

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. SIEGBERT ALBER
presentadas el 25 de septiembre de 2003¹

I. Introducción

1. En el marco de la Asociación Económica Transatlántica, los servicios de la Comisión acordaron con sus homólogos estadounidenses unos principios (Guidelines) sobre cooperación y transparencia en materia de regulación. La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que anule dicho Acuerdo, que considera un acuerdo internacional de carácter vinculante. Según afirma, para la celebración de un acuerdo de ese tipo únicamente está facultado, con arreglo al artículo 300 CE, el Consejo. Además, la República Francesa sostiene que, en razón del efecto vinculante del Acuerdo, se limita el derecho de iniciativa de la Comisión. En cambio, la Comisión considera que el Acuerdo no es más que una medida preparatoria. Por no tratarse de un acto vinculante en el sentido del artículo 230 CE, la Comisión considera que debe declararse la inadmisibilidad del recurso.

II. Marco jurídico

A. Asociación Económica Transatlántica

2. En la cumbre que celebraron en mayo de 1998, la UE y Estados Unidos de América acordaron una declaración relativa a la Asociación Económica Transatlántica (Transatlantic Economic Partnership; en lo sucesivo, «TEP»). En el punto 10 de dicha declaración, las partes afirman su intención de concentrar sus esfuerzos en la eliminación de los obstáculos de los que se derivan considerables limitaciones para el comercio trasatlántico y las inversiones trasatlánticas. Se trata, fundamentalmente, de eliminar las disposiciones que obstaculizan las condiciones de acceso al mercado en el caso de las mercancías y los servicios.

3. En el punto 17, las partes declaran su intención de:

- elaborar lo antes posible un plan general sobre los ámbitos en los cuales debe emprenderse una acción conjunta de carácter tanto bilateral como multilateral, incluido un calendario para la obtención de resultados concretos;

¹ — Lengua original: alemán.

- dar todos los pasos necesarios que permitan aplicar lo antes posible dichas medidas, incluidas las medidas necesarias para la apertura de las negociaciones.

4. El segundo guión va acompañado de una nota de la que se desprende que dicho apartado no constituye un mandato de negociación para la UE.²

B. Plan de Acción para la Asociación Económica Trasatlántica

5. El 9 de noviembre de 1998, el Consejo aprobó el Plan de Acción que había sido elaborado por la UE y Estados Unidos en relación con la TEP.³ En relación con los puntos 9 a 14 de la Declaración de la TEP, en el punto 3.1. del Plan de Acción se tratan los «Obstáculos técnicos al comercio de mercancías». En el punto 3.1.1., «Cooperación en materia de regulación» se prevé la elaboración y aplicación de principios/directrices generales elaborados de manera conjunta para una cooperación eficaz en el ámbito de la regulación. Además, se prevé un «análisis conjunto de aspectos regulados de mutuo acuerdo», «especialmente el acceso a los procedimientos legislativos de la otra parte para asegurar la transparencia y la participación del público, incluida la

posibilidad de una participación real de todas las partes interesadas en dichos procedimientos y de que sus observaciones sean debidamente consideradas». Asimismo, el Plan de Acción prevé un «examen de los resultados del análisis de los respectivos procedimientos legislativos y, sobre esa base, la búsqueda de vías y medios para mejorar el acceso a los procedimientos legislativos de la otra parte, [así como el] desarrollo de principios/directrices generales elaborados de manera conjunta en relación con dichos procedimientos y, en la medida de lo posible, la implantación de dichas mejoras salvaguardando la independencia de los respectivos órganos legislativos».

C. Directrices sobre cooperación y transparencia en materia de regulación

6. En julio de 1999, los servicios de la Comisión y el Gobierno estadounidense iniciaron negociaciones sobre los mencionados principios/directrices. En el curso de las negociaciones, los representantes de la Comisión señalaron que los principios/directrices no podían crear obligaciones vinculantes de Derecho internacional entre Estados Unidos y la UE, y que debían ser plenamente compatibles con las normas jurídicas vigentes de ambas partes. En febrero de 2002, concluyeron las negociaciones sobre las «Guidelines on Regulatory Cooperation and Transparency» (en lo

2 — «Nothing in this text constitutes an EU negotiating mandate».

3 — Comunicado de prensa del Consejo n° 12560/98. El texto del Plan de Acción se adjunta como Anexo IV de la nota de prensa.

sucesivo, «Guidelines»). El texto propiamente dicho no fue firmado, sino que el Acuerdo se concretó en sendas declaraciones de los servicios encargados de las negociaciones por cada una de las partes.

ciadas se aplicarían de forma voluntaria y no constituían un acuerdo internacional, sino más bien el resultado al que habían llegado los servicios competentes de ambas partes.

7. La Comisión tomó nota de las Guidelines en su reunión de 9 de abril de 2002. Los miembros de la Comisión Sres. Liikanen y Lamy anunciaron a la prensa el Acuerdo sobre las Guidelines el 12 de abril de 2002.⁴

9. Las Guidelines están divididas en seis secciones: I) Introducción, II) Objetivos, III) Ámbito de aplicación, IV) Medidas en el ámbito de la cooperación en materia de regulación, V) Medidas en el ámbito de la transparencia, y VI) Cuestiones de procedimiento.

8. Ese mismo día, los servicios de la Comisión enviaron una comunicación al Comité del Consejo que debe ser consultado, con arreglo al artículo 133 CE, apartado 3, párrafo segundo, sobre las negociaciones en el ámbito de la política comercial común (Comité 133), mediante la cual transmitía al Consejo el texto de las Guidelines en la versión de 13 de febrero de 2002. En su comunicación, la Comisión señalaba que el Plan de Acción que había sido elaborado en el marco de la TEP preveía, entre otras cosas, la negociación de directrices sobre cooperación y transparencia en materia de regulación. Según señalaba, las Guidelines se habían estado negociando desde finales de 1999, y en el pasado ya se había informado varias veces al Consejo a este respecto, la última vez en enero de 2001. La Comisión subrayaba de manera expresa que las Guidelines nego-

10. En la Introducción (I) se describe el contexto en el que se negociaron las Guidelines, especialmente la declaración relativa a la TEP de 1998 y al Plan de Acción. Como objetivos de las Guidelines, en la Sección II se mencionan la mejora de la cooperación entre los organismos competentes en materia de regulación y la promoción de la transparencia con respecto al público (punto 4). En particular, la cooperación tiene por objeto mejorar la planificación y elaboración de las propuestas legislativas, incrementar la calidad y el nivel de las normas técnicas y reducir las divergencias entre las respectivas legislaciones mediante el reforzamiento del diálogo entre los organismos competentes en materia de regulación [letra a)]. Asimismo se pretende mejorar la previsibilidad en la elaboración y la adopción de la legislación mediante un intercambio de ideas sobre los objetivos perseguidos con dicha legislación, sobre los instrumentos aplicados en el marco de la legislación y sobre los calendarios al efecto [letra a)]. Además se pretende

⁴ — Véase el comunicado de prensa de la Comisión IP/02/555, de 12 de abril de 2002, aportado a los autos como anexo II.

ofrecer a las autoridades la oportunidad de realizar aportaciones significativas en materia legislativa a las autoridades de la otra parte, así como la posibilidad de que dichas aportaciones sean debidamente consideradas en el marco de la preparación de la legislación [letra c)]. Por otro lado se pretende promover la participación del público en el proceso legislativo garantizando su acceso a los documentos, análisis y datos de carácter preparatorio [letra d)], publicando notas explicativas e informaciones técnicas necesarias [letra f)] y facilitando una mejor comprensión por parte del público de los objetivos perseguidos y los efectos de las propuestas legislativas [letra g)]. En conjunto, dichas medidas tienen por objeto facilitar el comercio (punto 4, última frase).

11. El ámbito de aplicación de las Guidelines se describe en la Sección III. Dicha Sección empieza señalando de manera expresa que las Guidelines se aplican de forma voluntaria (punto 7). Su ámbito de aplicación material se extiende a la elaboración de aquellas normas técnicas en materia de mercancías comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (en lo sucesivo, «OTC»)⁵ que forma parte del Acuerdo OMC (punto 8). Las Guidelines se refieren tanto a la elaboración de nuevas normas como a la modificación de normas ya existentes (punto 9).

12. Entre las medidas en materia de cooperación entre los organismos competentes en materia de regulación (Sección IV) se prevé el intercambio de información y las consultas recíprocas. En su caso, dicha cooperación puede extenderse también a la información no pública (punto 10). Asimismo las partes se proponen recabar datos de manera conjunta y ponerse de acuerdo sobre la metodología de análisis de los hechos y las causas que pueden justificar una intervención legislativa. También debe efectuarse un intercambio sobre las respectivas prioridades legislativas (punto 11). Por último, también está previsto un seguimiento de las futuras iniciativas legislativas (punto 12).

13. La Sección V de las Guidelines contempla medidas concretas con el fin de informar al público sobre los proyectos legislativos desde la propia fase de preparación y elaboración de los proyectos legislativos. En particular, los organismos competentes deben publicar información relativa a las iniciativas legales en curso y futuras, ofrecer al público la posibilidad de presentar alegaciones al respecto en debido tiempo, tener en cuenta las observaciones recibidas del público y, por último, dar información sobre cómo se han tenido en cuenta, en su caso, dichas observaciones (punto 17).

14. Las cuestiones de procedimiento (Sección VI) se refieren al control y seguimiento de la aplicación de las Guidelines, así como a su desarrollo.

⁵ — Anexo 1 A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (DO L 336 de 23.12.94, p. 86).

15. Las medidas de cooperación entre las autoridades y de información al público que deben adoptarse con arreglo a las Secciones IV y V van encabezadas por la forma verbal «deberían» («should»), mientras que las cuestiones de procedimiento de la Sección VI van encabezadas por el tiempo verbal futuro («will»).

III. Alegaciones y pretensiones de las partes

16. La República Francesa considera que el Acuerdo relativo a las Guidelines es un acuerdo internacional que tiene carácter vinculante. Invocando la sentencia Francia/Comisión,⁶ considera que el acto mediante el cual los expertos de la Comisión acordaron las Guidelines con sus interlocutores estadounidenses en las negociaciones es susceptible de recurso.

17. Según afirma, el acto mediante el cual los negociadores de la Comisión dieron su acuerdo al texto negociado a nivel técnico con sus interlocutores estadounidenses en las negociaciones expresa la voluntad de la Comisión de obligarse frente a Estados Unidos. Habida cuenta del nivel al que se llevaron a cabo las negociaciones acordado por ambas partes contratantes, la Comisión únicamente estaba obligada a expresar su compromiso a nivel técnico.

18. Desde un punto de vista material, la República Francesa alega dos infracciones: la falta de competencia de la Comisión para celebrar el Acuerdo y la vulneración de su monopolio de la iniciativa legislativa.

19. En opinión del Gobierno francés, las Guidelines constituyen un acuerdo internacional de carácter vinculante. Ahora bien, según afirma, el Tratado, y especialmente el artículo 300 CE, no confiere a la Comisión ninguna competencia para la celebración de acuerdos internacionales, sino que reserva dicho derecho al Consejo. Según la República Francesa, en su dictamen 1/75 el Tribunal de Justicia declaró que la cuestión de si existe un acuerdo internacional no depende fundamentalmente de la forma ni de la denominación del mismo. Por el contrario, el concepto de acuerdo comprende cualquier compromiso vinculante contraído por un sujeto de Derecho internacional, con independencia de su forma. Responde a dicho concepto, según la República Francesa, un acuerdo que contiene una norma, es decir, una regla de comportamiento, aplicable en un determinado ámbito, definido mediante formulaciones precisas y que vincula a las partes.⁷

20. Según la República Francesa, las Guidelines cumplen con estas exigencias. Es cierto que no están estructuradas como una sucesión de artículos ni contienen ninguna disposición relativa a su entrada en vigor. Sin embargo, estos aspectos formales no

6 — Sentencia de 9 de agosto de 1994 (C-327/91, Rec. p. I-3641).

7 — Véase el dictamen 1/75 de 11 de noviembre de 1975 (Rec. p. 1355, especialmente p. 1360).

resultan determinantes. Por el contrario, debe tenerse en cuenta, en su opinión, que las disposiciones de las Guidelines se caracterizan por tener una estructura sistemática y por tratar las diferentes cuestiones abordadas con suficiente precisión.

21. A pesar de la cuidadosa formulación de las Guidelines, el Gobierno francés considera, en razón de los preceptos materiales que contienen, que se trata de un acuerdo vinculante. Así, los objetivos perseguidos mediante el Acuerdo se definieron de manera muy precisa, al igual que su ámbito de aplicación y las diferentes medidas que deben adoptarse en el marco de la cooperación entre las autoridades y también frente al público.

22. Tampoco la circunstancia de que las Guidelines no tengan por objeto modificar el Derecho comunitario vigente impide, en opinión del Gobierno francés, que tengan carácter vinculante. Cuando menos, el Acuerdo establece el compromiso de cooperar con las autoridades estadounidenses.

23. Las cuestiones de procedimiento reguladas en la Sección VI, en particular el proceso seguimiento permanente acordado en el punto 18, ponen claramente de manifiesto el carácter vinculante del Acuerdo. Las partes contratantes se comprometen, en virtud de las Guidelines, a obtener un determinado resultado. A este respecto, se someten a la supervisión de un órgano de control *ad hoc*. De este modo, las

partes contratantes garantizan que las Guidelines se traducen en resultados concretos y no se quedan en mero papel mojado.

24. El Gobierno francés considera irrelevante el hecho de que las Guidelines no establezcan ningún mecanismo de solución de diferencias. Tampoco se requiere, para que las Guidelines tengan carácter vinculante, hacer recaer de manera expresa sobre las partes la responsabilidad por la aplicación de las disposiciones de las Guidelines. Dicha responsabilidad se deriva ya de los principios generales del Derecho internacional.

25. Según el Gobierno francés, tampoco las circunstancias de que la Comisión nunca haya recibido un mandato de negociación, de que insistiera persistentemente frente a sus interlocutores en las negociaciones en el carácter no vinculante del Acuerdo y, por último, de que también la parte estadounidense considere que las Guidelines no tienen carácter vinculante resultan determinantes para el Gobierno francés. En su opinión, el único elemento determinante es el contenido del Acuerdo. Del mismo se desprende el carácter vinculante de las Guidelines. Por lo demás, las disposiciones en materia de procedimiento de la Sección VI no contienen la forma verbal «deberían» («should») utilizada en el resto de las Guidelines, sino el tiempo verbal futuro («will»). Esto garantiza, en su opinión, la concreción de las medidas previstas en las mismas. En esa medida, el mecanismo de seguimiento no tiene un carácter meramente facultativo.

26. Según el Gobierno francés, la decisión de la Comisión de aceptar las Guidelines es nula de pleno Derecho debido a la falta de competencia de la Comisión. En la sentencia Francia/Comisión,⁸ el Tribunal de Justicia se remitió al reparto de competencias que se hace en el artículo 300 CE. En principio, es el Consejo el que es competente para la celebración de acuerdos internacionales. La excepción prevista en favor de la Comisión puede derivarse única y exclusivamente de una autorización del Consejo, pero no de la interpretación de normas internas en materia de competencias. Por lo demás, en opinión de la República Francesa la Comisión no tiene ninguna competencia interna en el ámbito regulado por las Guidelines.

27. En opinión del Gobierno francés, el Acuerdo relativo a las Guidelines también vulnera el Derecho comunitario en la medida en que, debido al carácter vinculante que tienen dichas Guidelines para la Comisión, limitan su monopolio de la iniciativa legislativa. La Comisión es la única responsable de decidir qué proyectos legislativos presenta y cuál es su contenido. Esto se aplica, en particular, en relación con el ámbito de las normas técnicas objeto de las Guidelines, pues dichas normas afectan al comercio de mercancías y servicios.

28. Sin embargo, las Guidelines abren una vía para influir en las propuestas de la Comisión, y restringen la libertad de ésta.

Por ejemplo, la Comisión está obligada a respetar, en el marco de la coordinación con las autoridades estadounidenses, determinadas normas de procedimiento. Asimismo, está obligada a tener en cuenta los comentarios de las autoridades estadounidenses.

29. En opinión del Gobierno francés, esta limitación del derecho de propuesta de la Comisión influye en todo el ulterior proceso legislativo. El contenido de la propuesta de la Comisión determina el margen disponible para las posteriores deliberaciones del legislador europeo. Además, el Consejo sólo puede imponerse sobre las propuestas de la Comisión por unanimidad.

30. La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Anule la Decisión de la Comisión mediante la cual acordó con Estados Unidos las Directrices sobre cooperación y transparencia en materia de regulación.

2) Condene en costas a la Comisión.

8 — Citada en la nota 6 *supra*.

31. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- 1) Desestime el recurso.
- 2) Condene en costas a la República Francesa.

32. La Comisión considera que debe declararse la inadmisibilidad del recurso. Según afirma, las Guidelines no constituyen un acuerdo internacional. No tiene ningún efecto jurídico, por lo que no constituyen un acto susceptible de recurso en el sentido del artículo 230 CE.

33. La Comisión niega que el Colegio de Comisarios aprobara en ningún momento el Acuerdo. Según afirma, se trata únicamente de un acuerdo a nivel administrativo. En esa medida, no se trata de un acto susceptible de recurso de la Comisión como institución.

34. Sin embargo, en la medida en que el Tribunal de Justicia deba considerar que la Comisión como institución está vinculada por las Guidelines, debe excluirse la admisibilidad del recurso por el hecho de que el Acuerdo no produce efectos jurídicos.

35. La Comisión opina que puede acordar principios o directrices de actuación con las autoridades estadounidenses sin extralimitarse de sus competencias. Es cierto que la Comisión sólo puede celebrar acuerdos internacionales que produzcan efectos jurídicos o creen obligaciones en los casos expresamente previstos por el Tratado. Pero esto no excluye, *a contrario*, que la Comisión acuerde con las autoridades de Estados terceros prácticas concertadas en materia de cooperación que no creen obligaciones de Derecho internacional. Según afirma, la Comisión está facultada para acordar informalmente prácticas administrativas concertadas con las autoridades administrativas competentes de Estados Unidos. Considera que su derecho de iniciativa incluye la posibilidad de realizar todas las consultas que considere necesarias antes de someter al Parlamento y al Consejo una propuesta de un acto.

36. En opinión de la Comisión, en el marco del Derecho de los tratados internacionales, la voluntad de las partes contratantes reviste una importancia predominante. El propio marco en el que se elaboraron las Guidelines se caracteriza por tratarse de contactos meramente políticos sin ningún carácter jurídicamente vinculante. Ni la TEP ni el Programa de Acción tienen carácter vinculante.

37. No sólo el contexto, sino también el rango de los representantes que participaron en las negociaciones, el procedimiento escogido para la celebración del Acuerdo y la terminología utilizada en el mismo ponen

de manifiesto, a su entender, el carácter no vinculante de las Guidelines. Éstas no fueron ni formalmente aceptadas ni firmadas por ninguna de las partes. Ambas partes subrayaron en todo momento que no se trataba de adoptar disposiciones vinculantes. La Comisión se remite, en particular, al uso del término «deberían» («should») y del tiempo verbal futuro («will») en lugar de «deberán» («shall»). Según afirma, los términos utilizados son típicos de las medidas de Derecho internacional de carácter no vinculante. En ningún punto del texto se hace referencia a las partes contratantes («parties»), sino que se habla únicamente de las partes («sides»). Tampoco se mencionan como partes contratantes ni a la UE ni a Estados Unidos.

determinante. Según la Comisión, en la forma elegida se refleja la voluntad de las partes contratantes de elaborar un documento sin carácter vinculante.

38. Según la Comisión, la propia estructura de las Guidelines demuestra su carácter no vinculante. Así, las Guidelines no contienen ninguna disposición final sobre su entrada en vigor ni ninguna norma relativa a la solución de controversias. Tan sólo se prevé un mecanismo de seguimiento. Ninguna de las disposiciones de las Guidelines pueden generar la responsabilidad internacional de alguna de las dos partes.

40. El Reino Unido, al que se le autorizó a intervenir como parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones de la Comisión, limita sus consideraciones a los aspectos materiales del litigio. Según afirma, para la interpretación de un acuerdo internacional deben tenerse en cuenta todas las circunstancias que condujeron al mismo. Sólo de este modo puede dilucidarse la trascendencia jurídica de un documento.

41. El seguimiento y control previstos en los puntos 18 y 22 de las Guidelines sólo son, según el Reino Unido, meras declaraciones de intenciones. Su incumplimiento no puede en ningún caso generar la responsabilidad internacional de ninguna de ambas partes.

39. A diferencia del Gobierno francés, la Comisión opina que los elementos formales que pone de relieve no pueden considerarse separadamente del contenido de las Guidelines. Por el contrario, el Acuerdo debe apreciarse en su conjunto, y a este respecto la forma elegida reviste una importancia

42. Tampoco el derecho de iniciativa de la Comisión se ve recortado, según el Reino Unido, por el Acuerdo. De hecho, en opinión del Gobierno del Reino Unido la consulta no vinculante a las autoridades estadounidenses está amparada también por el derecho de iniciativa de la Comisión, que puede servirse, para la preparación de actos jurídicos, a cualquier posible fuente de información. Precisamente por el hecho de que Estados Unidos puede impugnar las

normas de la Unión Europea en el seno de la OMC, resulta especialmente importante aclarar antes de la adopción de cualquier disposición los posibles obstáculos para el comercio que pueden derivarse de ella.

IV. Apreciación

A. Admisibilidad del recurso

43. La Comisión niega la admisibilidad del recurso. Por un lado, a su entender no existe ninguna decisión mediante la cual la Comisión como institución adoptara las Guidelines y, por otro, de las Guidelines no se derivó ningún efecto jurídico, por lo que no constituye un acto jurídico susceptible de recurso en el sentido del artículo 230 CE.

44. Con arreglo al artículo 230 CE, párrafo primero, el Tribunal de Justicia controla las legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos de la Comisión y del ECB que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Deberá declararse la admisibilidad del recurso de la República Francesa si el Acuerdo relativo a las Guidelines con el Gobierno estadounidense constituye un acto de la Comisión en el sentido de dicha disposición.

45. El concepto de «acto» del artículo 230 CE, párrafo primero, comprende todas las disposiciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tienden a producir efectos jurídicos.⁹ Así se desprende de la exclusión de las recomendaciones y dictámenes, que, de conformidad con el artículo 249 CE, párrafo quinto, no son vinculantes. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia, sólo son susceptibles de recurso las medidas que produzcan efectos jurídicos vinculantes.¹⁰

46. En razón de las objeciones formuladas por la Comisión, a continuación deberán analizarse dos cuestiones. Por un lado, procede examinar, en primer lugar, si existe efectivamente un acto de la Comisión. Sólo en ese caso se plantea la cuestión adicional de si ese acto produce efectos jurídicos, pues sólo entonces será susceptible de recurso.

47. La Comisión considera que, a falta de una decisión del Colegio de Comisarios, no está vinculada como institución por el Acuerdo. A este respecto, procede señalar que el Colegio tomó nota del Acuerdo en su reunión de 9 de abril de 2002. Aunque sólo sea por eso, cabe sostener que la Comisión aprobó el Acuerdo y que dicha aprobación constituye una decisión del Colegio de

9 — Sentencias de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (22/70, Rec. p. 263), apartados 38 a 42; de 9 de octubre de 1990, Francia/Comisión (366/88, Rec. p. I-3571), apartado 8; Francia/Comisión, citada en la nota 6 *supra*, apartado 14, y de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo (C-58/94, Rec. p. I-2169), apartado 24.

10 — Autos de 17 de octubre de 1984, F.B./Comisión (135/84, Rec. p. 3577), apartado 6, y de 13 de junio de 1991, Sunzest/Comisión (C-30/90, Rec. p. I-2917), apartado 12.

Comisarios. Si el Colegio de Comisarios hubiera estado en contra del Acuerdo, hubiera debido intervenir a raíz de la información que recibió.

suponer que, en contra de lo que alega la Comisión, el Colegio de Comisarios aprobó incluso de manera expresa las Guidelines.

48. Sin embargo, lo que sucedió fue exactamente lo contrario. Según las propias alegaciones de la Comisión, los miembros de la Comisión Sres. Liikanen y Lamy responsables para las cuestiones comerciales llegaron incluso a informar a la prensa sobre la aprobación del Acuerdo el 12 de abril de 2002. Esto refleja el acuerdo de la Comisión con la actuación de sus servicios.

49. Además, tal como pone de manifiesto el acta de la reunión de la Comisión de 9 de abril de 2002, se acordó que el Acuerdo con Estados Unidos relativo a las Guidelines se ratificara en la siguiente cumbre Unión Europea-Estados Unidos el 2 de mayo de 2002, aprobándose asimismo las modalidades de aplicación necesarias que debían adoptarse, que fueron expuestas en una nota del miembro de la Comisión Sr. Liikanen.¹¹ Estas circunstancias permiten

50. Ahora bien, aun suponiendo que el Colegio no aprobara las Guidelines, la objeción de la Comisión resulta carente de pertinencia en la medida en que se refiere a un problema meramente interno de la Comisión. La cuestión de quién puede actuar válidamente frente a terceros en nombre de la Comisión y quién no se determina con arreglo al Reglamento de Procedimiento y las demás disposiciones de la Comisión relativas al reparto de competencias. Por analogía con la idea jurídica que tiene su expresión en el artículo 46 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados¹² (en lo sucesivo, «CVDT») y en el artículo 7, apartado 3, letra b), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacio-

11 — Véase el acta de 17 de abril de 2002 relativa a la reunión de 9 de abril de 2002 [PV(2002)1562 final], que puede obtenerse en www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/meeting/archives_en.htm. En inglés, su tenor es el siguiente: «The Commission took note of the agreement reached at technical level between the Community and the United States on guidelines for regulatory cooperation and transparency [SEC(2002) 386/2], which would be ratified by PV(2002)1562 final (9 April 2002) means of political declarations by both parties at the next EU/US summit on 2 May. It took note of the conditions for implementation of these guidelines as set out in the note distributed by Mr Liikanen (SEC(2002) 386).». La versión francesa tiene el siguiente tenor: «La Commission prend acte de l'accord intervenu, au niveau technique, entre la Communauté et les Etats-Unis sur des lignes directrices sur la coopération et la transparence en matière de régulation [SEC(2002) 386/2] qui seront entérinées, par la voie de déclarations politiques des deux parties, lors du prochain sommet UE/Etats-Unis le 2 mai 2002. Elle prend note des conditions de mise en œuvre de ces lignes directrices telles que reprises dans la note diffusée par M. Liikanen [SEC(2002) 386].»

12 — El artículo 46 de la CVDT tiene el siguiente tenor:
«1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental en su Derecho interno.
2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe».

nales o entre organizaciones internacionales,¹³ que todavía no ha entrado en vigor (en lo sucesivo, «CVDT-OI»), debe considerarse que la eventual falta de poder de representación en las relaciones internas carece de pertinencia siempre que las personas de que se trate no sean manifiestamente incompetentes y esto sea algo evidente también para los negociadores estadounidenses. Ahora bien, en el presente caso no cabe hablar en ningún caso de la existencia de una incompetencia manifiesta después de que los servicios competentes de la Comisión negociaran durante años con las autoridades estadounidenses. Por consiguiente, la Comisión quedó vinculada como institución por la actuación de sus representantes. Como consecuencia de ello, se trata de una actuación de la Comisión.

51. En consecuencia, a continuación deberá examinarse si la actuación de la Comisión concretada en la celebración del Acuerdo relativo a las Guidelines produce efectos jurídicos. La Comisión niega que así sea, remitiéndose al carácter no vinculante de las Guidelines.

52. Tal como queda señalado, el artículo 230 CE, párrafo primero, tan sólo se refiere a aquellas medidas que produzcan

efectos jurídicos. Las medidas que únicamente surtan efectos a nivel administrativo interno, por ejemplo, están excluidas del control jurisdiccional. No generan derechos ni obligaciones para terceros, por lo que no constituyen actos lesivos susceptibles de recurso de anulación.¹⁴ Tampoco son susceptibles de recurso, con arreglo a la jurisprudencia, los actos que constituyen la expresión de una mera coordinación voluntaria en relación con ulteriores decisiones de las instituciones.¹⁵

53. En primer lugar, procede desestimar la objeción de la Comisión según la cual el carácter no vinculante de las Guidelines se desprende ya del hecho de que no fueran firmadas por las partes. Con arreglo a la CVDT y a la CVDT-OI, los tratados no sólo pueden celebrarse mediante su firma o ratificación. Su aceptación o aprobación es suficiente, tal como se desprende, en particular, de los artículos 11 y siguientes de la CVDT¹⁶ y de los artículos 11 y ss. de la CVDT-OI.¹⁷ La voluntad de obligarse por un acuerdo puede expresarse de cualquier forma. La forma escrita no es en modo alguno la única forma posible.

13 — El artículo 7, apartado 3, de la CVDT-OI tiene el siguiente tenor:

«Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado o para manifestar el consentimiento de una organización en obligarse por un tratado se considerará que una persona representa a esa organización internacional a) si presenta los adecuados plenos poderes; o b) si se deduce de las circunstancias que la intención de los Estados y de las organizaciones internacionales de que se trata ha sido considerar a esa persona representante de la organización para esos efectos, de conformidad con las reglas de la organización y sin la presentación de plenos poderes.»

14 — Sentencia Francia/Comisión, citada en la nota 9 *supra*, apartado 9, en relación con las instrucciones internas de servicio.

15 — Sentencia Países Bajos/Consejo, citada en la nota 9 *supra*, apartados 25 a 27, sobre el Código de conducta (93/730/CE) relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y de la Comisión (DO L 340, p. 41).

16 — El artículo 11 de la CVDT tiene el siguiente tenor: «El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.»

17 — El artículo 11, apartado 2, de la CVDT-OI tiene el siguiente tenor: «El consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, un acto de confirmación formal, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.»

54. En consecuencia, debe examinarse el contenido del Acuerdo. A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el hecho de que las Guidelines no establezcan ninguna sanción por su incumplimiento, ningún mecanismo de solución de controversias ni la generación de la responsabilidad en caso de incumplimiento no excluye —en contra de lo que sostiene la Comisión— que pueda considerarse, pese a ello, que se trata de un documento vinculante, ya que ninguna de dichas circunstancias constituye un elemento imprescindible para que un acuerdo tenga efectos vinculantes. La falta de una disposición expresa sobre sanciones carece de pertinencia, ya que en el caso de los acuerdos internacionales se aplica el principio *pacta sunt servanda*.¹⁸ Por lo demás, en la medida en que se trate de un acuerdo internacional vinculante, a falta de una normativa expresa en las Guidelines se aplican los principios generales del Derecho internacional en materia de responsabilidad de los sujetos de Derecho internacional.

55. Las Guidelines establecen normas y pautas de comportamiento que los organismos competentes en materia de regulación («regulators») de las autoridades federales estadounidenses, por un lado, y de la Comisión, por otro, se proponen aplicar voluntariamente en la medida de lo posible (punto 7). Se trata de un mecanismo de información y consultas recíprocas entre las autoridades, así como de información al público (punto 4 de las Guidelines) en el marco de la planificación y elaboración de normas que puedan constituir obstáculos al

comercio en el sentido del OTC (punto 8 de las Guidelines). De este modo, se pretenden evitar, en la medida de lo posible, las restricciones al comercio y, en conjunto, facilitar el comercio (punto 4, última frase, de las Guidelines).

56. En principio, las obligaciones instrumentales y procedimentales pueden ser objeto de un acuerdo internacional.¹⁹ En el citado punto 7 de las Guidelines se señala de manera expresa que los órganos competentes aplicarán las Guidelines de forma voluntaria («intend to apply on a voluntary basis»). El carácter no vinculante de las Guidelines se pone de relieve asimismo mediante la utilización del término «should», que puede traducirse como «deberían». En la práctica del Derecho internacional, por regla general las obligaciones vinculantes se caracterizan por la utilización de «shall» («deberán»), mientras que los verbos «should» y «may» (podrán) sólo se utilizan en relación con las obligaciones de carácter no vinculante acordadas. Las obligaciones de información recíproca y al público definidas en las Guidelines se caracterizan por la utilización de «should» (véanse los puntos 5 y 10 a 17). Esto es algo que sustenta igualmente el carácter no vinculante de las Guidelines.

57. Sólo las cuestiones de procedimiento reguladas en la Sección IV se caracterizan por la utilización del tiempo verbal futuro

18 — A este respecto, véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro de 16 de diciembre de 1993, Francia/Comisión (C-327/91, Rec. p. I-3641), punto 21.

19 — Véase las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro en el asunto Francia/Comisión, citadas en la nota 18 *supra*, punto 20.

(«will»). En el marco del Derecho internacional, el término «will» (tiempo verbal futuro en español) se utiliza menos. En consecuencia, resulta difícil atribuirle un contenido inequívoco. Ahora bien, aun cuando se pretenda ver en la utilización del tiempo verbal futuro una forma enfática de obligación, como sostiene el Gobierno francés, debería tenerse presente la declaración expresa que se hace en el punto 7 de las Guidelines, según la cual la aplicación de las Guidelines es voluntaria. Esta manifestación general no puede ignorarse al interpretar el término «will». En consecuencia, de la formulación lingüística de las cuestiones de procedimiento no cabe deducir ningún elemento que sustente el carácter vinculante de las Guidelines.

58. También los objetivos perseguidos por las Guidelines abogan en favor del carácter no vinculante del Acuerdo. Así, por ejemplo, uno de esos objetivos consiste en ofrecer a las autoridades la oportunidad («opportunity») de realizar aportaciones o comentarios significativos a la otra «parte» y la posibilidad de que dichas aportaciones sean debidamente consideradas («possibility to obtain reasonable consideration») [punto 4, letra c), de las Guidelines]. La «oportunidad» de realizar observaciones y la «posibilidad» de que sean consideradas son fórmulas que no suponen ningún derecho a que se acepten las objeciones en su caso formuladas. En consecuencia, también esto indica que las Guidelines no tienen carácter vinculante.

59. Además del tenor y de la finalidad del Acuerdo, debe tenerse en cuenta asimismo el contexto en el que se acordaron las Guidelines. Tal como se desprende de su Introducción, las Guidelines fueron elaboradas en el marco de la Asociación Económica Transatlántica establecida en la cumbre de Londres de mayo de 1998. Esta Asociación no se basa en un acuerdo internacional de carácter vinculante, sino que constituye un pacto político en el marco de la New Transatlantic Agenda acordada ya en 1995. Es cierto que esto no excluye que las partes puedan celebrar un acuerdo vinculante en el marco de la TEP. Sin embargo, dicho contexto constituye un indicio de que se trata de un diálogo político que tiene por objeto, de modo general, mejorar la cooperación en relación con las cuestiones comerciales. Esto lleva a ver también en las Guidelines un acuerdo político, y no un documento jurídicamente vinculante.

60. Este aspecto se ve confirmado por la declaración contenida en la ya citada acta de la reunión de la Comisión de 9 de abril de 2002. En ella se señala la intención de la Comisión de ratificar las Guidelines en la próxima cumbre UE-Estados Unidos por medio de sendas declaraciones políticas.²⁰

61. El tenor, la finalidad y el contexto de las Guidelines indican que deben conside-

20 — Véase el pasaje del acta citado en la nota 11 *supra*.

rarse como una medida que, de manera análoga al Código de conducta acordado entre el Consejo y la Comisión relativo al acceso del público a los documentos, no son más que una mera coordinación voluntaria en relación con ulteriores decisiones de los órganos competentes del Gobierno federal de Estados Unidos y de la Comisión en el marco de la elaboración de proyectos legislativos. Por consiguiente, con base en la sentencia en el asunto Países Bajos/Consejo,²¹ en el marco de este análisis las Guidelines deben considerarse como un acto no vinculante.

62. Una interpretación como ésta de las Guidelines también se corresponde con la misión que desempeña la Comisión. Con arreglo al artículo 211 CE, tercer guión, la Comisión tiene la misión de participar en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo. Esto lo hace, sobre todo, mediante la presentación de propuestas de reglamentos, directivas y decisiones. En el marco de la elaboración de estas propuestas, la Comisión está obligada a consultar con los distintos grupos de intereses que pueden verse afectados por la normativa propuesta y a determinar de la manera más completa posible el contexto fáctico en el que proyecta proponer una normativa. No veo por qué razón no debería poder consultar también, en el marco de este proceso de recogida de materiales, a los Gobiernos de Estados terceros. Dicho intercambio de ideas y de experiencias es especialmente apropiado en el ámbito de la política comercial, con el fin de evitar conflictos comerciales que, en su

caso, pueden llegar a desembocar en procedimientos de solución de diferencias en el seno de la OMC. Cuando la Comisión celebra acuerdos con este fin, al objeto de realizar dichas consultas de acuerdo con determinadas pautas preestablecidas, más que limitar su derecho de iniciativa lo que hace es ejercerlo. Se definen medios y vías que permiten a la Comisión ejercer adecuadamente su derecho de iniciativa.

63. Cuando la Comisión celebra acuerdos de este tipo, que regulan el procedimiento de consultas recíprocas, pueden establecerse, en su caso, obligaciones procedimentales, en el sentido, por ejemplo, de que debe informarse a los organismos gubernamentales estadounidenses de los proyectos legislativos de la Comisión. Sin embargo, esto no genera una obligación material para las autoridades o servicios que consultan entre sí. Aun cuando el Gobierno estadounidense expresara, en el marco de las consultas mantenidas con la Comisión, objeciones sustanciales, por ejemplo, contra una propuesta de Reglamento, nada impediría a la Comisión presentarla, pese a ello, al Parlamento y al Consejo. Las Guidelines no establecen en ninguna de sus disposiciones una obligación de tener en cuenta las observaciones de la otra parte que vaya más allá del examen de las objeciones formuladas y que suponga la obligación de no desestimar dichas observaciones y de no ignorarlas. También esto indica que las Guidelines deben ser consideradas como un documento limitado a cuestiones de procedimiento que regula la cooperación entre dos servicios administrativos, y que no genera ninguna obligación material.

21 — Citada en las notas 9 y 15 *supra*.

64. No obstante, no parece apropiado asimilar las Guidelines de que se trata con la figura jurídica de un acuerdo administrativo. En este sentido podría entenderse la alegación de la Comisión cuando subraya que el Acuerdo fue celebrado entre servicios administrativos y en el marco de sus respectivas competencias y, en particular, respetando su derecho de iniciativa. Procede señalar que el Tratado CE no menciona en ningún momento la categoría de los acuerdos administrativos.²² Por consiguiente, es más que dudoso que la Comisión sea efectivamente competente, más allá de los casos expresamente mencionados en el Tratado, como por ejemplo en el artículo 302 CE, para la celebración de este tipo de acuerdos.

65. El Abogado General Sr. Tesauro ya analizó, en sus conclusiones en el asunto Francia/Comisión, relativo al Acuerdo entre la Comisión y el Gobierno de Estados Unidos relativo a la aplicación de su respectivo Derecho de la competencia, la cuestión de en qué medida la Comisión puede celebrar acuerdos administrativos. Señaló que en el caso de los acuerdos administrativos se trata de una figura jurídica desarrollada en la práctica.²³ Rechazó la tesis de la Comisión según la cual el artículo 300 CE (anteriormente, artículo 228 del Tratado CE) le faculta, con carácter general, para la celebración de acuerdos administrativos.²⁴ Tampoco la práctica de la Comisión de celebrar efecti-

vamente acuerdos con Estados terceros puede fundar, según el Abogado General, dicha competencia de la Comisión, ya que con arreglo a una reiterada jurisprudencia una simple práctica de las instituciones no puede crear un precedente que vincule a la Comunidad en cuanto al fundamento jurídico correcto.²⁵

66. Ahora bien, aun cuando se supusiera por un momento que, en principio, el ejecutivo también tiene la facultad de celebrar los denominados acuerdos administrativos, se plantea asimismo la cuestión de en qué medida debe considerarse a la Comisión como «ejecutivo» en ese sentido. En el marco de la celebración de acuerdos internacionales, el artículo 300 CE, apartado 2, atribuye la función del ejecutivo consistente en celebrar acuerdos internacionales al Consejo y no a la Comisión. Este equilibrio institucional que se establece en el Tratado, al que se añade asimismo la consulta o la aprobación del Parlamento Europeo, según los casos, se vería gravemente perturbado si se equiparara de forma general a la Comisión con los Gobiernos de los Estados miembros, que sí están facultados para la celebración de acuerdos administrativos.²⁶ También en esa medida

22 — Con carácter meramente complementario, me remito aquí a la comparación con el artículo 59, apartado 2, de la Grundgesetz (Ley Fundamental) alemana, que menciona de manera expresa la figura jurídica de los acuerdos administrativos.

23 — Conclusiones del Abogado General en el asunto Francia/Comisión, citadas en la nota 18 *supra*, punto 22.

24 — Conclusiones del Abogado General en el asunto Francia/Comisión, citadas en la nota 18 *supra*, apartados 25 a 27.

25 — Conclusiones del Abogado General en el asunto Francia/Comisión, citadas en la nota 18 *supra*, puntos 28 y 29. Véanse también las consideraciones efectuadas en la sentencia que recayó en dicho asunto, citada en la nota 6 *supra*, apartado 36.

26 — En este sentido, véanse también las conclusiones del Abogado General en el asunto Francia/Comisión, citadas en la nota 18 *supra*, puntos 33 y 34. También la sentencia que recayó en dicho asunto se remite de manera expresa al equilibrio institucional que debe salvaguardarse (sentencia citada en la nota 6 *supra*, apartado 28).

parece poco apropiado intentar calificar el Acuerdo relativo a las Guidelines de que aquí se trata como un acuerdo administrativo.

a su entender se deriva de las Guidelines.

67. Por último, aun en el caso de que se tratara de un acuerdo administrativo quedaría por dilucidar la cuestión de si produce efectos jurídicos. En efecto, sólo en ese caso sería un acto susceptible de recurso. Ahora bien, tal como se ha señalado las Guidelines no tienen carácter vinculante ni por su tenor ni por su finalidad o por el contexto en el que fueron negociadas. En consecuencia, en conclusión procede considerar que las Guidelines no establecen normas vinculantes, por lo que no producen efectos jurídicos. En consecuencia, a falta de un acto susceptible de recurso procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

B. *Fundamento del recurso*

68. Con carácter meramente subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia no acoja esta tesis, a continuación analizaré brevemente las dos objeciones materiales formuladas por la República Francesa: por un lado, la falta de competencia de la Comisión para la celebración de las Guidelines y, por otro, la limitación del derecho de iniciativa legislativa de la Comisión que

1. Competencia de la Comisión para la celebración de las Guidelines

69. El Gobierno francés alega que la Comisión no es, en principio, competente para la celebración de acuerdos internacionales. Según afirma, el artículo 300 CE reserva esa competencia al Consejo.

70. En principio, procede acoger esta tesis del Gobierno francés. Tal como ya he señalado, el artículo 300 CE es la expresión del equilibrio institucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión. En este contexto, a la Comisión tan sólo le corresponde, en principio, la función de la apertura de las negociaciones necesarias (artículo 300 CE, apartado 1). Los acuerdos de la Comunidad son celebrados por el Consejo una vez que el Parlamento ha sido consultado en la forma requerida en cada caso.

71. Sólo excepcionalmente, la Comisión tiene derecho a celebrar acuerdos. Esto sucede cuando el Consejo la autoriza

específicamente para ello (artículo 300 CE, apartado 4) o en los demás casos previstos en el Tratado, por ejemplo en el artículo 302 CE. En razón de la exigencia de salvaguardar el equilibrio institucional, al margen de dichos casos no debe reconocerse un derecho general de la Comisión de celebrar acuerdos.

72. Por el motivo que ya se señaló antes, debe rechazarse la afirmación según la cual la Comisión puede celebrar acuerdos administrativos con otros Gobiernos.

73. Así pues, si se supone que las Guidelines surten efectos jurídicos deberían haber sido aprobadas y celebradas por el Consejo. En esa medida, la Comisión habría sido incompetente, por lo que debería anularse el acto comunitario mediante el cual la Comisión aprobó las Guidelines.

limitación del derecho de iniciativa de la Comisión. Sin embargo, tal como ya se ha indicado con ocasión del examen de la admisibilidad del recurso, en el marco del ejercicio de su derecho de iniciativa la Comisión debe examinar todas las circunstancias en el marco de las cuales se presenta una propuesta legislativa. Debe ponerse en contacto con todos los grupos interesados para analizar la necesidad de una normativa y sus posibles efectos antes de someter una propuesta al Parlamento y al Consejo. No veo por qué razón debería excluirse de dichos contactos una consulta con los gobiernos de Estados terceros, máxime cuando las normas técnicas objeto de las consultas con las autoridades estadounidenses previstas en las Guidelines pueden ser denunciadas por Estados Unidos, en el seno de la OMC, para comprobar que son compatibles con el Acuerdo OTC. Por tanto, las consultas con las autoridades estadounidenses pueden considerarse como una medida para evitar no sólo conflictos comerciales, sino también conflictos jurídicos en el seno de la OMC. En esa medida, la Comisión tiene incluso la obligación de consultar con sus socios comerciales estadounidenses los efectos derivados de la normativa proyectada antes de proponerla al legislador comunitario. Por consiguiente, no es posible declarar la existencia de una vulneración del derecho de iniciativa de la Comisión.

2. Limitación del derecho de iniciativa de la Comisión

V. Costas

74. Además, en la celebración de las Guidelines el Gobierno francés ve una

75. A tenor del artículo 69, apartado 2, primera frase, del Reglamento de Procedi-

miento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimada la pretensión de la República Francesa y habiendo solicitado la Comisión su condena en costas, procede condenar en costas a la República Francesa.

VI. Conclusión

76. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar en costas a la República Francesa.