estados miembros, destinadas principalmente a fomentar la evaluación integrada de datos a escala comunitaria y a permitir controlar la eficacia del sistema y cuyo contenido deben precisar, respectivamente, las disposiciones de aplicación previstas en el artículo 15, apartado 4, del Reglamento y las orientaciones previstas en el artículo 16, apartado 3, del mismo.

44 En contra de lo que sostiene la Comisión, la sentencia LIFE, antes citada, no permite concluir que todas las medidas discutidas en el presente asunto son medidas de gestión relativas a la ejecución de programas. En efecto, si bien en el Reglamento LIFE el legislador comunitario definió con gran precisión los principios en virtud de los cuales la Comisión podría aprobar, a propuesta de los Estados miembros, los proyectos merecedores de una ayuda, al adoptar el Reglamento Forest Focus se limitó a crear un marco de actuación amplio y general. Como se deduce del apartado anterior, se trata más bien de desarrollar un sistema específico que de llevar a ejecución aspectos que ya han sido claramente delimitados.

45 Del conjunto de consideraciones expuestas se desprende que, en el presente asunto, el legislador comunitario no se ha apartado de los criterios formulados en el artículo 2 de la segunda Decisión sobre comitología. Por lo tanto, no estaba obligado a motivar la elección del procedimiento de comité realizada en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento Forest Focus.

46 Por consiguiente, procede desestimar el recurso de la Comisión.

Costas

47 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Parlamento y el Consejo que se condene en costas a la Comisión y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. Conforme al apartado 4 del citado artículo, el Reino de España y la República de Finlandia soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

3) El Reino de España y la República de Finlandia soportarán sus propias costas.

Firmas