CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. L.A. GEELHOED
presentadas el 1 de junio de 2006 [1]

I. Introducción

1. En este recurso, interpuesto con arreglo al artículo 230 CE, el Parlamento Europeo pide que se anule la Directiva 2004/85 [2] por la que se concede a Estonia una exención temporal en relación con la aplicación de determinadas disposiciones de la Directiva 2003/54. [3] El recurso se basa en que la Directiva 2004/85 se fundamentó incorrectamente en el artículo 57 del Acta de adhesión de 23 de septiembre de 2003. [4] Junto con el presente recurso, el Parlamento Europeo instó una acción similar contra el Consejo en relación con una exención temporal concedida a Eslovenia sobre la base de la misma disposición. [5] Mis conclusiones en dicho asunto se presentarán junto con las conclusiones correspondientes al caso de autos.

2. En la siguiente sección sólo citaré las normas de procedimiento del Acta de adhesión. A las otras normas materiales relativas a la exención como tal se dedicará la sección III, donde se exponen los antecedentes del litigio.

II. Disposiciones pertinentes

3. El objeto del recurso del Parlamento Europeo consiste en la correcta interpretación que debe darse al artículo 57 AA, el cual establece:

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva del Consejo, de 28 de junio de 2004, por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a la aplicación de determinadas disposiciones a Estonia (DO L 236, p. 10; en lo sucesivo, «Directiva 2004/85»).

3 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad por la que se deroga la Directiva 96/92/CE (DO L 176, p. 37; en lo sucesivo, «Directiva 2003/54»).

4 — Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la república de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea de 23 de septiembre de 2003 (DO L 236, p. 33; en lo sucesivo, «Acta de adhesión» o «AA»).

5 — Asunto C-414/04, Parlamento Europeo/Consejo, pendiente actualmente ante el Tribunal de Justicia.

«1. En caso de que los actos de las instituciones adoptados antes de la adhesión requieran una adaptación como consecuencia de ésta y en la presente Acta o en sus anexos no se hayan previsto las necesarias adaptaciones, éstas se harán con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 2. Dichas adaptaciones entrarán en vigor en el momento de la adhesión.

2. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, o la Comisión, en los casos en que sea ésta la que hubiere adoptado los actos originales, establecerá a tal fin los textos necesarios.»

4. Para examinar el artículo 57 AA en su verdadero contexto debe citarse el artículo 55 AA, que establece lo siguiente:

«El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, y previa solicitud debidamente circunstanciada de cualquiera de los nuevos Estados miembros, podrá, antes del 1 de mayo de 2004, adoptar medidas consistentes en la inaplicación temporal de actos de las instituciones que hubiesen sido adoptados entre el 1 de noviembre de 2002 y el día de la firma del Tratado de adhesión.»

5. Asimismo debe hacerse referencia a un procedimiento de información y consulta establecido en un canje de notas entre la Unión Europea y los nuevos Estados miembros, que se adjuntó al Acta Final del Tratado de adhesión. Según dicho procedimiento, se convino que las instituciones europeas informarían oportunamente a los Estados adherentes de cualquier propuesta, comunicación, recomendación o iniciativa que pudiera desembocar en decisiones de las instituciones o de los organismos de la Unión Europea. Previa petición motivada de un Estado adherente, que especificara sus intereses en su condición de futuro miembro de la Unión, se podían celebrar consultas sobre tal decisión en el seno de un comité interino compuesto por representantes de la Unión y de los Estados adherentes. Si después de las consultas subsistieren dificultades graves, la cuestión podía plantearse en el plano ministerial, a instancia de un Estado adherente.

III. Antecedentes del litigio

6. El sector de la electricidad en Estonia se caracteriza por el hecho de ser el esquisto bituminoso el combustible más importante utilizado para la producción de electricidad. El noventa por cien de la electricidad producida en Estonia deriva de dicho combustible sólido, que constituye la única fuente de energía local en dicho país. Por lo tanto, es de una gran importancia estratégica para la seguridad del suministro en Estonia. Con el fin de mejorar la eficiencia y cumplir las normas comunitarias sobre medio ambiente, el sector es actualmente objeto

de reforma. Las inversiones realizadas con este objetivo deben ser garantizadas por un período que va más allá del 2008, lo cual sólo es posible mediante la instauración progresiva de la competencia. [6]

7. Teniendo en cuenta dichas características específicas, durante las negociaciones para su adhesión a la Unión Europea, Estonia solicitó un período transitorio para aplicar el artículo 19, apartado 2, de la Directiva 96/92/CE, Primera Directiva sobre electricidad, [7] la cual exigía a los Estados miembros la apertura de sus mercados de electricidad nacionales con respecto a los grandes consumidores de electricidad (definidos cuantitativamente por un consumo anual de electricidad de 40 GWh que debía reducirse, en primer lugar, al nivel de 20 GWh y, posteriormente, a 9 GWh) no más tarde del 1 de julio de 2004. Se concedió a Estonia una exención hasta el 31 de diciembre de 2008 en relación con esta obligación, la cual fue recogida en el anexo VI del Acta de adhesión. [8]

8. Además, teniendo en cuenta la intención expresada en las conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa y de Barcelona de acelerar el proceso de liberalización en los sectores comunitarios del gas y de la electricidad, se adjuntó una declaración (nº 8) al Tratado de adhesión, sobre los efectos de esta evolución respecto a Estonia. [9] En esta declaración, la Unión observa que Estonia se reserva su posición sobre futuros desarrollos legislativos en relación con el mercado de la electricidad. Asimismo reconoce que la situación específica referida a la reestructuración del sector de la pizarra bituminosa en Estonia exigirá especiales esfuerzos hasta finales de 2012 y que el mercado de la electricidad de Estonia para consumidores no domésticos sólo puede abrirse gradualmente hasta dicha fecha. [10]

9. La aceleración de la apertura de los mercados de la electricidad de los Estados miembros prevista en las conclusiones de los Consejos Europeos fue aceptada por el Parlamento Europeo y el Consejo en junio de 2003, cerca de dos meses después de la firma del Tratado de adhesión. Tal acep-

6 — Apartados 12 a 15 del memorando explicativo de la propuesta de la Comisión de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de determinadas disposiciones en Estonia [COM(2004) 318 final].

7 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DO 1977, L 27, p. 20).

8 — Sección 8, punto 2: «En Estonia, el artículo 19, apartado 2, de la Directiva 96/92/CE no se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2008.»

9 — Declaración nº 8 sobre la pizarra bituminosa, el mercado interior de la electricidad y la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (Directiva de la Electricidad): Estonia.

10 — El segundo apartado de dicha declaración reza del siguiente modo: «La Unión recuerda a Estonia las conclusiones de los Consejos europeos de Lisboa y Barcelona sobre la necesidad de una apertura acelerada del mercado en los sectores, entre otros, de la electricidad y del gas, a fin de lograr un mercado interior totalmente operativo en estos ámbitos, y toma nota de anteriores declaraciones de Estonia a este respecto realizadas el 27 de mayo de 2002 en el contexto de las negociaciones de adhesión. No obstante la necesidad de contar cuanto antes con un mercado interior de la electricidad operativo, la Unión toma nota de que Estonia se reserva su posición con respecto a futuros cambios de la legislación en este ámbito. A este respecto, la Unión reconoce la específica situación planteada por la reestructuración del sector de la pizarra bituminosa, que exigirá un esfuerzo particular hasta finales de 2012, y la necesidad de una apertura gradual, hasta esa fecha, del mercado estonio dé la electricidad a clientes no residenciales.»

tación se plasmó en la Directiva 2003/54, que se basó en los artículos 47 CE, apartado 2, 55 CE y 95 CE, y que sustituyó íntegramente a la Directiva 96/92, a la cual derogó. El artículo 21 de la Directiva 2003/54 establece la total apertura de los mercados de electricidad para todos los tipos de clientes, tanto industriales como domésticos, a partir del 1 de julio de 2007. Más concretamente, el artículo 21, apartado 1, de la Directiva 2003/54 prevé la apertura del mercado de la electricidad para las distintas categorías de clientes cualificados con arreglo al siguiente calendario:

«a) Hasta el 1 de julio de 2004, los clientes cualificados mencionados en los apartados 1 a 3 del artículo 19 de la Directiva 96/92/CE [...];

b) a partir del 1 de Julio de 2004, a más tardar, todos los clientes no domésticos;

c) a partir del 1 de julio de 2007, todos los clientes.»

10. El segundo apartado del artículo 29 de la Directiva 2003/54 dispone que las referencias que se hacen a la Directiva derogada deben interpretarse como referencias a la nueva Directiva de acuerdo con la tabla de correspondencias adjunta a la mencionada en último lugar. Con arreglo a esta tabla de correspondencias, el artículo 21 de la Directiva 2003/54 corresponde al artículo 19 de la Directiva 96/92.

11. En estas nuevas circunstancias, mediante escrito de 17 de septiembre de 2003, Estonia pidió a la Comisión que llevara a cabo la actividad necesaria con arreglo al artículo 57 AA, por una parte, para adaptar la exención otorgada en el anexo VI del Acta de adhesión en relación con el artículo 19, apartado 2, de la Directiva 96/92, de forma que fuera aplicable al artículo 21, apartado 1, letra a), de la Directiva 2003/54, y, por otra, para concederle un período transitorio con el fin de aplicar el artículo 21, apartado 1, letra b), de la Directiva 2003/54. En ese momento se reservó definir su postura en cuanto a la completa apertura de su mercado de electricidad, según lo establecido en el artículo 21, apartado 1, letra c), aunque más tarde, en respuesta a un requerimiento de la Comisión, indicó que tenía previsto dar cumplimiento a dicha disposición no más tarde del 31 de diciembre de 2015.

12. En consecuencia, la Comisión elaboró una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la base de los artículos 47 CE, apartado 2, 55 CE y 95 CE al objeto de modificar la Directiva 2003/54, a fin de que se concediera a Estonia la exención temporal de la aplicación del artículo 21, apartado 1, letras b) y c), hasta el 31 de diciembre de 2012. [11] Ello dio lugar a la adopción de la Directiva 2004/85 por el Consejo sobre la base del artículo 57 AA, y no sobre la base de las disposiciones del Tratado CE invocadas por la Comisión. El

11 — COM(2004) 318 final.

artículo 1 de la Directiva 2004/85 establece que el siguiente apartado se añadirá en el artículo 26 de la Directiva 2003/54:

«3. Estonia se beneficiará de una excepción temporal a la aplicación de las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 21 hasta el 31 de diciembre de 2012. Estonia tomará las medidas necesarias para garantizar la apertura de su mercado eléctrico. Esta apertura se realizará de forma progresiva durante el período de referencia para alcanzar una apertura total el 1 de enero de 2013. El 1 de enero de 2009, la apertura del mercado deberá representar como mínimo el 35 % del consumo. Estonia comunicará anualmente a la Comisión los umbrales de consumo que dan derecho a que el consumidor final pueda optar a las subvenciones.»

13. En un escrito de 9 de julio de 2004 remitido al Presidente del Parlamento Europeo, el Secretario General del Consejo señaló que esta institución había decidido basar la Directiva en el artículo 57 AA habida cuenta de la estrecha relación entre la propuesta de la Comisión y el Tratado de adhesión, y considerando la necesidad de adaptar la Directiva 2003/54 en tiempo oportuno, es decir, antes del 1 de julio de 2004, fecha a partir de la cual debía ser de aplicación. El artículo 57 AA no exige la participación del Parlamento Europeo.

IV. Procedimiento y pretensiones de las partes

14. En su recurso, que se interpuso el 27 de septiembre de 2004 con arreglo al artículo 230 CE, el Parlamento Europeo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Directiva 2004/85.

— Imponga al Consejo el pago de todas las costas.

15. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al Parlamento Europeo.

16. Mediante auto de 21 de diciembre de 2004, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la Comisión en apoyo de las pretensiones del Parlamento Europeo.

17. Mediante auto de 9 de marzo de 2005, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Estonia y de la República de Polonia en apoyo de las pretensiones del Consejo.

18. En la vista de 15 de marzo de 2006 se oyeron los informes orales del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión y de los Gobiernos de Estonia y de Polonia. La vista fue común para este asunto y para el asunto C-414/04, referido anteriormente.

V. Resumen de las alegaciones de las partes

A. *Primer motivo de anulación: base jurídica inadecuada*

1. El Parlamento Europeo, apoyado por la Comisión

19. El Parlamento Europeo sostiene, en primer lugar, que el artículo 57 AA no es la base jurídica adecuada para la adopción de la Directiva 2004/85. A su juicio, esta Directiva debería haberse adoptado siguiendo el procedimiento legislativo normal, con arreglo a los artículos 47 CE, apartado 2, 55 CE y 95 CE, tal como propuso la Comisión. La práctica legislativa ofrece varios ejemplos de exenciones temporales concedidas a nuevos Estados miembros según dichas disposiciones y el artículo 15 CE, con el fin de tener en cuenta las economías que tengan un nivel de desarrollo diferente. Señala que el artículo 57 AA establece un procedimiento para adaptar la legislación comunitaria como consecuencia de la adhesión y para aplicar a los nuevos Estados miembros actos de Derecho comunitario que no hubieran sido adaptados por la propia Acta de adhesión. Precisa que las modificaciones que trascienden dicho objetivo no pueden basarse en el artículo 57 AA. No puede recurrirse a dicha disposición para establecer exenciones de los actos de Derecho comunitario, en particular las que van más allá de las expresamente concedidas por el Acta de adhesión y definidas en ésta.

20. Afirma que las exenciones de los actos de Derecho comunitario no incluidas en la propia Acta de adhesión sólo pueden fundarse en el artículo 55 AA. Sin embargo, a su juicio, dicha disposición sólo es aplicable en relación con los actos de Derecho comunitario adoptados entre la fecha de terminación de las negociaciones para la adhesión, conocida como «cut-off date» (fecha límite) (1 de noviembre de 2002), y la fecha de la firma del Tratado de adhesión (16 de abril de 2003). Puntualiza que confirma asimismo el carácter restringido de dicha disposición el hecho de que exija que el Consejo decida por unanimidad. Por lo tanto, es inconcebible que pueda utilizarse el artículo 57 AA, que se refiere únicamente a «adaptaciones» de los actos de Derecho comunitario, que no se limita a actos adoptados dentro de un período determinado y que establece la

adopción de decisiones por mayoría cualificada, para otorgar exenciones de los actos de Derecho comunitario adoptados con posterioridad a la fecha de la firma del Tratado de adhesión.

21. Estima que confirma esta interpretación el hecho de que la disposición del Acta relativa a las condiciones de adhesión de Bulgaria y de Rumania a la Unión Europea [12] concordante con el artículo 55 AA establece expresamente la posibilidad de que el Consejo otorgue excepciones con respecto a actos de Derecho comunitario adoptados entre la fecha límite y la fecha de la adhesión, y no únicamente entre la fecha límite y la fecha de la firma. Ello demuestra, a su juicio, que la anterior posibilidad no se recoge en el Acta de adhesión de 2003 y que no puede recurrirse al artículo 57 AA como fundamento para conceder exenciones.

22. Dado que el principio básico en relación con la adhesión es la total aceptación por los nuevos Estados miembros del acervo comunitario y la plena aplicación del Derecho comunitario, las disposiciones que permiten la concesión de exenciones deben interpretarse en sentido estricto. A este respecto, el Parlamento Europeo señala que mientras que la finalidad de las «adaptaciones» previstas en el artículo 57 AA consiste en facilitar la aplicación del Derecho comunitario en los nuevos Estados miembros, las «inaplicaciones» producen el efecto contrario consistente en la inaplicación temporal de determinadas disposiciones de Derecho comunitario. Ello significa que no se cumple uno de los requisitos para la aplicación del artículo 57 AA como fundamento para la adopción de decisiones. Implica asimismo que no puede utilizarse para ampliar exenciones que ya se hayan otorgado y definido en el Acta de adhesión.

23. El Parlamento Europeo observa que el período transitorio establecido en la Directiva impugnada, que se extiende hasta finales de 2012, incluso modifica la propia Acta de adhesión, ya que ésta establece únicamente un período transitorio que va hasta finales de 2008.

24. En cuanto a la urgencia a que alude el escrito del Consejo de 9 de julio de 2004, el Parlamento Europeo señala que el Consejo no le pidió que se siguiera el procedimiento de urgencia una vez que la Comisión hubiera presentado su propuesta. En cualquier caso, la exención prevista en el anexo VI del Acta de adhesión era aplicable hasta finales de 2008.

25. En sus alegaciones en apoyo del recurso del Parlamento Europeo, la Comisión manifiesta que el Acta de adhesión establece un sistema coherente de disposiciones para realizar adaptaciones técnicas de los actos de Derecho comunitario y para ocuparse del desarrollo del acervo comunitario que haya tenido lugar entre la fecha límite y la fecha de

12 — Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumania y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea de 25 de abril de 2005 (DO 2005, L 157, p. 203).

la adhesión. El artículo 55 AA prevé una forma de continuación de las negociaciones de adhesión, ya que permite a los nuevos Estados miembros solicitar exenciones de los actos adoptados entre la fecha límite y la fecha de la firma. Con posterioridad a esta fecha es aplicable el procedimiento de información y consulta. De este modo, los nuevos Estados miembros disfrutan de un estatus de observador en las instituciones y pueden presentar sus solicitudes de exención durante el procedimiento legislativo.

26. Afirma que el artículo 57 AA persigue un objetivo distinto que el artículo 55 AA. En efecto, la coexistencia misma de ambas disposiciones demuestra que una no puede sustituirse por la otra. Está previsto que el artículo 57 AA sea la base jurídica para llevar a cabo las adaptaciones necesarias de los actos de Derecho comunitario indispensables para facilitar la adhesión. Matiza la Comisión que, por el contrario, las exenciones nunca son indispensables en este sentido. Mientras que en modo alguno puede decidirse si es necesaria una adaptación o no, las exenciones exigen una opción de carácter político. Esto explica asimismo por qué en el artículo 57 AA es suficiente la mayoría cualificada, mientras que el artículo 55 AA exige la unanimidad.

27. A la luz de los diferentes textos de estas dos disposiciones en el Acta de adhesión, su función y su lugar en el sistema de dicha Acta y los distintos procedimientos para la adopción de decisiones, resulta patente que el artículo 57 AA no puede servir de base para la concesión de exenciones de actos de Derecho comunitario. Incluso considerado aisladamente, no puede recurrirse al artículo 57 AA para dicho fin, ya que las «inaplicaciones» no pueden reputarse meras «adaptaciones». Mientas que éstas son necesarias para la integración, las primeras constituyen más bien un elemento de desintegración.

28. De ello infiere la Comisión que dado que ni el artículo 55 AA ni el artículo 57 AA eran aplicables en el caso de autos, debería haberse seguido el procedimiento legislativo normal con arreglo al Tratado CE. Agrega que en este contexto. es posible tener en cuenta las solicitudes de exenciones por parte de nuevos Estados miembros adherentes o, incluso, adoptarlas posteriormente a la adhesión y reconocerles efecto retroactivo.

29. La Comisión observa asimismo que la exención concedida a Estonia en el anexo VI del Acta de adhesión sigue vigente, ya que por su carácter de Derecho comunitario originario el legislador comunitario no puede privarle de su efecto ni modificarla.

2. El Consejo apoyado por los Gobiernos de Estonia y de Polonia

30. El Consejo alega que los artículos 55 AA y 57 AA no deben interpretarse literalmente,

sino a la luz de sus objetivos y contexto, objetivos que consisten en facilitar la adhesión de los nuevos Estados miembros, garantizando al mismo tiempo la aplicación plena y uniforme del Derecho comunitario a partir de la adhesión.

31. El artículo 55 AA permite que los nuevos Estados miembros soliciten exenciones temporales de actos de Derecho comunitario adoptados entre la fecha límite y la fecha de la firma del Acta de adhesión. Por consiguiente, refleja el principio de Derecho internacional según el cual los tratados pueden seguir siendo negociados hasta que han sido firmados. Ello explica asimismo por qué el artículo 55 AA exige que las exenciones se soliciten formalmente y que las decisiones por las que se concedan se adopten por unanimidad. Sostiene el Consejo que tras la firma del Acta de adhesión es más adecuado que se adopten las modificaciones de los actos de Derecho comunitario en el marco legislativo comunitario, con arreglo al artículo 57 AA.

32. A su juicio, el artículo 57 AA debe considerarse *lex specialis* con respecto a las disposiciones pertinentes del Tratado CE que sirven de base jurídica para la adopción de actos de Derecho comunitario con arreglo al procedimiento legislativo normal. Su objetivo es regular un procedimiento flexible para la adaptación de actos que no hubieran sido adaptados en la propia Acta de adhesión. [13] El Consejo observa que nada indica que una «adaptación», en el sentido del artículo 57 AA, no pueda tener la forma de una exención. Dicha disposición puede aplicarse para la adaptación de actos de Derecho comunitario siempre que se cumplan los requisitos establecidos en ella. En el presente asunto, el Consejo señala que se adoptó la Directiva 2004/85 para adaptar la Directiva 2003/54 por razones relacionadas con la adhesión de Estonia a la Unión Europea y que no se había previsto tal adaptación en el Acta de adhesión. Por lo tanto, a su juicio, se basó correctamente en el artículo 57 AA. Agrega el Consejo que confirma esta interpretación la práctica legislativa anterior en la medida en que se han adoptado exenciones similares en las disposiciones concordantes con el artículo 57 AA de anteriores Actas de adhesión.

33. A continuación, el Consejo sostiene que no fue posible seguir el procedimiento legislativo normal para conceder la exención solicitada por Estonia. Alega que no puede recurrirse a las disposiciones del Tratado CE para regular la situación en relación con los Estados miembros adherentes con anterioridad a la ratificación del Tratado de adhesión. El procedimiento de información y consulta, aplicable posteriormente a la fecha de la firma del Tratado de adhesión, establecía un marco distinto del relativo a las instituciones comunitarias. Por consiguiente, el Consejo considera que no era posible incluir en la Directiva 2003/54 la exención solicitada por Estonia. Señala que sólo podía concederse separadamente sobre la base de las disposiciones pertinentes del Acta de adhesión.

13 — Sentencia de 2 de octubre de 1997, Parlamento Europeo/Consejo (C-259/95, Rec. p. I-5303), apartado 27, en relación con el European Home and Leisure Accident Surveillance System; en lo sucesivo, referida asimismo como «sentencia EHLASS».

34. Afirma que, tras la adhesión, pueden concederse exenciones sobre la base del Tratado CE y en el presente caso ello habría sido incluso una posibilidad, puesto que la Directiva 2004/85 se adoptó unos dos meses más tarde de la fecha de la adhesión. No obstante, el Consejo manifiesta que debido a su carácter de *lex specialis* era preferible recurrir al artículo 57 AA. Se refiere a la observación del Tribunal de Justicia en su sentencia EHLASS en el sentido de que «el objetivo de una aplicación uniforme del acervo comunitario en todo el territorio de la Unión exigía la aplicación de medidas de adaptación a partir del momento de la adhesión, incluso cuando estas medidas fueran adoptadas con posterioridad a dicha adhesión».[14] Además, la aplicación del procedimiento de codecisión habría supuesto que la Directiva impugnada sólo habría podido adoptarse con unos dos años de retraso, lo cual habría creado una situación de inseguridad jurídica y perjudicado los legítimos intereses del sector de la electricidad en Estonia.

35. El Consejo asevera que la Directiva 2004/85 debe considerarse una adaptación y que se atiene a los límites establecidos por el artículo 57 AA. Precisa que la Directiva establece una exención análoga a la prevista en el anexo VI del Acta de adhesión. Alega que no amplía dicha exención. Por una parte, la exención prevenida en el anexo VI había expirado a raíz de la derogación del artículo 19 de la Directiva 96/92. Por otra, las disposiciones con respecto a las que se aplica la nueva exención, artículo 21, apartado 1, letras b), y c), de la Directiva 2003/54, difieren en cuanto a su ámbito *ratione materiae* del artículo 19, apartado 2, de la Directiva 96/92. Observa que la Directiva impugnada establece una nueva exención teniendo en cuenta el nuevo contexto legislativo y el objetivo de alcanzar un mayor grado de liberalización de los mercados nacionales de electricidad.

36. En cuanto al hecho de que el Acta de adhesión de 2005 sobre las condiciones de adhesión de Bulgaria y Rumania contenga una disposición expresa que permita conceder exenciones entre la fecha límite y la fecha de adhesión, el Consejo señala que esta disposición debe considerarse una aclaración de la situación existente y que se incluyó como una garantía en el supuesto de que el Tribunal de Justicia no confirmara su interpretación del artículo 57 AA.

37. El Gobierno de Estonia apoya las alegaciones del Consejo a excepción de aquella según la cual la exención establecida en el anexo VI en relación con la aplicación del artículo 19, apartado 2, de la Directiva 96/92 expiró con la derogación de dicha Directiva. Afirma, por lo tanto, que dicha exención sigue vigente en el contexto de la Directiva 2003/54. Matiza que si no fuera así se daría una contradicción insuperable entre la exención otorgada en el anexo VI, que prevé la apertura del 35 % del mercado de electricidad de Estonia desde 2009, y la Directiva 2003/54, que exige la apertura del mercado de la electricidad en todos los Estados miembros para consumidores no domésticos a partir del 1 de julio de 2004, lo cual representa en Estonia mucho más del 35 % del mercado de la electricidad nacional, y la ampliación de esta apertura de mercado a

14 — Citada en la nota anterior, apartado 22 de la sentencia.

todos los consumidores domésticos a partir del 1 de julio de 2007. Afirma que en esta situación, era indispensable la adopción de la Directiva 2004/85 por la que se concede una exención en relación con las nuevas obligaciones establecidas en la Directiva 2003/54. Sin ella, el sector de la electricidad de Estonia se encontraría en una situación de inseguridad jurídica, siendo así que se precisa de una planificación a largo plazo con el fin de realizar las grandes inversiones necesarias para la modernización de este sector y para evitar problemas graves de carácter social y medioambiental. El Gobierno de Estonia destaca la importancia de la declaración nº 8, en la que todos los Estados miembros reconocen la necesidad de una apertura progresiva del mercado de la electricidad de Estonia, finalmente a partir de 2013. A juicio de dicho Gobierno, la referida declaración debe considerarse un instrumento para interpretar las disposiciones del Acta de adhesión.

38. El Gobierno polaco alega que el artículo 57 AA debe interpretarse en relación con el objetivo del Acta de adhesión de facilitar la adhesión de los nuevos Estados miembros y a la luz de los principios de solidaridad y lealtad entre Estados miembros. Ello significa que debe existir la posibilidad de conceder exenciones temporales de actos de Derecho comunitario adoptados con posterioridad a la fecha de la firma del Acta de adhesión en el caso de que sea imposible la entrada en vigor inmediata de tal acto en el momento de la adhesión o de que ello tuviera consecuencias sociales y económicas graves para un nuevo Estado miembro. Observa que la interpretación que propugna el Parlamento Europeo no permitiría establecer períodos transitorios en relación con actos de Derecho comunitario adoptados después de la fecha de la firma. Sostiene que ello socavaría la autonomía de los Estados miembros adherentes, contrariamente al principio de Derecho internacional de igualdad entre Estados. El Gobierno polaco duda de que puedan concederse las necesarias exenciones sobre la base del artículo 95 CE, cuyo objetivo consiste principalmente en eliminar las restricciones a la libre circulación y las distorsiones de la competencia. [15]

B. *Segundo motivo de anulación: motivación insuficiente*

39. Como segundo motivo de anulación de la Directiva 2004/85, el Parlamento Europeo alega que esta Directiva adolece de motivación insuficiente, ya que la justificación para recurrir al artículo 57 AA como base jurídica, y no a las disposiciones invocadas por la Comisión en su propuesta, en modo alguno se desprende claramente de los considerandos de la exposición de motivos de la Directiva impugnada. A su juicio, las razones para seguir este método, expresadas en el escrito remitido por el Secretario General del Consejo al Presidente del Parlamento Europeo, no pueden considerarse una exposición de motivos en el sentido del artículo 253 CE. En cualquier caso, el Consejo no solicitó al Parlamento Europeo que para la adopción de la Directiva impugnada aplicara el procedimiento de urgencia.

15 — Sentencia de 10 de diciembre de 2002, The Queen contra Secretary of State for Health, *ex parte:* British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453), apartados 60 y 61.

40. El Consejo, apoyado por el Gobierno de Estonia, replica que basta que la base jurídica de un acto quede claramente reflejada en su contenido sin que tengan que darse motivos pormenorizados para tal elección. Afirma que el hecho de que el Consejo aplique una base jurídica distinta de la propuesta por la Comisión no requiere ninguna explicación específica. Observa que, en cualquier caso, la exposición de motivos de la Directiva impugnada expresa claramente las razones que subyacen a la exención otorgada a Estonia para la aplicación del artículo 21, apartado 1, letras b), y c), de la Directiva 2003/54.

C. *Limitación de los efectos temporales de la sentencia en caso de anulación*

41. Teniendo en cuenta la necesidad de evitar una situación de inseguridad para los agentes económicos, los inversores y los trabajadores del sector de la electricidad en Estonia, con arreglo al párrafo segundo del artículo 231 CE, el Consejo pide al Tribunal de Justicia que, en el supuesto de que prospere la acción entablada por el Parlamento Europeo, mantenga los efectos de la Directiva 2004/85 hasta que se adopte una nueva Directiva que la sustituya. Apoya esta petición el Gobierno de Estonia, el cual señala que la consecuencia de una simple anulación de la Directiva impugnada sería la apertura inmediata del mercado estonio de la electricidad a importaciones de electricidad de los Estados miembros limítrofes. Afirma que ello pondría en peligro la situación financiera de los productores estonios y su capacidad para financiar las cuantiosas inversiones que se precisan para modernizar la infraestructura de la electricidad en Estonia.

42. Asimismo, la Comisión está de acuerdo con lo solicitado por el Consejo, indicando que la anulación pura y simple del Reglamento impugnado colocaría a Estonia en una situación de violación del Derecho comunitario, sin que dicho Estado fuera responsable de ello.

43. El Parlamento Europeo señala que su recurso no tiene por objeto la cuestión de si la exención concedida a Estonia está justificada o no, sino que se limita a impugnar la base jurídica de la Directiva impugnada. Por lo tanto, considera que no necesita adoptar posición alguna con respecto a la petición del Consejo.

VI. Valoración

A. *El primer motivo de ilegalidad: artículo 57 AA como base jurídica de la Directiva 2004/85*

44. Como señalan el Parlamento Europeo y el Consejo, según reiterada jurisprudencia, la

elección de la base jurídica de un acto comunitario debe basarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en particular, el objetivo y el contenido del acto. [16]

45. En el presente asunto, la cuestión esencial consiste en dilucidar si el artículo 57 AA puede utilizarse para conceder una exención como la establecida en la Directiva 2004/85. Ello supone, por una parte, el examen del ámbito material y temporal del artículo 57 AA y, por otra, la determinación de la naturaleza de la modificación de la Directiva 2003/54 prevista en la Directiva 2004/85. ¿Debe ello considerarse una adaptación de la exención del artículo 19, apartado 2, de la Directiva 96/92 establecida en el anexo VI del Acta de adhesión o se trata de una exención totalmente nueva, independiente de la correspondiente disposición de la Directiva 2003/54 que sustituyó y derogó la Directiva 96/92? Ello es relevante habida cuenta del texto del artículo 57 AA que establece la base para la adaptación de actos de Derecho comunitario como consecuencia de la adhesión.

46. El Consejo considera que a raíz de la derogación de la Directiva 96/92 en virtud de la Directiva 2003/54, expiró la exención concedida en el anexo VI del Acta de adhesión. Alega que no debe reconocerse importancia jurídica alguna al hecho de que la tabla de correspondencias adjunta a la Directiva mencionada en último lugar indique que el artículo 21 de la Directiva 2003/54 sea la disposición correspondiente al artículo 19 de la Directiva 96/92. Estonia sostiene el criterio opuesto, afirmando que la primera exención se establece en una disposición del Tratado que una Directiva no puede alterar. Explica asimismo qué consecuencias tendría la interpretación del Consejo para su sector eléctrico (véase el punto 37 *supra*). El Parlamento Europeo estima que dicha Directiva 2004/85 prorrogó la exención otorgada en el anexo VI hasta finales de 2013.

47. Al determinar los efectos de la exención concedida en la Directiva 2004/85, debe observarse, en primer lugar, que mientras que el artículo 19 de la Directiva 96/92 únicamente exige la liberalización de los mercados nacionales de la electricidad para los mayores consumidores de ésta, el artículo 21, apartado 1, de la Directiva 2003/54 establece una total apertura del mercado en tres fases para tres categorías distintas de consumidores. Con respecto a estas tres categorías, existe una correspondencia material entre los consumidores a que se refiere el artículo 19, apartado 2, de la Directiva 96/92 y el artículo 21, apartado 1, letra a), de la Directiva 2003/54. Las obligaciones establecidas para los Estados miembros en el artículo 21, apartado 1, letras b) y c), en relación con los restantes consumidores no domésticos y con los consumidores domésticos son nuevas. A estas categorías se aplica la Directiva impugnada. Ésta no afecta a la categoría a que se refiere el artículo 21, apartado 1, letra a), de la Directiva 2003/54.

16 — Véanse, entre otras, las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartado 10; de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo (C-281/01, Rec. p. I-12049), apartado 33, y de 10 de enero de 2006, Comisión/Parlamento Europeo y Consejo (C-178/03, Rec. p. I-107), apartado 41.

48. Estoy de acuerdo con Estonia en que la exención prevista en el anexo VI del Acta de adhesión no expiró por la razón de carácter formal de que se derogara la disposición a la que se remite. Lo importante es que la obligación con respecto a la cual se concedió la exención permanezca incólume, aunque en el contexto de una nueva Directiva. Aparte de darse una correspondencia material en la obligación de que se trata, debe igualmente señalarse que una disposición establecida en un tratado no puede modificarse en virtud de un acto de Derecho comunitario, excepto en el supuesto de que el tratado disponga lo contrario, como confirma el artículo 7 del Acta de adhesión. [17] Según los acuerdos existentes, Estonia está obligada a abrir su mercado de la electricidad a la categoría de consumidores a que se refiere el artículo 21, apartado 1, letra a), de la Directiva 2003/54 a partir de 2009 y a las demás categorías de consumidores a partir de 2013. Esta consecuencia está en consonancia con las intenciones previstas en la declaración nº 8 adjunta al Tratado de adhesión. [18]

49. De lo que se acaba de exponer resulta patente que la Directiva 2004/85 no sustituyó ni adaptó la exención establecida en el anexo VI, ni la prorrogó hasta una fecha ulterior. Debe considerarse la nueva exención en relación con las nuevas obligaciones establecidas para los Estados miembros en el artículo 21, apartado 1, letras b), y c), de la Directiva 2003/54.

50. Por consiguiente, debe examinarse si la Directiva 2004/85 se fundó correctamente en el artículo 57 AA.

51. El artículo 57 AA constituye un elemento del sistema instaurado en la parte quinta, título II, del Acta de adhesión, que establece los requisitos que regulan la aplicabilidad de los actos de Derecho comunitario en los nuevos Estados miembros. La norma de base es que las directivas y decisiones, en el sentido del artículo 249 CE, se aplicarán a los nuevos Estados miembros desde la adhesión y que no más tarde de dicha fecha deben haberse adoptado las medidas de ejecución necesarias, a no ser que se hubieran establecido otros plazos en el Acta de adhesión o en sus anexos (artículos 53 AA y 54 AA).

52. Dado que el acervo comunitario sigue desarrollándose una vez concluidas las negociaciones de la adhesión y completado el texto del Acta de adhesión, es obviamente necesario que exista la posibilidad de conceder exenciones temporales de tales actos. El artículo 55 AA prevé dicha posibilidad. Ésta, sin embargo, se limita expresamente a los actos de Derecho comunitario que hubieran sido adoptados antes de la fecha de la firma del Tratado de adhesión. Los nuevos Estados miembros deben solicitar formalmente las

17 — Las disposiciones de la presente Acta no podrán, salvo en los casos en que ésta disponga otra cosa, ser suspendidas, modificadas o derogadas por procedimientos distintos de los previstos en los Tratados originales para la revisión de dichos Tratados.

18 — Citada en la nota 10.

exenciones que se otorgan según dicha disposición, las cuales concede el Consejo por unanimidad a propuesta de la Comisión.

53. El artículo 57 AA recoge la base para la adaptación de actos de Derecho comunitario con motivo de la adhesión en el caso de que no se hayan establecido las necesarias adaptaciones en el Acta de adhesión o en sus anexos. Esta disposición no contiene ninguna restricción temporal similar a la prevista en el artículo 55 AA: todos los actos adoptados con anterioridad a la adhesión pueden adaptarse sobre la base de dicha disposición. Las adaptaciones las adopta el Consejo por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, o la Comisión por su cuenta, en función de la autoría del acto que debe ser adaptado. A tal fin, dichas instituciones deben establecer los «textos necesarios» (artículo 57 AA, apartado 2).

54. Si se interpreta el artículo 57 AA en relación con el artículo 55 AA, resulta patente que los objetivos que ambas disposiciones pretenden alcanzar en el período anterior a la adhesión formal de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea son distintos. Ello se deduce claramente tanto de las diferencias de carácter terminológico como de los requisitos de procedimiento para la adopción de medidas con arreglo a cada una de dichas disposiciones.

55. La diferencia terminológica está insita en la utilización de los conceptos «inaplicaciones temporales» del artículo 55 AA y «adaptaciones» (necesarias como consecuencia de la adhesión) del artículo 57 AA. Como han señalado el Parlamento Europeo y la Comisión, la diferencia esencial entre estos dos conceptos consiste en que mientras que el objetivo de las «inaplicaciones» es hacer temporalmente inaplicable un elemento del acervo comunitario en un Estado miembro con el fin de dar a éste el tiempo necesario para adoptar las medidas adecuadas que le permitan cumplir totalmente sus obligaciones establecidas en el Derecho comunitario, las «adaptaciones» persiguen el efecto contrario de hacer aplicable el acervo desde la adhesión. En otros términos, mientras que las primeras retrasan la aplicación de un determinado acto de Derecho comunitario en un nuevo Estado miembro, las últimas son indispensables para la aplicación inmediata de un acto de Derecho comunitario en el momento de la adhesión.

56. En su sentencia EHLASS, [19] el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el ámbito material de la disposición concordante con el artículo 57 AA del Acta de adhesión de 1994. [20] Con respecto al artículo 169 de esta Acta de adhesión, idéntico al artículo 57 AA, el Tribunal de Justicia declaró que «el objetivo de las adaptaciones efectuadas sobre la base (del artículo 169) consiste únicamente en que resulten aplicables a los nuevos Estados miembros los actos comunitarios que no hayan sido adaptados por la propia Acta de

19 — Citada en la nota 13.

20 — Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 8).

adhesión. Por consiguiente, no se pueden realizar otras modificaciones al amparo del artículo 169 del Acta». [21] En la misma sentencia, repitió que «la posibilidad de adoptar actos basados en (el artículo 169) se limita a simples adaptaciones para que resulten aplicables a los nuevos Estados miembros, excluyendo cualquier otra modificación». [22]

57. La consecuencia necesaria de estas observaciones es que el concepto de «adaptaciones» que, a primera vista, parece ser de ámbito más general, no puede interpretarse, en el contexto del artículo 57 AA, en el sentido de que implica modificaciones sustanciales de actos de Derecho comunitario ni medidas que permitan excepciones a tales actos. Por lo tanto, abarca únicamente adaptaciones indispensables de medidas de Derecho comunitario que obedecen más a una necesidad técnica que a una oportunidad política. Carece de pertinencia el hecho de que el término «adaptación» no se haya definido en el Acta de adhesión y que ésta no excluya la posibilidad de que dicho término implique exenciones, como han alegado el Consejo y el Gobierno polaco, ya que esta diferencia de significado entre los dos conceptos puede deducirse claramente de la función de los artículos 55 AA y 57 AA.

58. Los procedimientos establecidos para adoptar las medidas con arreglo a cada una de dichas disposiciones reflejan la diferencia. Dado que la concesión de una inaplicación temporal equivale a la autorización para no cumplir determinadas obligaciones de Derecho comunitario por un período determinado, lo cual es principalmente en interés de un concreto Estado miembro adherente, la correspondiente decisión es de carácter político. Ello explica por qué el artículo 55 AA establece que la decisión debe adoptarse por unanimidad y a petición del nuevo Estado miembro interesado. Por el contrario, la adaptación de actos de Derecho comunitario para su plena aplicación en los nuevos Estados miembros en la fecha de la adhesión se deriva directamente del principio según el cual los nuevos Estados miembros deben adoptar y aplicar íntegramente el acervo comunitario en el momento de la adhesión. Tales adaptaciones no son, por definición, de carácter político, de forma que puede efectuarlas el Consejo por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, o ésta de un modo autónomo con respecto a los actos que hubiera adoptado, independientemente de que lo solicite un nuevo Estado miembro.

59. Quisiera señalar que si fuera posible fundar exenciones temporales en el artículo 57 AA, el artículo 55 AA no tendría ningún objetivo independiente, teniendo en cuenta el hecho de que la disposición mencionada en primer lugar es asimismo aplicable a los actos adoptados en el período inmediatamente posterior a la fecha límite. Ello significaría incluso que, de no poderse conceder una exención con arreglo al artículo 55 AA por no alcanzarse la unanimidad en el Consejo, podría, no obstante, concederse, con el mero paso del tiempo, tras la fecha de la firma del Tratado de adhesión por mayoría cualificada en el seno

21 — Citada en la nota 13; apartado 14 de la sentencia.

22 — Apartado 19 de la sentencia.

del Consejo. Dado que de este modo se burlarían las garantías procedimentales establecidas en el Acta de adhesión para la adopción de exenciones, es evidente que ello no pudo haber sido la intención de los redactores de los instrumentos de adhesión.

60. En la medida en que la Directiva impugnada se adoptó después de la fecha de adhesión (1 de mayo de 2004), se plantea asimismo la cuestión relativa al ámbito temporal del artículo 57 AA. En otros términos, ¿puede recurrirse a esta disposición como base jurídica para la adopción de adaptaciones de actos de Derecho comunitario adoptados con anterioridad a la adhesión una vez transcurrida la fecha de ésta?

61. El Tribunal de Justicia analizó asimismo esta cuestión en la sentencia EHLASS. También en relación con el artículo 169 del Acta de adhesión de 1994 que, como se ha señalado, es idéntico al artículo 57 AA, el Tribunal de Justicia señaló que «a tenor del apartado 3 del artículo 2 del Tratado de adhesión, las instituciones comunitarias "podrán" adoptar, antes de la adhesión, las medidas contempladas, en particular, en el artículo 169 del Acta de adhesión. Por lo tanto, esta disposición no contiene restricción alguna en cuanto a su utilización después de la entrada en vigor del Tratado de adhesión, sino que simplemente permite utilizarla desde antes de dicha fecha». [23]

23 — Citada en la nota 9, apartado 18 de la sentencia.

62. El Tribunal de Justicia desestimó las objeciones del Parlamento Europeo de que tal interpretación equivaldría a un uso ilimitado del artículo 169 y que dicha disposición establecía la entrada en vigor de las adaptaciones desde la fecha de la adhesión, por lo que implicaba que los actos adoptados posteriormente tendrían efecto retroactivo. Con respecto a la primera, respondió que el acto impugnado se había adoptado dentro de «un plazo razonable después de la entrada en vigor del Tratado de adhesión». Con respecto a la segunda, admitió que el acto impugnado debía necesariamente entrar en vigor desde la fecha de la adhesión, señalando que no se había alegado que ello violaría el principio de seguridad jurídica o el principio de protección de la confianza legítima.

63. Aunque no me convence totalmente la desestimación por el Tribunal de Justicia de las alegaciones del Parlamento Europeo sobre el particular, considero que el hecho mismo de aceptar la posibilidad de que las adaptaciones adoptadas según el artículo 57 AA tienen efecto retroactivo confirma la conclusión de que tales adaptaciones deben necesariamente tener ámbito limitado y que no pueden ciertamente consistir en una modificación sustancial o una suspensión temporal de obligaciones establecidas en un acto de Derecho comunitario.

64. Teniendo en cuenta que la exención concedida a Estonia no puede fundarse en el artículo 55 AA, ya que se halla excluida de su ámbito *ratione temporis,* ni en el artículo 57 AA, ya que está excluida de su ámbito *ratione materiae,* la consecuencia necesaria es que, a falta de cualquier otra

disposición explícita relativa a esta concreta situación, la Directiva impugnada debería haberse fundado en las disposiciones que sirvieron de base jurídica de la Directiva 2003/54, es decir, los artículos 47 CE, apartado 2, 55 CE y 95 CE. A este respecto, tal como señaló la Comisión, tras la firma del Tratado de adhesión el procedimiento de información y consulta, aludido en el punto 5 *supra*, proporcionó el marco necesario para tramitar las peticiones de los Estados adherentes de que se tuvieran en cuenta sus intereses en la preparación de la nueva legislación comunitaria. En este contexto, puede añadirse que, atendidos los particulares intereses de Estonia que subyacen a su solicitud de una exención, podría haberse hecho referencia asimismo al artículo 15 CE, como base jurídica adicional. Este artículo permite decidir exenciones temporales de actos de Derecho comunitario para tener en cuenta el nivel de desarrollo diferente que presenten las economías de los Estados miembros.

65. Puede ser cierto, como aseveró el Consejo, que la adopción de la Directiva impugnada con arreglo al procedimiento de codecisión prescrito por las disposiciones pertinentes del Tratado CE habría sido un tanto pesado. Según este procedimiento, la necesaria modificación de la Directiva 2003/54 sólo se habría adoptado en una fecha muy posterior, dando lugar a un largo período de inseguridad jurídica para el sector de la electricidad en Estonia y a una situación en la que Estonia habría incumplido temporalmente sus obligaciones establecidas en el Derecho comunitario. Sin embargo, el hecho de que ciertamente existan inconvenientes en que se siga el procedimiento legislativo normal no puede justificar la creación de la necesaria base jurídica a través de una interpretación amplia del artículo 57 AA.

66. Dado que existía la necesidad evidente de que se previera la posibilidad explícita de otorgar exenciones temporales de actos de Derecho comunitario adoptados con anterioridad a la fecha de la adhesión de los nuevos Estados miembros, la falta de tal disposición supuso una laguna normativa en las disposiciones transitorias del Acta de adhesión que sólo pudo paliarse mediante el ejercicio de las competencias legislativas vigentes de las instituciones comunitarias. Destaca la existencia de esta laguna normativa el Acta de adhesión de 25 de abril de 2005 relativa a la inminente adhesión de Bulgaria y Rumania a la Unión Europea. [24] Contrariamente a la situación que se deriva del Acta de adhesión de 2003, el Acta de adhesión de 2005 contiene una disposición expresa que permite el otorgamiento de exenciones temporales en relación con actos de Derecho comunitario adoptados en el período comprendido entre la fecha límite y la fecha de adhesión. [25] A mi juicio, esta adaptación en el Acta de adhesión más

24 — Citada en la nota 12.

25 — El artículo 55 del Acta de adhesión (2005) que establece lo siguiente: «Previa solicitud debidamente motivada de Bulgaria o Rumania presentada a la Comisión antes de la fecha de adhesión, el Consejo, a propuesta de la Comisión, o la Comisión, si el acto originario hubiera sido adoptado por ella, podrá adoptar reglamentos o decisiones europeos que establezcan excepciones temporales a los actos de las instituciones *adoptados entre el 1 de octubre de 2004 y la fecha de la adhesión*. Dichas medidas se adoptarán con arreglo a las normas de votación que rijan la adopción del acto respecto del cual se solicite una exención temporal. Cuando dichas exenciones se adopten después de la adhesión, podrán aplicarse a partir de la fecha de la adhesión» (el subrayado es mío).

reciente sólo sirve para subrayar el hecho de que no podía recurrirse al artículo 57 AA como fundamento para otorgar exenciones temporales. Al respecto, es asimismo significativo que no se adaptara el ámbito *ratione materiae* de la disposición concordante con el artículo 57 AA con el fin de permitir que se adoptaran exenciones, sino que se ampliara el ámbito *ratione temporis* de la disposición concordante del artículo 55 AA. Desde este punto de vista, resulta muy poco creíble la explicación del Consejo sobre esta adaptación del Acta de adhesión de 2005 con respecto al Acta de adhesión de 2003, según la cual se estableció una base jurídica expresa en la mencionada en primer lugar dado que no existían garantías de que el Tribunal de Justicia interpretaría el artículo 57 AA en el sentido propugnado por el Consejo.

67. Igualmente debe desestimarse la alegación del Consejo de que el legislador comunitario no puede legislar en relación con los Estados adherentes que todavía no son Estados miembros en pleno Derecho de la Unión. En efecto, el artículo 2, apartado 3, del Tratado de adhesión recoge ese mismo principio en lo tocante a las disposiciones que otorgan competencias legislativas en el Acta de adhesión. [26] En el caso de que no se cree ninguna competencia explícita en el Acta de adhesión, en modo alguno el legislador comunitario se halla intrínsecamente limitado para anticipar la adhesión de nuevos Estados miembros en la legislación adoptada en virtud del Tratado CE con anterioridad a la adhesión. El hecho de que, en ese momento, no participen los Estados adherentes en el proceso legislativo no afecta a la competencia del legislador comunitario para adoptar tales actos de Derecho comunitario. Además, puede suponerse que cuando el legislador comunitario tiene en cuenta la situación en un Estado miembro adherente en lo que atañe a la legislación anterior a la adhesión, lo hace sobre la base de la información que reciba de dichos Estados en el contexto del procedimiento de información y consulta. El objetivo de cualquiera de tales disposiciones será facilitar la adhesión de los Estados miembros interesados y puede considerarse una expresión de la cooperación leal entre las instituciones comunitarias y los Estados adherentes en el período anterior a la adhesión. En principio, el único requisito legal en lo que a tales disposiciones se refiere será que su entrada en vigor debe sujetarse a la condición de la efectiva adhesión del Estado de que se trate.

68. Puesto que el artículo 57 AA no puede servir de base jurídica para la Directiva impugnada, dado que su ámbito *ratione materiae* se limita a la adaptación de los actos de Derecho comunitario, carece de pertinencia la alegación del Consejo de que el artículo 57 AA debe considerarse *lex specialis* en relación con las disposiciones del Tratado CE, y no requiere un examen más en profundidad.

69. Por último, el Consejo y el Gobierno polaco observan que la práctica legislativa

26 — Dicho artículo establece: «No obstante lo dispuesto en el apartado 2 [entrada en vigor el 1 de mayo de 2004], las instituciones de la Unión podrán adoptar, antes de la adhesión, las medidas contempladas en [...] los artículos [...] 55, 56 y 57 del Acta de adhesión [...]. Estas medidas sólo surtirán efecto, en su caso, cuando entre en vigor el presente Tratado.»

anterior ofrece varios ejemplos de exenciones temporales basadas en disposiciones de anteriores actas de adhesión concordantes con el artículo 57 AA. [27] Es evidente que el hecho de que esa disposición se haya utilizado en el pasado con tal finalidad no demuestra que tal práctica sea legal. En la medida en que la validez de los actos de Derecho comunitario de que se trata, según parece, no se ha cuestionado ante el Tribunal de Justicia, tal práctica aún no ha sido enjuiciada y, en consecuencia, no existe jurisprudencia que la sancione. En cualquier caso, desde el 2 de octubre de 1997, tras el inequívoco pronunciamiento del Tribunal de Justicia en EHLASS en el sentido de que no puede recurrirse a las disposiciones como el artículo 57 AA para adoptar modificaciones de actos de Derecho comunitario, [28] debería haber sido suficientemente claro que la práctica consistente en otorgar exenciones en virtud de dicha disposición es jurídicamente arriesgado.

70. Por consiguiente, llego a la conclusión de que, dado que el artículo 57 AA no constituye la base jurídica apropiada para la Directiva 2004/85, la adopción de esta Directiva adolece de un vicio sustancial de forma con arreglo al artículo 230 CE y, en consecuencia, debe ser anulada.

27 — Véase, por ejemplo, la Directiva 94/72/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1994, por la que se modifica la Directiva 91/439/CEE sobre el permiso de conducción (DO L 337, p. 86).

28 — Citado en la nota 13; apartado 14 de la sentencia.

B. *Segundo motivo de ilegalidad: motivación insuficiente*

71. Dado que considero que el primer motivo de ilegalidad es fundado, no hay razón suficiente para examinar el segundo motivo invocado por el Parlamento Europeo.

C. *Mantenimiento de los efectos de la Directiva 2004/85*

72. El Consejo solicitó que en el supuesto de que el Tribunal de Justicia decidiera anular la Directiva impugnada se mantuvieran sus efectos, según lo previsto en el párrafo segundo del artículo 231 CE. El Parlamento Europeo señala que el objeto de su recurso es únicamente la base jurídica del Reglamento impugnado y no su texto.

73. En la medida en que el demandante no impugna el contenido de la Directiva 2004/85 y que, como han señalado el Consejo, los Gobiernos de Estonia y de Polonia y la Comisión, la anulación pura y simple de la Directiva daría lugar a una situación de gran inseguridad para el sector de la electricidad en Estonia, existen suficientes razones para acceder a la petición del Consejo de mantener los efectos de la Directiva 2004/85.

VII. Conclusión

74. Sobre la base de las anteriores observaciones, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Anule la Directiva 2004/85/CE del Consejo, de 28 de junio de 2004, por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que se refiere a la aplicación de determinadas disposiciones a Estonia.

2) Mantenga los efectos de la Directiva anulada.

3) Condene en costas al Consejo de la Unión Europea.

4) Acuerde imponer a la República de Estonia, a la República de Polonia y a la Comisión de las Comunidades Europeas el pago de sus propias costas.