

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)  
de 23 de marzo de 2004 \*

En el asunto C-233/02,

República Francesa, representada por los Sres. R. Abraham, G. de Bergues y P. Boussaroque, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. P.J. Kuijper y A. van Solinge, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. J. Collins, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Hoskins, Barrister, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

\* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto que se anule la decisión mediante la cual la Comisión celebró con los Estados Unidos de América un acuerdo relativo a las Directrices sobre cooperación en materia de regulación y transparencia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans (Ponente), C. Gulmann y J.N. Cunha Rodrigues, Presidentes de Sala, y los Sres. A. La Pergola, J.-P. Puissochet y R. Schintgen, las Sras. F. Macken y N. Colneric y el Sr. von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;

Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de septiembre de 2003;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de junio de 2002, la República Francesa solicitó, con arreglo al artículo 230 CE, la

anulación de la decisión mediante la cual la Comisión de las Comunidades Europeas celebró con los Estados Unidos de América un acuerdo denominado «Directrices sobre cooperación en materia de regulación y transparencia» (en lo sucesivo, respectivamente, «decisión impugnada» y «Directrices»).

## Marco jurídico y fáctico

### *Tratado*

- 2 En la tercera parte, título IX, del Tratado CE, titulado «Política comercial común», se encuentra el artículo 133, apartados 1 a 4, que dispone:

«1. La política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, y, entre ellas, las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones.

2. Para la ejecución de esta política comercial común, la Comisión presentará propuestas al Consejo.

3. En el caso de que deban negociarse acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones consultando a un Comité especial, designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirle.

Serán aplicables las disposiciones pertinentes del artículo 300.

4. En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el presente artículo, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.»

3 A tenor del artículo 300 CE, apartados 1 a 3:

«1. En los casos en que las disposiciones del presente Tratado prevean la celebración de acuerdos entre la Comunidad y uno o más Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, el cual autorizará a aquélla la apertura de las negociaciones necesarias. Dichas negociaciones serán llevadas a cabo por la Comisión, en consulta con los comités especiales designados por el Consejo para que la asistan en dicha función y de acuerdo con las directrices que el Consejo pueda marcarle.

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el presente apartado, el Consejo decidirá por mayoría cualificada, excepto en los casos en los que el párrafo primero del apartado 2 dispone que el Consejo decidirá por unanimidad.

2. Sin perjuicio de las competencias reconocidas a la Comisión en este ámbito, la firma, que podrá ir acompañada de una decisión sobre la aplicación provisional antes de la entrada en vigor, y la celebración de los acuerdos serán decididas por el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión. El Consejo decidirá por unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que sea necesaria la unanimidad para la adopción de reglas internas o se trate de uno de los mencionados en el artículo 310.

[...]

3. Salvo para los acuerdos contemplados en el apartado 3 del artículo 133, el Consejo concluirá los acuerdos previa consulta al Parlamento Europeo, incluso cuando se trate de un ámbito en el que resulte necesario el procedimiento contemplado en el artículo 251 o el contemplado en el artículo 252 para la adopción de reglas internas [...]»

*Declaración sobre la Asociación Económica Transatlántica entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América*

- 4 En la cumbre de Londres de 18 de mayo de 1998, la Unión Europea y los Estados Unidos de América (en lo sucesivo, «asociados») elaboraron una declaración relativa a la Asociación Económica Transatlántica.

- 5 En el punto 10 de dicha declaración, los asociados afirman, esencialmente, su intención de concentrar sus esfuerzos en la eliminación de los obstáculos de los que se derivan considerables limitaciones para el comercio y las inversiones transatlánticos, en particular los obstáculos normativos que limitan las posibilidades de acceso al mercado de mercancías o servicios.
- 6 En el punto 17 de dicha declaración, las partes manifiestan su intención de:
- elaborar lo antes posible un plan sobre los ámbitos en los cuales debe emprenderse una acción conjunta de carácter tanto bilateral como multilateral, incluido un calendario para la obtención de resultados concretos;
  - dar todos los pasos necesarios para la rápida aplicación de dicho plan, incluidas las autorizaciones necesarias para la apertura de las negociaciones.
- 7 Una nota al final de la declaración indica que ninguno de sus elementos constituye un mandato de negociación de la Unión Europea.

*Plan de acción para la Asociación Económica Transatlántica*

- 8 Los asociados adoptaron un plan de acción para la Asociación Económica Transatlántica que fue aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 9 de

noviembre de 1998 (en lo sucesivo, «plan de acción»). En este marco, el Consejo autorizó a la Comisión a iniciar negociaciones para la celebración de acuerdos bilaterales con los Estados Unidos de América, especialmente en el ámbito de los obstáculos técnicos al comercio (comunicado de prensa n° 12560/98 del Consejo, de 9 de noviembre de 1998).

- 9 En la tercera parte del plan de acción, dedicada a la acción bilateral, figura el punto 3.1, relativo a los obstáculos técnicos al comercio de mercancías. El punto 3.1.1 de dicho plan, titulado «Cooperación en materia de reglamentación», prevé que los asociados adopten determinadas medidas, entre las que se encuentran, en particular:

- la identificación y aplicación de principios/directrices generales, definidos conjuntamente, para la cooperación eficaz en materia normativa;
  
- la revisión conjunta de cuestiones acordadas mutuamente, en particular el acceso a los procedimientos normativos de la otra parte en lo relativo a la transparencia y participación del público, incluida la oportunidad de que todas las partes interesadas tengan una contribución significativa en estos procedimientos y de que se tengan razonablemente en cuenta sus puntos de vista;
  
- sobre la base de este examen, la búsqueda de vías y medios para mejorar el acceso a los procedimientos normativos de la otra parte y el desarrollo de principios/directrices generales, acordados conjuntamente, sobre estos procedimientos, salvaguardando la independencia de las autoridades normativas nacionales.

*Directrices*

Negociación de las Directrices

- 10 En julio de 1999 comenzaron las conversaciones sobre las Directrices entre los servicios competentes de la Comisión y sus homólogos de los servicios del representante estadounidense para el comercio y del departamento de comercio.
  
- 11 A lo largo de estas conversaciones los servicios de la Comisión insistieron en que las Directrices no podían crear ningún derecho ni obligación en el ámbito internacional entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América.
  
- 12 La elaboración de las Directrices concluyó en febrero de 2002 mediante una declaración conjunta de los negociadores de los servicios de la Comisión y sus homólogos americanos. El documento no fue firmado.
  
- 13 Este texto fue notificado a la Comisión, que tomó nota de él en su reunión de 9 de abril de 2002. No ha sido publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Nota de los servicios de la Comisión, de 9 de abril de 2002, relativa a las Directrices

14 El 9 de abril de 2002 los servicios de la Comisión dirigieron al Comité creado con arreglo al artículo 133 CE, apartado 3, una nota que contenía en anexo el texto de las Directrices en su versión final, de 13 de febrero de 2002.

15 En esta nota los servicios de la Comisión indican, en particular:

«El plan de acción adoptado en el marco de la Asociación Económica Transatlántica (TEP) contiene un compromiso bilateral de elaborar con la Administración americana directrices para la cooperación en materia de regulación y transparencia. Hemos negociado estas directrices desde finales de 1999. En el pasado les hemos informado en varias ocasiones, la última de ellas en enero de 2001, de los progresos de estas negociaciones. Hoy me complace anunciarle que hemos llegado a un acuerdo, a nivel de expertos, con el representante de Estados Unidos para el comercio sobre el texto anexo.»

16 Asimismo, el texto de dicha nota hacía hincapié, por una parte, en que, como indicaban las propias Directrices, los asociados las aplicarían de forma voluntaria, con arreglo a las normas y políticas seguidas por cada uno de ellos, y, por otra parte, en que las Directrices no constituían un acuerdo internacional, sino más bien el resultado al que habían llegado los servicios competentes de los asociados y del que había que informar en la siguiente cumbre entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América.

## Tenor de las Directrices

- 17 Las Directrices están divididas en seis secciones: I) Introducción, II) Objetivos, III) Ámbito de aplicación, IV) Medidas en el ámbito de la cooperación en materia de regulación, V) Medidas en el ámbito de la transparencia, y VI) Cuestiones de procedimiento.
- 18 La sección I de las Directrices describe el contexto en el que se negociaron, especialmente la Asociación Económica Transatlántica y su plan de acción.
- 19 La sección II de las Directrices indica que sus objetivos consisten en mejorar la cooperación entre las autoridades competentes en materia de regulación de los asociados y en fomentar la transparencia con respecto al público en la elaboración de las normas, para reducir y resolver las tensiones comerciales entre los asociados y facilitar el comercio de mercancías. A tal fin la cooperación tiene como objetivo, según el punto 4, letra a), de las Directrices, facilitar la planificación y el desarrollo de los proyectos normativos, mejorar la calidad y el nivel de las normas, reducir o eliminar las divergencias entre las normativas, intensificando el diálogo entre los organismos competentes en materia de regulación, y, según el mismo punto, letra b), aumentar la previsibilidad en el desarrollo de las normativas, mediante el intercambio de información. Respecto a la transparencia, los objetivos consisten: según dicho punto, letra d), en promover la participación del público en el proceso normativo, permitiéndole acceder a los documentos preparatorios, a los análisis y a los datos pertinentes, y reconociendo a todos los interesados, tanto nacionales como extranjeros, la posibilidad de presentar, a su debido tiempo, comentarios sobre los proyectos normativos; según el mismo

punto, letra f), en proporcionar al público explicaciones e información acerca de las consideraciones que hubieran dado lugar a la adopción de la normativa, y, por último, también según el mencionado punto, letra g), en mejorar la comprensión por parte del público de los objetivos perseguidos y de los efectos de los proyectos normativos, así como su aceptación de las normas adoptadas.

- 20 La sección III de las Directrices señala que su ámbito de aplicación se extiende a la elaboración de los reglamentos técnicos contemplados en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio. Precisa que la actividad reguladora a que se refiere este documento es la preparación de los reglamentos técnicos que vayan a presentarse como proyectos legislativos. El punto 7 de las Directrices indica que las autoridades normativas a que se refiere el documento son, por una parte, las del Gobierno federal americano y, por otra parte, los servicios de la Comisión y que dichas autoridades tienen la intención de aplicar las Directrices «con carácter voluntario en la mayor medida posible».
- 21 En la sección IV de las Directrices, relativa a las medidas de cooperación en materia de regulación, figuran, en los puntos 10 y 12, disposiciones referentes al intercambio de información y a las consultas recíprocas, especialmente por lo que respecta a las normas proyectadas o en trámite de elaboración. En el punto 11 las Directrices contienen disposiciones relativas a la obtención y análisis de datos sobre los problemas que puedan justificar una intervención normativa y a la determinación de prioridades para su tratamiento; en el punto 13, se prevén disposiciones sobre la coordinación de programas de investigación y desarrollo pertinentes en materia de regulación; en el punto 14, se contemplan disposiciones referentes a la comparación y aproximación de los métodos y criterios normativos; en el punto 15, se establecen disposiciones relativas al examen de las posibilidades de reducir las divergencias innecesarias entre los reglamentos técnicos, bien mediante la búsqueda de soluciones armonizadas o compatibles, bien mediante el reconocimiento mutuo, según los casos; en el punto 16, se incluyen disposiciones relativas al seguimiento de la aplicación de las normas.

- 22 Por lo que se refiere a las medidas relacionadas con la transparencia, la sección V de las Directrices establece mecanismos detallados relativos a la información y a la posibilidad de presentar observaciones previas que las autoridades competentes deben ofrecer al público en el procedimiento de planificación y elaboración de los reglamentos técnicos. En particular las autoridades normativas deben proporcionar información sobre las actividades en curso y futuras, relativas a la elaboración de las normas; deben ofrecer al público la posibilidad de presentar observaciones y de pronunciarse, a su debido tiempo, acerca de los proyectos normativos; han de proporcionarle todas las informaciones y explicaciones pertinentes a este respecto, tener en cuenta sus comentarios e informar del destino que se ha dado a dichos comentarios.
- 23 Por último, la sección VI de las Directrices, dedicada a los aspectos procedimentales, establece los mecanismos de seguimiento de la aplicación y el desarrollo de las Directrices. En concreto, el punto 18 de las Directrices indica que la aplicación y los progresos realizados en los proyectos normativos identificados serán objeto de un examen continuo por parte del grupo de trabajo de obstáculos técnicos creado en el seno de la Asociación Económica Transatlántica. Según el punto 19 de las Directrices, las dos partes de la Asociación trabajarán en común para determinar los ámbitos de cooperación en los que pueden realizarse progresos y los nuevos ámbitos de cooperación entre los organismos reguladores. El punto 20 de las Directrices establece que las dos partes continuarán sus esfuerzos para determinar la forma de mejorar la transparencia en los respectivos procesos normativos, examinarán la manera de facilitar el acceso del público al procedimiento normativo y continuarán ofreciendo al público la posibilidad de presentar observaciones. Según el punto 21 de dichas Directrices, se instará a los órganos encargados de los controles de conformidad y a los órganos competentes en materia de desarrollo de normas a seguir las Directrices relativas a la transparencia cuando interpreten un reglamento técnico. El punto 22 de las Directrices precisa que ambas partes procurarán determinar los proyectos normativos específicos a los que se empiecen a aplicar las Directrices.

## Admisibilidad del recurso

- 24 La Comisión propone dos excepciones de inadmisibilidad. Por una parte afirma que, ni como institución ni como órgano colegiado, ha expresado nunca su consentimiento a quedar vinculada por las Directrices que, por lo demás, sólo constituyen un acuerdo administrativo celebrado por los servicios correspondientes. Por tanto, no se trata de un acto de la Comisión que pueda ser objeto de un recurso de anulación.
- 25 Por otra parte, aun suponiendo que las Directrices vincularan a la Comisión, ésta alega que dichas Directrices no son un acto impugnabile, dado que no prevén ni producen efectos jurídicos.
- 26 A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que, en las circunstancias del presente asunto, no procede pronunciarse sobre las excepciones de admisibilidad propuestas por la Comisión, dado que, en cualquier caso, hay que desestimar las pretensiones de la República Francesa en cuanto al fondo.

## Sobre el fondo

- 27 El Gobierno francés invoca dos motivos en apoyo de su recurso, basados, el primero de ellos, en la falta de competencia de la Comisión para adoptar el acto impugnado y, el segundo, en la vulneración del monopolio de la iniciativa legislativa que el Tratado confiere a la Comisión.

*Primer motivo*

## Alegaciones de las partes

- 28 Mediante su primer motivo, el Gobierno francés afirma que la Comisión carecía de competencia para adoptar el acto impugnado, en la medida en que las Directrices constituían un acuerdo internacional con carácter vinculante, cuya celebración es competencia del Consejo, como se deduce del reparto de competencias establecido en el artículo 300 CE (sentencia de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión, C-327/91, Rec. p. I-3641).
- 29 Según el Gobierno francés, a pesar de determinadas precauciones lingüísticas que figuran en las Directrices, éstas tienen carácter completo y operativo y presentan, con gran precisión, los objetivos perseguidos, el marco de acción y las medidas que deben adoptarse para alcanzar los objetivos fijados. De ello se deduce que constituyen un instrumento jurídico suficientemente elaborado para formalizar un compromiso adoptado por sujetos de Derecho internacional que reviste carácter obligatorio a su respecto. En efecto, sobre este particular, el Tribunal de Justicia ha declarado que presenta tal carácter un acuerdo que contenga una «norma», es decir, una regla de conducta, referida a un ámbito determinado y fijada mediante fórmulas precisas, que vincula a las partes (dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975, Rec. pp. 1355 y ss., especialmente p. 1360).
- 30 De entre todos los indicios que permitan o impidan calificar un acto de acuerdo internacional, deben prevalecer las consideraciones relativas al contenido del acuerdo, de modo que, por ejemplo, no puede ser determinante para calificarlo de tal el hecho de que la Comisión haya indicado reiteradamente a sus asociados que las Directrices no constituyen un acuerdo internacional, ni de que éstos estén convencidos de ello.

- 31 Según el Gobierno francés, las Directrices implican, al menos, un compromiso de cooperación a cargo de las partes, como lo prueba, en particular, la circunstancia de que, según el punto 18 de dichas Directrices, su aplicación y los progresos alcanzados en determinados proyectos normativos sean objeto de seguimiento continuado por parte de un grupo de trabajo conjunto o de que las partes indiquen, en el punto 22 de las Directrices, que procurarán definir los proyectos normativos específicos a los que empiecen a aplicarse las Directrices.
- 32 La Comisión considera, por el contrario, que las Directrices no son un acuerdo jurídicamente vinculante, como confirma el análisis de la voluntad de las partes, único criterio decisivo en Derecho internacional a la hora de determinar la existencia de un eventual efecto obligatorio.
- 33 En el presente asunto, la voluntad de no vincularse jurídicamente se desprende, en primer lugar, del tenor literal de las Directrices. A este respecto es determinante que el punto 7 de las Directrices precise que éstas se aplican de manera voluntaria o que los comportamientos que las partes deseen adoptar libremente se describan utilizando las palabras inglesas «should» y «will», en lugar de «shall».
- 34 A continuación, esta voluntad se deduce de determinados elementos de la estructura de las Directrices, como la falta de cláusulas finales relativas a la firma, a la entrada en vigor, a la posibilidad de modificaciones, a la denuncia o al arreglo de diferencias.
- 35 Por último, dicha intención se desprende del examen del contexto en el que se acordaron las Directrices, ya que la Comisión afirma, a este respecto, que ni la Asociación Económica Transatlántica ni su plan de acción constituyen un marco

que permita la adopción de tratados ni de otros instrumentos jurídicamente vinculantes, mientras que los antecedentes históricos de las negociaciones atestiguan a su vez que las dos partes no tenían en absoluto la intención de crear «derechos y obligaciones». Así, por ejemplo, las Directrices nunca fueron notificadas al Congreso de Estados Unidos, lo que, sin embargo, es necesario en caso de acuerdos internacionales vinculantes.

36 Según la Comisión, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce, por lo demás, que lo único que se niega a la Comisión es la competencia de celebrar acuerdos internacionales con fuerza obligatoria (sentencia Francia/Comisión, antes citada).

37 De ello deduce la Comisión que, en la medida en que las Directrices constituyen un simple acuerdo práctico de cooperación, desprovisto de efectos jurídicamente vinculantes, tenía plena competencia para acordar tal documento con las autoridades estadounidenses.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

38 Con carácter preliminar, procede señalar que, mediante su primer motivo, el Gobierno francés se limita a alegar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 300 CE, las Directrices deberían haber sido acordadas por el Consejo y no por la Comisión, puesto que, en su opinión, son constitutivas de un acuerdo con fuerza obligatoria.

- 39 Sin embargo, el Gobierno francés no ha afirmado en absoluto que un acto de las características de las Directrices debe ser de la exclusiva competencia del Consejo, aunque esté desprovisto de fuerza obligatoria. Por tanto, no procede que el Tribunal de Justicia amplíe el objeto del recurso de que conoce.
- 40 Sin embargo, ha de precisarse que esta sentencia no debe interpretarse en el sentido de que acoge la tesis, mantenida por la Comisión, de que el hecho de que un acto como las Directrices esté desprovisto de fuerza obligatoria basta para conferir a dicha institución competencia para adoptarlo. En efecto, puesto que, en el presente asunto, se trata de un acto destinado a reducir los riesgos de que surjan tensiones como consecuencia de la existencia de obstáculos técnicos al comercio de mercancías, la determinación de los requisitos para que pueda adoptarse tal acto exige tener debidamente en cuenta el reparto de competencias y el equilibrio institucional establecidos por el Tratado en el ámbito de la política comercial común.
- 41 Por otra parte, en este contexto procede señalar, en particular, que tanto la Asociación Económica Transatlántica como el plan de acción han sido objeto de aprobación por el Consejo, mientras que, de la nota de 9 de abril de 2002, dirigida por la Comisión al Comité creado en virtud del artículo 133 CE, apartado 3, se deduce que dicho Comité ha sido informado regularmente de la evolución de las negociaciones relativas a la elaboración de las Directrices por los servicios de la Comisión.
- 42 Una vez hechas las precisiones anteriores, procede indicar que, como ha afirmado acertadamente la Comisión, la voluntad de las partes constituye, en principio, el criterio decisivo a la hora de determinar si las Directrices revisten o no fuerza obligatoria.

43 Como ha señalado el Abogado General en los puntos 56 y 57 de sus conclusiones, en el presente asunto, esta voluntad está claramente expresada en el propio tenor de las Directrices, al precisar éstas, en su punto 7, que dicho documento tiene por objetivo establecer las directrices que los organismos competentes en materia de regulación del Gobierno federal de Estados Unidos y los servicios de la Comisión «tienen la intención de aplicar de manera voluntaria». En estas circunstancias, e incluso sin que sea necesario averiguar el sentido particular que podría tener, en su caso, la utilización de las palabras «should» o «will», en lugar de «shall», en un acuerdo internacional celebrado por la Comunidad, basta declarar que de la precisión citada se deduce que, al acordar las Directrices, las partes nunca tuvieron intención de contraer compromisos que las obligaran jurídicamente.

44 Como ha señalado la Comisión, sin ser contradicha a este respecto por el Gobierno francés, el desarrollo de las negociaciones confirma, además, que la voluntad de las partes de no contraer compromisos obligatorios había sido anteriormente reiterada, en repetidas ocasiones, durante la fase de negociación de las Directrices.

45 De ello se deduce que las Directrices no constituyen un acuerdo con carácter obligatorio y, por tanto, no están incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 300 CE.

46 De las consideraciones precedentes se desprende que el primer motivo del recurso no está fundado.

*Segundo motivo*

- 47 Mediante su segundo motivo, el Gobierno francés afirma que las Directrices son contrarias al Tratado en la medida en que entorpecen el libre ejercicio del monopolio de iniciativa de que dispone la Comisión en el marco del procedimiento legislativo comunitario y, de esta manera, afectan al conjunto del procedimiento legislativo.
- 48 Por una parte, continúa el Gobierno francés, la Comisión debe tener necesariamente en cuenta las Directrices durante la fase del procedimiento legislativo en que interviene y, por tanto, éstas enmarcan la función de efectuar propuestas que se asigna a la Comisión.
- 49 Por otra parte, enmarcar la facultad de la Comisión de efectuar propuestas tiene consecuencias en el conjunto del procedimiento normativo comunitario, puesto que la naturaleza de las propuestas realizadas por la Comisión condiciona el margen de maniobra del Consejo que, en particular, sólo puede apartarse de dichas propuestas por unanimidad.
- 50 A este respecto procede, en primer lugar, recordar que, al examinar el primer motivo, se ha declarado que las Directrices carecen de fuerza obligatoria. De ello se deduce que, a diferencia de lo que afirma el Gobierno francés, las Directrices no han podido generar obligaciones a cargo de la Comisión cuando ésta ejerce su función de iniciativa legislativa.

- 51 En segundo lugar, como han alegado acertadamente la Comisión y el Gobierno del Reino Unido, la facultad de iniciativa legislativa implica la posibilidad de iniciar consultas previas y de recabar las informaciones que se consideren necesarias antes de presentar las correspondientes propuestas. Por consiguiente, no cabe afirmar que el mero hecho de que un acto como las Directrices reconozca dichas posibilidades entorpece el ejercicio, por parte de la Comisión, de su facultad de iniciativa.
- 52 De las consideraciones anteriores se deduce que el segundo motivo no está fundado.
- 53 Por tanto, dado que ninguno de los motivos del recurso está fundado, procede desestimarlos.

## Costas

- 54 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Francesa y han sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
  
- 2) Condenar en costas a la República Francesa.

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	La Pergola
Puissochet	Schintgen	Macken
Colneric	von Bahr	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de marzo de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris