

DICTAMEN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 4 de octubre de 1979 *

El 13 de noviembre de 1978, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó al Tribunal de Justicia una solicitud de dictamen en aplicación del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado CEE, a tenor del cual:

«El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar previamente el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad del Acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el Acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas, según los casos, en el artículo 236.»

Mediante esta solicitud, la Comisión pide al Tribunal de Justicia un dictamen previo sobre la compatibilidad, con las disposiciones del Tratado, del proyecto de Acuerdo internacional sobre el caucho natural, en negociación en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y, más especialmente, sobre la competencia de la Comunidad para celebrar dicho Acuerdo.

(No se transcribe la exposición de la solicitud de dictamen.)

Dictamen del Tribunal de Justicia

- 1 Mediante solicitud de 13 de noviembre de 1978, la Comisión pidió al Tribunal de Justicia que se pronunciara, con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado CEE, sobre la compatibilidad con el Tratado de un proyecto de Acuerdo internacional sobre el caucho natural que se estaba

* Lenguas de procedimiento: alemán, inglés, danés, francés, italiano y neerlandés.

negociando en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (en lo sucesivo, «UNCTAD») y más especialmente sobre la competencia de la Comunidad para concluir dicho Acuerdo.

- 2 La Comisión tomó esta iniciativa como consecuencia de una divergencia de opiniones que surgió entre ella y el Consejo sobre la delimitación de las competencias respectivas de la Comunidad y de los Estados miembros para negociar y concluir el Acuerdo de que se trata. Las ideas defendidas a este respecto por la Comisión y el Consejo se pueden resumir en los siguientes términos.

Según la Comisión, el Acuerdo contemplado entra por completo, o al menos en lo esencial, en el marco del artículo 113 del Tratado, relativo a la política comercial común. Por esta razón, la negociación y la conclusión del Acuerdo forman parte de la competencia exclusiva de la Comunidad; de ello, se sigue que la Comunidad debe asumir, por medio de sus propias Instituciones, la totalidad de los derechos y obligaciones resultantes de su calidad de Parte Contratante del Acuerdo, participar en pie de igualdad con las otras partes en las Instituciones que se establezcan en este marco y disponer en ellas, en su propio nombre, de un derecho de voto y ejercer este derecho a través únicamente de sus representantes.

Según el Consejo, la materia del Acuerdo sobrepasa el marco de la política comercial y da lugar, por tanto, a un reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, de manera que el Acuerdo debe concluirse, igual que otros acuerdos similares, según la técnica llamada del acuerdo «mixto», es decir, por la Comunidad y los Estados miembros conjuntamente. El Consejo estima que esta fórmula, experimentada en numerosas ocasiones en el marco de los regímenes de asociación, de las negociaciones entabladas en el contexto del «diálogo Norte-Sur» y de los Acuerdos sobre los productos básicos anteriormente celebrados, permitiría afirmar de modo plenamente satisfactorio la unidad de la Comunidad en la escena internacional.

- 3 Consecuencia de lo anterior es que, en sí mismo, no se discute el derecho de la Comunidad a participar en el Acuerdo proyectado. El único punto de divergencia consiste en determinar si la materia del Acuerdo forma parte en su totalidad de la competencia de la Comunidad o si da lugar en su caso a un

reparto de competencias que justifique la participación conjunta en el Acuerdo de la Comunidad y de los Estados miembros.

I. Antecedentes y estado del procedimiento

- 4 La participación de la Comunidad en Acuerdos internacionales sobre productos básicos no es algo totalmente nuevo. En efecto, la Comunidad fue parte en los Acuerdos internacionales sobre el trigo de 1967 y 1971, en los Acuerdos internacionales sobre el cacao de 1972 y 1975, en el Acuerdo internacional sobre el café de 1976, y en los 4.º y 5.º Acuerdos internacionales sobre el estaño de 1970 y 1975 [véanse, por lo que respecta a los Acuerdos más recientes y por su orden; DO 1974, L 219, p. 34 (trigo); DO 1976, L 321, p. 29 (cacao); DO 1976, L 309, p. 28 (café), y DO 1976, L 222, p. 1 (estaño)]. Todos estos Acuerdos fueron concluidos conjuntamente por la Comunidad y los Estados miembros. Por parte de la Comunidad, entraron en vigor con arreglo al artículo 113 del Tratado. Además, la Comunidad ha participado en la negociación de Acuerdos internacionales sobre el azúcar y el aceite de oliva pero, en definitiva, no consideró oportuno adherirse a dichos Acuerdos. Se ha de señalar que, en algunos acuerdos comerciales bilaterales celebrados por la Comunidad en virtud del artículo 113, se encuentran también cláusulas relativas al comercio de determinados productos básicos o productos similares, que pueden incluir garantías de abastecimiento.

- 5 Como la negociación abierta sobre el caucho natural se ha emprendido en el marco de la UNCTAD, hay que recordar en primer lugar algunos datos del Estatuto de dicho organismo, establecido por la Resolución 1995 (XIX), de 30 de diciembre de 1964, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A tenor de este Estatuto, la misión de la UNCTAD es «fomentar el comercio internacional, especialmente con miras a acelerar el desarrollo económico, y, en particular, el comercio entre países que se encuentren en etapas diferentes de desarrollo, entre países en desarrollo y entre países con sistemas diferentes de organización económica y social» y «formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre problemas afines del desarrollo económico». Dentro de esta perspectiva, está encargada de tomar iniciativas «para negociar y aprobar instrumentos jurídicos multilaterales en la esfera del comercio» [letras a), b) y e) del número 3 de la parte II de la Resolución citada].

- 6 Basándose en estas disposiciones, la Asamblea General aprobó el 1 de mayo de 1974 una Declaración y un Programa de acción sobre el establecimiento de un «nuevo orden económico internacional» [Resoluciones 3201 y 3202 (S-VI)] y, el 12 de diciembre de 1974, la «Carta de derechos y deberes económicos de los Estados» [Resolución 3281 (XXIX)]. Entre los principios de este «nuevo orden económico» la Resolución 3201 (S-VI) menciona «las relaciones justas y equitativas entre los precios de las materias primas, los productos primarios, los bienes manufacturados y semiacabados que exporten los países en desarrollo y los precios de las materias primas, de los productos primarios, de las manufacturas, de los bienes de capital y de equipo que importen con el fin de lograr un mejoramiento continuo en su insatisfactoria relación de intercambio y la expansión de la economía mundial» [letra j) del apartado 4]. La Resolución 3202 (S-VI) pide que se hagan todos los esfuerzos posibles «para invertir la tendencia continua al estancamiento o a la declinación de los precios reales de diversos productos básicos exportados por los países en desarrollo, a pesar del aumento general de los precios de los productos básicos, que conduce a una disminución de los ingresos de exportación de esos países» [letra c) del apartado 1 de la parte I]. La misma Resolución recomienda acelerar la formulación de «acuerdos sobre productos básicos para regular, en la medida necesaria, y estabilizar el mercado mundial de materias primas y productos primarios» y «preparar un programa integrado general, que establezca directrices y tenga en cuenta los trabajos en curso en esta esfera, para una amplia gama de productos básicos en cuya exportación están interesados los países en desarrollo» [puntos III y IV de la letra a) del apartado 3 de la parte I]. Basándose en estas resoluciones, la UNCTAD, en su período de sesiones de Nairobi, adoptó el 30 de mayo de 1976 la Resolución 93 (IV) que lleva por título «Programa Integrado para los Productos Básicos» (en lo sucesivo, «Resolución de Nairobi»).
- 7 La Resolución de Nairobi, que constituye el marco de referencia inmediato de la negociación sobre el caucho natural, contiene diversos datos sobre la naturaleza del Acuerdo previsto. Esta Resolución recuerda que se trata de un programa para los productos básicos cuya exportación interesa a los países en desarrollo y que uno de los principales objetivos debe ser el llegar a adoptar decisiones sobre el «mejoramiento de las estructuras del mercado» de estos productos. También menciona las intenciones relativas a la creación de un fondo común que se extienda a varios productos básicos. Reconoce a continuación la necesidad de organizar el comercio internacional basándose en

ventajas mutuas y beneficios equitativos, tomando en consideración los intereses de todos los Estados, particularmente los de los países en desarrollo; señala, por último, la necesidad de adoptar «un planteamiento global y un programa integrado para los productos básicos que sea un programa de acción de conjunto para mejorar las estructuras del comercio internacional de productos básicos de interés para los países en desarrollo, que sea compatible con los intereses de todos los países, en particular de los países en desarrollo y que permita tener una idea completa de los distintos elementos, al tiempo que se tengan presentes las características de cada uno de los productos básicos» (párrafos 7 y 14, respectivamente).

- 8 En la parte dispositiva (parte I) de la Resolución se afirma que el objetivo global y fundamental del Programa Integrado es «mejorar la relación de intercambio de los países en desarrollo» y eliminar el «desequilibrio económico entre los países desarrollados y los países en desarrollo». Consiguientemente, se conviene en los siguientes objetivos:

«1. Lograr condiciones estables en el comercio de productos básicos, en particular evitando las fluctuaciones excesivas de los precios, a niveles que:

- a) sean remuneradores y justos para los productores y equitativos para los consumidores;
- b) tengan en cuenta la inflación mundial y los cambios de la situación económica y monetaria mundial;
- c) fomenten el equilibrio entre la oferta y la demanda dentro de un comercio mundial de productos básicos en expansión.

2. Mejorar y sostener los ingresos reales de los distintos países en desarrollo aumentando sus ingresos de exportación.

3. Tratar de mejorar el acceso a los mercados y la seguridad de la oferta de los productos primarios y de los productos elaborados a partir de éstos.

4. Diversificar la producción de los países en desarrollo [...] y [...] promover su industrialización.

5. Mejorar la competitividad de los productos naturales que compiten con productos sintéticos y sucedáneos.
 6. Mejorar la estructura de los mercados en la esfera de las materias primas y los productos básicos.
 7. Mejorar los sistemas de comercialización, distribución y transporte de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo.»
- 9 La Resolución de Nairobi, en su parte II, contiene una enumeración no exhaustiva de los productos incluidos, a saber: la banana, la bauxita, el cacao, el café, el cobre, el algodón, las fibras duras, el mineral de hierro, el yute, el manganeso, la carne, los fosfatos, el caucho, el azúcar, el té, las maderas tropicales, el estaño y los aceites vegetales. Gran número de estos productos interesan, con carácter prioritario, a los países en desarrollo; la Comunidad también es productora de alguno de ellos como el mineral de hierro, la carne, el azúcar y los aceites vegetales. Adviértase que varios de estos productos ya han sido objeto de acuerdos en vigor, como se indicó anteriormente.
- 10 En su parte III, después de haber decidido que se adoptarán medidas para la negociación de un fondo común, la Resolución enumera las medidas internacionales que se aplicarán en el marco del Programa Integrado, en particular:
- la constitución de un sistema internacional de reservas;
 - la armonización de las políticas de constitución de reservas;
 - la adopción de disposiciones en materia de precios;
 - la adopción de medidas de ordenación de la oferta, incluidos los cupos de exportación, las políticas de producción y, cuando convenga, compromisos de producción y adquisición a largo plazo;
 - la mejora y ampliación de los servicios de financiación para incrementar los ingresos de exportación de los países en desarrollo;
 - la mejora del acceso a los mercados;

- la mejora de la infraestructura y de la capacidad industrial de los países en desarrollo;
- la posibilidad de adoptar medidas especiales para los productos básicos cuyos problemas no puedan resolverse adecuadamente con la constitución de reservas.

- 11 A principios de 1978, después de varias reuniones preparatorias, la UNCTAD decidió iniciar negociaciones para la celebración de un Acuerdo internacional sobre el caucho natural. Se trata de la primera negociación entablada en virtud de la Resolución de Nairobi sobre el «Programa Integrado».
- 12 Con vistas a esta negociación, el 22 de noviembre de 1977 y el 24 de mayo de 1978, la Comisión envió sendas comunicaciones al Consejo sobre las líneas directrices de la postura de la Comunidad. Estos documentos hacen balance de los trabajos preparatorios realizados en el seno de la UNCTAD, en los que había participado la Comisión, y marcan determinadas líneas orientadoras para la preparación de la futura negociación. Prevista su apertura para el 13 de noviembre de 1978, el 5 de octubre de 1978 la Comisión presentó al Consejo, conforme al apartado 3 del artículo 113 del Tratado, una «Recomendación» que incluye un proyecto de «Decisión relativa a la negociación de un Acuerdo internacional sobre el caucho» y un proyecto de «Directrices para la negociación». Según este proyecto, la Comisión quedaba «autorizada para iniciar, en nombre de la Comunidad, las negociaciones de acuerdo con las directrices dictadas por el Consejo y consultando al Comité especial designado con arreglo a las disposiciones del artículo 113 del Tratado».
- 13 En la exposición de motivos de su Recomendación, la Comisión justifica en los siguientes términos la participación de la Comunidad en el Acuerdo: «Todos los instrumentos del Acuerdo afectan directa y fundamentalmente al volumen y a las condiciones del comercio internacional del caucho natural y, por consiguiente, forman parte de la competencia de la Comunidad, de acuerdo con las disposiciones del artículo 113 del Tratado de Roma. Por este motivo, la aplicación de las cláusulas financieras del Acuerdo sobre el caucho natural quedará asegurada por la propia Comunidad, gracias a una contribución directa procedente del presupuesto comunitario.»

- 14 A la vista de esta Recomendación, el Consejo examinó las cuestiones relativas a la participación de la Comunidad en el Acuerdo previsto. En su reunión de 17 de octubre de 1978 aprobó una Decisión de procedimiento, preparada por el Comité de Representantes Permanentes con el título «Modalidades de participación en la Conferencia» y redactada como sigue:

«La Comunidad y los Estados miembros participarán en la negociación sobre el caucho con una delegación comunitaria y nueve delegaciones nacionales. La delegación comunitaria estará constituida de acuerdo con la fórmula habitual de una delegación mixta (Comisión y presidencia + un funcionario por Estado miembro).

La negociación se llevará a cabo con arreglo a una postura común previamente establecida.

Para las materias de competencia comunitaria, la Comisión queda encargada de negociar en nombre de la Comunidad.

Para las demás materias que revistan un interés especial para la Comunidad se llevará a cabo una acción común a lo largo de toda la negociación; el papel de portavoz común se confía normalmente al representante de la Comisión, con arreglo al procedimiento establecido para las delegaciones mixtas; las intervenciones de los Estados miembros se situarán en el marco de la postura común previamente definida, para mantener y desarrollar esta postura común.

Caso de surgir dificultades sobre la marcha, las delegaciones se remitirán a los órganos competentes del Consejo en Bruselas.»

- 15 En el informe presentado a este respecto al Consejo por el Comité de Representantes Permanentes, se explica que se trata de «una fórmula pragmática [...] que se inspira en las modalidades ya adoptadas en otras negociaciones sobre los productos básicos» y que se entiende que «esta fórmula no prejuzga de ningún modo las tesis jurídicas defendidas en la materia por las diversas delegaciones y más especialmente por la Comisión». En una nota al informe se añade que «conforme a la tesis de la Comisión, la negociación del Acuerdo de que se trata forma parte de la competencia exclusiva de la Comunidad, en virtud del artículo 113 del Tratado CEE. Por el contrario, las delegaciones estiman que esta negociación se sitúa en un contexto más amplio

que el del artículo 113 y algunas de ellas consideran que son aplicables los artículos 113 y 116».

- 16 La negociación se inició, conforme a esta decisión del Consejo, en el marco de la UNCTAD en la fecha prevista. Conviene añadir que el 15 de noviembre de 1978, el Consejo, como siempre tras recibir las propuestas de la Comisión, adoptó una «postura común» para la negociación del Acuerdo, habiéndose convenido que la tarea de dar una formulación final a dicha postura se ejecutaría sobre la marcha, en Ginebra, de modo coordinado, y que, en caso de que surgieran dificultades, se acudiría a los órganos competentes del Consejo en Bruselas:

- 17 La Comisión, viendo que la Decisión de 17 de octubre de 1978 rechazaba implícitamente la recomendación sobre las modalidades de negociación que ella había presentado con arreglo al artículo 113 del Tratado, presentó inmediatamente ante el Tribunal de Justicia una solicitud de dictamen, conforme al artículo 228, para poner en claro la divergencia de puntos de vista que mantenía con el Consejo. Este presentó sus observaciones escritas el 19 de febrero de 1979. En la misma época, presentaron informes por escrito, en apoyo de las observaciones del Consejo, los Gobiernos de la República Francesa y del Reino Unido. El Tribunal de Justicia convocó a la Comisión y al Consejo a una audiencia a puerta cerrada, que tuvo lugar el 9 de mayo de 1979 y en la que ambas Instituciones pudieron explicar sus respectivas posturas y contestar a las preguntas formuladas por diversos miembros del Tribunal. También los Gobiernos de los Estados miembros fueron informados de esta audiencia. El Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 108 del Reglamento de Procedimiento, oyó a los Abogados Generales con carácter reservado.

II. Análisis del proyecto de Acuerdo

- 18 La Comisión presentó la solicitud de dictamen al Tribunal de Justicia en el momento en que, a raíz de conversaciones previas celebradas en el seno de la UNCTAD, la negociación estaba a punto de iniciarse oficialmente. En tales circunstancias, los documentos comunicados al Tribunal de Justicia reflejaban una situación todavía preliminar de los textos sobre los que se iba a emprender la negociación. Después de presentarse la solicitud, se desarrollaron dos períodos de sesiones de negociación: el primero, se inició como estaba previsto

el 13 de noviembre de 1978 y el segundo, preparado por una comunicación adicional de la Comisión al Consejo sobre la situación de los trabajos, se celebró durante los meses de marzo y abril de 1979.

- 19 Después de este último período de sesiones, la Comisión presentó al Tribunal de Justicia los documentos de negociación que recogían la situación más reciente de los textos. El más avanzado de todos ellos es un documento de la Presidencia de la Conferencia, relativo a la constitución de una reserva reguladora del caucho natural, a la financiación de dicha reserva y a sus futuros vínculos con el «fondo común», a la garantía de un abastecimiento regular de los países consumidores, así como a las consultas relativas a las políticas nacionales que afectan a la oferta o a la demanda de caucho. Según los informes comunicados por la Comisión y no contradichos por el Consejo, este texto había dado lugar a un consenso entre países productores y consumidores. Otros tres documentos elaborados por la Comisión de redacción jurídica y de los Comités de la Conferencia, reflejan, aparte de diversas cláusulas accesorias relativas al funcionamiento de la reserva reguladora, los aspectos estructurales, financieros y jurídicos del Acuerdo. Dichos textos contienen además algunas reservas y variantes pero, en conjunto, permiten reconocer con suficiente precisión los rasgos esenciales del Acuerdo. Para las necesidades del presente dictamen, estas características se pueden resumir del modo siguiente.

a) *Objeto económico del Acuerdo*

- 20 El Acuerdo internacional sobre el caucho tiene esencialmente por objeto el equilibrio entre la oferta y la demanda de caucho natural, a fin de estabilizar el precio de este producto ajustándolo a la tendencia a largo plazo. La función de este precio es garantizar ingresos de exportación estables a los países exportadores, garantizando la seguridad de los abastecimientos de los países importadores a un nivel equitativo de precios. El Acuerdo, además de mejorar gracias a esta política de precios la competitividad del caucho natural con relación al caucho artificial y a los productos de sustitución, debe llevar a la armonización de estas producciones en los países importadores con la importación del caucho natural. De este modo, el Acuerdo pretende en su conjunto favorecer un crecimiento equilibrado tanto de la producción como del consumo de caucho natural, para allanar las graves dificultades que se derivan

para las partes interesadas de los excedentes o de la escasez de este producto, según la coyuntura.

- 21 El objetivo así descrito debe alcanzarse por medio de la constitución de una reserva reguladora cuya misión será comprar los excedentes de caucho en los períodos de baja de precios y vender el caucho almacenado en los períodos de alza, de manera que su precio se mantenga dentro de un margen de fluctuación determinado previamente. Uno de los puntos esenciales que están en juego en la negociación consiste en determinar el precio de referencia central y los márgenes de fluctuación hacia arriba o hacia abajo, cuya superación hace posible u obligatoria, según los casos, la intervención de la reserva reguladora. Los precios de referencia previstos no son precios garantizados, mínimos o máximos, sino valores límite que ponen en marcha las operaciones de la reserva reguladora, determinándose el precio de mercado por el juego de la oferta y la demanda. Aparte de la reserva reguladora normal, cuyo volumen global se fija en 400.000 toneladas, se prevé la creación de reserva de urgencia suplementaria de 150.000 toneladas, destinada a intervenir en el caso en que las operaciones normales de la reserva reguladora se muestren insuficientes para poner término a una caída excepcional de los precios.

- 22 La cuestión de la financiación de las operaciones de la reserva reguladora fue inicialmente objeto de divergencias entre las delegaciones, algunas de las cuales proponían un sistema de financiación mediante tasas sobre el comercio del producto de que se trata, mientras que otros preferían una financiación con cargo a fondos públicos, garantizada por las Partes Contratantes, con un reparto equitativo entre el grupo de productores y el grupo de consumidores. Según los documentos más recientes, esta última solución es la que ha prevalecido, habiéndose acordado sin embargo que cada parte quedará en libertad para determinar el organismo encargado de la misión de asegurar el abono de las contribuciones cuya carga le corresponde asumir. En el mismo documento se indica que el Consejo internacional del caucho dispondrá de la financiación procedente del Fondo común desde el momento en que éste se halle en condiciones de funcionar.

b) *Estructura del Acuerdo*

- 23 La ejecución de las disposiciones del Acuerdo se asegurará mediante el establecimiento de una «Organización internacional del caucho natural». Serán miembros de esta organización las partes contratantes, habiéndose acordado que esta expresión designa tanto a los Estados como a cualquier organización intergubernamental que tenga responsabilidades respecto a la negociación, la conclusión y la aplicación de acuerdos internacionales, en particular acuerdos sobre productos básicos. No se ha alcanzado todavía la unanimidad por lo que respecta a los términos de la cláusula relativa a esta segunda eventualidad; sin embargo, parece seguro que el Acuerdo o bien mencionará expresamente que la Comunidad Económica Europea puede ser parte contratante o bien empleará una fórmula genérica lo bastante amplia para permitir que la Comunidad participe en el Acuerdo.
- 24 La autoridad suprema de la organización será el Consejo internacional del caucho, integrado por todos los miembros de la organización. El Consejo nombrará a un Director ejecutivo y a un Director de la reserva reguladora, que tendrán a su disposición el personal necesario para la gestión del Acuerdo. El Consejo ejercerá todas las facultades y desempeñará todas las funciones que sean precisas para la ejecución de las disposiciones del Acuerdo. A este efecto, tiene la facultad de adoptar reglamentos, especialmente para determinar las disposiciones relativas a la gestión de la reserva reguladora y las normas financieras de la organización. El Consejo está facultado para crear toda clase de comités y delegar en ellos algunas de sus facultades.
- 25 La adopción de decisiones en el seno del Consejo se regirá por disposiciones cuyo mecanismo es bien conocido en los acuerdos de este tipo. Las Partes Contratantes se dividen en dos grupos: miembros exportadores y miembros importadores. A cada uno de estos grupos se atribuye un conjunto de 1.000 votos. Dentro de estos dos grupos, estos votos son objeto de dos repartos diferentes. Una primera fracción de los votos disponibles (de 100 a 200 votos, según las propuestas) se distribuye por partes iguales entre los miembros del grupo correspondiente; el resto de los votos (es decir, de 800 a 900) se reparte a prorrata de las cuotas de mercado que tengan las partes contratantes en la exportación o importación de caucho, respectivamente. Las cuotas de mercado que se toman en consideración a este fin se calculan partiendo del territorio aduanero de las partes contratantes, lo que sin duda llevará a la determinación

de una cuota de mercado global para la Comunidad. Como la Comunidad, junto con los Estados Unidos de América, es uno de los dos mayores consumidores mundiales de caucho (22 % a 23% de las importaciones mundiales) ocupará una posición relativamente fuerte en el grupo de importadores.

- 26 Según las disposiciones del Acuerdo, el Consejo adoptará sus decisiones por mayoría, ya sea simple (denominada «mayoría simple separada»), ya sea cualificada (denominada «mayoría especial»), de acuerdo con un mecanismo de votación determinado de la manera siguiente: el grupo de miembros exportadores y el de miembros importadores votan por separado y sólo se llega a una decisión cuando se alcanza la mayoría adecuada requerida (dos tercios de los votos en el caso de la «mayoría especial» y la mitad de los votos en el caso de la «mayoría simple separada») en cada uno de los dos grupos.

c) *Otras cláusulas*

- 27 El proyecto de acuerdo incluye, además de las cláusulas de estilo habituales, cierto número de cláusulas de carácter jurídico administrativo. Estas se refieren especialmente al estatuto de la organización, a sus normas financieras, a las denuncias en caso de incumplimiento de sus obligaciones por los miembros y a la resolución de los litigios.

Hay que mencionar además muchas otras cláusulas de carácter económico, relativas a las misiones encomendadas al Consejo internacional del caucho, en lo que se refiere, sobre todo, a los estudios relativos a la mejora de la producción y de la comercialización del caucho, a la recogida y publicación de informaciones estadísticas, y conforme a las propuestas de algunos de los países que tomaron parte en la negociación, a las condiciones sociales en la industria del caucho y al régimen fiscal de las exportaciones de caucho.

III. Objeciones previas relativas a la admisibilidad de la solicitud de dictamen

- 28 El Consejo ha expresado sus dudas sobre si la Comisión interpuso esta solicitud antes de tiempo y si, además, constituye una utilización incorrecta del procedimiento del artículo 228 del Tratado, por cuanto pretende que el

Tribunal de Justicia resuelva cuestiones ajenas a ese procedimiento. Este punto de vista fue apoyado por los Gobiernos de la República Francesa y del Reino Unido. El Gobierno francés ha expresado más en detalle la opinión de que la solicitud de la Comisión no puede ser admitida y de que constituye una utilización de un procedimiento inadecuado a la luz del artículo 228.

A título subsidiario y en cualquier caso, el Consejo propone al Tribunal de Justicia que aplaze su decisión hasta que la negociación haya llegado a una etapa más avanzada.

a) *Sobre el recurso al artículo 228*

- 29 Según el Consejo, la solicitud de dictamen presentada por la Comisión no cabe en las previsiones del artículo 228. El fundamento de dicha postura parece encontrarse en la opinión de que este procedimiento no se presta a la Resolución de cuestiones relativas al reparto de competencias en materia de relaciones exteriores, y en particular a la Resolución de cuestiones de alcance general, relativas a la interpretación del artículo 113 y a la conformidad a Derecho de la práctica de los llamados acuerdos «mixtos», a la luz de lo previsto en esta disposición. El Consejo añade que la divergencia de opiniones que opone desde hace tiempo a ambas Instituciones sobre la interpretación que hay que dar al artículo 113 del Tratado debe encontrar una solución, y la ha encontrado hasta ahora, en el mecanismo del artículo 149 del Tratado, que precisa las circunstancias en que la Comisión colabora en el proceso de adopción de los actos del Consejo. La base jurídica propuesta por la Comisión para la adopción de un acto por el Consejo (tanto en el ámbito interno como en el externo) forma parte integrante de la propuesta de la Comisión; si el Consejo considera que la medida propuesta no tiene un fundamento correcto en la base jurídica propuesta, puede, decidiendo por unanimidad, modificar dicha base jurídica.
- 30 En dictámenes anteriores, el Tribunal de Justicia ha subrayado que el procedimiento del artículo 228, al igual que el del artículo 103 del Tratado CEEA, permite abordar todas las cuestiones que pueden condicionar la compatibilidad de un acuerdo previsto con las disposiciones del Tratado (dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975, Rec. p. 1355, letra A; dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977, Rec. p. 741, apartado 10, y Resolución 1/78

emitida en virtud del párrafo tercero del artículo 103 del Tratado CEEA, de 14 de noviembre de 1978, → Rec. p. 2151, apartado 5). En efecto, según estas decisiones, el juicio sobre la compatibilidad de un acuerdo con el Tratado puede depender no sólo de las disposiciones de Derecho material, sino también de las que se refieren a la competencia, al procedimiento o a la organización institucional de la Comunidad. Por otra parte, conviene recordar que el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia expresa la misma idea.

- 31 El artículo 149 del Tratado CEE, invocado por el Consejo, indica claramente que, cuando en virtud del Tratado, un acto del Consejo deba ser adoptado a propuesta de la Comisión, el Consejo puede modificar dicha propuesta siempre que resuelva por unanimidad. Sin embargo, no cabe interpretar esta disposición ni comprender este modo de decidir como si eximieran al Consejo de observar, en tal caso, las demás normas del Tratado, en particular las que se refieren al reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. De ello se deriva que, en caso de duda sobre dicho reparto en materia de negociación y conclusión de acuerdos internacionales, el artículo 149 no puede constituir un obstáculo frente al derecho de la Comisión o, según las circunstancias, del propio Consejo o de los Estados miembros, a recurrir al procedimiento previsto por el artículo 228 para resolver esa duda.

b) Sobre la cuestión de si la solicitud de dictamen se formuló prematuramente

- 32 La objeción basada en que la solicitud se formuló prematuramente deriva del hecho de que, en el momento en que la Comisión presentó su solicitud de dictamen, la negociación aún se encontraba en una etapa poco avanzada. Según el Consejo, aún no existe un «acuerdo previsto» en el sentido del artículo 228, y en estas circunstancias no es posible determinar con la precisión requerida cuál será el objeto del Acuerdo y cuáles serán sus cláusulas, para poder resolver con conocimiento de causa el problema consistente en determinar cuál es, en el Acuerdo que se negocia, la parte que es competencia de la Comunidad y la que es competencia de los Estados miembros. El Gobierno francés, en particular, ha llamado la atención sobre el hecho de que la presentación de la solicitud en esta etapa puede requerir sucesivos pronunciamientos del Tribunal de Justicia a medida que avanza una negociación cuyo resultado final todavía no se puede prever. En estas circunstancias, el Consejo y los Gobiernos que le

apoyan opinan que para poder formular un juicio habría que esperar al menos al final de la negociación.

- 33 A la vista de todo ello, el Tribunal de Justicia ha tenido que preguntarse si la solicitud de dictamen se ha efectuado en el momento adecuado. Ha llegado a la conclusión de que se puede admitir la solicitud de la Comisión en este momento y ello por un doble motivo.
- 34 Por un lado, según los informes presentados al Consejo por la Comisión en el momento en que ésta trataba de definir un mandato de negociación, el objeto del Acuerdo previsto ya se conocía en aquel momento, es decir, antes de iniciarse la negociación. De todos modos, aunque en esta fase subsistieran cierto número de alternativas aún abiertas y de divergencias sobre la redacción de determinadas cláusulas, los documentos presentados al Tribunal de Justicia y las informaciones facilitadas con ocasión de la audiencia de las partes permiten formarse un juicio lo bastante seguro sobre la cuestión planteada por la Comisión.
- 35 Por otro lado, no se puede prescindir del interés de la Comisión por presentar su solicitud tan pronto como salió a la luz su divergencia con el Consejo respecto a la cuestión de la competencia para negociar y concluir el Acuerdo previsto, máxime cuando ya se habían manifestado parecidas incertidumbres en relación con varios acuerdos anteriores pertenecientes a la misma categoría. En efecto, cuando se trata de resolver una cuestión de competencia, es evidente el interés de todos los Estados afectados, incluidos los Estados terceros, en que esta cuestión se aclare desde el momento de la apertura de una negociación determinada.

IV. Sobre el objeto y fines del Acuerdo previsto

- 36 Como el Consejo ha indicado, la cuestión de competencia sometida a la apreciación del Tribunal de Justicia debe examinarse desde dos puntos de vista. En primer término, se trata de diferenciar si el Acuerdo previsto tiene cabida, por su objeto y por los fines que persigue, en el concepto de política comercial común que contempla el artículo 113 del Tratado. En segundo término —y sólo en el caso en que se deba responder afirmativamente a la primera cuestión— hay que dilucidar si es necesaria la participación de los Estados miembros en el

Acuerdo, a causa de determinadas modalidades específicas del mismo o de disposiciones particulares que contenga y que se refieran a ámbitos que son competencia de los Estados miembros.

El Tribunal de Justicia examinará en primer lugar los aspectos generales relativos al objeto y a los fines del Acuerdo.

- 37 La cuestión central planteada por la solicitud de la Comisión consiste en saber si el Acuerdo internacional sobre el caucho forma parte, en su totalidad o al menos en lo esencial, del ámbito de la «política comercial común» prevista por el artículo 113 del Tratado. No se niega que el Acuerdo previsto tiene una estrecha relación con la política comercial. La divergencia de puntos de vista se refiere a la extensión del ámbito de aplicación del artículo 113, de manera que se sigue discutiendo si esta disposición engloba íntegramente el contenido del Acuerdo de que se trata.
- 38 La Comisión no ignora que las disposiciones del Tratado relativas a la política comercial común son lacónicas. Recuerda sin embargo que, en diversas resoluciones, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha contribuido a la interpretación de dichas disposiciones, y a este respecto menciona las sentencias de 12 de julio de 1973, Massey-Fergusson (8/73, → Rec. p. 897), y de 15 de diciembre de 1976, Donckerwolcke (41/76, → Rec. p. 1921), en las que el Tribunal de Justicia insistió en la necesidad de una gestión completa y coherente de los intercambios internacionales de la Comunidad, así como el citado dictamen 1/75, en el que el Tribunal de Justicia subrayó, por un lado, el hecho de que el concepto de política comercial no puede tener para la Comunidad un significado más restringido que para los Estados y, por otro, el carácter exclusivo de la competencia comunitaria en el ámbito definido de este modo. Teniendo en cuenta estas orientaciones, la Comisión considera que una medida de política comercial debe enjuiciarse esencialmente en función de su carácter específico de instrumento de regulación del comercio internacional, teniendo en cuenta la relación que el Tratado establece entre la supresión de los obstáculos a los intercambios entre los Estados miembros y la aplicación de una política comercial común. Una concepción restrictiva del concepto de política comercial común podría contribuir al mantenimiento de los obstáculos a los intercambios intracomunitarios, por las disparidades en el uso de los instrumentos que en unos u otros Estados miembros sirven para regular los intercambios exteriores. Ahora bien, teniendo en cuenta que el objeto esencial

del Acuerdo proyectado consiste en la estabilización de los precios del caucho natural, la Comisión considera que estamos ante un mecanismo característico de regulación del comercio exterior y, por tanto, ante un mecanismo de política comercial.

- 39 El Consejo, después de haber recordado que no se discute aquí el carácter exclusivo de la competencia comunitaria en materia de política comercial y que no descarta la idea de una evolución gradual en este terreno, subraya que no es menos cierto que la política comercial común cumple una función propia en el marco del sistema del Tratado, en el sentido de que designa «toda medida cuyo objeto sea influir en el volumen o en la corriente de los intercambios». Por consiguiente, el artículo 113 debe interpretarse en un sentido que no vacíe de efectos a otras disposiciones del Tratado, y en particular a las que se refieren a la política económica general, incluyendo la política de abastecimiento en materias primas, que continúa siendo competencia de los Estados miembros y respecto a la cual el Consejo afirma que no dispone más que de una facultad de «coordinación», en virtud del artículo 145. Según el Consejo, se da en este caso una estrecha yuxtaposición entre competencias comunitarias y competencias de los Estados miembros, ya que las relaciones económicas internacionales difícilmente pueden separarse de las relaciones políticas generales. En este sentido, el Consejo vuelve a llamar la atención sobre el hecho de que el caucho es un «producto estratégico», de manera que el Acuerdo de que se trata afecta también a la política de defensa de los Estados miembros. En estas circunstancias, el Consejo estima que la negociación del Acuerdo previsto forma parte del ámbito de aplicación no sólo del artículo 113 del Tratado sino también del artículo 116, relativo a la coordinación de los Estados miembros en el seno de las organizaciones internacionales de carácter económico de las que forman parte.
- 40 Hace observar también el Consejo que la negociación iniciada en el seno de la UNCTAD para llegar a acuerdos sobre determinado número de productos básicos se incluye «en el contexto político general de las relaciones Norte-Sur, entre el mundo industrializado y los países en desarrollo». Según el Consejo, los acuerdos, por su misma naturaleza y a pesar del deseo de los negociadores de los países consumidores de conseguir una transacción equilibrada, incluyen elementos de «no reciprocidad» típicos de la «ayuda al desarrollo». Este es el caso, en particular, del sistema de fijación de precios previsto en el marco del mecanismo de la reserva reguladora. Estos rasgos de ayuda al desarrollo,

inherentes al Acuerdo, no entran dentro del ámbito de la política comercial. El Gobierno francés ha subrayado especialmente este aspecto en su escrito. Declara que no puede aceptar la afirmación de que todo el contenido del Acuerdo sobre el caucho constituye política comercial, pues según él, se trata «del cumplimiento de un deber de solidaridad internacional, que excluye las consideraciones mercantiles».

a) *Examen de los vínculos del Acuerdo con la política comercial y los problemas del desarrollo*

- 41 El futuro Acuerdo internacional sobre el caucho natural, se distingue por su particular mecanismo, así como por determinados aspectos de su estructura jurídica, de los acuerdos comerciales y arancelarios ordinarios, que se basan principalmente en la utilización de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas. El Acuerdo de que se trata constituye un instrumento más estructurado, en forma de una organización de mercado a escala mundial y en ello se distingue de los acuerdos comerciales clásicos. Para responder a la cuestión que es objeto de la solicitud de dictamen hay que referirse al alcance y a las consecuencias de estos rasgos específicos en relación con el concepto de política comercial común, tal como lo contempla el artículo 113 del Tratado. Al mismo tiempo hay que examinar si el vínculo existente entre el Acuerdo proyectado y los problemas de desarrollo, señalado por el Consejo, puede dar lugar a que dicho Acuerdo quede fuera del ámbito de la política comercial común, tal como lo define el Tratado.
- 42 La Resolución de Nairobi, origen de la negociación sobre el caucho natural, muestra que los acuerdos sobre los productos básicos persiguen objetivos complejos. Al tiempo que hace hincapié en las necesidades de los países en desarrollo, esta Resolución contiene numerosas referencias a los mecanismos de carácter comercial y no ignora las necesidades de los países industrializados. Por lo que respecta más especialmente a los intereses de los países en desarrollo, es cierto que los acuerdos sobre productos básicos pueden suponer la concesión de ventajas características de la ayuda al desarrollo, pero también hay que reconocer que estos acuerdos responden en el fondo, para estos países, a la preocupación por conseguir una mejora de «la relación de intercambio» e incrementar de este modo sus ingresos por exportación. Esta característica es particularmente clara en el Acuerdo de que se trata, que intenta establecer un

justo equilibrio entre el interés de los países productores y el de los países consumidores. En la negociación de un acuerdo de este tipo, es natural que los países industrializados, al tiempo que intentan defender su propio interés, se vean obligados a reconocer la situación de los países productores, que negocian partiendo de una situación económica distinta de la suya, y que haya de encontrarse un compromiso razonable entre estos dos puntos de vista para hacer posible un acuerdo.

- 43 También es preciso tener en cuenta la estrecha conexión existente entre los diferentes acuerdos sobre productos básicos, que la Resolución de Nairobi ha subrayado. Como un número creciente de productos especialmente importantes desde el punto de vista económico resultan afectados, es evidente que una política comercial coherente no sería realizable si la Comunidad no estuviera en situación de ejercer también su competencia respecto a una categoría de acuerdos que, junto a los acuerdos comerciales tradicionales, se están convirtiendo en uno de los principales factores de regulación de los intercambios económicos internacionales.
- 44 Después del impulso que ha dado la UNCTAD al desarrollo de este tipo de regulación, está claro que no se podría dirigir adecuadamente la política comercial común si la Comunidad no pudiera disponer también de medios de acción más elaborados, establecidos para el desarrollo del comercio internacional. Así pues, no se puede dar al artículo 113 del Tratado una interpretación cuyo efecto sería limitar la política comercial común a la utilización de los instrumentos destinados a actuar únicamente sobre los aspectos tradicionales del comercio exterior, excluyendo mecanismos más evolucionados, como los que aparecen en el Acuerdo proyectado. Una «política comercial» entendida de este modo estaría abocada a hacerse cada vez más insignificante. Aunque se puede pensar que en la época en que se elaboró el Tratado la idea dominante era la liberalización de los intercambios, no por ello se opone el Tratado a la posibilidad de que la Comunidad desarrolle una política comercial orientada, en el caso de determinados productos, más a una regulación del mercado mundial que a una mera liberalización de los intercambios.
- 45 El artículo 113 faculta a la Comunidad para establecer una «política comercial» basada en «principios comunes», mostrando con ello que la cuestión de los intercambios exteriores debe regularse desde una perspectiva abierta y no sólo

de cara a la gestión de determinados sistemas precisos, como las aduanas y las restricciones cuantitativas. A la misma conclusión puede llegarse partiendo de que la enumeración en el artículo 113 de los fines de la política comercial (modificaciones arancelarias, conclusión de acuerdos arancelarios y comerciales, uniformización de las medidas de liberalización, política de exportación, medidas de protección comercial) se presenta como una enumeración no limitativa que no debe, en cuanto tal, cerrar la puerta a la aplicación en el marco comunitario de cualquier otro procedimiento de regulación del comercio exterior. Una interpretación restrictiva del concepto de política comercial común entrañaría el riesgo de provocar perturbaciones en el comercio intracomunitario, por las disparidades que subsistirían en tal caso en determinados sectores de las relaciones económicas con países terceros.

- 46 Más aún, si se considera todo el abanico de acuerdos existentes y proyectados se advierte que, en la negociación de dichos acuerdos, están implicados intereses de la Comunidad muy diversos y que existen conexiones con los campos más diversos en los que la Comunidad ha asumido responsabilidades. De este modo, junto a acuerdos que, como el Acuerdo sobre el caucho, se refieren a productos respecto a los cuales (a reserva, por supuesto, del problema de los productos de sustitución) la Comunidad se halla en la situación de consumidor puro, existen otros acuerdos, como por ejemplo los que se refieren a productos como el trigo, las materias grasas y el azúcar, en los que la Comunidad también está interesada como productor y que afectan al mismo tiempo a su política de exportación, expresamente citada entre los objetivos de la política comercial común en el artículo 113, y a su política de importación. Además, varios de los Acuerdos pertenecientes a esta categoría se encuentran vinculados directamente a la realización de la Política Agrícola Común.

b) *Los vínculos del Acuerdo con la política económica general*

- 47 En su argumentación, el Consejo ha planteado el problema de la delimitación entre los conceptos de «política económica» y «política comercial» dentro del sistema del Tratado. En efecto, en determinadas disposiciones la política económica se considera primordialmente una cuestión de interés nacional; tal es el sentido de este concepto en los artículos 6 y 145 que, por este motivo, no prevén más que una obligación de coordinación para los Estados miembros. En

otras disposiciones la política económica se plantea como si fuera de interés común, como es el caso de los artículos 103 a 116, reunidos en un título consagrado a la «política económica» de la Comunidad. A este título pertenece el capítulo consagrado a la política comercial común.

- 48 Las consideraciones expuestas anteriormente responden ya en parte a los argumentos derivados de la distinción que se debe hacer entre los ámbitos de la política económica general y los de la política comercial común, ya que, según se alega, la cooperación internacional, en la medida en que no forme parte de la política comercial, es indisociable del ámbito de la política económica general. Si resulta que se halla comprendida, al menos en parte, en la política comercial común, como se ha indicado antes, de ello se deduce claramente que no es posible excluirla de la competencia de la Comunidad denominándola política económica general.
- 49 Teniendo en cuenta la especificidad de las disposiciones relativas a la política comercial, por cuanto se refieren a las relaciones con países terceros y se basan, según el artículo 113, en el concepto de una política común, no se puede limitar su alcance invocando unas disposiciones más generales, relativas a la política económica y basadas en la idea de una mera coordinación. Como consecuencia, cuando el establecimiento de vínculos económicos entre la Comunidad y países terceros puede tener repercusiones sobre determinados sectores de la política económica, tales como el abastecimiento de la Comunidad en materias primas o la política de precios, como es precisamente el caso de la regulación del comercio internacional de productos básicos, esta consideración no constituye un motivo para excluir dichas materias del ámbito de aplicación de las normas relativas a la política comercial común. Así mismo, el hecho de que un producto pueda tener importancia política con vistas a la constitución de reservas de seguridad no constituye un motivo para excluirla del ámbito de la política comercial común.
- 50 A la luz de las mismas consideraciones, hay que determinar la relación entre el artículo 113 y el artículo 116 en el marco del capítulo del Tratado consagrado a la política comercial común. Estas dos disposiciones contribuyen seguramente al mismo fin, en el sentido de que su objetivo es la realización de una política común en materia de relaciones económicas internacionales. Pero, en el plano de los medios de acción, estos dos artículos reposan en premisas diferentes y desarrollan, en consecuencia, conceptos distintos. Según el

artículo 113, la Comunidad determina la política comercial común de manera autónoma, es decir, actuando como tal, por medio de sus propias Instituciones. En particular, los acuerdos celebrados en virtud de esta disposición, conforme al artículo 114, son concluidos «en nombre de la Comunidad» y, por consiguiente, son negociados según los procedimientos previstos en estas disposiciones y en el artículo 228. En cambio, el artículo 116 ha sido concebido con el fin de emprender una acción común de los Estados miembros en las organizaciones internacionales de las que la Comunidad no forma parte; en esta situación, el único medio apropiado es una acción concertada y solidaria de los Estados miembros, en su calidad de miembros de tales organizaciones.

- 51 En el presente caso se plantea un problema sobre la delimitación del ámbito de aplicación respectivo de los artículos 113 y 114, por un lado, y del 116, por otro, debido a que los acuerdos sobre los productos básicos se negocian actualmente en el marco de la UNCTAD. El Tribunal de Justicia ya tomó postura sobre este problema en su dictamen 1/75, que precisamente se refería a un acuerdo internacional celebrado en el marco de una organización internacional (la OCDE). Este Tribunal subrayó en dicho dictamen que lo que cuenta, con miras a la aplicación del Tratado, es la cuestión de si una negociación iniciada en el marco de una organización internacional está destinada a desembocar en un «compromiso asumido por unos sujetos de Derecho internacional y con fuerza de obligar». En este caso, son aplicables las disposiciones del Tratado relativas a la negociación y a la conclusión de acuerdos, es decir, los artículos 113, 114 y 228, y no el artículo 116.

V. Problemas planteados por la financiación del Acuerdo y por otras disposiciones específicas

- 52 Queda por examinar, teniendo en cuenta las conclusiones anteriores sobre la correspondencia entre el objeto y las finalidades del Acuerdo proyectado y el concepto de política comercial común, si las modalidades de financiación de la reserva reguladora o determinadas cláusulas específicas del Acuerdo, relativas a la asistencia tecnológica, los programas de investigación, el mantenimiento de condiciones justas de trabajo en la industria del caucho, así como las consultas relativas a las políticas fiscales nacionales que pueden tener incidencia sobre el precio del caucho, llevan a excluir la competencia exclusiva de la Comunidad.

- 53 Por lo que respecta a la cuestión de la financiación, el Consejo y los Gobiernos que han apoyado su apoyo a su tesis alegan que, como los negociadores del Acuerdo han optado por una financiación con cargo a fondos públicos, las finanzas de los Estados miembros se verán afectadas por la ejecución del Acuerdo. Por tanto, no se puede admitir que dichos compromisos se contraigan al margen de su participación. Por su parte, la Comisión estima que la cuestión de competencia precede a la de la financiación y que, por tanto, no se puede hacer depender la competencia de la Comunidad de la elección de las modalidades de financiación.
- 54 Por lo que respecta a las cláusulas específicas antes mencionadas, el Consejo afirma que las disposiciones de este tipo se sitúan en todo caso fuera del ámbito de la política comercial, con la consecuencia de que la negociación del Acuerdo entraría igualmente por tal razón en el ámbito del artículo 116, relativo a la coordinación de los Estados miembros en el marco de las organizaciones internacionales.
- 55 El Tribunal de Justicia considera que procede distinguir a este respecto entre las cláusulas específicas señaladas por el Consejo y las disposiciones financieras, que ocupan un lugar central en el sistema del Acuerdo y que por este motivo plantean una dificultad más fundamental para la delimitación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros.
- 56 El Tribunal de Justicia considera que la posible presencia en el Acuerdo de cláusulas relativas a materias como la ayuda tecnológica, los programas de investigación, las condiciones de trabajo en la industria de que se trata o las consultas relativas a las políticas fiscales nacionales capaces de influir en el precio del caucho, no pueden modificar la calificación del Acuerdo, que debe efectuarse en consideración al objeto esencial del mismo y no en función de cláusulas especiales, de carácter accesorio o auxiliar en definitiva. Ello es tanto más cierto cuanto que las cláusulas citadas están estrechamente vinculadas, de hecho, al objeto del Acuerdo y a las tareas de los órganos que funcionarán en el marco de la Organización internacional del caucho natural que se proyecta crear. Así pues, la negociación y la puesta en práctica de estas cláusulas deben seguir el régimen aplicable al Acuerdo, considerado en su conjunto.
- 57 Con respecto al régimen de financiación, hay que recordar en primer lugar que, en la recomendación sometida el 5 de octubre de 1978 al Consejo con arreglo

al artículo 113, la Comisión propuso que fuera la misma Comunidad quien se encargara de la aplicación de las cláusulas financieras del Acuerdo sobre el caucho natural, gracias a una contribución directa procedente del presupuesto comunitario. Aun admitiendo que este medio de financiación sería posible a la luz de las disposiciones financieras del Tratado, el Consejo ha expresado su preferencia por una financiación a cargo de los Estados miembros. Sin embargo, hasta ahora no se ha tomado ninguna decisión formal respecto a esta cuestión. Más aún, no hay ninguna certidumbre acerca de la actitud de todos los Estados miembros sobre esta cuestión especial y sus consecuencias sobre la distribución de las cargas financieras.

- 58 Teniendo en cuenta la incertidumbre que hay respecto a la solución que debe darse en último término a este problema, el Tribunal de Justicia se ve obligado a analizar dos hipótesis diferentes: que los costes financieros previstos por el Acuerdo se incluyan en el presupuesto comunitario, y que dichos costes se imputen directamente a los presupuestos de los Estados miembros. En efecto, no corresponde al Tribunal de Justicia en el marco del presente procedimiento adoptar una decisión ante esta alternativa.
- 59 En el primer supuesto, no se presentaría ningún problema por lo que respecta a la competencia exclusiva de la Comunidad para concluir el Acuerdo de que se trata. Como se ha indicado antes, el mecanismo de la reserva reguladora tiene por objeto normalizar los intercambios y constituye, por este motivo, un instrumento de la política comercial común. De ello se deriva que se debería considerar una solución conforme con el Tratado la financiación comunitaria de los costes financieros consiguientes.
- 60 Los datos del problema serían diferentes si se adoptara la segunda hipótesis. En efecto, no se puede negar que la financiación de la reserva constituye un elemento esencial del sistema de regulación del mercado que se trata de establecer. El volumen y las modalidades de los compromisos financieros, que los Estados miembros estarán obligados a respetar, condicionarán directamente las posibilidades y el grado de eficacia de las intervenciones del mecanismo regulador, en tanto que las decisiones que se adopten respecto del nivel del precio de referencia central y los márgenes de fluctuación admitidos a la alza o a la baja repercutirán de inmediato en el destino de los medios financieros puestos a disposición del futuro Consejo internacional del caucho y en el volumen de los medios financieros que hayan de ponerse a su disposición. Más

aún, no se puede perder de vista que, como se indica en los documentos presentados al Tribunal de Justicia y que recogen el más reciente estado de las negociaciones, la estructura financiera que se pretende aplicar requiere una coordinación entre el empleo de los medios financieros específicos que se pongan a disposición del futuro Consejo internacional del caucho y los que éste pueda conseguir del futuro Fondo común. Si la financiación del Acuerdo incumbe a la Comunidad, las decisiones necesarias se adoptarán conforme a los procedimientos comunitarios adecuados. Por el contrario, si la financiación corre a cargo de los Estados miembros, esta circunstancia implicará la participación de dichos Estados en los mecanismos de decisión o, al menos, su conformidad en lo relativo a las modalidades de financiación previstas y, por consiguiente, su participación en el Acuerdo junto con la Comunidad. En este supuesto no se podría aceptar una competencia exclusiva de la Comunidad.

VI. Representación en el Acuerdo de determinados «territorios dependientes» no pertenecientes a la Comunidad

- 61 Los Gobiernos francés y británico han llamado la atención sobre la existencia, en el Acuerdo proyectado, de una cláusula relativa a la participación de «territorios dependientes» de los Estados partes en el Acuerdo. El Gobierno francés ha señalado que está facultado para representar, en el marco de este Acuerdo o de acuerdos similares, a los territorios franceses de ultramar, que a diferencia de los departamentos de Ultramar no están incluidos en la Comunidad Europea; situación parecida se da en el Reino Unido respecto a la representación internacional de territorios dependientes (como, por ejemplo, Hong Kong) que no pertenecen a la Comunidad.
- 62 Los territorios de que se trata, por el hecho de haber quedado fuera del ámbito de aplicación del Tratado, se encuentran en la misma situación que los países terceros con respecto a la Comunidad. Por tanto, la posición de los Estados miembros que se encargan de las relaciones internacionales de estos territorios debe definirse, en relación al acuerdo proyectado, atendiendo a su doble calidad: por una parte, en cuanto miembros de la Comunidad y, por otra, en cuanto representantes internacionales de determinados territorios dependientes que no forman parte del área de aplicación territorial del Derecho comunitario. Así pues, la pertenencia de estos Estados a la Comunidad no afecta a la posición de los mismos en la medida en que actúan como representantes

internacionales de los territorios afectados. Pero entonces, les corresponde participar en el Acuerdo en su calidad de tales y no como Estados miembros de la Comunidad. Esta especial posición no puede influir en la solución del problema relativo a la delimitación de las esferas de competencia dentro de la Comunidad. Hay que observar que en el caso del Convenio sobre los caladeros del Atlántico Noroccidental, firmado en Ottawa el 24 de octubre de 1978 [Reglamento (CEE) n° 3179/78 del Consejo; DO 1978, L 378, p. 1; EE 04/01 p. 45] se planteó un problema semejante con respecto a la participación de las Islas Feroe, representadas en el Convenio por Dinamarca. Dicho Estado participó en el Convenio, junto a la Comunidad, única y exclusivamente en este concepto.

VII. Observaciones finales

- 63 Se deduce del conjunto de consideraciones anteriores que el proyectado Acuerdo internacional sobre el caucho natural, a pesar de las particularidades que lo distinguen de los acuerdos comerciales y arancelarios clásicos, entra dentro del ámbito de la política comercial tal como la contempla el artículo 113 del Tratado.

Sin embargo, las consecuencias que se derivan de esta afirmación, por lo que respecta a la competencia exclusiva de la Comunidad para negociar y concluir el Acuerdo previsto, podrían modificarse en función de la decisión que se adopte en su día respecto a las modalidades de financiación del mecanismo regulador, en el caso de que los costes financieros sean asumidos directamente por los Estados miembros.

En conclusión,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

emite el siguiente dictamen:

- 1) La competencia de la Comunidad en materia de política comercial, en el sentido del artículo 113 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, se extiende al Acuerdo internacional sobre el caucho natural que se está negociando en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.**

- 2) La cuestión de la exclusividad de la competencia de la Comunidad depende, en el presente caso, de las modalidades de financiación de las operaciones de la reserva reguladora que este Acuerdo pretende establecer.**

Si los costes de financiación de la reserva recayeran sobre el presupuesto de la Comunidad, se trataría de una competencia exclusiva de ésta.

Por el contrario, si dichos costes fueran soportados directamente por los Estados miembros, esta circunstancia implicaría la participación de estos Estados en el Acuerdo, junto con la Comunidad.

- 3) Mientras las autoridades comunitarias competentes no resuelvan esta cuestión, debe admitirse la participación de los Estados miembros en la negociación del Acuerdo.**

Kutscher
Presidente

Mertens de Wilmars
Presidente de Sala

Mackenzie Stuart
Presidente de Sala

Pescatore
Juez

Sørensen
Juez

O'Keeffe
Juez

Bosco
Juez

Touffait
Juez

Koopmans
Juez

Luxemburgo, a 4 de octubre de 1979.

El Secretario
A. Van Houtte