CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. L.A. GEELHOED
presentadas el 15 de septiembre de 2005 [1]

I. Introducción

1. La Comisión solicita, en virtud del artículo 230 CE, párrafo segundo, la anulación del 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), [2] (en lo sucesivo, «Reglamento Forest Focus»). La Comisión impugna la disposición litigiosa por cuanto somete la adopción de nuevas medidas de ejecución del programa Forest Focus al procedimiento de reglamentación previsto 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 (en lo sucesivo, «segunda Decisión sobre comitología»). [3]

2. En esencia, la Comisión alega que para dichas medidas debió elegirse el procedimiento de gestión establecido en el artículo 4 de la segunda Decisión sobre comitología. Al no proceder así el Consejo y el Parlamento, estas dos instituciones debieron al menos motivar claramente su elección. La Comisión se remite a su tesis defendida en la sentencia LIFE. [4]

II. Marco jurídico

A. *El Tratado*

3. El artículo 202 CE establece las funciones del Consejo y dispone:

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

[...]

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 324, p. 1.

3 — DO L 184, p. 23.

4 — Sentencia de 21 de enero de 2003, Comisión/Parlamento y Consejo, (C-378/00, Rec. p. I-937).

— 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.»

B. *La segunda Decisión sobre comitología*

4. La segunda Decisión sobre comitología se adoptó sobre la base del artículo 202 CE, tercer guión, y sustituye 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 (en lo sucesivo, «Primera Decisión sobre comitología»). [5]

5. Con arreglo a los considerandos quinto, noveno, décimo y undécimo de la exposición de motivos de la Segunda Decisión sobre comitología, el primer objetivo de la presente Decisión, con vistas a obtener mayor coherencia y previsibilidad en la elección del tipo de comité, es proporcionar criterios para la elección de los procedimientos de comité, sin que esos criterios sean vinculantes. En segundo lugar, esta Decisión está dirigida a simplificar las condiciones para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, así como a mejorar la participación del Parlamento Europeo en los casos en que el acto de base por el que se atribuyan competencias de ejecución a la Comisión se haya adoptado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado. En tercer lugar, mediante esta Decisión se pretende mejorar la información del Parlamento Europeo y, en cuarto lugar, mejorar la información del público respecto de los procedimientos de comité.

6. El artículo 2 de la segunda Decisión sobre comitología tiene el siguiente tenor:

«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;

5 — DO L 197, p. 33.

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 la segunda Decisión sobre comitología se definen cuatro procedimientos, respectivamente denominados «procedimiento consultivo» (artículo 3), «procedimiento de gestión» (artículo 4), «procedimiento de reglamentación» (artículo 5) y «procedimiento de salvaguardia» (artículo 6). En el presente asunto resultan pertinentes en particular los procedimientos de los artículos 4 y 5:

«*Artículo 4*

Procedimiento de gestión

1. La Comisión estará asistida por un Comité de gestión compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.

2. El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de medidas. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá fijar en función de la urgencia. El dictamen se emitirá según la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado para las decisiones que el Consejo deba adoptar a propuesta de la Comisión. Los votos de los representantes de los Estados miembros en el seno del Comité se ponderarán de la forma establecida en el mencionado artículo. El presidente no tomará parte en la votación.

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.

.Artículo 5

Procedimiento de reglamentación

1. La Comisión estará asistida por un Comité de reglamentación compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.

2. El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de medidas. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá fijar en función de la urgencia. El dictamen se emitirá según la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado para las decisiones que el Consejo debe adoptar a propuesta de la Comisión. Los votos de los representantes de los Estados miembros en el seno del Comité se ponderarán de la forma establecida en el mencionado artículo. El presidente no tomará parte en la votación.

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 cualifi-

cada 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.»

C. *Reglamento Forest Focus*

8. El Reglamento Forest Focus fue adoptado sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1.

9. Con arreglo al artículo 1 del Reglamento Forest Focus, «se 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.

El sistema facilitará información y datos fiables y comparables sobre el estado de los bosques y las influencias dañinas sobre éstos a nivel comunitario. Asimismo, ayudará a evaluar las medidas en curso para fomentar la conservación y la protección de los bosques en favor del desarrollo sostenible, haciendo especial hincapié en las medidas adoptadas para reducir los efectos negativos para los bosques. El sistema tendrá en cuenta los mecanismos de seguimiento nacionales, europeos y mundiales, existentes o previstos, y en su caso se articulará sobre ellos, y se ajustará a los acuerdos internacionales pertinentes.»

10. El artículo 2, apartado 1, del Reglamento dispone:

«1. 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.»

11. El vigésimo cuarto considerando de la exposición de motivos tiene el siguiente tenor:

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

12. El artículo 17, apartado 2, cuya anulación solicita la Comisión, 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.

El plazo contemplado en el apartado 6 del artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE queda fijado en dos meses.»

13. Las disposiciones del Reglamento Forest Focus a las que remite el artículo 17, apartado 2, comprenden las siguientes actuaciones:

— proseguir y continuar desarrollando las actividades de seguimiento ya establecidas en 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, [6] y en 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 [7] (artículos 4 y 5);

— la realización de estudios, experimentos, proyectos de demostración y pruebas piloto al objeto de seguir desarrollando el sistema en colaboración con los Estados miembros (artículos 6 y 7);

— establecimiento de nuevas medidas para los programas nacionales que deba aprobar la Comisión en cuyo marco deban ejecutarse las medidas y fijarse el nivel de la contribución financiera a los costes subvencionables de los programas (artículo 8);

— la creación por la Comisión de un grupo científico consultivo que asistirá al Comité forestal permanente en la pre-

6 — DO L 326, p. 2, modificado por última vez por el Reglamento (CE) nº 804/2002 (DO L 132, p. 1).

7 — DO L 217, p. 3, modificado por última vez por el Reglamento (CE) nº 805/2002 (DO L 132, p. 3).

paración de sus trabajos, en particular para el desarrollo del sistema mencionado en el artículo 6 (artículo 9);

— la mejora de los manuales existentes que precisen los parámetros obligatorios y facultativos y que establezcan los métodos de seguimiento y los formatos que han de utilizarse para la transmisión de los datos, al objeto de garantizar la comparabilidad de los mismos (artículos 10 y 15);

— la autorización por la Comisión de los organismos designados por los Estados miembros que estén facultados para encargarse de la gestión de las actividades incluidas en los programas nacionales, y el control de la gestión de la financiación comunitaria (artículo 14);

— el establecimiento de orientaciones para la elaboración de informes y de la periodicidad de los informes que cada Estado miembro deba elaborar sobre la situación nacional (artículo 16);

14. Según el artículo 12, el sistema tendrá una vigencia de cuatro años, iniciándose el 1 de enero de 2003 y concluyendo el 31 de diciembre de 2006.

15. El artículo 13 establece la dotación financiera para la ejecución del sistema para el período 2003-2006, a saber, 61 millones de euros, de los cuales 9 millones de euros se podrán destinar a medidas para la prevención de incendios. Las disposiciones relativas a aspectos financieros no prevén un procedimiento específico para la adopción de medidas de aplicación.

16. Con ocasión de la adopción del Reglamento Forest Focus, la Comisión formuló, en la reunión del Consejo de 6 de noviembre de 2003, la siguiente declaración: [8]

«La Comisión toma nota del acuerdo alcanzado en segunda lectura por el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la propuesta de Reglamento sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad (Forest Focus).

Sin embargo, la Comisión debe recordar los términos de la declaración que realizó con ocasión de la adopción de la posición común:

La Comisión toma nota de que el Reglamento del Parlamento Europeo y del Con-

8 — Documento nº 14402/03 ADD L.

sejo prevé un procedimiento de reglamentación relativo a las medidas de ejecución mencionadas en la propuesta, en contraposición al procedimiento de gestión propuesto por la Comisión.

Teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 2003 en relación con el Reglamento (CE) nº 1655/2000 relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE), la Comisión insiste en la importancia de aplicar los criterios del artículo 2 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.

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. Las medidas son específicas al programa y, por consiguiente, no tienen un alcance general ni se han planeado para aplicar, adaptar o poner al día las disposiciones del instrumento. Por estas razones, la Comisión no considera adecuado el procedimiento de reglamentación.

De conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia antes citada, deberá explicarse claramente cualquier elección de procedimiento que no cumpla los criterios de orientación del artículo 2 de la Decisión del Consejo por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión.

La Comisión cree que, en este caso, el texto del considerando que especifica el uso del procedimiento de comitología no justifica suficientemente el apartamiento de los criterios establecidos en la Decisión del Consejo.

Por consiguiente, la Comisión se reserva el derecho a recurrir a todos los instrumentos jurídicos a su disposición.»

III. Procedimiento

17. El recurso fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 5 de marzo de 2004.

18. La Comisión 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), por cuanto somete la adopción de las medidas de aplicación del programa Forest Focus al procedimiento de reglamentación, previsto en el artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999.

— Mantenga los efectos del mencionado Reglamento hasta que se modifique, en el más breve plazo tras la sentencia del Tribunal de Justicia.

— Condene en costas a las partes demandadas.

19. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que declare el recurso infundado y condene en costas a la Comisión.

20. El Parlamento solicita la desestimación del recurso y la condena en costas de la Comisión.

21. Mediante auto de 15 de julio de 2004, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención en el litigio del Reino de España y de la República de Finlandia en apoyo de las pretensiones del Parlamento y del Consejo. Se celebró una vista el 30 de junio de 2005.

IV. Apreciación

A. *Observación preliminar*

22. De lo expuesto en mis observaciones introductorias se desprende que la apreciación del recurso de la Comisión debe efectuarse sobre la base de la respuesta a dos o tres cuestiones.

23. En primer lugar, deberá responderse a la cuestión de la delimitación del ámbito de aplicación del procedimiento de gestión y del procedimiento de reglamentación. A continuación, habrá de abordarse si las medidas de ejecución del sistema Forest Focus establecido en el Reglamento nº 2152/2003 revisten un carácter de gestión o de reglamentación. De ser este último el caso, el Parlamento y el Consejo eligieron entonces el procedimiento adecuado y el recurso de la Comisión decaería ya por esta razón. Sin embargo, si resulta que las medidas de ejecución del sistema tienen un carácter de gestión, a la vista de su naturaleza y alcance, habrá de responderse todavía a la cuestión de si el Parlamento y el Consejo han motivado adecuadamente su elección del procedimiento de reglamentación a pesar del carácter de gestión del sistema.

B. *Procedimiento de gestión o procedimiento de reglamentación: los criterios de elección*

24. Llama la atención el hecho de que las partes no hayan abordado con carácter general, ni en sus escritos ni en sus observaciones orales en la vista, la delimitación del alcance del procedimiento de gestión y del procedimiento de reglamentación, dado que la respuesta a esta cuestión reviste una importancia esencial para la respuesta a las cuestiones siguientes. En cierto sentido, las partes definen sus respectivas posturas en función de su criterio sobre la elección que, en su opinión, resulta indiciaria de la naturaleza de las medidas de aplicación litigiosas.

25. Ciertamente, el tenor del artículo 2 de la segunda Decisión sobre comitología proporciona valiosos puntos de apoyo para la necesaria delimitación, si bien no contiene definiciones concretas.

26. Dado que en el artículo 2, letra a), de la segunda Decisión sobre comitología se hace mención a las «medidas de gestión», tales como las relativas a la aplicación de la política agrícola común o a la ejecución de programas con implicaciones presupuestarias importantes, de su tenor puede deducirse que dichas medidas se ajustan sobre todo a sistemas o programas de gestión cuya ejecución reviste un carácter progresivo con vistas a uno o varios objetivos materiales, para cuya realización se prevén en la mayoría de los casos medios financieros en los presupuestos comunitarios. Las medidas de ejecución pueden tener un alcance general, pero están supeditadas al sistema o programa para cuya realización se adoptan. Expiran con la finalización del sistema o del programa. Respecto a este tipo de medidas, cabe pensar en normas dirigidas a Estados miembros y particulares que deseen participar en tal sistema o programa o en criterios de reparto de los recursos asignados a un programa.

27. Dado que en el artículo 2, letra b), de la segunda Decisión sobre comitología se hace referencia a «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», cabe inferir del tenor elegido que se supone que el propio acto de base tiene un contenido o alcance normativo y que las actuaciones de desarrollo pueden vincular a personas físicas o jurídicas. La ausencia de términos que puedan aludir a una cierta dinámica apunta a que se trata de medidas con carácter reglamentador.

C. *El sistema Forest Focus: el carácter de las medidas de ejecución*

28. Con respecto a la respuesta a la cuestión sobre el carácter de las disposiciones de

ejecución del sistema Forest Focus, la Comisión, por un lado, y el Consejo y el Parlamento, así como los Gobiernos finlandés y español, por otro, adoptan posturas contrapuestas.

29. La Comisión sostiene que las disposiciones tienen el carácter de medidas de gestión para la aplicación de un programa. En apoyo de su tesis invoca diversas disposiciones del Reglamento, tales como los artículos 4 a 8 y los artículos 10, 15 y 16. De estas disposiciones se deduce que las normas de aplicación que debe adoptar son medidas de ejecución del programa Forest Focus y medidas que mantienen una estrecha relación con el mismo. Además, del hecho de que el Reglamento prevea la cofinanciación por la Comunidad de los programas previstos en el acto de base que puedan tener implicaciones presupuestarias importantes se desprende que debió elegirse el procedimiento de gestión para las medidas de ejecución.

30. Las partes demandadas en el litigio principal, así como los Gobiernos finlandés y español, sostienen que las disposiciones de ejecución del sistema Forest Focus tienen carácter reglamentador. En apoyo de esta tesis invocan el vigésimo cuarto considerando, en el que se afirma que las ulteriores medidas de ejecución tienen alcance general. [9] El Consejo aduce que las medidas se aplican a situaciones objetivamente determinadas sin limitación temporal y que producen consecuencias jurídicas con respecto a las categorías de personas mencionadas con carácter general y abstracto. Además, el objetivo del Reglamento Forest Focus –la protección de los bosques– coincide con el tenor y alcance del artículo 2, letra b), de la segunda Decisión sobre comitología, a saber, la protección de las plantas.

31. Las partes remiten en sus observaciones a disposiciones concretas del Reglamento de las que, en su opinión, se desprende que las medidas de ejecución revisten un carácter de gestión o reglamentador. Sin embargo, para resolver la cuestión de interpretación que aquí se suscita no debe recurrirse tanto al contenido de las concretas disposiciones de aplicación como a la estructura y al objetivo del Reglamento.

32. El Reglamento Forest Focus establece un sistema comunitario para un seguimiento amplio, armonizado, global y a largo plazo del estado de los bosques. El sistema consiste en una serie de actividades dirigidas a fomentar el intercambio de información sobre el estado de los bosques y las influencias dañinas sobre ellos en la Comunidad y a posibilitar la evaluación de las medidas en curso para fomentar la conservación y protección de los bosques en favor del desarrollo sostenible, haciendo especial hincapié en las acciones adoptadas para reducir los efectos negativos para los bosques.

9 — En la versión neerlandesa del Reglamento nº 2152/2003 falta la expresión «algemene strekking» (alcance general).

33. El Reglamento especifica las actividades de que se compone el sistema y establece disposiciones detalladas para la ejecución del mismo. La Comisión se encarga de la coordinación, el seguimiento y el desarrollo del sistema.

34. Por un lado, el sistema se compone de actividades concretas que constituyen la continuación de dos programas ya finalizados, a saber, el programa de protección de los bosques en la Comunidad contra la contaminación atmosférica y el relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios (artículos 4 y 5). Por otro lado, el sistema se compone de actividades que deben proyectarse y ejecutarse para la realización por la Comisión de los objetivos establecidos en el artículo 1, en estrecha cooperación con los Estados miembros (artículos 6 y 7).

35. El carácter programático, progresivo y de gestión de las actividades mencionadas en los artículos 5 a 7 se desprende, pues, del alcance y del contenido de las actividades y de la terminología relativa a las mismas:

— así, en el artículo 4, apartado 1, letras a) y b), y en el artículo 5, apartado 1, se hace referencia a las redes y a un sistema de información que debe seguir desarrollándose;

— el artículo 6, apartado 1, trata del desarrollo del sistema por medio de estudios, experimentos y proyectos de demostración al objeto de profundizar el conocimiento del estado de los bosques;

— en el artículo 7 se hace referencia a la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros al objeto de impulsar y mejorar la recogida y evaluación de datos.

36. Como se desprende del artículo 8, las medidas de seguimiento y de recogida de datos, así como los estudios, experimentos y proyectos de demostración se aplicarán en los Estados miembros en el marco de programas nacionales para períodos de dos años. La Comisión deberá aprobar estos programas nacionales e informar sobre los sistemas, en particular al Comité forestal permanente. Además, el Reglamento establece otras disposiciones relativas a la posterior realización de actividades, al envío, divulgación y tratamiento de datos, a la gestión de la contribución comunitaria y a la elaboración de informes sobre las diversas actividades de seguimiento. También el carácter progresivo y de gestión de las actividades de la Comisión se desprende indudablemente del texto del Reglamento.

37. El Reglamento establece los medios financieros para toda la duración del programa –cuatro años, desde el 1 de enero de

2003 hasta el 31 de diciembre de 2006–. En el artículo 12 se mencionan los eventuales beneficiarios de la ayuda financiera y se determina el importe máximo del porcentaje de financiación por actividad. A continuación, se establecen criterios precisos para la gestión y el control de las contribuciones comunitarias.

38. En relación con las disposiciones materiales y financieras de los artículos 12 y 13 que califican por excelencia el objeto del Reglamento como un programa con implicaciones financieras para los presupuestos, el artículo 14 reviste una importancia particular. En las disposiciones de dicho artículo se establecen las obligaciones procesales de los Estados miembros con vistas a una gestión correcta y eficaz de las contribuciones comunitarias. Las disposiciones de ejecución de las obligaciones previstas en el artículo 14, apartado 5, sólo pueden tener, a la vista del contenido y del explícito tenor de los anteriores apartados de dicho artículo, un carácter de gestión. El hecho de que estos artículos regulen la actuación de los Estados miembros en la actualización de los recursos comunitarios no obsta a su carácter de gestión y programático.

39. De las consideraciones que anteceden se desprende que las medidas de ejecución del sistema Forest Focus, establecido en el Reglamento nº 2152/2003, tienen carácter de gestión. El sistema comprende una serie de actividades que se ejecutan para realizar los objetivos descritos en el artículo 1 del Reglamento. Estas actividades consisten en el seguimiento de los bosques, la recogida de los datos resultantes de tal seguimiento y la evaluación de los mismos. El Reglamento establece disposiciones claras y específicamente orientadas al sistema para la ejecución del mismo.

40. El sistema tiene un carácter progresivo. Constituye la continuación de otros dos ya expirados. El sistema actual tiene una duración de cuatro años y, tras una evaluación del mismo, deberá adoptarse una decisión sobre la continuación de estas actividades después de 2006 (artículo 18). Mediante la evaluación puede seguir mejorándose el sistema de seguimiento del estado de los bosques, y con el mantenimiento del sistema se garantiza la continuidad de las actividades de seguimiento.

41. Habida cuenta de cuanto antecede, procede declarar que las medidas que la Comisión puede adoptar en virtud de las facultades de ejecución que le atribuye el Reglamento nº 2152/2003 son medidas de gestión en el sentido del artículo 2, letra a), de la segunda Decisión sobre comitología.

D. *Cumplimiento de la obligación de motivación*

42. La Comisión alega que el Reglamento Forest Focus no contiene una motivación

adecuada de la elección del procedimiento de comité y que el vigésimo cuarto considerando de la exposición de motivos, en el que se afirma que las medidas de ejecución son medidas de alcance general, [10] no basta para considerar que el Reglamento está suficientemente motivado en este punto.

43. El Consejo y el Parlamento, así como los Gobiernos finlandés y español, subrayan que el legislador comunitario ha motivado suficientemente la elección de un comité de reglamentación en el vigésimo cuarto considerando de la exposición de motivos.

44. El vigésimo cuarto considerando de la exposición de motivos señala que las medidas de alcance general necesarias para la ejecución del Reglamento Forest Focus deben aprobarse con arreglo a la segunda Decisión sobre comitología.

45. A tal respecto he de señalar lo siguiente. Dado que, a tenor de la respuesta a la segunda cuestión (véase punto 23), el procedimiento de gestión es el indicado para las medidas de ejecución del Reglamento Forest Focus en virtud de los criterios de la segunda Decisión sobre comitología, la elección del procedimiento de reglamentación debe estar explícitamente motivada en la exposición de motivos del Reglamento. Lo anterior se desprende de los apartados 52 a 62 de la sentencia LIFE. [11]

46. Pues bien, desde esta perspectiva, el vigésimo cuarto considerando de la exposición de motivos no tiene un alcance suficiente. En la medida en que cabe apreciar una motivación –en las versiones lingüísticas distintas de la neerlandesa–, ésta se basa en la calificación de las medidas como medidas de alcance general, mientras que, como ya se ha expuesto anteriormente, el hecho de que las medidas de ejecución como tales sean de alcance general no basta para considerar, «en consecuencia», aplicable el procedimiento de reglamentación.

47. Además, dado que las medidas de ejecución deben calificarse particularmente, a la vista de su contexto, objeto y tenor, como medidas de gestión, se basa en una calificación manifiestamente incorrecta y resulta de todo punto insuficiente como fundamento del procedimiento de reglamentación.

48. A mayor abundamiento, ha de observarse que el Parlamento y el Consejo defienden una tesis intrínsecamente contradictoria respecto a la cuestión de si en el presente asunto se cumple la obligación de motivación. Su argumentación se basa en la tesis de que las medidas de ejecución, al ser de alcance general, deben adoptarse, según la segunda Decisión sobre comitología, con arreglo al procedimiento de reglamentación. La «motivación» incluida en el vigésimo cuarto considerando de la exposición de motivos se ajusta, pues, a ello. Ahora bien, en la medida en que consta que el procedimiento indicado para las medidas de ejecu-

10 — Véase la nota 9.
11 — Citada en la nota 4.

ción no es el procedimiento de reglamentación, sino el de ejecución, la motivación carece de base, por lo que la tesis del Consejo y del Parlamento es lógicamente insostenible.

49. De cuanto antecede se desprende que procede anular el artículo 17, apartado 2, porque la elección del procedimiento de reglamentación, efectuada en esta disposición, para la adopción de las medidas de ejecución previstas en el citado Reglamento no se basa en una motivación correcta.

E. *La limitación de las consecuencias de la anulación*

50. Asimismo, mediante su pretensión de anulación del Reglamento nº 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente, que dio lugar a la sentencia LIFE, [12] la Comisión también solicita en el presente asunto que se mantengan los efectos del Reglamento Forest Focus hasta que se modifique, en el más breve plazo tras la sentencia que se dicte en el presente asunto.

51. A mi juicio, por razones de seguridad jurídica, debe hacerse uso de la facultad conferida al Tribunal de Justicia en el artículo 231 CE, párrafo segundo, de señalar los efectos del reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.

52. Por analogía con el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en el apartado 76 de la citada sentencia LIFE, [13] propongo al Tribunal de Justicia que declare que las medidas de ejecución del Reglamento Forest Focus que hayan sido adoptadas antes de la fecha de la presente sentencia no se verán afectadas por ésta y que se mantendrán en su integridad los efectos del artículo 17, apartado 2, del Reglamento Forest Focus hasta que el Parlamento y el Consejo aprueben nuevas disposiciones relativas al procedimiento de comité al que estarán sometidas las medidas de ejecución de dicho Reglamento.

V. Costas

53. 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. Dado que la Comisión solicitó la condena en costas del Parlamento y del Consejo y que han sido desestimados los motivos formulados por éstos, procede condenarlos en costas. A tenor del artículo 69, apartado 4, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio de lado del Parlamento y del Consejo soportarán sus propias costas.

12 — DO L 192, p. 1. Véanse las notas 11 y 4.

13 — Véanse las notas 12, 11 y 4.

VI. Conclusión

54. A la vista de cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) 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), por cuanto somete la adopción de las medidas de aplicación del programa Forest Focus al procedimiento de reglamentación, previsto en el artículo 5 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999.

2) Mantenga los efectos del Reglamento parcialmente anulado hasta la adopción de nuevas disposiciones en la materia.

3) Condene en costas al Consejo y al Parlamento Europeo.

4) El Reino de España y la República de Finlandia cargarán con sus propias costas.»