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 el Reglamento (CE) nº 1223/2004 [2] por el que se concede a Eslovenia una exención temporal en relación con la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) nº 1228/2003. [3] El recurso se basa en que el Reglamento nº 1223/2004 se fundamentó incorrectamente en el artículo 57 del Acta de adhesión de 16 de abril 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 Estonia 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 — Reglamento del Consejo, de 28 de junio de 2004, que modifica el Reglamento (CE) nº 1228/2003 del Parlamento Europeo y el Consejo, en relación con la fecha de aplicación de determinadas disposiciones a Eslovenia (DO L 233, p. 3; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1223/2004»).

3 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad (texto relevante a efectos del EEE) (DO L 176, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1228/2003»).

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, de 16 de abril de 2003 (DO 2003, L 236, p. 33; en lo sucesivo, «Acta de adhesión» o «AA»).

5 — Asunto C-413/04, Parlamento Europeo/Consejo.

«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. Con arreglo a su artículo 1, del Reglamento nº 1228/2003, adoptado el 26 de junio de 2003, sobre la base del artículo 95 CE, tiene por objeto establecer unas normas equitativas para el comercio transfronterizo de electricidad, con el fin de impulsar así la competencia en el mercado interior de la electricidad, teniendo en cuenta las particularidades de los mercados nacionales y regionales. El sistema implica, *inter alia*, la fijación de principios armonizados sobre la asignación de la capacidad de interconexión

disponible entre las redes nacionales de transporte. El artículo 6, apartado 1, del Reglamento establece principios generales de gestión de la congestión y es del siguiente tenor literal:

«Los problemas de congestión de la red se abordarán mediante soluciones no discriminatorias y conformes a la lógica del mercado que sirvan de indicadores económicos eficaces a los operadores del mercado y a los gestores de las redes de transporte interesados. Los problemas de congestión de la red se resolverán preferentemente mediante métodos no basados en transacciones, es decir, métodos que no impliquen una selección entre los contratos de los distintos operadores del mercado.»

El concepto de «congestión» se define en el artículo 2, apartado 2, letra c), del Reglamento nº 1228/2003, del siguiente modo: «la situación en que la interconexión que enlaza redes de transporte nacionales no puede acoger todos los flujos físicos resultantes del comercio internacional solicitado por participantes en el mercado, debido a la falta de capacidad de los interconectores o de las redes de transporte nacionales de que se trate». En las reglas 1 a 4 del capítulo «aspectos generales» de las «directrices sobre gestión y asignación de la capacidad de transporte disponible en las interconexiones entre redes nacionales», se establecen normas concretas para la ejecución del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1228/2003, que se recogen en un anexo del Reglamento.[6] El Reglamento nº 1228/2003 es aplicable desde el 1 de julio de 2004 (artículo 15 del Reglamento).

7. Enterada, en el marco del procedimiento de información y consulta, de la propuesta de la Comisión que llevó a la adopción del Reglamento nº 1228/2003, mediante escrito de 23 de junio de 2003 la República de Eslovenia informó a la Comisión de las dificultades que preveía en cuanto a la ejecución de dicho Reglamento. Señaló que el sistema que aplica para gestionar la congestión en las interconexiones con Austria e Italia no podía considerarse no discriminatorio ni conforme a las leyes del mercado, tal como exige el Reglamento. Según ese sistema, en caso de congestión, la capacidad disponible se asigna a los solicitantes gratuitamente, de manera proporcional. Entre éstos, puede otorgarse tal asignación a consumidores eslovenos (en la frontera con Austria) y a productores de electricidad eslovenos (en la frontera con Italia), que precisan, como mínimo, 1 MW

6 — «1. El método o métodos de gestión de la congestión aplicados por los Estados miembros tratarán la congestión a corto plazo según las leyes del mercado y de forma que sea eficiente desde el punto de vista económico y que, al mismo tiempo, proporcione señales o incentivos para las inversiones eficientes en la red y la generación en los lugares adecuados. 2. Los [gestores de redes de transporte] o, si procede, los Estados miembros, establecerán normas no discriminatorias y transparentes, detallando qué métodos de gestión de la congestión aplicarán y en qué circunstancias. Dichas normas, así como las normas de seguridad, estarán descritas en documentos públicamente disponibles. 3. Al elaborar las normas de los métodos específicos de gestión de la congestión, se reducirán al mínimo las diferencias en el trato de los diversos tipos de transacciones transfronterizas, tanto en los contratos físicos bilaterales como en las ofertas en mercados extranjeros organizados. El método para asignar la capacidad de transporte, que es escasa, será transparente. Debe demostrarse que toda diferencia en la forma de tratar las transacciones no distorsiona ni dificulta el desarrollo de la competencia. 4. Las señales de precios resultantes de los sistemas de gestión de la congestión estarán en función de la dirección en que va la electricidad.»

(lo cual, *de facto,* excluye a los pequeños consumidores, en particular, a los de carácter doméstico).

8. Eslovenia señala que, en relación con la interconexión con Austria, la asignación proporcional ha dado lugar a la asignación de capacidad a grandes consumidores industriales que consumen gran cantidad de energía, situados en el norte del país, en particular productores de aluminio y acero. Si la capacidad se asignara a partir de los mecanismos del mercado, las empresas en cuestión verían incrementarse sus costes de producción, y ello las convertiría en empresas no competitivas a corto plazo y pondría en peligro la fase final de su proceso de reestructuración, actualmente en marcha. Por lo que respecta a la interconexión con Italia, la asignación proporcional permite a los productores de electricidad eslovenos vender una parte de su producción en el mercado italiano y beneficiarse del nivel de precios más elevado de la electricidad en Italia. Si la capacidad dejara de asignarse gratuitamente para serlo a precio de mercado, el coste adicional sería semejante a la actual diferencia de precios entre los mercados italiano y esloveno. Un productor en concreto –el mayor productor de electricidad de Eslovenia– tiene que soportar gastos elevados como consecuencia de las inversiones para la protección del medio ambiente, necesarias para poder ajustarse a la legislación comunitaria. [7]

7 — Memorandum explicativo de la propuesta de la Comisión [COM(2004) 309 final, apartado 2].

9. Por consiguiente, Eslovenia pidió a la Comisión que, con arreglo al artículo 57 AA, le concediera un período transitorio hasta el 1 de julio de 2007 para dar pleno cumplimiento al Reglamento nº 1228/2003.

10. En consecuencia, la Comisión elaboró una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la base del artículo 95 CE con el fin de modificar el Reglamento nº 1228/2003 de forma que se concediera a Eslovenia un período transitorio hasta el 1 de julio de 2007 con respecto a la aplicación del artículo 6, apartado 1, de este Reglamento y de las reglas 1 a 4 contenidas en el capítulo «Aspectos generales» del anexo del Reglamento. Ello desembocó en la adopción del Reglamento nº 1223/2004 del Consejo sobre la base del artículo 57 AA, y no sobre la base del artículo 95 CE. El artículo 1 del Reglamento nº 1223/2004 dispone la inclusión en el artículo 15 del Reglamento nº 1228/2003 del siguiente párrafo:

«Por lo que respecta a las interconexiones entre Eslovenia y los Estados miembros limítrofes, el apartado 1 del artículo 6, así como las normas 1 a 4 que figuran en el capítulo titulado "Aspectos generales" del anexo, serán aplicables a partir del 1 de julio de 2007. El presente párrafo sólo será aplicable a la capacidad de interconexión que sea asignada por el gestor de la red de transporte esloveno y únicamente en la medida en que dicha capacidad no supere la mitad de la capacidad total disponible.»

11. 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 el Reglamento 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 el Reglamento nº 1228/2003 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

12. 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 el Reglamento nº 1223/2004.

— Imponga al Consejo el pago de todas las costas.

13. El Consejo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas al Parlamento Europeo.

14. 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.

15. 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.

16. 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-413/04, 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

17. El Parlamento Europeo sostiene, en primer lugar, que el artículo 57 AA no es la

base jurídica adecuada para la adopción del Reglamento nº 1223/2004. A su juicio, este Reglamento debería haberse adoptado siguiendo el procedimiento legislativo normal, con arreglo al artículo 95 CE, tal como propuso la Comisión. La práctica legislativa ofrece varios ejemplos de exenciones temporales concedidas a nuevos Estados miembros según dicha disposición y el artículo 15 CE relativo a tales exenciones, 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 nuevas exenciones de los actos de Derecho comunitario.

18. 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.

19. 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 [8] 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.

20. 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

8 — 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).

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.

21. 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 hubo presentado su propuesta.

22. 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 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

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

26. 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.

27. 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.

28. 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.[9] 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 el Reglamento nº 1223/2004 para adaptar el Reglamento nº 1228/2003 por razones relacionadas con la adhesión de Eslovenia a la Unión Europea y que no se había previsto tal adaptación en el Acta de adhesión. Como se enuncia en la exposición de motivos del Reglamento nº 1223/2004, sin un período transitorio se obstaculizarían los esfuerzos que estaban realizando las industrias eslovenas que consumían gran cantidad de energía para reestructurarse y conformarse al acervo comunitario aplicable a la producción de electricidad. Afirma que, por lo tanto, el Reglamento se basó correctamente en el artículo 57 AA. Agrega el

9 — Sentencia de 2 de octubre de 1997, Parlamento Europeo/Consejo (C-259/95, Rec. p. I-5303), apartado 27; en lo sucesivo, referida asimismo como «sentencia EHLASS».

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.

29. A continuación, el Consejo sostiene que no fue posible seguir el procedimiento legislativo normal para conceder la exención solicitada por Eslovenia. 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 el Reglamento nº 1228/2003 la exención solicitada por Eslovenia. Señala que sólo podía concederse separadamente sobre la base de las disposiciones pertinentes del Acta de adhesión.

30. 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.

31. Por las mismas razones, en líneas generales, esgrimidas por el Consejo, el Gobierno de Estonia considera que el artículo 57 AA era la base jurídica apropiada para la exención concedida a Eslovenia en el Reglamento nº 1223/2004.

32. 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. [10]

10 — 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.

B. *Segundo motivo de anulación: motivación insuficiente*

33. Como segundo motivo de anulación del Reglamento nº 1223/2004, el Parlamento Europeo alega que este Reglamento 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 del Reglamento impugnado. 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 del Reglamento impugnado aplicara el procedimiento de urgencia.

34. 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 del Reglamento impugnado expresa claramente las razones para conceder a Eslovenia un período transitorio para aplicar el Reglamento nº 1228/2003.

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

35. 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 Eslovenia, con arreglo al segundo párrafo del artículo 231 CE, el Consejo, apoyado por el Gobierno de Estonia, pide al Tribunal de Justicia que, en el supuesto de que prospere la acción entablada por el Parlamento Europeo, mantenga los efectos del Reglamento nº 1223/2004 hasta que se adopte un nuevo Reglamento que lo sustituya.

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

37. El Parlamento Europeo señala que su recurso no tiene por objeto la cuestión de si la exención concedida a Eslovenia está justificada o no, sino que se limita a impugnar la base jurídica del Reglamento impugnado. 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 del Reglamento nº 1223/2004*

38. 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. [11]

39. En el presente asunto, la cuestión esencial consiste en dilucidar si el artículo 57 AA puede utilizarse para conceder una exención, como la prevista en el Reglamento nº 1223/2004. Ello implica analizar el ámbito de aplicación material y temporal del artículo 57 AA.

40. 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).

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

42. 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

11 — 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.

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).

43. 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.

44. 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.

45. En su sentencia EHLASS, [12] 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. [13] 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 adhesión. Por consiguiente, no se pueden realizar otras modificaciones al amparo del artículo 169 del Acta». [14] 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». [15]

46. La consecuencia necesaria de estas observaciones es que el concepto de «adap-

12 — Citada en la nota 9

13 — 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).

14 — Citada en la nota 9; apartado 14 de la sentencia.

15 — Apartado 19 de la sentencia.

taciones» 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.

47. 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.

48. 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 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.

49. En la medida en que el Reglamento impugnado 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?

50. 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». [16]

51. 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.

52. 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.

53. Teniendo en cuenta que la exención concedida a Eslovenia 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, el Reglamento impugnado debería haberse fundado en la disposición que sirvió de base jurídica del Reglamento nº 1228/2003, es decir, el artículo 95 CE. A este respecto, tal como señaló la Comisión, tras la firma del Tratado de adhesión el

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

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 Eslovenia 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.

54. Puede ser cierto, como aseveró el Consejo, que la adopción del Reglamento impugnado 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 del Reglamento nº 1228/2003 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 Eslovenia y a una situación en la que Eslovenia 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.

55. 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. [17] 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. [18] A mi juicio, esta adaptación en el Acta de adhesión más reciente sólo sirve para subrayar el hecho de que no podía recurrirse al artículo 57 AA como fundamento para otorgar exenciones

17 — Citada en la nota 8.

18 — 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).

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 un tanto inverosímil 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 proclamado por el Consejo.

56. 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. [19] 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.

57. Puesto que el artículo 57 AA no puede servir de base jurídica para el Reglamento impugnado, 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.

58. Por último, el Consejo y el Gobierno polaco observan que la práctica legislativa anterior ofrece varios ejemplos de exenciones temporales basadas en disposiciones de

19 — 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.»

anteriores actas de adhesión concordantes con el artículo 57 AA. [20] 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, [21] debería haber sido suficientemente claro que la práctica consistente en otorgar exenciones en virtud de dicha disposición es jurídicamente arriesgado.

59. Por consiguiente, llego a la conclusión de que, dado que el artículo 57 AA no constituye la base jurídica apropiada para el Reglamento nº 1223/2004, la adopción de este Reglamento adolece de un vicio sustancial de forma con arreglo al artículo 230 CE y, en consecuencia, debe ser anulado.

20 — 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 1994, L 337, p. 86).

21 — Citado en la nota 9; apartado 14 de la sentencia.

B. *Segundo motivo de ilegalidad: motivación insuficiente*

60. 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 del Reglamento nº 1223/2004*

61. El Consejo solicitó que en el supuesto de que el Tribunal de Justicia decidiera anular el Reglamento impugnado 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.

62. En la medida en que el demandante no impugna el contenido del Reglamento nº 1223/2004 y que, como han señalado el Consejo, los Gobiernos de Estonia y de Polonia y la Comisión, la anulación pura y simple del Reglamento daría lugar a una situación de gran inseguridad para el sector de la electricidad en Eslovenia, existen suficientes razones para acceder a la petición del Consejo de mantener los efectos del Reglamento nº 1223/2004.

VII. Conclusión

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

1) Anule el Reglamento (CE) nº 1223/2004 del Consejo, de 28 de junio de 2004, que modifica el Reglamento (CE) nº 1228/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con la fecha de aplicación de determinadas disposiciones a Eslovenia.

2) Mantenga los efectos del Reglamento anulado.

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.