

II

(Comunicaciones)

ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES

**Criterios no vinculantes para la aplicación de los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea — 18 de junio de 2019**

(2019/C 223/01)

EL PARLAMENTO EUROPEO, EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA COMISIÓN EUROPEA,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 13 de abril de 2016, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (en lo sucesivo, las «tres instituciones») celebraron el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación <sup>(1)</sup> (en lo sucesivo, «Acuerdo»).
- (2) En el apartado 26 del Acuerdo, las tres instituciones subrayaron el importante papel desempeñado por los actos delegados y de ejecución en el Derecho de la Unión y el hecho de que dichos actos, utilizados de forma eficiente y transparente y en casos justificados, son un instrumento esencial de la mejora de la legislación, al contribuir a lograr una legislación sencilla y actualizada, y a su aplicación eficiente y rápida.
- (3) En el apartado 28 del Acuerdo, las tres instituciones manifestaban su intención de complementar el Acuerdo común sobre los actos delegados, anejo al Acuerdo, estableciendo criterios no vinculantes para la aplicación de los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- (4) La aplicación de dichos criterios puede ser objeto de discusión anualmente, tanto a nivel político como técnico, como parte del seguimiento general de la aplicación del Acuerdo de conformidad con su apartado 50.
- (5) Mientras que el artículo 291, apartado 2, del TFUE dispone que, cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, dichos actos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo, la finalidad de los criterios no vinculantes es la de establecer criterios de delimitación entre los actos delegados y los actos de ejecución, y no entre las instituciones a las que se confieren competencias de ejecución. Estos criterios no vinculantes no están diseñados en ningún caso para definir o restringir las condiciones en las que una institución ejerce las competencias que tiene atribuidas de conformidad con el Derecho aplicable de la Unión, incluido el acto de base.
- (6) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre cuestiones específicas pertinentes para la aplicación de los artículos 290 y 291 del TFUE <sup>(2)</sup>. Esta jurisprudencia podría evolucionar en el futuro. En su caso, podría ser necesario revisar los criterios no vinculantes a la luz de la evolución de la jurisprudencia.

<sup>(1)</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, de 13 de abril de 2016, sobre la mejora de la legislación (DO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

<sup>(2)</sup> Véanse, entre otras: sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 2014 en el asunto Comisión/Parlamento y Consejo (conocido como «asunto de los biocidas»), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 2016 en el asunto Parlamento/Comisión (conocido como «asunto del Mecanismo Conectar Europa/MCE»), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2015 en el asunto Comisión/Parlamento y Consejo (conocido como «asunto del mecanismo de reciprocidad en materia de visados»), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

HAN CONVENIDO EN LO SIGUIENTE:

## I. PRINCIPIOS GENERALES

1. Los presentes criterios no vinculantes proporcionan orientación a las tres instituciones para determinar la naturaleza de la atribución de potestades y, por lo tanto, si en los actos legislativos se delegan poderes en virtud del artículo 290 del TFUE, o se confieren competencias de ejecución en virtud del artículo 291 del TFUE.
2. En cada caso, la naturaleza del acto previsto debe determinarse teniendo en cuenta los objetivos, el contenido y el contexto del acto previsto, así como los del propio acto legislativo.
3. Es competencia del legislador decidir en qué casos y en qué medida utilizar actos delegados o de ejecución, dentro de los límites del TFUE. A ese respecto, corresponde al legislador determinar si delega en la Comisión poderes para adoptar actos delegados, así como apreciar si se van a necesitar competencias para garantizar condiciones uniformes de ejecución del acto legislativo.
4. Si el legislador considera que una disposición debería ser parte integrante del acto de base, puede decidir incluirla en un anexo. El legislador nunca está obligado a emplear anexos en actos legislativos y, en su lugar, puede decidir adoptar actos separados, pero las tres instituciones recuerdan que la estructura de un acto legislativo debería guiarse por los compromisos y objetivos comunes establecidos en el Acuerdo con el fin de disponer de una legislación sencilla, clara y coherente, que sea accesible y comprensible para los ciudadanos, las administraciones y las empresas, y fácil de aplicar, con independencia de la cuestión de la atribución de potestades. Ello no limita, en modo alguno, las competencias del legislador.
5. Los elementos esenciales de la normativa deben determinarse en el acto de base. Por lo tanto, no se puede atribuir a la Comisión la facultad de adoptar normas que impliquen opciones políticas que entren en el ámbito de las responsabilidades propias del legislador de la Unión, como por ejemplo, aquellas que necesiten una ponderación de intereses divergentes en liza basada en apreciaciones múltiples <sup>(3)</sup>. Cuando ejerza poderes delegados o competencias de ejecución, la Comisión debe respetar plenamente los elementos esenciales del acto de atribución de potestades <sup>(4)</sup>.
6. Un acto legislativo puede atribuir poderes para adoptar actos delegados únicamente a la Comisión.
7. Los criterios no deberían considerarse exhaustivos.

## II. CRITERIOS

### A. ACTOS DE ALCANCE GENERAL O INDIVIDUAL

1. Los actos delegados solo pueden ser de alcance general. Las medidas de alcance individual no pueden adoptarse mediante actos delegados.
2. Los actos de ejecución pueden ser de alcance individual o general.
3. Se considera que un acto es de alcance general si se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos en relación con categorías de personas contempladas de forma general y abstracta <sup>(5)</sup>.

### B. MODIFICACIONES DE ACTOS LEGISLATIVOS, INCLUIDOS SUS ANEXOS

1. Si el legislador atribuye a la Comisión poderes para modificar un acto legislativo, dichos poderes solo pueden ejercerse mediante actos delegados <sup>(6)</sup>, incluso cuando se refieran a los anexos, ya que son parte integrante de los actos legislativos.
2. La delegación de poderes para «modificar» un acto legislativo tiene por objeto facultar a la Comisión a modificar o suprimir elementos no esenciales establecidos por el legislador en dicho acto <sup>(7)</sup>. Las modificaciones pueden incluir inserciones y adiciones en relación con determinados elementos no esenciales del acto legislativo, o supresiones o sustituciones de elementos no esenciales.

<sup>(3)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de septiembre de 2012 en el asunto Parlamento/Consejo, C-355/10, ECLI: EU:C:2012:516, apartados 64, 65 y 76; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de julio de 2017 en el asunto República Checa/Comisión, C-696/15, ECLI: EU:C:2017:595, apartado 78; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de mayo de 2017 en el asunto Dyson/Comisión, C-44/16, ECLI: EU:C:2017:357, apartados 61 y 62.

<sup>(4)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de mayo de 2017 en el asunto Dyson/Comisión, C-44/16, ECLI: EU:C:2017:357, apartado 65.

<sup>(5)</sup> Sentencia del Tribunal General de 14 de junio de 2012 en el asunto Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe/Comisión, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, apartado 30; sentencia del Tribunal General de 7 de marzo de 2013 en el asunto Bilbaína de Alquitranes y otros/ECHA, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, apartados 32 y 56.

<sup>(6)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 2014 en el asunto Parlamento/Comisión, C-65/13, ECLI: EU:C:2014:2289, apartado 45; sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2015 Comisión/Parlamento y Consejo, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, apartado 31.

<sup>(7)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 2016 en el asunto Parlamento/Comisión, C-286/14, ECLI: EU:C:2016:183, apartado 42.

C. NORMAS ADICIONALES QUE COMPLETAN EL ACTO DE BASE

Las medidas que consistan en la adopción de normas adicionales que se basen en el contenido del acto de base o lo desarrollen y que se inscriban en el marco normativo definido por el acto de base deberían establecerse en actos delegados. Este sería el caso de las medidas que afecten al contenido material de las normas establecidas en el acto de base y que permitan a la Comisión precisarlas, siempre que no afecten a sus elementos esenciales.

D. NORMAS ADICIONALES DE EJECUCIÓN DEL ACTO DE BASE

En cambio, las normas adicionales que apliquen las normas ya establecidas en el acto de base, o les den efecto, especificando con mayor detalle el contenido de dicho acto, pero sin afectar al contenido material del marco legislativo, deberían establecerse en actos de ejecución. Este sería el caso cuando el legislador haya establecido un marco jurídico suficientemente preciso, por ejemplo, cuando el legislador establezca las condiciones y criterios principales.

E. ACTOS POR LOS QUE SE ESTABLECE UN PROCEDIMIENTO, UN MÉTODO O UNA METODOLOGÍA

1. Las medidas por las que se establece un procedimiento (es decir, una forma de efectuar o realizar algo para conseguir un determinado resultado definido en el acto de base) pueden disponerse en un acto delegado o en un acto de ejecución (o constituir incluso un elemento esencial del acto de base), en función de su naturaleza, objetivos, contenido y contexto.

Por ejemplo, las medidas por las que se disponen elementos de un procedimiento que tienen su fundamento en el contenido del acto de base o que lo desarrollan, y que se inscriben en el marco normativo definido por el acto de base, deberían adoptarse mediante actos delegados.

En cambio, las medidas que garantizan la aplicación uniforme de una norma establecida en el acto de base mediante la creación de un procedimiento deberían adoptarse mediante actos de ejecución.

2. De forma similar, una atribución de potestades para determinar un método (es decir, una manera de hacer algo concreto de forma periódica y sistemática) o una metodología (es decir, normas para determinar un método) puede prever la adopción de actos delegados o de ejecución, en función de su naturaleza, objetivos, contenido y contexto.

F. ACTOS RELATIVOS A LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR

Las medidas relativas a la obligación de proporcionar información pueden establecerse en un acto delegado o en un acto de ejecución (o incluso ser un elemento esencial del acto de base), en función de su naturaleza, objetivos, contenido y contexto.

Por ejemplo, la adopción de normas adicionales que desarrollan el contenido de una obligación de proporcionar información deberían establecerse en actos delegados. Por lo general, así será en el caso de elementos adicionales no esenciales que afecten al contenido de la obligación de proporcionar información.

En cambio, deberían establecerse mediante actos de ejecución las medidas destinadas a garantizar que la obligación de proporcionar información se cumpla de manera uniforme, como las relativas al formato y los medios técnicos. Por ejemplo, cuando el acto de base determine de manera suficientemente precisa el contenido de la obligación de proporcionar información, las medidas que especifiquen con mayor detalle la información que debe proporcionarse para garantizar la comparabilidad de los datos o el cumplimiento efectivo de las obligaciones deberían establecerse mediante actos de ejecución.

G. ACTOS RELATIVOS A LAS AUTORIZACIONES

Las medidas relativas a las autorizaciones, por ejemplo, de productos o sustancias, pueden establecerse mediante un acto delegado o en un acto de ejecución (o incluso ser un elemento esencial del acto de base), en función de su naturaleza, objetivos, contenido y contexto.

Las autorizaciones de alcance individual solo pueden ser adoptadas mediante actos de ejecución. Las autorizaciones de alcance general respecto de las cuales la decisión de la Comisión se base en criterios definidos de manera suficientemente precisa en el acto de base deberían adoptarse mediante actos de ejecución.

Las autorizaciones de alcance general que completen el acto de base, en la medida en que no se limiten a aplicar los criterios establecidos en este, sino que desarrollen también su contenido (dentro de los límites de los poderes atribuidos), deberían adoptarse mediante actos delegados.

**III. Seguimiento de la aplicación y revisión de los presentes criterios**

1. Las tres instituciones realizarán un seguimiento conjunto y periódico de la aplicación de los presentes criterios.

2. Las tres instituciones revisarán los criterios de acuerdo con sus respectivas disposiciones internas, en su caso a través de sus organismos con competencias específicas en este ámbito, si ello es necesario y adecuado a la luz de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
-