

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 26 de mayo de 2005¹

I. Introducción

1. En el presente procedimiento, la Comisión de las Comunidades Europeas discute con el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea sobre la elección de la base jurídica correcta para la adopción del Reglamento (CE) n° 304/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos² (en lo sucesivo, «Reglamento n° 304/2003» o «Reglamento»).

2. Mientras que la Comisión sostiene la tesis de que la base jurídica de este Reglamento debe ser la política comercial común (artículo 133 CE), el Parlamento y el Consejo defienden su adopción sobre la base de la política medioambiental (artículo 175 CE, apartado 1) y, a tal respecto, son apoyados por tres Estados miembros.

3. En el procedimiento del asunto C-94/03,³ tramitado de forma paralela, se examina la elección de la base jurídica del Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional⁴ (en lo sucesivo, «Convenio de Rotterdam»).

II. Marco jurídico

4. El Reglamento n° 304/2003 sustituye al Reglamento (CEE) n° 2455/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo a la exportación e importación de determinados productos químicos peligrosos.⁵

1 — Legua original: alemán.

2 — DO L 63, p. 1.

3 — Comisión/Consejo. A tal respecto, véanse mis conclusiones presentadas el día de hoy (aún no publicadas en la Recopilación).

4 — Publicado en el DO 2003, L 63, pp. 29 y ss.

5 — DO L 251, p. 13.

A. Exposición de motivos del Reglamento

B. Resumen de las principales disposiciones del Reglamento

5. Como se desprende de sus considerandos tercero y cuarto, el Reglamento nº 304/2003 persigue dos objetivos. Por un lado, este Reglamento está dirigido a dar cumplimiento al Convenio de Rotterdam, pero, por otro lado, desde un punto de vista material, va más allá de las disposiciones de éste:

6. El artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 304/2003 tiene el siguiente tenor:

«1. Los objetivos del presente Reglamento son:

«(3) Conviene que la Comunidad adopte medidas para aplicar las normas del Convenio [...], sin reducir de modo alguno el grado de protección que brinda el Reglamento (CEE) nº 2455/92 al medio ambiente y la población de los países importadores.

a) aplicar el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional;

(4) Teniendo en cuenta este mismo objetivo, también es necesario y adecuado ir más allá de las disposiciones del Convenio en algunos aspectos. El apartado 4 del artículo 15 del Convenio autoriza a las Partes a tomar, para proteger la salud humana y el medio ambiente, medidas más estrictas que las establecidas en el mismo, siempre que sean compatibles con sus disposiciones y conformes con el Derecho internacional.»

b) promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos en el movimiento internacional de productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños, y

c) contribuir a su utilización racional desde el punto de vista medioambiental.

Dichos objetivos deberán alcanzarse facilitando el intercambio de información acerca de las características de dichos productos químicos, estableciendo un proceso comunitario de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes y otros países, según convenga.»

«El presente Reglamento se aplicará a:

a) una serie de productos químicos peligrosos sujetos al procedimiento de consentimiento fundamentado previo (PIC) con arreglo al Convenio de Rotterdam;

b) una serie de productos químicos peligrosos prohibidos o rigurosamente restringidos en la Comunidad o en un Estado miembro, y

c) todos los productos químicos exportados, por lo que se refiere a su clasificación, envasado y etiquetado.»

7. Además, con arreglo al artículo 1, apartado 2, mediante el Reglamento nº 304/2003 ha de garantizarse que las disposiciones comunitarias⁶ que se refieran a la clasificación, el envasado y el etiquetado de productos químicos que sean peligrosos para la salud humana o el medio ambiente, cuando se comercializan en la Comunidad, se apliquen igualmente a tales sustancias y preparados cuando se exportan desde los Estados miembros a otras Partes del Convenio de Rotterdam y otros países, «a no ser que esas disposiciones entren en conflicto con cualquier requisito especial de esas Partes y esos otros países».

9. Por lo demás, las disposiciones más importantes del Reglamento nº 304/2003 pueden resumirse —de forma simplificada— del modo siguiente:

8. El artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 304/2003 define su ámbito de aplicación material:

10. En su artículo 6, el Reglamento nº 304/2003 establece una distinción básica entre tres categorías de productos químicos peligrosos que se enumeran detalladamente en las tres partes de su anexo I y que se solapan parcialmente en relación con las

6 — Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas (DO 1967, 196, p. 1; EE 13/01, p. 50), y la Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 1999, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos (DO L 200, p. 1).

consecuencias jurídicas respectivamente atribuidas.⁷

11. Una de estas categorías (anexo I, parte 3) contiene una lista de determinados productos químicos clasificados como especialmente peligrosos que —tal como se prevé en el Convenio de Rotterdam— están sujetos al denominado procedimiento de consentimiento fundamentado previo (procedimiento *Prior Informed Consent*; en lo sucesivo, «procedimiento PIC») (artículo 6, apartado 2, párrafo tercero, del Reglamento n° 304/2003). Este procedimiento, que se describe con más detalle en los artículos 12 y 13 del Reglamento,⁸ prevé en esencia una comunicación recíproca entre la Comunidad y las demás Partes del Convenio de Rotterdam sobre sus respectivas prácticas en materia de importación de los productos químicos de que se trata. Se corresponde con ella, en el ámbito interno de la Comunidad, la comunicación a los operadores económicos interesados de las respectivas prácticas en materia de importación observadas por terceros Estados.⁹

12. Los productos químicos sujetos al procedimiento PIC sólo podrán exportarse si se cuenta con el *consentimiento previo del país de destino*;¹⁰ la Secretaría del Convenio de

Rotterdam informará regularmente a todas las Partes sobre la existencia de tales declaraciones de consentimiento [artículo 13, apartado 6, letra b), del Reglamento n° 304/2003].

13. También requerirá el consentimiento previo del país de destino la exportación de otra categoría de productos químicos, a saber; los que, si bien no están sujetos al procedimiento PIC, son considerados por la Comunidad *candidatos a un procedimiento PIC* en el sentido del Convenio de Rotterdam [artículo 6, apartado 2, párrafo segundo, en relación con el artículo 13, apartado 6, letra a), del Reglamento n° 304/2003]. Los productos químicos de que se trata están enumerados en el anexo I, parte 2, del Reglamento.

14. En relación con todos los productos químicos que no están sujetos al procedimiento PIC, existe una obligación de *notificación de exportación* (artículo 6, apartado 2, párrafos segundo y tercero, en relación con el artículo 7 y el anexo I, parte 1 o parte 2, del Reglamento n° 304/2003).¹¹ Tal notificación de exportación se da incluso en relación con los productos químicos que están sujetos al procedimiento PIC cuando el país de destino así lo exige (artículo 7, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento).

7 — Además, ha de observarse que un mismo producto químico puede incluirse al mismo tiempo en varias categorías (artículo 6, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n° 304/2003).

8 — Los artículos 12 y 13 del Reglamento n° 304/2003 se apoyan estrechamente en los artículos 10 y 11 del Convenio de Rotterdam. Véase también el concepto definido en el artículo 3, número 14, del Reglamento, según el cual, el «procedimiento PIC» es el procedimiento de consentimiento fundamentado previo *previsto en el Convenio*.

9 — Véase con más detalle en los puntos 7 y 8 de mis conclusiones presentadas en la fecha de hoy en el asunto C-94/03, citado en la nota 3 *supra*.

10 — «Parte importadora» en el sentido del Convenio de Rotterdam y del Reglamento.

11 — Lo mismo se observará, con arreglo al artículo 14, apartado 1, del Reglamento n° 304/2003, en relación con los denominados «artículos que contienen productos químicos incluidos en las partes 2 y 3 del anexo I [del Reglamento] en una forma que no haya reaccionado».

15. Esta notificación de exportación debe contener determinada información, precisada con más detalle en el anexo III del Reglamento, sobre el tipo de sustancia objeto de exportación, en particular sobre sus propiedades físico-químicas, toxicológicas y ecotoxicológicas, así como sobre las medidas de precaución en el manejo de esta sustancia. La notificación es transmitida por la Comisión a las autoridades del tercer Estado al que pretenda exportarse el producto químico y, además, deberá ser inscrita por aquélla en un banco de datos de acceso público. Inversamente, la Comisión publica a través de su base de datos las notificaciones de exportación que recibe de terceros Estados con vistas a la introducción en la Comunidad de productos químicos e informará a las autoridades competentes de los Estados miembros (artículo 8 del Reglamento nº 304/2003).

16. Con arreglo al artículo 14, apartado 2, del Reglamento nº 304/2003, está *prohibida* la exportación de productos químicos y artículos cuya utilización esté prohibida en la Comunidad en aras de la protección de la salud humana o del medio ambiente. Estos productos químicos figuran en el anexo V del Reglamento.

17. El artículo 16 del Reglamento nº 304/2003 declara aplicables a la exportación de productos químicos las medidas sobre envasado y etiquetado en vigor en la Comunidad¹² y obliga a los exportadores a

comunicar determinada información que debe acompañar a los productos químicos. A tenor del artículo 13, apartado 7, del Reglamento, los productos químicos deben exportarse a más tardar seis meses antes de su fecha de caducidad. Cuando se exporten plaguicidas, los exportadores velarán, con arreglo al artículo 13, apartado 8, del Reglamento, por que la etiqueta incluya información específica sobre las condiciones de almacenamiento y la estabilidad de los productos en las condiciones climáticas del país de destino. Además, velarán por que los plaguicidas que se exporten presenten el grado de pureza establecido de acuerdo con la legislación comunitaria.

18. Excediendo el ámbito regulado por el Convenio de Rotterdam, el artículo 15 del Reglamento nº 304/2003 prevé igualmente determinadas obligaciones de información en relación con los *movimientos en tránsito* de los productos químicos sujetos al procedimiento PIC a través de terceros Estados.

19. El artículo 20 del Reglamento nº 304/2003 versa sobre la prestación de asistencia técnica, sobre todo a países en desarrollo y a países con economías en transición, para el desarrollo de la infraestructura, capacidad y experiencia necesarias para gestionar adecuadamente los productos químicos a lo largo de todo su ciclo de vida.

20. Además, el Reglamento contiene en particular disposiciones procesales relativas a la participación de la Comunidad en el Convenio de Rotterdam, una obligación de

12 — Se hace referencia a las Directivas 67/548 y 1999/45, citada en la nota 6 *supra*, 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO L 230, p. 1), y 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la comercialización de biocidas (DO L 123, p. 1), y a cualesquiera otras disposiciones comunitarias específicas.

las autoridades competentes de realizar controles de importación y exportación, una obligación de los exportadores de comunicar con carácter anual información sobre determinadas exportaciones de productos químicos realizadas en el año anterior y disposiciones sobre el acceso del público a información sobre el comercio con productos químicos.

23. Sin embargo, apartándose de la propuesta de la Comisión, el Consejo, en su reunión de 19 de diciembre de 2002, decidió por unanimidad, tras consultar con carácter facultativo al Parlamento Europeo, sustituir como fundamento jurídico del Reglamento la disposición del artículo 133 CE por el artículo 175 CE, apartado 1. Finalmente, el Reglamento fue adoptado por el Parlamento y el Consejo mediante el procedimiento de codecisión (artículo 251 CE).

III. Antecedentes, pretensiones y procedimiento

B. Pretensiones y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

A. Antecedentes del litigio

21. El Convenio fue adoptado el 10 de septiembre de 1998 en Rotterdam y el 11 de septiembre de 1998 fue suscrito en nombre de la Comunidad.¹³

24. Mediante su recurso de anulación de 23 de abril de 2003, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 230 CE, que:

22. El 24 de enero de 2002, la Comisión presentó su propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos, basando esta propuesta en el artículo 133 CE.¹⁴

— Anule el Reglamento (CE) n° 304/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos.

— Declare que el Reglamento permanecerá en vigor y seguirá surtiendo efectos hasta que el Consejo haya adoptado un nuevo Reglamento.

13 — Además de las Comunidades Europeas, la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea son Parte del Convenio de Rotterdam. A tal respecto, véase el resumen del estado de las ratificaciones que puede consultarse en la página de Internet del Convenio <<http://www.pic.int/fr/ViewPage.asp?id=272>> (consultada por última vez el 1 de febrero de 2005).

14 — COM(2001) 802 final (DO 2002, C 126 E, p. 291). Al mismo tiempo, la Comisión propuso al Consejo la aprobación del Convenio de Rotterdam, basando su propuesta en el artículo 133 CE en relación con el artículo 300 CE, apartado 2, párrafo primero, primera frase, y apartado 3, párrafo primero, primera frase (DO 2002, C 126 E, p. 274).

— Condene al Parlamento Europeo y al Consejo al pago de las costas.

25. Tanto el Parlamento como el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.
- Condene a la demandante en costas.

26. Mediante auto de 15 de septiembre de 2003, el Presidente del Tribunal de Justicia autorizó la intervención de la República Francesa, la República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte como partes coadyuvantes en apoyo de las pretensiones del Consejo y del Parlamento Europeo.

27. Todas las partes han presentado observaciones en la fase escrita del procedimiento, mientras que la Comisión, el Parlamento, el Consejo y el Reino Unido lo han hecho también en la vista celebrada, conjuntamente con la del asunto C-94/03, el 7 de abril de 2005.

IV. Apreciación

28. Mediante su recurso, la Comisión formula un único motivo de anulación, a saber, la elección de una base jurídica errónea para la adopción del Reglamento. Así pues, la Comisión censura una violación del Tratado en el sentido del artículo 230 CE, párrafo segundo.

29. La elección de la base jurídica adecuada reviste una considerable importancia de naturaleza práctica e institucional, e incluso constitucional.¹⁵ Como es sabido, de ella no sólo depende el procedimiento legislativo aplicable (derechos de participación del Parlamento, unanimidad o mayoría cualificada en el Consejo),¹⁶ sino también la cuestión de si la competencia de la Comunidad para legislar es de carácter exclusivo o bien debe compartirse con los Estados miembros.¹⁷

A. Criterios para la elección de la base jurídica

30. Según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto de la Comunidad debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto.¹⁸

15 — En este sentido, véase el dictamen de 6 de diciembre de 2001, denominado «Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología» (2/00, Rec. p. I-9713), apartado 5.

16 — A tal respecto, véanse, por ejemplo las sentencias de 11 de septiembre de 2003, Comisión/Consejo, también denominada «transporte de mercancías» (C-211/01, Rec. p. I-8913), apartado 52, y de 29 de abril de 2004, Comisión/Consejo (C-338/01, Rec. p. I-4829), apartado 58.

17 — A tal respecto, véanse por ejemplo el dictamen de 15 de noviembre de 1994, también denominado «OMC» (1/94, Rec. p. I-5267), y el dictamen 2/00, citado en la nota 15 *supra*.

18 — Sentencias de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo (C-84/94, Rec. p. I-5755), apartado 25; de 25 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo (asuntos acumulados C-164/97 y C-165/97, Rec. p. I-1139), apartado 12; de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo (C-269/97, Rec. p. I-2257), apartado 43; de 19 de septiembre de 2002, Huber (C-336/00, Rec. p. I-7699), apartado 30; de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453), apartado 93; de 29 de abril de 2004, Comisión/Consejo, citada en la nota 16 *supra*, apartado 54, y de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión (C-110/03, Rec. p. I-2801), apartado 78. Como base de esta jurisprudencia, véase la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo, denominada «dióxido de titanio» (C-300/89, Rec. p. I-2867), apartado 10.

31. Si el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante.¹⁹

32. De este modo, la aprobación de un acto jurídico comunitario puede basarse en la política comercial común (artículo 133 CE), aun cuando, además de tener su centro de gravedad en los aspectos de política comercial, también persiga otros objetivos, tales como objetivos en materia de política de desarrollo,²⁰ objetivos de política exterior y de seguridad,²¹ intereses de la protección del medio ambiente²² o de la protección de la salud.²³ Con más razón cabe afirmar lo anterior si se tiene en cuenta que las

disposiciones relativas a la política comercial común responden a una concepción abierta y dinámica que en modo alguno se limita únicamente a los aspectos tradicionales del comercio exterior.²⁴ Por cuanto atañe, en particular, a la protección del medio ambiente y a la protección de la salud, los artículos 6 CE y 152 CE, apartado 1, párrafo primero, muestran que se trata de objetivos transversales que deben tenerse en cuenta en todas las demás políticas de la Comunidad y, en consecuencia, en la política comercial común.

33. Inversamente, los actos de la Comunidad centrados en el ámbito de la política medioambiental pueden afectar accesoriamente al comercio. En tanto predomine únicamente la orientación de política medioambiental, la aprobación de un acuerdo de esta índole deberá basarse en el artículo 175 CE apartado 1, y no en el artículo 133 CE.²⁵

34. En relación con un acuerdo internacional, y al objeto de delimitar la política

19 — Sentencias de 29 de abril de 2004, Comisión/Consejo, citada en la nota 16 *supra*, apartado 55, y de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión, citada en la nota 18 *supra*, apartado 79; véase también la sentencia de 25 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, citada en la nota 18 *supra*, apartado 14, y las sentencias Huber, apartado 31, y British American Tobacco, apartado 94, citadas en la nota 18 *supra*. Como base de esta jurisprudencia, véase la sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo, denominada «Directiva sobre residuos» (C-155/91, Rec. p. I-939), apartados 19 y 21.

20 — Sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, Rec. p. 1493), apartados 17 a 21. Véanse también las conclusiones presentadas el 29 de enero de 1987 por el Abogado General Lenz en el mismo asunto, en particular el punto 62.

21 — Sentencias de 17 de octubre de 1995, Werner (C-70/94, Rec. p. I-3189), apartado 10, y de 14 de enero de 1997, Centro-Com (C-124/95, Rec. p. I-81), apartado 26.

22 — Sentencias de 29 de marzo de 1990, Grecia/Consejo, denominada «Chernobil» (C-62/88, Rec. p. I-1527), apartados 15 a 19, y de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo, denominada «Energy Star» (C-281/01, Rec. p. I-12049), apartados 39 a 43.

23 — En este sentido, si bien se refiere a la relación entre las normas del mercado interior y la política sanitaria, véase la sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo (C-376/98, Rec. p. I-8419), apartado 88, y las sentencias de 14 de diciembre de 2004, Arnold André (C-434/02, Rec. p. I-11823), apartados 32 a 34, y Swedish Match (C-210/03, Rec. p. I-11891), apartados 31 a 33. Tales consideraciones pueden extrapolarse a la relación entre política comercial común y política sanitaria.

24 — Jurisprudencia reiterada; véanse los dictámenes de 4 de octubre de 1979, denominado «caucho natural» (1/78, Rec. p. 2871), apartados 44 y 45, y 1/94, citado en la nota 17 *supra*, apartado 41, así como la sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, citada en la nota 20 *supra*, apartado 19.

25 — Así —en el caso de un acuerdo internacional— el dictamen 2/00, citado en la nota 15 *supra*, en particular los apartados 25 y 40 a 44. De modo análogo, el Tribunal de Justicia ha procedido a la delimitación entre el artículo 95 CE (antiguo artículo 100 A del Tratado CE) y el artículo 175 CE (antiguo artículo 130 S del Tratado CE). Con arreglo a tal delimitación, «el solo hecho de que el establecimiento o el funcionamiento del mercado interior sea afectado no basta para que el artículo 100 A del Tratado sea aplicable. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se sigue que la utilización del artículo 100 A no se justifica cuando el acto que ha de adoptarse sólo tiene accesoriamente el efecto de armonizar las condiciones del mercado en el interior de la Comunidad»; así, la sentencia Directiva sobre residuos, citada en la nota 19 *supra*, apartado 19, y, en el mismo sentido, la sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo (C-187/93, Rec. p. I-2857), apartado 25.

comercial común (artículo 133 CE) y la política medioambiental (artículo 175 CE) como posibles bases jurídicas de actos de la Comunidad, el Tribunal de Justicia ha acuñado el criterio de *eficacia directa e inmediata*.²⁶ Estas consideraciones pueden extrapolarse a otros tipos de actos de la Comunidad. Así pues, si un acto comunitario con objetivos de política medioambiental carece de efectos directos e inmediatos en el comercio, tal acto jurídico deberá fundarse en el artículo 175 CE; en el caso contrario, deberá apoyarse en el artículo 133 CE.²⁷ A tal respecto, los efectos directos e inmediatos en el comercio no deben consistir necesariamente en *promover* o *facilitar* los intercambios comerciales. Por el contrario, para que un acuerdo internacional pueda ser incluido en el ámbito de aplicación del artículo 133 CE bastará con que tal acuerdo sea un «instrumento destinado *esencialmente* a [...] promover, facilitar o regular los intercambios comerciales».²⁸

35. En este contexto, ha de examinarse a continuación dónde se halla en el presente asunto *el centro de gravedad* del Reglamento a la vista de su contexto, su finalidad y su contenido y si los eventuales efectos del

Convenio sobre el comercio son de *naturaleza directa e inmediata* (a tal respecto véase la parte B *infra*). En aras de la exhaustividad, deberá explicarse por qué el Reglamento no podía fundarse en una doble base jurídica (a tal respecto, véase la parte C *infra*).

B. Contenido, objetivos y contexto del Reglamento

36. Las partes discuten sobre el ámbito político al que deba adscribirse el Reglamento a la vista de su contenido, sus objetivos y su contexto. Mientras que la Comisión defiende la tesis de que, atendiendo a su centro de gravedad, el Convenio está comprendido en el ámbito de aplicación de la política comercial común, el Consejo, apoyado por sus coadyuvantes, ve en él un instrumento de carácter predominantemente medioambiental. De este modo, las dos partes del presente procedimiento formulan en esencia las mismas alegaciones que en el asunto C-94/03, tramitado paralelamente.

37. Para la correcta adscripción del Reglamento nº 304/2003 a uno de estos dos ámbitos políticos reviste una gran importancia su estrecha *conexión* con el Convenio de Rotterdam, a cuya aplicación está dirigido el Reglamento, tal como se desprende de su artículo 1, apartado 1, letra a), y de su tercer considerando. Como señalo en mis conclusiones presentadas el día de hoy en el asunto C-94/03,²⁹ el centro de gravedad de dicho

26 — Sentencia Energy Star, citada en la nota 22 *supra*, apartados 40 *in fine* y 41 *in fine*. De forma análoga, el Tribunal de Justicia había distinguido anteriormente entre política cultural (antiguo artículo 128 del Tratado CE) y política industrial (antiguo artículo 130 del Tratado CE): sentencia de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo (C-42/97, Rec. p. I-869), apartado 63.

27 — Sentencia Energy Star, citada en la nota 22 *supra*, apartados 40, 41, 43 y 48, y dictamen 2/00, citado en la nota 15 *supra*, apartados 40 y 42 a 44.

28 — En este sentido, véase el dictamen 2/00, citado en la nota 15 *supra*, apartado 37 *in fine*; el subrayado es mío. En efecto, los instrumentos de política comercial no siempre han de tener por objeto *promover* o *facilitar* el comercio; antes bien, el artículo 133 CE permite también la adopción de medidas (de protección) comerciales clásicas que puedan estar dirigidas a dificultar o incluso a prohibir la importación o exportación de determinados productos; por ejemplo cuando se imponen derechos de aduana *antidumping* o un embargo comercial (sobre el último caso, véase la sentencia Centro-Com, citada en la nota 21 *supra*).

29 — Citado en la nota 3 *supra*; véanse en particular los puntos 32 y 55.

Convenio no se halla en el ámbito de la política comercial común, sino en el ámbito de la política medioambiental; se trata de un convenio sobre medio ambiente con referencias a la política comercial, no de un convenio sobre política comercial con aspectos medioambientales.

38. Además, en el marco jurídico comunitario ha de resaltarse la cercanía del Reglamento nº 304/2003 al Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente, de 22 de julio de 2002;³⁰ este Programa, cuya base es el artículo 175 CE, muestra desde un punto de vista material numerosos puntos de contacto con el Reglamento³¹ e incluye la modificación del Reglamento nº 2455/92, hasta entonces en vigor, entre las acciones prioritarias en materia de política medioambiental de la Comunidad.³²

39. Por tanto, el contexto en el que se halla el Reglamento nº 304/2003 ya permite concluir que, a la vista de su centro de gravedad, constituye un instrumento de la política medioambiental y no de la política comercial. Esta apreciación se ve confirmada en un examen más detallado de los objetivos y del contenido del Reglamento.

30 — DO L 242, p. 1.

31 — Así, por ejemplo, la determinación de riesgos y la gestión de riesgos en el manejo de productos químicos, así como la información al público [artículo 7, apartado 2, letra b), del Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente].

32 — Artículo 7, apartado 2, letra d), segundo guión, del Sexto Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente.

40. En primer lugar, por cuanto atañe a los *objetivos del Reglamento*, como se desprende de su artículo 1, apartado 1, letras b) y c), predominan los intereses medioambientales, a saber, la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos para proteger el medio ambiente (y también la salud humana) frente a posibles daños causados por productos químicos, así como la contribución a su utilización racional desde el punto de vista medioambiental. El Reglamento menciona en su artículo 1 el comercio³³ con productos químicos peligrosos no tanto como un objetivo autónomo sino como punto de conexión de los genuinos objetivos medioambientales. Se trata de un instrumento de política medioambiental con referencias a la política comercial, no de un instrumento de política comercial con aspectos medioambientales. Esta impresión se ve reforzada por el hecho de que la finalidad del legislador comunitario consistía en no reducir el nivel existente de protección medioambiental y, al objeto de proteger el medio ambiente y la salud humana, ir más allá de lo dispuesto en el Convenio de Rotterdam.³⁴

41. Ciertamente —incluso más allá de los objetivos definidos en el artículo 1— el *tenor* del Reglamento no está exento de referencias

33 — El Reglamento emplea conceptos como «tráfico internacional» e «importación y exportación».

34 — Considerandos tercero y cuarto del Reglamento.

a la política comercial. Tanto el título como la exposición de motivos³⁵ y varios artículos del Reglamento emplean conceptos tales como importación y exportación, exportadores e importadores y comercio internacional. Sin embargo, el tenor del Reglamento contiene referencias cuando menos igual de rotundas a la política medioambiental. Así, la exposición de motivos³⁶ y en particular el artículo 1 del Reglamento se refieren a la protección del medio ambiente y la protección de la salud humana; en otro pasaje³⁷ se habla también de la gestión adecuada de los productos químicos a lo largo de todo su ciclo de vida.

42. Desde el punto de vista del contenido, ha de coincidir con la Comisión en que los artículos 6 a 17 del Reglamento, en los que en buena medida se incorporan al Derecho comunitario el procedimiento PIC y el procedimiento de notificación de exportación, constituyen el elemento fundamental del Reglamento. Ahora bien, en contra de cuanto sostiene la Comisión, un procedimiento PIC no es ante todo un instrumento de política comercial, sino al contrario, un instrumento típico de la política de medio ambiente, tal como el Tribunal de Justicia ya ha declarado en su dictamen 2/00.³⁸ A diferencia de lo afirmado por la Comisión, la valoración efectuada en el dictamen 2/00 sobre el procedimiento PIC en el Protocolo de Cartagena no puede extrapolarse al

procedimiento PIC en el presente asunto. En efecto, por cuanto respecta a los productos químicos peligrosos pertinentes en el presente asunto, el procedimiento PIC «[guarda] relación con el intercambio de información sobre los beneficios y sobre los peligros relacionados con la utilización de productos químicos y [tiene] por finalidad promover una gestión adecuada de los productos químicos mediante el intercambio de información científica, técnica, económica y jurídica».³⁹

43. Así, el comercio internacional con determinados productos químicos,⁴⁰ que las Partes del Convenio de Rotterdam coinciden en clasificar como peligrosos, constituye únicamente el punto de conexión externo del procedimiento PIC, ya que el verdadero objeto de este procedimiento no estriba en primera instancia en promover, facilitar o regular los intercambios comerciales con productos químicos peligrosos, sino únicamente en la información recíproca de las Partes sobre sus respectivas prácticas en materia de importación (artículo 10, apartados 7 y 10, del Convenio),⁴¹ conjuntamente con la divulgación de la información así obtenida entre los operadores económicos interesados [artículo 11, apartado 1, letra a), del Convenio de Rotterdam y artículo 13, apartados 1 y 3, del Reglamento].

35 — Véanse, por ejemplo, los considerandos sexto, séptimo, undécimo y decimosexto del Reglamento. La Comisión invoca además el considerando tercero.

36 — Véase en particular los considerandos primero, tercero, duodécimo y decimoséptimo del Reglamento.

37 — Por ejemplo, el artículo 20 del Reglamento.

38 — Dictamen 2/00, citado en la nota 15 *supra*, apartado 33.

39 — Así reza el tenor del punto 19.33 del «Programa 21», que introduce el capítulo en el que se resalta particularmente el procedimiento PIC en cuanto instrumento. El «Programa 21» fue aprobado en 1992, en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la denominada «cumbre mundial», celebrada en Río de Janeiro (Brasil). Puede descargarse, entre otras lenguas, en español en <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm>> (visitada por última vez el 2 de marzo de 2005).

40 — Estos productos químicos están enumerados en el anexo III del Convenio de Rotterdam.

41 — El artículo 5 del Convenio contiene otro elemento de información recíproca.

44. Mediante el procedimiento PIC, al igual que mediante las notificaciones de exportación de determinados productos químicos (artículo 12 del Convenio de Rotterdam y artículo 7 del Reglamento), se pretende ante todo impedir que una Parte —en particular un país en desarrollo— se vea en la situación de importar productos químicos peligrosos sin haber tenido antes ocasión de adoptar las medidas necesarias para proteger el medio ambiente y la salud humana.⁴²

45. En todo caso, el procedimiento PIC puede contribuir de forma *indirecta*, mediante la ya mencionada información de los operadores económicos interesados [artículo 11, apartado 1, letra a), del Convenio de Rotterdam y artículo 13, apartados 1 y 3, del Reglamento] a una mayor transparencia de las disposiciones aplicables a diversos países y, de este modo, facilitar posiblemente el comercio con productos químicos peligrosos. Por otro lado, el Convenio puede encarecer también el comercio al exportador, por ejemplo si se le exige el cumplimiento de las formalidades necesarias para una notificación de exportación (artículo 7 en relación con el anexo III del Reglamento).

46. Abstracción hecha de estos efectos indirectos en el comercio, el Reglamento n° 304/2003 no tiene por objeto fundamental

regular la política comercial. En especial, del Reglamento no se infiere si y con sujeción a qué condiciones debe permitirse o bien debe o puede denegarse la importación de un producto químico determinado en la Comunidad. El Reglamento no establece a este respecto ninguna disposición de carácter material. Por el contrario, las decisiones *materiales* de la Comunidad en el marco del procedimiento PIC sobre la autorización o no autorización de la importación de productos químicos peligrosos, que deben comunicarse a las Partes del Convenio de Rotterdam, han de adoptarse «de acuerdo con la legislación comunitaria vigente».⁴³ El Reglamento n° 304/2003 establece en el artículo 12 únicamente la competencia de la Comisión para adoptar tales decisiones y para realizar comunicaciones a la Secretaría del Convenio de Rotterdam. A tal respecto, con arreglo al artículo 24, apartado 2, del Reglamento, la Comisión estará asistida por un comité asesor.⁴⁴

47. Tampoco contiene el Reglamento disposiciones autónomas de carácter sustantivo sobre si y con sujeción a qué condiciones puede exportarse de la Comunidad un producto químico. Mediante el Reglamento, la Comunidad únicamente ayuda, en consonancia con el artículo 11, apartado 1, letra b), del Convenio de Rotterdam, a las demás Partes de dicho Convenio en la puesta en práctica de sus políticas de importación en relación con los productos químicos sujetos al procedimiento PIC. A tal fin, se impone a los exportadores que desean exportar dichos

42 — En el «Programa 21» (citado en la nota 39 *supra*), en su punto 19.35, se señala en este contexto cuanto sigue: «La exportación a los países en desarrollo de productos químicos que han sido prohibidos en los países productores, o cuyo uso ha sido severamente restringido en algunos países industrializados, ha sido causa de preocupación, ya que algunos de los países importadores no tienen la capacidad necesaria para velar por su utilización en condiciones de seguridad, al carecer de la infraestructura necesaria para controlar la disponibilidad, el almacenamiento, la formulación y la eliminación de esos productos químicos» (el subrayado es mío).

43 — Artículo 12, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n° 304/2003.

44 — Ello se desprende de la remisión allí contenida al artículo 3 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184, p. 23), también denominada «Decisión sobre comitología».

productos de la Comunidad a terceros Estados la obligación de atenerse a las disposiciones de los respectivos países de destino y, en particular, de esperar su consentimiento expreso previo (artículo 13, apartados 4 y 6).⁴⁵

48. Sólo el artículo 14, apartado 2, del Reglamento contiene una *prohibición de exportación autónoma* de la Comunidad. Afecta a los productos químicos cuya utilización esté prohibida en la Comunidad en aras de la protección de la salud humana o del medio ambiente. Dicha disposición, pues, dirige hacia fuera disposiciones comunitarias internas en materia de salud y medioambiente al objeto de impedir que productos prohibidos dentro de la Comunidad produzcan daños en otros países. Tanto la prohibición dentro de la Comunidad como su extensión a las exportaciones de la Comunidad son en esencia de carácter medioambiental.

49. Si también se incluyen en el examen las demás disposiciones del Convenio, se confirma la impresión de que se está en presencia, habida cuenta de su centro de gravedad, de un instrumento de política medioambiental y no de política comercial. Tanto el intercambio de información con terceros Estados (artículo 19 del Reglamento) como la asistencia técnica recíproca (artículo 20 del Reglamento) y el acceso del público a la información sobre productos químicos (artículos 6, apartado 3; 7, apartado 1, párrafo cuarto; 8, apartado 1; 9,

apartado 3, segunda frase; 13, apartado 1, segunda frase, y 21, apartado 2, segunda frase, del Reglamento) no están dirigidos a promocionar, facilitar o regular los intercambios comerciales con productos químicos peligrosos. Como se desprende del propio tenor de estas disposiciones, tienen más bien por objeto, ante todo, la protección del medio ambiente, y también de la salud humana.

50. A pesar de lo que a primera vista pueda parecer, las disposiciones en materia de etiquetado y de información que debe acompañar a los productos químicos, contenidas en el artículo 16 del Reglamento, no constituyen disposiciones de política comercial, sino de política medioambiental. Ciertamente, las Directivas a que hacen referencia los artículos 16, apartado 1, y 1, apartado 2, del Reglamento, dan lugar a una aproximación jurídica *dentro de la Comunidad* y están dirigidas al reconocimiento recíproco de envases de producto e información de acompañamiento en los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Otra cosa ocurre, en cambio, en la relación entre la Comunidad y terceros Estados: aquí no se está en presencia de un aproximación jurídica o de un reconocimiento recíproco al objeto de garantizar la comercialización de los productos químicos o de mejorar su acceso al mercado;⁴⁶ así lo ponen de manifiesto los artículos 16, apartado 1, segunda frase, así como la segunda proposición del artículo 1, apartado 2, del Reglamento,⁴⁷ que dejan inalterados todos los requisitos especiales de la Parte importadora

45 — A tal respecto, puede tratarse de un consentimiento individual [artículo 13, apartado 6, letra a), del Reglamento] o —en el marco del procedimiento PIC— de un consentimiento general [artículo 13, apartado 6, letra b), del Reglamento].

46 — A tal respecto, véase el punto 41 de mis conclusiones presentadas en la fecha de hoy en el asunto C-94/03, citado en la nota 3 *supra*.

47 — Esta última proposición del artículo 1, apartado 2, del Reglamento dispone: «[...] a no ser que esas disposiciones entren en conflicto con cualquier requisito especial de esas Partes y esos otros países».

referidos al envasado de productos y a la información de acompañamiento. Por el contrario, mediante el artículo 16, apartado 1, del Reglamento se pretende únicamente satisfacer las necesidades de información del público sobre los riesgos y peligros en el manejo de los productos químicos de que se trate. En esencia, esta disposición se limita a extender a las exportaciones las disposiciones en materia de etiquetado existentes en la Comunidad, pero no contribuye a la aproximación jurídica entre la Comunidad y los terceros Estados ni al reconocimiento recíproco de productos entre ellos.

51. Resumiendo, si se tiene en cuenta el contexto en que se enmarca el Reglamento n° 304/2003, así como su contenido y sus fines, su centro de gravedad no se halla en el ámbito de la política comercial común, sino en el ámbito de la política medioambiental. Los efectos del Reglamento en el comercio internacional con productos químicos peligrosos, que se pueden dar perfectamente en la práctica, son de una naturaleza más indirecta que directa.⁴⁸ En este sentido, comparto la tesis del Consejo, del Parlamento y de sus coadyuvantes en el sentido de que fue correcto basar el Reglamento en el artículo 175 CE, apartado 1, y no en el artículo 133 CE.⁴⁹

48 — Sobre el criterio de los efectos directos (e inmediatos) o indirectos (y a largo plazo), véase el punto 34 de las presentes conclusiones.

49 — En la medida en que el Convenio está dirigido también a la *protección de la salud humana*, no se hace necesaria una base jurídica específica junto al artículo 175 CE, apartado 1. En efecto, como se desprende del artículo 174 CE, apartado 1, segundo guión, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá también a la protección de la salud de las personas.

52. El hecho de que, como se desprende de su cuarto considerando, el ámbito de aplicación del Reglamento n° 304/2003 vaya más allá del ámbito del Convenio de Rotterdam⁵⁰ no da lugar a una apreciación diferente. En efecto, el Reglamento, en esencia, extiende a los otros ámbitos a los que es aplicable lo que ya prevé en el ámbito de aplicación del Convenio de Rotterdam. A tal respecto, persigue los mismos objetivos, que tienen su centro de gravedad en la política medioambiental. Así pues, las apreciaciones anteriores pueden extrapolarse en su totalidad.

53. La Comisión opone además que es de temer que se produzcan un grave perjuicio para el mercado interior y distorsiones en el comercio si se acepta como fundamento jurídico el artículo 175 CE, apartado 1, y no el artículo 133. A juicio de la Comisión, a falta de una competencia exclusiva de la Comunidad, los Estados miembros pueden adoptar unilateralmente disposiciones más estrictas sobre la importación y exportación de productos químicos peligrosos y eludir las disposiciones en vigor en la Comunidad en materia de clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas.

54. A tal respecto, procede señalar en primer lugar que en el ámbito de la política de medio ambiente, según la «jurisprudencia AETR», puede indudablemente existir una

50 — Por ejemplo, el Reglamento se aplica también en relación con Estados que no son Parte del Convenio de Rotterdam (los denominados «otros países») y a determinados productos que no están comprendidos en el Convenio de Rotterdam (los denominados «artículos que contienen productos químicos»).

competencia exterior exclusiva de la Comunidad.⁵¹ Ahora bien, en última instancia no es necesario pronunciarse sobre si tal era el caso en relación con la adopción del Reglamento controvertido. Esto es así porque incluso en el ámbito de las competencias compartidas los Estados miembros deben atenerse, en el ejercicio de las competencias que conservan, al Derecho comunitario existente. A tal respecto, no pueden ni vulnerar el Derecho secundario en vigor ni el Derecho primario, en particular las libertades fundamentales del Tratado y el artículo 95 CE, apartados 4 a 10. Así se desprende del principio de primacía del Derecho comunitario. En consecuencia, esta objeción propuesta por la Comisión es infundada.

55. En suma, llego a la conclusión de que el recurso de la Comisión es infundado y, por tanto, procede desestimarlos.

C. Inexistencia de una doble base jurídica

56. Con carácter complementario ha de señalarse que en el presente asunto no cabrá estimar la existencia de una vinculación entre las dos bases jurídicas posibles, es decir, el artículo 133 CE y el artículo 175 CE, ni siquiera suponiendo que en el Reglamento

figurasen *en una relación de equilibrio* aspectos de política comercial y de política de medio ambiente y, en consecuencia, en contra de la tesis antes defendida, el Reglamento no podría adscribirse inequívocamente a una de las dos políticas.

57. En efecto, es posible basar un acto jurídico en varios fundamentos jurídicos pertinentes, en particular cuando, con carácter excepcional, queda demostrado que se persiguen al mismo tiempo varios objetivos, vinculados entre sí de modo indisoluble, sin que uno de ellos sea secundario e indirecto en relación con el otro.⁵²

58. Sin embargo, según la jurisprudencia, queda excluida una acumulación de varias bases jurídicas cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica son incompatibles.⁵³

59. El asunto estriba en lo siguiente: mientras que el Parlamento, en el ámbito de aplicación de la política comercial común, es consultado a lo sumo con carácter faculta-

51 — A tal respecto, véase el punto 18 de mis conclusiones presentadas en la fecha de hoy en el asunto C-94/03, citado en la nota 3 *supra*. El dictamen 2/00, citado en la nota 15 *supra*, apartados 45 y 46, reconoce también la posibilidad de una competencia exterior exclusiva de la Comunidad en materia de política medioambiental.

52 — Sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/Consejo, citada en la nota 16 *supra*, apartado 56; véanse también las sentencias Huber, apartado 31, y British American Tobacco, apartado 94, así como anteriormente la sentencia dióxido de titanio, apartados 13 y 17, citadas en la nota 18 *supra*.

53 — Véanse la sentencia dióxido de titanio, citada en la nota 18 *supra*, apartados 17 a 21; las sentencias de 25 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, citada en la nota 18 *supra*, apartado 14, y de 29 de abril de 2004, Comisión/Consejo, citada en la nota 16 *supra*, apartado 57. De esta jurisprudencia puede inferirse que cabrá estimar una combinación de dos bases jurídicas, a lo sumo, si ambas prevén el mismo procedimiento legislativo o cuando menos procedimientos legislativos compatibles entre sí; véase en este sentido la sentencia de 9 de septiembre de 2004, España y Finlandia/Parlamento y Consejo (asuntos acumulados C-184/02 y C-223/02, Rec. p. I-7789), apartados 42 a 44.

tivo, sin que le corresponda ningún derecho de participación formal en virtud del Tratado (artículo 133 CE, apartado 4),⁵⁴ en el ámbito de la política medioambiental ejerce la función legislativa conjuntamente con el Consejo mediante el procedimiento de codecisión (artículo 175 CE, apartado 1, en relación con el artículo 251 CE). Aunque el propio Consejo decide por regla general por mayoría cualificada en ambos ámbitos políticos (artículo 133 CE, apartado 4 o —en relación con el procedimiento de codecisión— el artículo 251 CE),⁵⁵ las diferencias fundamentales en lo que se refiere a los derechos de participación del Parlamento ponen de manifiesto que los procedimientos legislativos previstos en los artículos 133 CE y 175 CE no son compatibles y, por ello, no pueden combinarse.⁵⁶

60. En efecto, por un lado resulta obvio que no cabe prescindir de la codecisión del Parlamento en el ámbito del artículo 175 CE: el procedimiento de codecisión es, desde el Tratado de Maastricht, uno de los derechos de participación básicos del Parlamento y presta una importante contribución a la legitimación democrática del procedimiento legislativo en la Comunidad. Pero, por otro lado, el procedimiento del artículo 133 CE, apartado 4, tampoco

podría completarse directamente con un derecho de codecisión del Parlamento no previsto en el mismo. En ambos casos, se correría el riesgo de que el proceso de adopción de decisiones previsto para cada una de estas bases jurídicas y, por ende, el equilibrio institucional consagrado en el Tratado podrían falsearse: en efecto, una modificación del procedimiento legislativo siempre puede influir en el contenido del acto jurídico adoptado.⁵⁷

61. En esto también se diferencia el presente asunto del tramitado paralelamente en el asunto C-94/03.⁵⁸ En efecto, en este último una combinación de las dos bases jurídicas posibles (artículo 133 CE y artículo 175 CE, apartado 1, en ambos casos en relación con el artículo 300 CE) daría lugar únicamente a una consulta al Parlamento en el marco de la política comercial común, lo que no plantea ningún problema; como es sabido, el resultado de tal consulta al Parlamento no vincula al Consejo. En el presente asunto, en cambio, una extensión del procedimiento de codecisión al ámbito del artículo 133 CE privaría al Consejo de su competencia legislativa exclusiva, y éste debería compartirla con el Parlamento. Tal resultado contradiría la declaración de los Estados miembros, consciente y confirmada en varias conferencias

54 — El hecho de que, por regla general, el Parlamento no tiene ningún derecho de participación formal en la política comercial lo pone de manifiesto una interpretación *sensu contrario* del artículo 133 CE, apartado 7.

55 — Las excepciones en que se requiere la unanimidad se hallan en el artículo 133 CE, apartados 5 a 7, en relación con la política comercial común, y en el artículo 175 CE, apartado 2, en relación con la política medioambiental; además, del artículo 251 CE, apartado 3, se infiere que el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad en el procedimiento de codecisión si desea adoptar las enmiendas propuestas por el Parlamento que hayan sido objeto de un dictamen negativo de la Comisión.

56 — Una tesis distinta sostiene el Abogado General Geelhoed, el cual, en sus conclusiones presentadas el 10 de septiembre de 2002 en el asunto *British American Tobacco*, citado en la nota 18 *supra*, (Rec. p. I-11461), puntos 167 a 182, considera que el procedimiento de codecisión del artículo 95 CE puede combinarse con el procedimiento del artículo 133 CE.

57 — En la sentencia *transporte de mercancías*, citada en la nota 16 *supra*, apartado 52, el Tribunal de Justicia declaró que la sustitución de un procedimiento de mayoría cualificada por un procedimiento de unanimidad puede influir en el contenido del acto adoptado (en términos análogos, la sentencia de 26 de marzo de 1987, *Comisión/Consejo*, citada en la nota 20 *supra*, apartado 12; la sentencia *dióxido de titanio*, citada en la nota 18 *supra*, apartados 17 a 21, y la sentencia de 29 de abril de 2004, *Comisión/Consejo*, citada en la nota 16 *supra*, apartado 58). Lo mismo debe observarse si se pretende conceder al Parlamento un derecho de codecisión que no esté previsto en la base jurídica de que se trate.

58 — Véanse mis conclusiones presentadas en la fecha de hoy, citadas en la nota 3 *supra*, punto 50.

gubernamentales, sobre el procedimiento legislativo en la política comercial común.⁵⁹

62. Por lo demás, ni de la sentencia *Swedish Match*⁶⁰ ni de la sentencia *British American Tobacco*⁶¹ puede inferirse lo contrario. En efecto, en ninguna de las dos sentencias aborda en detalle el Tribunal de Justicia las diversas competencias de las instituciones previstas en el Tratado y el equilibrio institucional en el marco del procedimiento de codecisión, por un lado, y del procedimiento del artículo 133 CE, por otro.⁶²

63. Habida cuenta de la incompatibilidad de los procedimientos legislativos previstos en los artículos 133 CE y 175 CE, el legislador comunitario debería haber dado preferencia a una de las dos bases jurídicas aun en el caso de un supuesto equilibrio entre aspectos medioambientales y de política comercial en el Reglamento. A la vista de la incompatibi-

lidad de los respectivos procedimientos, no habría podido basar el Reglamento conjuntamente en la política comercial común y en la política medioambiental.

64. En tal situación, habría debido prevalecer la política medioambiental con el artículo 175 CE como base jurídica. En efecto, por cuanto respecta al procedimiento legislativo, el derecho de codecisión del Parlamento constituye el caso normal, mientras que bases jurídicas como el artículo 133 CE, para las que no se prevén derechos de participación parlamentaria de carácter formal, representan la excepción desde un punto de vista técnico-procesal. Por lo demás, esta solución se ajusta al principio de transparencia (artículo 1 UE, apartado 2) y al principio de democracia (artículo 6 UE, apartado 1),⁶³ al preferirse, en caso de duda, de entre dos bases jurídicas pertinentes en la misma medida y afectadas con la misma intensidad, pero incompatibles entre sí, aquella cuya aplicación dé mayores derechos de participación al Parlamento.

65. Así pues, aun suponiendo que en el Reglamento controvertido los aspectos comerciales y medioambientales tengan la misma intensidad, razones técnico-procesales se opondrían a la elección de una doble base jurídica y abogarían por la elección de una disposición en materia de política medioambiental como única base jurídica.

59 — A tal respecto, ha de recordarse que el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión ha sido ampliado por los Tratados de Amsterdam y Niza, y que también el artículo 133 CE ha sido modificado en buena medida por dichos Tratados, sin que, sin embargo, los Estados miembros convirtieran al Parlamento, junto al Consejo, en colegislador en materia de política comercial común. Es el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, DO C 310, p. 1) el que extiende, en su artículo III-315, apartado 2, en relación con los artículos I-34 y III-396, el derecho de codecisión del Parlamento Europeo a la política comercial común.

60 — Citada en la nota 23 *supra*.

61 — Citada en la nota 18 *supra*.

62 — Así se establece expresamente en la sentencia *British American Tobacco*, citada en la nota 18 *supra*, apartado 110, invocando la falta de pertinencia para la decisión. En ambas sentencias se declara únicamente que la referencia adicional al artículo 133 CE en la Directiva controvertida en las mismas como base jurídica *no pertinente* no resultó perjudicial y constituyó un error de Derecho meramente formal sin efectos en el procedimiento, y que se tramitó efectivamente el procedimiento de codecisión, único aplicable de conformidad con el artículo 95 CE (sentencias *British American Tobacco*, apartado 98, y *Swedish Match*, apartado 44).

63 — Véase en particular el título III del Reglamento del Parlamento Europeo (16ª edición, julio de 2004, DO 2005, L 44, p. 1), titulado «De la transparencia de los trabajos», en cuyo artículo 96, apartados 2 y 3, se consagra el principio de publicidad de las sesiones, mientras que en el artículo 97 se recoge el derecho a acceder a los documentos del Parlamento.

La decisión del Parlamento y del Consejo de adoptar el Reglamento sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1, en el marco del procedimiento de codecisión tampoco sería, pues, objetable desde este punto de vista.

si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que han sido desestimados los motivos de la Comisión, procede condenarla en costas, como han solicitado el Parlamento Europeo y el Consejo.

V. Costas

66. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas,

67. En cambio, del artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento se desprende que los tres Estados miembros que han participado igualmente en el litigio como coadyuvantes cargarán con sus propias costas.

VI. Conclusión

68. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

- 1) Desestimar el recurso.

- 2) Ordenar que la República Francesa, la República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soporten sus propias costas. Por lo demás, condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.