

TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE 9 DE AGOSTO DE 1994 (*) (**)

«ACUERDO COMISIÓN/ESTADOS UNIDOS RELATIVO A LA APLICACIÓN DE SU RESPECTIVO DERECHO DE LA COMPETENCIA.—COMPETENCIA.—MOTIVACIÓN.—SEGURIDAD JURÍDICA.—VIOLACIÓN DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA»

En el asunto C-327/91, *República Francesa*, parte demandante, apoyada por *Reino de España* y *Reino de los Países Bajos*, partes coadyuvantes, contra *Comisión de las Comunidades Europeas*, parte demandada, que tiene por objeto la anulación del Acuerdo entre la Comisión de las Comunidades Europeas y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la aplicación de su respectivo Derecho de la competencia que fue firmado y entró en vigor el 23 de septiembre de 1991,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

dicta la siguiente

Sentencia

1. Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de diciembre de 1991, la República Francesa solicitó, con arreglo

(*) Lengua de procedimiento: francés.

(**) En el próximo número de esta *Revista* se publicará un comentario sobre esta sentencia.

al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE y al artículo 33 del Tratado CECA, la anulación del Acuerdo celebrado entre la Comisión de las Comunidades Europeas y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la aplicación de su respectivo Derecho de la competencia, firmado el 23 de septiembre de 1991 (en lo sucesivo, el «Acuerdo»).

2. Dicho Acuerdo fue firmado en Washington, en nombre del Gobierno de los Estados Unidos, por el Attorney General, señor W. P. Barr, y por el Presidente de la Federal Trade Commission, señora L. Steiger, y en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Vicepresidente de la Comisión, Sir Leon Brittan.

3. A tenor del apartado 2 del artículo I del Acuerdo, se entenderá por «normas sobre la competencia»:

«[...]

- i) respecto a las Comunidades Europeas, los artículos 85, 86, 89 y 90 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Reglamento (CEE) núm. 4064/89 del Consejo sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas, los artículos 65 y 66 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y los correspondientes Reglamentos de aplicación, incluida la Decisión núm. 24/25 de la Alta Autoridad, y
- ii) respecto a los Estados Unidos de América, la Sherman Act (15 U.S.C. §§ 1-7), la Clayton Act (15 U.S.C. §§ 12-27), la Wilson Tariff Act (15 U.S.C. §§ 8-11) y la Federal Trade Commission Act (15 U.S.C. §§ 41-68), a excepción de las secciones relacionadas con las funciones de protección del consumidor;

[...]».

4. Asimismo, por «autoridades de defensa de la competencia», el Acuerdo designa:

«[...]

- i) respecto de las Comunidades Europeas, la Comisión de las Comunidades Europeas en tanto en cuanto responsable de la aplicación de las normas sobre la competencia de las Comunidades Europeas, y
- ii) respecto de los Estados Unidos, la “Antitrust Division of the United States Department of Justice” y la “Federal Trade Commission”;

[...]».

5. El objetivo del Acuerdo es impulsar la cooperación y coordinación y reducir la posibilidad o el alcance de las divergencias entre las Partes en la aplicación de sus normas sobre la competencia (apartado 1 del artículo I).

6. Para ello, el Acuerdo prevé que las partes se notificarán mutuamente las medidas de ejecución de sus normas sobre la competencia que puedan afectar a intereses fundamentales de la otra parte (artículo II); prevé, asimismo, intercambios de información sobre diferentes cuestiones de interés mutuo en la aplicación de las normas sobre la competencia (artículo III) y la coordinación de las medidas de ejecución (artículo IV), así como procedimientos de consultas recíprocas (artículo VII).

7. El artículo V del Acuerdo establece asimismo una cooperación sobre actividades contrarias a la competencia en el territorio de una de las partes que afecten adversamente a los intereses importantes de la otra parte («positive comity»). En tal caso, la parte cuyos intereses importantes se vean afectados podrá ponerlo en conocimiento de la otra y podrá solicitar que las autoridades de defensa de la competencia de esta última inicien medidas contra las actividades contrarias a la competencia desarrolladas en su territorio. Para la prevención de conflictos, el artículo VI establece por su lado que cada parte intentará tener en cuenta los intereses de la otra para decidir medidas de ejecución («traditional comity»).

8. El artículo VIII, que garantiza el respeto de la confidencialidad de la información, permite a las partes no facilitarse mutuamente información, si la divulgación de la misma está prohibida por la legislación o fuera incompatible con importantes intereses de la parte en cuyo poder obra dicha información.

9. A tenor del artículo IX, «las disposiciones del Acuerdo no se interpretarán de forma que contradiga la legislación vigente en los Estados Unidos de América, en las Comunidades Europeas o en cualesquiera de sus Estados o Estados miembros o que exija una modificación de dicha legislación».

10. El artículo X determina la forma en que podrán realizarse las comunicaciones y notificaciones: oral, por escrito o mediante teléfono o fax.

11. Por último, según el apartado 1 del artículo XI, el Acuerdo entrará en vigor tras su firma y, en virtud del apartado 2, permanecerá en vigor hasta transcurridos sesenta días desde la fecha en la que una de las partes notifique a la otra por escrito su intención de darlo por finaliza-

do. A tenor del apartado 3, las partes revisarán la aplicación del Acuerdo antes de transcurridos veinticuatro meses después de su entrada en vigor.

12. El Acuerdo no fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Sobre su admisibilidad

13. En su escrito de contestación, la Comisión se pregunta si el Gobierno francés no debía haber impugnado en vez del propio Acuerdo la decisión por la que la Comisión autorizó a su Vicepresidente a firmar en nombre de ella el Acuerdo con los Estados Unidos.

14. Basta recordar al respecto que para que proceda declarar la admisión de un recurso con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, el acto impugnado debe ser un acto de una Institución que surta efectos jurídicos (véase la sentencia de 31 de marzo de 1971, denominada «AETR», Comisión/Consejo, 22/70, Rec. p. 263).

15. Es preciso señalar que del texto mismo del Acuerdo resulta que la finalidad de éste es producir efectos jurídicos. Por consiguiente, el acto por el que la Comisión decidió concluir el Acuerdo debe poder ser objeto de un recurso de anulación.

16. En efecto, el ejercicio de las competencias conferidas a las Instituciones de la Comunidad en el ámbito internacional no puede sustraerse al control jurisdiccional de la legalidad previsto por el artículo 173 del Tratado.

17. Debe entenderse que el recurso de la República Francesa está dirigido contra el acto por el que la Comisión decidió concluir el Acuerdo. Por consiguiente, procede acordar la admisión del recurso.

Sobre el fondo

18. En apoyo de su recurso, el Gobierno francés invoca tres motivos. El primero se basa en que la Comisión carecía de competencia para concluir dicho Acuerdo, el segundo se basa en la falta de motivación del Acuerdo y en la violación del principio de seguridad jurídica y el tercero se basa en la violación del Derecho comunitario de la competencia.

Sobre el primer motivo

19. El apartado 1 del artículo 228 del Tratado CEE, en la versión vigente en la época de los hechos, establecía lo siguiente:

«En los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevén la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados o una organización internacional, dichos acuerdos serán negociados por la Comisión. Sin perjuicio de las competencias reconocidas a la Comisión en este ámbito, los citados acuerdos serán concluidos por el Consejo, previa consulta al Parlamento europeo en los casos previstos en el presente Tratado.»

20. La República Francesa aduce en primer lugar que esta disposición reserva expresamente al Consejo la competencia para concluir acuerdos internacionales. Por tanto, al concluir el Acuerdo, la Comisión, que dispone únicamente de una facultad de negociación en este ámbito, se extralimitó en sus competencias.

21. La Comisión opone que, en realidad, el Acuerdo constituye un acuerdo administrativo para cuya conclusión es competente. Debido a la naturaleza de las obligaciones que establece, el incumplimiento del Acuerdo daría lugar efectivamente no a una demanda internacional que podría generar la responsabilidad de la Comunidad, sino a su extinción pura y simple.

22. La Comisión recuerda, además, que en todo caso el artículo IX del citado Acuerdo prohíbe a las partes interpretar las disposiciones de éste de forma incompatible con el propio Derecho de las mismas (y, lo que es más, por lo que se refiere a las Comunidades Europeas, con el Derecho de los Estados miembros) o en un sentido que exija la modificación de su propio Derecho.

23. Como antes se ha dicho, el Acuerdo produce efectos jurídicos.

24. Procede señalar a continuación que únicamente la Comunidad, que según el artículo 210 del Tratado tiene personalidad jurídica, está dotada de la capacidad de obligarse mediante la celebración de acuerdos con un Estado miembro o una organización internacional.

25. Por tanto, no cabe duda alguna de que el Acuerdo vincula a las Comunidades Europeas. Se trata evidentemente de un acuerdo internacio-

nal celebrado entre una organización internacional y un Estado, con arreglo al inciso i) de la letra a) del apartado 1 del artículo 2 del Convenio de Viena de 21 de marzo de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales. Por tanto, en caso de incumplimiento del Acuerdo por parte de la Comisión, podría generarse la responsabilidad de la Comunidad en el plano internacional.

26. Sentado lo anterior, procede examinar si la Comisión era competente en virtud del Derecho comunitario para concluir tal Acuerdo.

27. Como el Tribunal de Justicia explicó en el dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975 (Rec. p. 1355), el artículo 228 del Tratado utiliza el término «acuerdo» en sentido general para designar todo compromiso contraído por sujetos de Derecho internacional que sea vinculante, sea cual fuere su calificación formal.

28. Además, como el Abogado General ha señalado en el punto 37 de sus conclusiones, en materia de conclusión de tratados el artículo 228 constituye una norma autónoma y general de alcance constitucional, por cuanto atribuye a las Instituciones comunitarias competencias determinadas. Con miras a establecer un equilibrio entre estas últimas, prevé que los acuerdos entre la Comunidad y uno o varios Estados serán negociados por la Comisión y concluidos por el Consejo previa consulta al Parlamento Europeo en los casos previstos en el Tratado. Sin embargo, la competencia para concluir los acuerdos se atribuye al Consejo «sin perjuicio de las competencias reconocidas a la Comisión en este ámbito».

29. Según el Gobierno francés, las competencias reconocidas a la Comisión se limitan a los acuerdos que la Comisión podrá celebrar para el reconocimiento de los salvoconductos de la Comunidad (artículo 7 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas). El Gobierno francés admite que dichas competencias quizás se extiendan asimismo a la celebración de acuerdos que califica de acuerdos administrativos o de trabajo entre los que figuran, por ejemplo, el mantenimiento de relaciones con los órganos de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales mencionadas en el artículo 229 del Tratado CEE.

30. Basándose en la práctica de los acuerdos que la Comisión califica de acuerdos administrativos internacionales, ésta, por su parte, afirma en una primera alegación que la excepción prevista en el artículo 228 no debe interpretarse de la manera restrictiva que preconiza el Gobierno fran-

cés. A este respecto, señala que si los autores del Tratado hubieran querido efectivamente limitar su facultad para concluir tratados, el artículo 228, en su versión francesa, habría dado competencia al Consejo «sin perjuicio de las competencias *atribuidas* a la Comisión» y no «*reconocidas* a la Comisión».

31. Por el contrario, la utilización del término «reconocidas» en la versión francesa indica que la Comisión puede obtener competencias de otras fuentes distintas del Tratado, tal como la práctica de las Instituciones. Además, desarrollando un razonamiento por analogía con el párrafo tercero del artículo 101 del Tratado CEEA, la Comisión considera que puede negociar y concluir por sí misma los acuerdos o convenios cuya ejecución no exija la intervención del Consejo y puedan asegurarse dentro de los límites del presupuesto previsto, sin crear nuevas obligaciones financieras para la Comunidad, con tal que informe al Consejo.

32. No puede acogerse esta alegación.

33. En primer lugar, la expresión «sin perjuicio de las competencias reconocidas a la Comisión» establece una excepción a la norma que atribuye competencia al Consejo para concluir acuerdos internacionales.

34. En segundo lugar, según el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 4 del Tratado CEE, «cada Institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado». El término «reconocidas», utilizado en la versión francesa del artículo 228 del Tratado, no puede, pues, significar otra cosa que «atribuidas».

35. En tercer lugar, otras versiones lingüísticas del artículo 228 utilizan términos que evocan el concepto de atribución más bien que el de reconocimiento. Tal es el caso, en particular, de las versiones danesa («som på dette område er tillagt Kommissionen»), alemana («der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt»), neerlandesa («van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden») e inglesa («the powers vested in the Commission in this field»).

36. En cuarto lugar, en todo caso una mera práctica no puede prevalecer sobre las normas del Tratado.

37. La Comisión no puede objetar a cuanto precede que el artículo 228 del Tratado le reconoce una competencia semejante a la que le reconoce el párrafo tercero del artículo 101 del Tratado CEEA.

38. En primer lugar, como el Abogado General ha señalado en el punto 26 de sus conclusiones, esta disposición prevé un procedimiento totalmente distinto del contemplado en el artículo 228 del Tratado CEE.

39. En segundo lugar, el Tratado CEE y el Tratado CEEA fueron negociados simultáneamente y firmados el mismo día, de forma que, si los negociadores de ambos Tratados hubieran querido conceder a la Comisión las mismas competencias, lo habrían hecho expresamente.

40. La Comisión opone una última alegación al motivo formulado por el Gobierno francés. Su competencia para concluir acuerdos internacionales es tanto más evidente en el caso de autos cuanto que, en el ámbito del Derecho de la competencia, el Tratado CEE le ha conferido facultades específicas. En efecto, en virtud del artículo 89 del Tratado y de las disposiciones del Reglamento núm. 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CEE (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22), la Comisión está encargada de velar por la aplicación de los principios establecidos en los artículos 85 y 86 del Tratado y por la aplicación del Reglamento (CEE) núm. 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas (DO 1990, L 257, p. 17).

41. Tampoco se puede acoger esta alegación, aunque la Comisión sea competente en el plano interno para tomar decisiones individuales de aplicación de las normas sobre la competencia, ámbito comprendido por el Acuerdo, esta competencia interna no puede modificar el reparto de competencias entre las Instituciones comunitarias en materia de conclusión de acuerdos internacionales, reparto que está fijado por el artículo 228 del Tratado.

42. Por consiguiente, procede acoger el motivo basado en la falta de competencia de la Comisión para concluir el Acuerdo controvertido.

43. En consecuencia, sin que sea necesario examinar los demás motivos invocados por la República Francesa, procede anular el acto por el que la Comisión decidió concluir el Acuerdo con los Estados Unidos, relativo a la aplicación del Derecho de la competencia de las Comunidades Europeas y del de los Estados Unidos.

Costas

44. A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, pro-

cede condenarla a soportar sus propias costas y las de la República Francesa.

45. Con arreglo al apartado 4 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, los Reinos de España y de los Países Bajos, que han intervenido en apoyo de las pretensiones de la República Francesa, soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Anular el acto por el que la Comisión de las Comunidades Europeas decidió concluir el Acuerdo con los Estados Unidos de América, relativo a la aplicación del Derecho de la competencia de las Comunidades Europeas y del de los Estados Unidos, que fue firmado y entró en vigor el 23 de septiembre de 1991.

2) Condenar a la Comisión a soportar sus propias costas y las de la República Francesa.

3) Los Reinos de España y de los Países Bajos soportarán sus propias costas.