

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)
de 17 de septiembre de 2007*

En el asunto T-240/04,

República Francesa, representada inicialmente por los Sres. F. Alabrune, G. de Bergues, C. Lemaire y E. Puisais, posteriormente por el Sr. de Bergues y la Sra. S. Gasri, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por

República Federal de Alemania, representada por el Sr. C.-D. Quassowski y la Sra. A. Tiemann, en calidad de agentes,

y por

* Lengua de procedimiento: francés.

Reino de Bélgica, representado inicialmente por la Sra. D. Haven, posteriormente por el Sr. M. Wimmer y finalmente por la Sra. A. Hubert, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J.-F. De Bock, abogado,

partes coadyuvantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M. Patakia, en calidad de agente,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación del Reglamento (Euratom) n° 1352/2003 de la Comisión, de 23 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) n° 1209/2000, por el que se determinan los procedimientos de ejecución de la obligación de comunicación establecida en el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 192, p. 15),

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Primera ampliada),

integrado por el Sr. J.D. Cooke, Presidente, y el Sr. R. García-Valdecasas, la Sra. I. Labucka y los Sres. M. Prek y V. Ciucă, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Pocheć, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de mayo de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

¹ El artículo 41 EA establece:

«Las personas y empresas que realicen actividades relacionadas con los sectores industriales enumerados en el Anexo II del presente Tratado deberán comunicar a la Comisión los proyectos de inversión relativos a las instalaciones nuevas, así como a las sustituciones o transformaciones que respondan a los criterios que, sobre su naturaleza e importancia, haya definido el Consejo, a propuesta de la Comisión.

La lista de los sectores industriales antes mencionados podrá ser modificada por el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, que recabará previamente el dictamen del Comité Económico y Social.»

2 En virtud del artículo 42 EA:

«Los proyectos a que se refiere el artículo 41 deberán ser comunicados a la Comisión y, con fines informativos, al Estado miembro interesado, a más tardar, tres meses antes de la celebración de los primeros contratos con los abastecedores o tres meses antes del comienzo de los trabajos, si éstos han de ser realizados por la empresa con medios propios.

El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá modificar dicho plazo.»

3 El artículo 43 EA establece:

«La Comisión examinará con las personas o empresas todos los aspectos de los proyectos de inversión relacionados con los objetivos del presente Tratado.

La Comisión comunicará su parecer al Estado miembro interesado.»

4 A tenor del artículo 44 EA:

«Con el consentimiento de los Estados miembros, personas y empresas interesados, la Comisión podrá publicar los proyectos de inversión que le sean comunicados.»

5 En virtud del artículo 124 EA:

«Con objeto de garantizar el desarrollo de la energía nuclear en la Comunidad, la Comisión:

- velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este mismo Tratado;
- formulará recomendaciones o emitirá dictámenes respecto de las materias comprendidas en el presente Tratado, si éste expresamente lo prevé o si la Comisión lo estima necesario;
- dispondrá de un poder de decisión propio y participará en la formación de los actos del Consejo y del Parlamento Europeo en las condiciones previstas en el presente Tratado;
- ejercerá las competencias que el Consejo le atribuya para la ejecución de las normas por él establecidas.»

6 En virtud del artículo 161 EA:

«Para el cumplimiento de su misión, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones, formularán recomendaciones y emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

[...]»

7 A tenor del artículo 203 EA:

«Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.»

8 El Reglamento (Euratom) nº 1352/2003 de la Comisión, de 23 de julio de 2003, que modifica el Reglamento nº 1209/2000, por el que se determinan los procedimientos de ejecución de la obligación de comunicación establecida en el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 192, p. 15; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), establece, en su primer considerando, que, a fin de aumentar la transparencia y la seguridad jurídica, es necesario consolidar las normas y formalizar las prácticas actualmente aplicadas por la Comisión para debatir y examinar los proyectos de inversión relacionados con los objetivos del Tratado CEEA. Se refiere, por una parte, a los artículos 41 EA a 44 EA y, por otra parte, al Reglamento (Euratom) nº 2587/1999 del Consejo, de 2 de diciembre de 1999, relativo a la definición de los proyectos de inversión que deberán comunicarse a la Comisión de conformidad con el artículo 41 EA (DO L 315, p. 1).

9 El artículo 1, apartado 3, del Reglamento impugnado introdujo en el Reglamento (CE) nº 1209/2000 de la Comisión, de 8 de junio de 2000, por el que se determinan los

procedimientos de ejecución de la obligación de comunicación establecida en el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 138, p. 12), en particular, los artículos 3 *bis*, 3 *ter*, 3 *quater*, 3 *quinqüies* y 3 *sexies*, que establecen:

«*Artículo 3 bis*

1. La Comisión procederá al examen de la notificación en cuanto la reciba. La Comisión expresará su parecer en una recomendación.

2. Cuando, tras un examen, la Comisión compruebe que el proyecto de inversión notificado no plantea duda alguna en relación con los objetivos y la observancia del Tratado [CEEA], hará constar su parecer en una recomendación positiva, que se notificará a las personas, a las empresas y al Estado miembro interesados.

3. Cuando, tras un examen previo, la Comisión compruebe que se plantean dudas en relación con los objetivos y la observancia del Tratado [CEEA], iniciará un procedimiento detallado de examen a fin de debatir pormenorizadamente todos los aspectos del proyecto de inversión que guarden relación con los objetivos del Tratado [CEEA].

4. Se adoptará una recomendación de conformidad con el apartado 2 y el inicio del procedimiento detallado de examen y debate contemplados en el apartado 3, en un plazo de dos meses. Dicho plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a la recepción de la notificación completa, de conformidad con las disposiciones del presente Reglamento y del Reglamento [...] n° 2587/1999. La notificación se considerará completa si, en un plazo de dos meses a partir de su recepción, o de la recepción de cualquier información adicional solicitada, la Comisión no solicita más información.

5. Cuando la Comisión no haya formulado su recomendación de conformidad con el apartado 2 ni haya adoptado medida alguna dentro del plazo establecido en el apartado 4, se considerará que el proyecto de inversión es conforme a los objetivos y disposiciones del Tratado [CEEA].

Artículo 3 ter

1. Cuando la Comisión considere incompleta la información facilitada por la persona o empresa interesada sobre un proyecto de inversión que le haya sido notificado, solicitará toda la información adicional necesaria. Cuando la persona o empresa interesada responda a tal solicitud, la Comisión informará a dicha persona o empresa de la recepción de la respuesta.

2. Cuando la persona o empresa interesada no proporcione la información solicitada en el plazo establecido por la Comisión o la proporcione de forma incompleta, la Comisión le remitirá un recordatorio, concediéndole un plazo adicional apropiado para presentar la información.

Artículo 3 quater

1. Cuando inicie el procedimiento detallado de examen, la Comisión resumirá las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes e incluirá una valoración inicial del proyecto de inversión en relación con los objetivos y disposiciones del Tratado [CEEA] y del Reglamento [...] nº 2587/1999. La Comisión invitará a las personas o empresas interesadas a presentar sus observaciones y a debatirlas con ella dentro de un plazo determinado que, por lo general, no será superior a dos meses.

2. Se recomienda a la persona o empresa interesada que no lleve a la práctica el proyecto de inversión hasta que la Comisión haya formulado su recomendación sobre el proyecto en cuestión o se considere que éste cumple los objetivos y disposiciones del Tratado [CEEA] de conformidad con el apartado 5 del artículo 3 *bis*.

Artículo 3 quinquies

1. Si la Comisión comprueba, previo debate o modificación por parte de la persona o empresa interesada, que el proyecto de inversión es conforme a los objetivos y disposiciones del Tratado [CEEA], hará constar su parecer en una recomendación que se notificará a las personas, a las empresas y al Estado miembro interesados.

2. Si la Comisión comprueba, previo debate o modificación por parte de la persona o empresa interesada, que el proyecto de inversión notificado no es conforme a los objetivos y disposiciones del Tratado [CEEA], hará constar su parecer en una recomendación que se notificará a las personas, a las empresas y al Estado miembro interesados.

3. Los pareceres a que hacen referencia los apartados 1 y 2 deberán adoptarse tan pronto como se hayan disipado las dudas mencionadas en el apartado 3 del artículo 3 *bis*. En la medida de lo posible, la Comisión procurará formular una recomendación en un plazo de seis meses a partir del inicio del procedimiento detallado de examen.

4. Una vez haya expirado el plazo mencionado en el apartado 3 y si así lo solicita la persona o empresa interesada, la Comisión formulará su recomendación en un plazo de dos meses, basándose en la información de que disponga.

Artículo 3 sexies

Tras haber formulado su recomendación sobre el proyecto de inversión de que se trate, la Comisión supervisará y, en su caso, debatirá con las personas o empresas interesadas las medidas concretas que éstas hayan adoptado o tengan previsto adoptar para atenerse a la recomendación de la Comisión.»

- 10 El artículo 1, apartado 4, del Reglamento impugnado introdujo en el Reglamento nº 1209/2000 los artículos 4 *bis* y 4 *ter*, que establecen:

«Artículo 4 bis

La Comisión remitirá a la persona o empresa que le haya notificado un proyecto de inversión los posibles pareceres u observaciones de terceras partes sobre el proyecto que influirán en la recomendación de la Comisión.

Artículo 4 ter

1. La Comisión publicará, con el consentimiento de las personas, las empresas y los Estados miembros interesados, cualesquiera proyectos de inversión que le hayan sido notificados, así como las recomendaciones formuladas de conformidad con el presente Reglamento.

2. La Comisión publicará un informe anual recogiendo las medidas de aplicación de las recomendaciones así como las medidas concretas adoptadas por las personas o empresas interesadas para adecuarse a los pareceres de la Comisión.

De ser necesario, dicho informe se atenderá a las normas sobre secreto profesional si finalmente no se da el consentimiento a que hace referencia el artículo 44 del Tratado [CEEA].»

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de octubre de 2003, la República Francesa interpuso el presente recurso. Mediante auto de 8 de junio de 2004, el Tribunal de Justicia remitió el asunto al Tribunal de Primera Instancia.
- 12 El 2 de enero de 2004, la República Federal de Alemania presentó una demanda de intervención en apoyo de las pretensiones de la demandante. Mediante auto de 24 de marzo de 2004, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió dicha intervención. El 8 de junio de 2004, la República Federal de Alemania presentó escrito de formalización de la intervención.
- 13 El 9 de junio de 2004, el Reino de Bélgica presentó una demanda de intervención en apoyo de las pretensiones de la demandante. Mediante auto de 8 de noviembre de 2004, el Presidente de la Sala Primera del Tribunal de Primera Instancia admitió dicha intervención y autorizó al Reino de Bélgica a presentar sus observaciones durante la fase oral, con arreglo al artículo 116, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

14 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia instó a la Comisión a presentar determinados documentos y a responder a determinadas preguntas. La Comisión dio cumplimiento a estas peticiones.

15 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada), decidió iniciar la fase oral.

16 En la vista celebrada el 16 de mayo de 2007 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

17 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el Reglamento impugnado.

— Condene en costas a la Comisión.

18 La República Federal de Alemania, parte coadyuvante en apoyo de la demandante, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el Reglamento impugnado.

— Condene en costas a la Comisión.

19 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso de anulación por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

Fondo del asunto

20 En apoyo de su recurso la demandante formula seis motivos, basados en la incompetencia de la Comisión para adoptar el Reglamento impugnado, en la infracción de los artículos 42 EA a 44 EA así como del artículo 194 EA, apartado 1, y, finalmente, en la vulneración del principio de seguridad jurídica.

Sobre el primer motivo, basado en la incompetencia de la Comisión para adoptar el Reglamento impugnado

Alegaciones de las partes

21 La demandante alega que ni los artículos 41 EA a 44 EA ni el Reglamento nº 2587/1999 constituyen una base jurídica que permita a la Comisión adoptar el Reglamento impugnado, puesto que ni le confieren potestad de ejecución ni le atribuyen competencia para adoptar reglamentos. Pues bien, según el principio de atri-

bución de competencias, la Comisión sólo habría podido adoptar el Reglamento impugnado si se hubiera previsto expresamente dicha competencia.

- 22 El hecho de que el Reglamento impugnado no sea el primero adoptado por la Comisión para determinar los procedimientos de ejecución de las comunicaciones contempladas en el artículo 41 EA carece de relevancia, ya que, según la jurisprudencia, la adopción de reglamentos, como mera práctica, no puede prevalecer sobre las normas del Tratado (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión, C-327/91, Rec. p. I-3641).
- 23 La demandante añade, sin negar que la Comisión tiene competencias de autorganización en virtud del artículo 131 EA, párrafo segundo, que la adopción de un reglamento rebasa esas competencias de autorganización, puesto que, al estar dotado de alcance general y ser obligatorio en todos sus elementos, el reglamento no puede emplearse como instrumento de la vida interna de una institución. El principio de autonomía administrativa permite a la Comisión dictar instrucciones o disposiciones ejecutivas a sus empleados, con el fin de regular el funcionamiento administrativo interno de la institución, pero no dirigirse a personas y empresas ajenas a su aparato administrativo, como sin embargo sucede en el caso del Reglamento impugnado.
- 24 La demandante también refuta el argumento de la Comisión de que el Reglamento impugnado no es un reglamento de los previstos por el artículo 161 EA, sino un reglamento *sui generis*, en la medida en que impone obligaciones a la Comisión y no a personas ajenas a dicha institución, pues el Tratado CEEA en ningún caso prevé tal categoría de reglamento, distinta de la de los reglamentos previstos por el artículo 161 EA. En cualquier caso, la demandante considera que las disposiciones finales del Reglamento impugnado, al mencionar expresamente que éste es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, reproducen las características propias del reglamento tal como está definido en el artículo 161 EA.

- 25 Finalmente, debe rechazarse la alegación de la Comisión de que sólo un instrumento jurídicamente vinculante, como un reglamento, puede garantizar a los terceros la seguridad jurídica y la transparencia necesarias en cuanto al cumplimiento de las obligaciones procedimentales que ella se impone. En efecto, si la Comisión hubiera considerado necesario tal reglamento, debería haber presentado al Consejo una propuesta en ese sentido, pues, aunque el Tratado CEEA no recoja una base jurídica específica, siempre se habría podido recurrir al artículo 203 EA. Además, la adopción de unas directrices habría bastado para permitir a la Comisión alcanzar el objetivo de la seguridad jurídica, pues, de acuerdo con la jurisprudencia, no puede renunciar a las normas que se ha impuesto.
- 26 La República Federal de Alemania y el Reino de Bélgica apoyan las alegaciones de la demandante y además la República Federal de Alemania señala, por una parte, que el Reglamento impugnado es contrario al principio de que la responsabilidad de la seguridad de las instalaciones nucleares incumbe a los Estados miembros y, por otra parte, que la competencia de la Comisión para adoptar el Reglamento impugnado no puede apoyarse en el principio de autonomía administrativa, que no permite a la Comisión dictar disposiciones ejecutivas dirigidas a personas y a empresas ajenas a su aparato administrativo.
- 27 La Comisión replica que actuó en el marco de las funciones y competencias que le atribuye el Tratado CEEA. En efecto, los artículos 41 EA a 44 EA contienen normas de procedimiento destinadas a garantizar la comunicación, el examen y la discusión de los proyectos de inversión y, así, atribuyen a la Comisión la competencia para dialogar directamente con las empresas. Añade que, aunque el Tratado CEEA no detalle los procedimientos precisos que deben seguirse, sin embargo, deja a la Comisión toda la libertad necesaria para tomar iniciativas en ese ámbito. En consecuencia, la Comisión, al adoptar el Reglamento impugnado, no rebasó la competencia que le atribuye el Tratado CEEA. Tomar las medidas de organización del procedimiento de examen de los proyectos de inversión contenidas en el Reglamento impugnado forma parte de su deber de autoorganización. La forma de reglamento adoptada, al dar una gran fuerza jurídica a las obligaciones que la Comisión se impone, garantiza a los terceros un alto grado de seguridad jurídica.

- 28 Según la Comisión, tampoco el Reglamento impugnado es un reglamento en el sentido del artículo 161 EA, sino un reglamento *sui generis*, al imponer obligaciones únicamente a la Comisión y no a terceros. En efecto, según la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi (C-322/88, Rec. p. 4407), no es el título o la forma del reglamento impugnado lo que define su naturaleza, sino el contenido de sus disposiciones. Pues bien, el Reglamento impugnado, si bien adopta la forma de reglamento para reforzar las obligaciones que la Comisión se impone, al establecer los procedimientos que permiten ejecutar lo dispuesto en los artículos 41 EA a 44 EA y en el Reglamento n° 2587/1999 de manera más eficaz, no impone obligaciones a terceros y, por tanto, no es un reglamento en el sentido del artículo 161 EA. En consecuencia, la Comisión considera que el hecho de que los considerandos del reglamento impugnado no prevean la adopción por la Comisión de reglamentos en el sentido del artículo 161 EA carece de pertinencia en cuanto a su competencia para adoptar el Reglamento impugnado.
- 29 Añade que, a fin de respetar el paralelismo de las formas, resulta obligatorio optar por la forma de reglamento para adoptar las disposiciones contenidas en el Reglamento impugnado, pues éste modifica un reglamento anterior, el Reglamento n° 1209/2000.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 30 Con carácter preliminar, debe recordarse que, en virtud del artículo 146 EA, el juez comunitario controlará la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes. Este artículo es similar al artículo 230 CE y debe interpretarse por analogía con dicha disposición (conclusiones del Abogado General Jacobs en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2002, Comisión/Consejo, C-29/99, Rec. p. I-11221; véanse también, en este sentido, el auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 22 de diciembre de 1995, Danielsson y otros/Comisión, T-219/95 R, Rec. p. II-3051, apartados 61 a 76, y, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de

25 de febrero de 1997, *Kernkraftwerke Lippe-Ems/Comisión*, T-149/94 y T-181/94, Rec. p. II-161, apartados 46 y 47). Por consiguiente, en lo relativo al control de legalidad de un reglamento en el marco del Tratado CEEA, procede aplicar la jurisprudencia desarrollada en el marco del Tratado CE, a menos que en ese ámbito haya disposiciones especiales o disposiciones cuya sistemática resulte diferente de la sistemática general y del espíritu del Tratado CE.

- 31 Con arreglo al artículo 3 EA, de acuerdo con el principio de atribución de competencias, cada institución actuará dentro de los límites de las competencias que le son atribuidas por el Tratado CEEA. En efecto, el respeto del principio de seguridad jurídica exige que todo acto destinado a producir efectos jurídicos reciba su fuerza obligatoria de una disposición de Derecho comunitario que debe indicarse expresamente como base legal y que prescribe la forma jurídica que debe revestir el acto (véase, por lo que respecta al ámbito de aplicación del Tratado CE, la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1993, *Francia/Comisión*, C-325/91, Rec. p. I-3283, apartado 26). La determinación de los requisitos para que pueda adoptarse un acto exige tener debidamente en cuenta el reparto de competencias y el equilibrio establecidos por los Tratados (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 2004, *Francia/Comisión*, C-233/02, Rec. p. I-2759, apartado 40).
- 32 Pues bien, debe declararse que ni de lo dispuesto por los artículos 41 EA a 44 EA ni de lo dispuesto por el Reglamento n° 2587/1999, que son las bases jurídicas contempladas por el Reglamento impugnado, se deduce que la Comisión disponía de competencia explícita para adoptar tal Reglamento.
- 33 En efecto, los artículos 41 EA a 44 EA no prevén competencia normativa alguna de la Comisión en relación con el procedimiento de examen de los proyectos de inversión. El Reglamento n° 2587/1999, calificado por la Comisión como «Reglamento de base» del Reglamento impugnado, tampoco contiene ninguna disposición que, para su ejecución, habilite expresamente a la Comisión para adoptar reglamentos. Además, la propia Comisión tampoco rebate que ninguna de las bases jurídicas mencionadas en el Reglamento impugnado la habilita expresamente para la adopción de éste.

34 Como señala acertadamente la demandante, la Comisión, a falta de disposición específica que la habilitara para adoptar un reglamento, si la adopción de dicho acto resultaba necesaria, debería haber seguido el procedimiento previsto en el artículo 203 EA, es decir, presentar una propuesta al Consejo, quien podría haber adoptado tal reglamento, por unanimidad, tras consultar al Parlamento Europeo.

35 La Comisión, al alegar que la adopción del Reglamento impugnado no rebasa las competencias que le atribuyen los artículos 41 EA a 44 EA, sostiene que, en realidad, los artículos 41 EA a 44 EA le atribuyen competencia para adoptar las medidas controvertidas. A este respecto, puesto que de ninguna de las bases jurídicas mencionadas en el Reglamento impugnado se deduce que la Comisión estuviera expresamente habilitada para adoptar tal Reglamento, debe examinarse si tenía competencia implícita para ello y, por tanto, si dicho Reglamento era efectivamente necesario para dotar de efecto útil a los artículos 41 EA a 44 EA y al Reglamento nº 2587/1999.

36 En efecto, el Tribunal de Justicia ha admitido que se puede hacer uso de competencias no expresamente previstas por los Tratados si son necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en los mismos (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, Rec. p. 263, apartado 28). Cuando un artículo del Tratado CEEA confía a la Comisión una misión específica y concreta, hay que admitir, so pena de restar todo efecto útil a esa disposición del Tratado CEEA, que, por ello, dicho artículo le otorga los poderes indispensables para hacer frente a esta misión (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de julio de 1987, Alemania y otros/Comisión, 281/85, 283/85 a 285/85 y 287/85, Rec. p. 3203, apartado 28). Por tanto, debe reconocerse que las reglas establecidas por un Tratado implican que puedan adoptarse normas sin las cuales estas reglas no podrían aplicarse útil o razonablemente. En consecuencia, las disposiciones del Tratado CEEA sobre las competencias normativas de las instituciones han de interpretarse a la luz de la economía general del mismo (véase, por lo que respecta al ámbito de aplicación del Tratado CECA, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1960, Países Bajos/Alta Autoridad, 25/59, Rec. pp. 723 y ss., especialmente pp. 757 a 760).

37 No obstante, la existencia de una potestad normativa implícita, que constituye una excepción al principio de atribución de competencias enunciado por el artículo 3 EA, apartado 1, debe apreciarse de modo estricto. Sólo excepcionalmente reconoce la jurisprudencia esta potestad implícita y, para ello, debe ser necesaria para garantizar el efecto útil de las disposiciones del Tratado o del Reglamento de base de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Consejo, antes citada, apartado 28; Alemania y otros/Comisión, antes citada, apartado 28, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1995, Países Bajos/Comisión, C-478/93, Rec. p. I-3081, apartado 32).

38 Este requisito de necesidad debe cumplirse no sólo en lo relativo a las disposiciones materiales del reglamento, sino también en lo relativo a su forma y su carácter coercitivo vinculante.

39 Para poder considerar que la Comisión tenía competencia implícita para adoptar el Reglamento impugnado es necesario que la correcta ejecución de los artículos 41 EA a 44 EA y del Reglamento nº 2587/1999 no sólo exija que la Comisión pueda adoptar medidas que organicen los detalles del procedimiento de examen de los proyectos de inversión que se le comunican, como las previstas por el Reglamento impugnado, sino también que exija que dichas medidas se adopten bajo la forma de reglamento, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

40 Pues bien, los argumentos expuestos por la Comisión sobre la necesidad de las medidas adoptadas, tanto en lo relativo a su sustancia como a su forma, no son convincentes.

41 En efecto, en cuanto a la sustancia de dichas medidas, el Reglamento nº 2587/1999 se limita a definir los proyectos de inversión que deben comunicarse a la Comisión de acuerdo con el artículo 41 EA, sin abordar en ningún caso el proceso de diálogo ulterior con esta última sobre dichos proyectos. Por tanto, no puede atribuir

a la Comisión la competencia implícita para adoptar el Reglamento impugnado. Asimismo, las disposiciones del Reglamento impugnado tampoco pueden considerarse necesarias para conferir efecto útil a lo dispuesto por los artículos 41 EA a 44 EA. La Comisión debe, ciertamente, tal como ella misma señala, organizar el procedimiento de comunicación, de examen y de discusión de los proyectos de inversión previsto en los artículos 41 EA a 44 EA. Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia considera que, para dotar de efecto útil a estos artículos del Tratado CEEA, no era necesario conferir a la Comisión la facultad de recomendar la suspensión de los proyectos de inversión antes de que termine de examinarlos, tal como prevé el artículo 3 *quater*, apartado 2, del Reglamento nº 1209/2000 en su versión introducida por el Reglamento impugnado, ya que el Tratado CEEA no prevé en absoluto esta suspensión. Asimismo, el hecho de que la Comisión se obligue, de conformidad con el artículo 4 *ter* del Reglamento nº 1209/2000, en su versión modificada en el Reglamento impugnado, a publicar los proyectos de inversión que se le comunican, tampoco puede considerarse necesario para la correcta ejecución del artículo 44 EA, el cual ya prevé dicha posibilidad de publicación, sin que sea obligatoria.

42 Además y sobre todo, debe considerarse que la adopción de disposiciones que establezcan los detalles del procedimiento de examen por la Comisión de los proyectos de inversión, como las del Reglamento impugnado, no precisaba recurrir a la forma de reglamento. En efecto, simples medidas internas de organización habrían bastado para conseguir los objetivos que la Comisión, según sus propios términos, pretendía alcanzar. Así pues, debe rechazarse el argumento de la Comisión de que la forma de reglamento permite garantizar a los terceros una mayor transparencia y una mayor seguridad jurídica en cuanto a su propia observancia de las normas que se impone. En efecto, según la propia Comisión admite, queda obligada a cumplir las normas que ella misma se ha impuesto (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de julio de 2003, Archer Daniels Midland y Archer Daniels Midland Ingredients/Comisión, T-224/00, Rec. p. II-2597, apartado 182). Así, simples directrices o una simple comunicación, cuyo cumplimiento por la institución de la que emana puede controlar el juez comunitario, podrían haber bastado para garantizar la transparencia y la seguridad jurídica necesarias en cuanto al respeto por la Comisión de las obligaciones que decidió imponerse.

43 El Reglamento impugnado, que afecta sólo a la organización interna de las actividades de la Comisión, no puede considerarse una especie de reglamento interno o

de Reglamento *sui generis*. Tales actos no pueden producir efectos jurídicos frente a terceros. Pertenecen a esta categoría los actos de la Comisión que o bien no producen efectos jurídicos, o bien sólo producen efectos jurídicos en el interior de la Comisión en lo relativo a la organización de sus actividades y están sujetos a los procedimientos de verificación fijados por su Reglamento interno (véase, en este sentido, el auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 15 de enero de 2001, Stauner y otros/Parlamento y Comisión, T-236/00 R, Rec. p. II-15, apartado 43).

44 Pues bien, debe observarse que, en cualquier caso, el Reglamento impugnado introduce disposiciones que no sólo afectan a la autorganización de la Comisión, sino que también tienen un efecto sobre terceros (véanse, en particular, el artículo 3 *quater*, apartado 2, o incluso el artículo 4 *ter* del Reglamento nº 1209/2000, introducidos por el Reglamento impugnado). Ahora bien, según reconoce la propia Comisión, estas disposiciones no pretenden crear obligaciones frente a terceros. Al sostener que el Reglamento impugnado no es un reglamento en el sentido del artículo 161 EA, sino un reglamento *sui generis*, que sólo pretende crear obligaciones para consigo misma, la propia Comisión admite que la forma de reglamento tal como está previsto en el artículo 161 EA no era necesaria para adoptar las disposiciones del Reglamento impugnado. Por tanto, la adopción de estas disposiciones bajo la forma de reglamento no puede considerarse necesaria para la correcta ejecución de lo dispuesto en los artículos 41 EA a 44 EA y en el Reglamento nº 2587/1999.

45 Finalmente, el Tribunal de Primera Instancia considera que debe rechazarse el argumento de la Comisión de que, conforme al principio del paralelismo de las formas, resulta obligado optar por la forma de reglamento para modificar un reglamento vigente en el mismo ámbito. En efecto, según reiterada jurisprudencia, una mera práctica no puede prevalecer sobre las normas del Tratado y no puede alterar el reparto de competencias entre las instituciones (sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, 68/86, Rec. p. 855, apartado 24, y de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión, antes citada, apartado 36).

46 Así, del contenido del acto impugnado no se desprende que su adopción bajo la forma de reglamento en el sentido del artículo 161 EA fuera necesaria para garantizar la correcta ejecución de los artículos 41 EA a 44 EA y del Reglamento nº 2587/1999.

- 47 Pues bien, las reglas relativas al principio de atribución de competencias deben aplicarse de manera estricta (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1992, Parlamento/Consejo, C-295/90, Rec. p. I-4193, apartados 11 a 20, y la sentencia de 9 de agosto de 1994, Francia/Comisión, antes citada, apartados 34 a 42). Al optar por un reglamento cuando ninguna disposición de Derecho comunitario le atribuía explícitamente la competencia, para adoptar las medidas de organización del procedimiento de examen de los proyectos de inversión nucleares que no requieren el empleo de un instrumento normativo con alcance obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, la Comisión vulneró las reglas de competencia emanadas del Tratado CEEA, creando un riesgo de confusión sobre el alcance jurídico de este acto para terceros, perjudicial para la seguridad jurídica.
- 48 Además, el principio de seguridad jurídica constituye un principio fundamental de Derecho comunitario que exige, en particular, que una normativa sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de julio de 1981, Gondrand Frères y Garancini, 169/80, Rec. p. 1931, y de 13 de febrero de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec. p. I-431, apartado 27).
- 49 Así, toda vez que es inherente a una norma jurídica un cierto grado de incertidumbre sobre su sentido y alcance, es preciso examinar si el acto jurídico de que se trata adolece de una ambigüedad tal que impide que dicho Estado miembro pueda disipar con suficiente certeza posibles dudas sobre el alcance o el sentido del acto impugnado (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión, C-110/03, Rec. p. I-2801, apartado 31).
- 50 En el caso de autos, la forma de reglamento, cuando la Comisión señala que no quiere imponer obligaciones a terceros, crea una ambigüedad cierta sobre el alcance de las disposiciones controvertidas. Pues bien, el principio de seguridad jurídica presupone que el alcance de un acto comunitario pueda evaluarse con suficiente certeza y, según el Tribunal de Justicia ha declarado en numerosas ocasiones, la legislación

comunitaria debe ser clara y su aplicación previsible para todos los interesados (sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1993, Francia/Comisión, antes citada, apartado 26). En el caso de autos, la forma de reglamento permite suponer la existencia de efectos obligatorios para terceros y sería contrario al principio de seguridad jurídica que los operadores tuvieran que analizar minuciosamente el tenor de las disposiciones controvertidas para poder determinar su alcance real.

51 Un acto comunitario debe respetar no sólo los procedimientos necesarios previstos para su adopción, sino también los requisitos sustanciales de forma, en la medida en que constituye un acto dirigido a producir efectos jurídicos (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Tesauro en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1997, Francia/Comisión, C-57/95, Rec. p. I-1627, puntos 15 y 22).

52 A la luz de cuanto antecede, debe concluirse que la Comisión carecía de competencia, explícita o implícita, para adoptar el Reglamento impugnado.

53 Procede estimar, por tanto, el primer motivo, basado en la incompetencia de la Comisión para adoptar el Reglamento impugnado.

54 En consecuencia, procede anular el Reglamento impugnado, sin que sea necesario examinar los demás motivos invocados por la demandante.

Costas

- 55 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la demandante.
- 56 Conforme a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, la República Federal de Alemania y el Reino de Bélgica, que han intervenido como coadyuvantes en apoyo de las pretensiones de la demandante, soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) **Anular el Reglamento (Euratom) nº 1352/2003 de la Comisión, de 23 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) nº 1209/2000, por el que se determinan los procedimientos de ejecución de la obligación de comunicación establecida en el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.**

2) Condenar a la Comisión a cargar con las costas de la República Francesa.

3) La República Federal de Alemania y el Reino de Bélgica cargarán con sus propias costas.

Cooke

García-Valdecasas

Labucka

Prek

Ciucă

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de septiembre de 2007.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

J.D. Cooke