

**TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1999 (*)**

«POLÍTICA COMERCIAL - ACCESO AL MERCADO DE LOS PRODUCTOS
TEXTILES - PRODUCTOS ORIGINARIOS DE LA INDIA Y DE PAKISTÁN»

En el asunto C-149/96,

República Portuguesa, representada por los Sres. L. Fernandes, Director del Serviço dos Assuntos Jurídicos de la Direcção Geral das Comunidades Europeias del Ministerio dos Negócios Estrangeiros, y C. Botelho Moniz, profesor asistente en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica portuguesa, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Portugal, 33, allée Scheffer,
parte demandante,

contra

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. S. Kyriakopoulou, Consejera Jurídica, y la Sra. I. Lopes Cardoso, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. A. Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

parte demandada,

apoyada por República Francesa, representada por la Sra. C. de Salins, sous-directeur du droit international économique et du droit communautaire

* Lengua de procedimiento: alemán.

de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. G. Mignot, secrétaire des affaires étrangères en la misma Dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

y por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. de Pauw y F. de Sousa Fialho, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto que se anule la Decisión 96/386/CE del Consejo, de 26 de febrero de 1996, sobre la celebración de Memorandos de entendimiento entre la Comunidad Europea y la República Islámica del Pakistán y la República de la India sobre acuerdos en el sector del acceso a los mercados para los productos textiles (DO L 153, p. 47),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. C. Moitinho de Almeida, Presidente de las Salas Tercera y Sexta, en funciones de Presidente; D. A. O. Edward, L. Sevón y R. Schintgen, Presidentes de Sala; P. J. G. Kapteyn (Ponente), C. Gullmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann y H. Ragnemalm, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Saggio;

Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 30 de junio de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de febrero de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1. Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de mayo de 1996, la República Portuguesa solicitó, con arreglo al artículo 173, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafo primero, tras su modificación), la anulación de la Decisión 96/386/CE del Consejo, de 26 de febrero de 1996, sobre la celebración de Memorandos de entendimiento entre la Comunidad Europea y la República Islámica del Pakistán y la República de la India sobre acuerdos en el sector del acceso a los mercados para los productos textiles (DO L 153, p. 47; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Marco jurídico y hechos

Los acuerdos internacionales multilaterales de la Ronda Uruguay

2. El 15 de diciembre de 1993, el Consejo aprobó, por unanimidad, los términos del compromiso global en base al cual la Comunidad y los Estados miembros aceptaron poner término a las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay (en lo sucesivo, «Acuerdo de principio»).

3. Aquel mismo día, en Ginebra, el Director General del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en lo sucesivo, «GATT»), Sr. Sutherland, declaró, en el seno del Comité de negociaciones multilaterales, la clausura de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Al mismo tiempo que proclamaba dicha clausura, instó a algunos participantes a proseguir sus negociaciones relativas al acceso al mercado, a fin de conseguir un paquete «acceso al mercado» más completo y mejor equilibrado.

4. Con posterioridad a esta clausura, la Comisión prosiguió las negociaciones en materia de acceso al mercado de los productos textiles y de vestido (en lo sucesivo, «productos textiles»), entre otros con la República de la India (en lo sucesivo, «la India») y con la República Islámica del Pakistán (en lo sucesivo, «Pakistán»), con intervención del «Comité 113 textiles» del Consejo (en lo sucesivo, «Comité de textiles»), designado por esta última Institución para secundarla en el ámbito de la política comercial común para el sector textil de la Comunidad.

5. El 15 de abril de 1994, en la reunión de Marrakech (Marruecos), cuando aún no se habían obtenido resultados en las negociaciones con

Pakistán y con la India sobre acceso al mercado de los productos textiles, el Presidente del Consejo y el Comisario encargado de las relaciones exteriores procedieron, en nombre de la Unión Europea y condicionada a su aprobación posterior, a la firma del Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales (en lo sucesivo, «Acta Final») y del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo, «OMC»), así como del conjunto de Acuerdos y de Entendimientos que figuran en los Anexos 1 a 4 del Acuerdo por el que se establece la OMC (en lo sucesivo, «Acuerdos OMC»).

6. Entre estos Acuerdos, incluidos en el Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC, figuran el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (en lo sucesivo, «ATV») y el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

7. A raíz de esta firma, el Consejo adoptó la Decisión 94/800/CE, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO L 336, p. 1).

Acuerdos celebrados con Pakistán y con la India

8. Con posterioridad a la firma de los Acuerdos OMC, las negociaciones con la India y con Pakistán siguieron su curso y la Comisión participó en ellas contando con la asistencia del Comité de «textiles».

9. El 15 de octubre y el 31 de diciembre de 1994, la Comisión rubricó con Pakistán y con la India, respectivamente, sendos «Memorandums of Understanding» (en lo sucesivo, «Memorandos de entendimiento») entre la Comunidad Europea, por un lado, y Pakistán y la India, por otro, sobre acuerdos en el sector del acceso a los mercados para los productos textiles.

10. El Memorándum de entendimiento con Pakistán contempla una serie de compromisos tanto por parte de la Comunidad como por parte de este Estado tercero. En particular, Pakistán se compromete a suprimir todas las restricciones cuantitativas sobre una serie de productos textiles específicamente enumerados en el Anexo II del Memorándum de entendimiento. Por su parte, la Comisión se compromete a «considerar favorablemente las solicitudes que pueda presentar el Gobierno de Pakistán res-

pecto de la gestión de las restricciones actuales de contingentes de cara a una flexibilidad excepcional (incluidos la compensación de remanentes, el traspaso de saldos y las transferencias intercategorías) [...]» (punto 6), así como a iniciar inmediatamente los procedimientos internos necesarios para garantizar «que todas las restricciones que afectan actualmente a las importaciones de productos de las industrias artesanales y de los telares manuales de Pakistán se supriman antes de la entrada en vigor de la OMC» (punto 7).

11. El Memorándum de entendimiento con la India prevé que el Gobierno de este Estado consolidará sus aranceles sobre los productos textiles y de la confección enumerados en el Anexo del propio Memorándum de entendimiento y que «estos tipos se notificarán a la Secretaría de la OMC en un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor de la OMC». También se prevé que el Gobierno de la India podrá «introducir derechos específicos alternativos en relación con productos particulares» y que estos derechos se indicarán «como un porcentaje ad valorem o como un importe en INR por producto/m²/kg, utilizándose el que resulte más elevado de ellos» (punto 2). Por su parte, la Comunidad Europea aceptó «suprimir, con efecto al 1 de enero de 1995, todas las restricciones actualmente aplicables a las exportaciones de la India de productos de las industrias artesanales y los telares manuales, tal como se mencionan en el artículo 5 del Acuerdo Comunidad Europea-India sobre el comercio de productos textiles» (punto 5). La Comunidad se compromete a considerar favorablemente las solicitudes «que pueda presentar el Gobierno de la India de flexibilidades excepcionales, además de las flexibilidades aplicables con arreglo al acuerdo bilateral sobre productos textiles, para una de las categorías objeto de restricciones o todas ellas», hasta los importes para cada año contingentario que se indican en el Memorándum de entendimiento respecto de los años 1995 a 2004 (punto 6).

12. A propuesta de la Comisión, de 7 de diciembre de 1995, el Consejo adoptó el 26 de febrero de 1996 la Decisión impugnada, que fue aprobada por mayoría cualificada, habiendo votado en contra el Reino de España, la República Helénica y la República Portuguesa.

13. Los Acuerdos con la India y con Pakistán fueron firmados, respectivamente, el 8 y el 27 de marzo de 1996.

14. La Decisión impugnada se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 27 de junio de 1996.

Normativa comunitaria

15. El Reglamento (CEE) n. 3030/93 del Consejo, de 12 de octubre de 1993, relativo al régimen común aplicable a las importaciones de algunos productos textiles originarios de países terceros (DO L 275, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n. 3289/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994 (DO L 349, p. 85), establece el régimen de importación en la Comunidad de productos textiles originarios de países terceros con los que la Comunidad haya celebrado acuerdos, protocolos o arreglos, o que sean miembros de la OMC.

16. Así, según su artículo 1, apartado 1, el Reglamento n. 3030/93 se aplica a las importaciones de productos enumerados en el Anexo I, originarios de países terceros con los que la Comunidad haya celebrado acuerdos bilaterales, protocolos u otros arreglos de los contemplados en el Anexo II.

17. El artículo 2, apartado 1, del Reglamento n. 3030/93 establece que la importación en la Comunidad de los productos textiles que figuran en el Anexo V originarios de los países proveedores mencionados en dicho Anexo estará sometida a los límites cuantitativos anuales fijados en dicho Anexo. A tenor del artículo 2, apartado 2, de dicho Reglamento, el despacho a libre práctica en la Comunidad de los productos cuya importación esté sometida a los límites cuantitativos fijados en el Anexo V estará subordinado a la presentación de una autorización de importación expedida por las autoridades de los Estados miembros de conformidad con las disposiciones del artículo 12.

18. El artículo 3, apartado 1, del mismo Reglamento dispone que los límites cuantitativos fijados en el Anexo V no se aplicarán a los productos de artesanía popular y tradicional definidos en los Anexos VI y VI bis acompañados, a su importación, de un certificado de origen de conformidad con las disposiciones de dichos Anexos y que cumplan las demás condiciones definidas en los mismos.

19. El 10 de abril de 1995, en ejecución de lo que se había convenido al respecto en el Acuerdo de principio (véase el apartado 2 de la presente sentencia), el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptó el Reglamento (CE) n. 852/95, relativo a la concesión de una ayuda financiera a Portugal para la realización de un programa especial de modernización de la industria textil y de la confección (DO L 86, p. 10).

20. El 20 de diciembre de 1995, la Comisión adoptó el Reglamento (CE) n. 3053/95, por el que se modifican los Anexos I, II, III, V, VI, VII,

VIII, IX y XI del Reglamento n. 3030/93 (DO L 323, p. 1). Según los considerandos decimocuarto y decimosexto de este Reglamento, el hecho de que el acuerdo con la India relativo al acceso al mercado previera la supresión de las restricciones cuantitativas a la importación de determinados productos de artesanía popular y telar manual originarios de este Estado tercero constituía uno de los elementos que justificaban la modificación de dichos Anexos a partir del 1 de enero de 1995.

21. El artículo 1, párrafos quinto y sexto, del Reglamento n. 3053/95 dispone, por un lado, que el Anexo VI del Reglamento n. 3030/93 se sustituirá por un nuevo Anexo V del Reglamento n. 3053/95, y, por otro lado, que queda suprimido el Anexo VIa del mismo Reglamento, a partir de 1 de enero de 1995.

22. Dado que el Reglamento n. 3053/95 adolecía de un vicio de forma, los párrafos quinto y sexto de su artículo 1 fueron derogados, con efectos retroactivos a 1 de enero de 1995, por el Reglamento (CE) n. 1410/96 de la Comisión, de 19 de julio de 1996, relativo a la retirada parcial del Reglamento (CE) n. 3053/95 (DO L 181, p. 15; en lo sucesivo, «Reglamento de derogación»). Según el primer considerando del Reglamento de derogación, la modificación prevista del artículo 1, párrafos quinto y sexto, se había aprobado en una fecha en la que, en virtud del artículo 19 del Reglamento n. 3030/93, la Comisión no disponía de competencia para hacerlo, pues para entonces el Consejo aún no había decidido concluir o aplicar provisionalmente los acuerdos negociados por la Comisión con la India y Pakistán por lo que se refiere al acceso al mercado de los productos textiles.

23. Con el Reglamento (CE) n. 2231/96, de 22 de noviembre de 1996, por el que se modifican los Anexos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y XI del Reglamento n. 3030/93 (DO L 307, p. 1), la Comisión adaptó el Reglamento n. 3053 a los Memorandos de entendimiento.

Sobre el fondo

24. Para fundamentar su recurso, la República Portuguesa invoca, por un lado, la violación de determinadas normas y de ciertos principios fundamentales de la OMC y, por otro lado, la violación de determinadas normas y de ciertos principios fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario.

Sobre la violación de normas y principios fundamentales de la OMC

25. El Gobierno portugués alega que la Decisión impugnada constituye una violación de determinadas normas y de ciertos principios fundamentales de la OMC, en particular los del GATT de 1994, los del ATV y los del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

26. A este respecto, el Gobierno portugués mantiene que, según la jurisprudencia, tiene derecho a invocar ante el Tribunal de Justicia dichas normas y dichos principios fundamentales.

27. En efecto, si bien es verdad que, en la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), apartados 103 a 112, este Tribunal de Justicia declaró que las normas del GATT carecen de efecto directo y que los particulares no pueden invocarlas ante los órganos jurisdiccionales, no es menos cierto que, en esa misma sentencia, el Tribunal de Justicia afirmó que la cuestión es distinta cuando se trata de medidas adoptadas para cumplir obligaciones asumidas en el marco del GATT o cuando un acto comunitario se remite expresamente a disposiciones precisas del Acuerdo General. En tal supuesto, según declaró en esa sentencia este Tribunal de Justicia, le corresponderá controlar la legalidad del acto comunitario de que se trate en relación con las normas del GATT.

28. Pues bien, según el Gobierno portugués, así sucede precisamente en el caso de autos, que versa sobre la adopción de un acto la Decisión impugnada que aprueba los Memorandos de entendimiento negociados con la India y con Pakistán a raíz de la conclusión de la Ronda Uruguay, especialmente a efectos de la aplicación de las normas que figuran en el GATT de 1994 y en el ATV.

29. El Consejo, apoyado por la República Francesa y por la Comisión, invoca, en cambio, las características particulares de los Acuerdos OMC que justifican, según ellos, la aplicación a estos Acuerdos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la inexistencia de efecto directo y a la imposibilidad de invocar, en principio, las disposiciones del GATT de 1947.

30. El Consejo y las partes coadyuvantes alegan que del carácter particular de la Decisión impugnada se desprende que ésta no es análoga a las normativas examinadas en las sentencias de 22 de junio de 1989, Fediol/Comisión (70/87, Rec. p. 1781), y de 7 mayo de 1991, Nakajima/Consejo

(C-69/89, Rec. p. I-2069). En efecto, añaden, la Decisión impugnada no constituye una normativa comunitaria en materia comercial destinada a «adaptar» el Derecho comunitario a las disposiciones del ATV.

31. El Gobierno portugués replica que el asunto presente no versa sobre el GATT de 1947, sino sobre los Acuerdos OMC, entre los que se incluyen el GATT de 1994, el ATV y el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación. Ahora bien, los Acuerdos OMC presentan diferencias significativas en relación con el GATT de 1947, principalmente porque introducen una profunda transformación en el sistema de solución de litigios.

32. Por otra parte, según el Gobierno portugués, el asunto presente no suscita el problema del efecto directo, sino que versa sobre la cuestión de determinar en qué circunstancias puede un Estado miembro invocar ante el Tribunal de Justicia los Acuerdos OMC con vistas a apreciar la legalidad de un acto del Consejo.

33. Según el Gobierno portugués, tal apreciación se justifica cuando se trata de actos que, como la Decisión impugnada, aprueban acuerdos bilaterales que regulan, en las relaciones entre la Comunidad y los países terceros, materias a las que se aplican las normas de la OMC.

34. Con carácter liminar, debe recordarse que, con arreglo a los principios del Derecho internacional, las Instituciones comunitarias competentes para negociar y concluir un acuerdo con un tercer país, gozan de libertad para concertar con éste los efectos que las disposiciones del acuerdo deben surtir en el ordenamiento jurídico interno de las Partes contratantes. Sólo cuando dicha cuestión no haya sido regulada en el acuerdo, corresponde a los órganos jurisdiccionales competentes y en especial al Tribunal de Justicia, en el marco de sus competencias con arreglo al Tratado CE, dirimirla, al igual que cualquier otra cuestión de interpretación referida a la aplicación del acuerdo en la Comunidad (véase sentencia de 26 de octubre de 1982, Kupferberg, 104/81, Rec. p. 3641, apartado 17).

35. Debe recordarse también que, según las normas generales del Derecho internacional, las partes deben ejecutar todo acuerdo de buena fe. Aunque cada una de las partes es responsable de la ejecución completa de los compromisos que ha contraído, le corresponde en cambio determinar las medidas jurídicas adecuadas para alcanzar dicha finalidad en su ordenamiento jurídico, a menos que el acuerdo, interpretado a la luz de su objeto y de su finalidad, determine por sí mismo estas medidas (sentencia Kupferberg, antes citada, apartado 18).

36. Si bien es verdad que, como indica el Gobierno portugués, los Acuerdos OMC comportan notables diferencias en relación con las disposiciones del GATT de 1947, principalmente debido al refuerzo del régimen de salvaguardia y al mecanismo de solución de controversias, no es menos cierto que el sistema resultante de dichos Acuerdos reserva un importante papel a la negociación entre las Partes.

37. Aun cuando, según el artículo 3, apartado 7, del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, el primer objetivo del mecanismo de solución de diferencias (Anexo 2 de los Acuerdos OMC) es, en principio, conseguir la supresión de las medidas de que se trate si se constata que éstas son incompatibles con las normas de la OMC, dicho Entendimiento prevé, no obstante, para el caso de que no sea factible suprimir inmediatamente tales medidas, la posibilidad de obtener una compensación, como solución provisional hasta la supresión de la medida incompatible.

38. Es verdad que, según el artículo 22, apartado 1, de dicho Entendimiento, la compensación es una medida temporal a la que se puede recurrir en caso de que no se apliquen en un plazo prudencial las recomendaciones y resoluciones adoptadas por el Órgano de Solución de Diferencias previsto en el artículo 2, apartado 1, de ese mismo Entendimiento, y que aquella disposición considera preferible la aplicación plena de la recomendación de poner una medida en conformidad con los acuerdos OMC de que se trata.

39. Sin embargo, esa misma disposición prevé, en su apartado 2, que si el Miembro afectado no cumple las recomendaciones y decisiones de que se trate dentro de un plazo prudencial, ese Miembro, si así se le pide, y no más tarde de la expiración del plazo prudencial, entablará negociaciones con cualesquiera de las Partes que hayan recurrido al procedimiento de solución de diferencias, con miras a hallar una compensación mutuamente aceptable.

40. En tales circunstancias, imponer a los órganos jurisdiccionales la obligación de abstenerse de aplicar las normas jurídicas internas que sean incompatibles con los Acuerdos OMC tendría como consecuencia privar a los órganos legislativos o ejecutivos de las Partes contratantes de la posibilidad de alcanzar, siquiera fuera con carácter temporal, soluciones negociadas, posibilidad que les confiere el artículo 22 del referido Entendimiento.

41. De lo anterior se deduce que los Acuerdos OMC, interpretados a la luz de su objeto y de su finalidad, no determinan los procedimientos

jurídicos adecuados para garantizar su ejecución de buena fe en los ordenamientos jurídicos internos de las referidas Partes contratantes.

42. En lo que atañe, más concretamente, a la aplicación de los Acuerdos OMC en el ordenamiento jurídico comunitario, es importante señalar que, a tenor del preámbulo del Acuerdo por el que se establece la OMC, este Acuerdo, incluidos sus Anexos, sigue estando basado, como lo estuvo el GATT de 1947, en el principio de negociaciones llevadas a cabo «sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas», y se distingue así, en lo que atañe a la Comunidad, de aquellos acuerdos celebrados por ésta con países terceros que establecen cierta asimetría de las obligaciones o crean relaciones especiales de integración con la Comunidad, tales como el Acuerdo cuya interpretación fue objeto de la sentencia Kupferberg, antes citada.

43. Por otro lado, consta que algunas de las Partes contratantes, que desde el punto de vista comercial se incluyen entre los socios más importantes de la Comunidad, llegaron a la conclusión, a la luz del objeto y de la finalidad de los Acuerdos OMC, de que tales Acuerdos no se incluyen entre las normas con respecto a las cuales los órganos jurisdiccionales controlan la legalidad de sus normas jurídicas internas.

44. Es cierto que la circunstancia de que los órganos jurisdiccionales de una de las Partes estimen que determinadas estipulaciones de un acuerdo celebrado por la Comunidad son directamente aplicables, mientras que los órganos jurisdiccionales de la otra Parte no admitan esta aplicabilidad directa, no constituye, en sí misma y por sí sola, una falta de reciprocidad en la aplicación del acuerdo (véase sentencia Kupferberg, antes citada, apartado 18).

45. No obstante, la falta de reciprocidad a este respecto, por parte de terceros que han celebrado acuerdos comerciales con la Comunidad, en relación con los Acuerdos OMC, que se basan en el principio de «reciprocidad y mutuas ventajas» y que se distinguen, por ello, de los Acuerdos celebrados por la Comunidad mencionados en el apartado 42 de la presente sentencia, entraña el riesgo de que se produzca un desequilibrio en la aplicación de las normas de la OMC.

46. En efecto, admitir que incumbe directamente al Juez comunitario la tarea de garantizar la conformidad del Derecho comunitario con las mencionadas normas equivaldría a privar a los órganos legislativos o ejecutivos de la Comunidad del margen de maniobra del que disfrutaban los órganos similares de los terceros que han celebrado acuerdos comerciales con la Comunidad.

47. Del conjunto de estas consideraciones se desprende que, habida cuenta de su naturaleza y de su sistema, los Acuerdos OMC no se incluyen, en principio, entre las normas con respecto a las cuales el Tribunal de Justicia controla la legalidad de los actos de las Instituciones comunitarias.

48. Esta interpretación corresponde, por lo demás, al enunciado del último considerando de la exposición de motivos de la Decisión 94/800, a cuyo tenor «por su propia naturaleza el Acuerdo por el que se crea la Organización Mundial del Comercio, incluidos sus Anexos, no puede ser invocado directamente ante los Tribunales comunitarios y de los Estados miembros».

49. Tan sólo en el supuesto de que la Comunidad tenga el propósito de cumplir una obligación particular asumida en el marco de la OMC o cuando el acto comunitario se remita expresamente a disposiciones precisas de la OMC, corresponderá a este Tribunal de Justicia controlar la legalidad del acto comunitario de que se trate en relación con las normas de la OMC (véanse, en lo que atañe al GATT de 1947, las sentencias antes citadas *Fediol/Comisión*, apartados 19 a 22, y *Nakajima/Consejo*, apartado 31).

50. Por consiguiente, es preciso examinar si, como afirma el Gobierno portugués, sucede esto en el caso de autos.

51. Procede responder en sentido negativo a esta cuestión. En efecto, la Decisión impugnada no tiene por objeto garantizar la ejecución, en el ordenamiento jurídico comunitario, de una obligación particular asumida en el marco de la OMC, ni tampoco se remite expresamente a disposiciones precisas de los Acuerdos OMC. Su único objeto es aprobar los Memorandos de entendimiento negociados por la Comunidad con Pakistán y con la India.

52. De cuanto antecede resulta que la República Portuguesa no puede sostener fundadamente que la Decisión impugnada se adoptó infringiendo determinadas normas y ciertos principios fundamentales de la OMC.

Sobre la violación de normas y principios fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario

Violación del principio de la publicidad de las normas comunitarias

53. El Gobierno portugués alega que dicho principio fue violado, puesto que la Decisión impugnada y los Memorandos de entendimiento

aprobados por ésta no fueron publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. En la réplica, se limita a afirmar que la validez de su argumentación fue reconocida, puesto que la Decisión impugnada se publicó con posterioridad a la interposición del recurso.

54. A este respecto, basta con declarar que la publicación tardía de un acto comunitario en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas no influye en la validez de dicho acto.

Violación del principio de transparencia

55. El Gobierno portugués sostiene que se ha violado este principio porque la Decisión impugnada aprueba Memorandos de entendimiento que no están suficientemente estructurados y que están redactados en términos oscuros que impiden a un lector normal captar de inmediato todas sus implicaciones, especialmente en lo que atañe a su aplicación retroactiva. Para fundamentar este motivo, el Gobierno portugués invoca la Resolución del Consejo, de 8 de junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DO C 166, p. 1).

56. Es preciso señalar que, según ha sostenido el Consejo, la referida Resolución carece de efecto vinculante y no obliga a las Instituciones a seguir normas específicas en la redacción de los actos normativos.

57. Por otro lado, según ha mantenido el Abogado General en el punto 12 de sus conclusiones, la Decisión resulta clara en todos sus aspectos, tanto por lo que respecta al tenor de sus disposiciones relativas a la celebración de los dos acuerdos internacionales, como por lo que respecta a las normas contenidas en los dos Memorándums de entendimiento, los cuales establecen una serie de compromisos recíprocos entre las Partes contratantes que tienen por objeto la liberalización gradual del mercado de los productos textiles. Además, la imputación que el Gobierno portugués hace a la Decisión impugnada, de no indicar expresamente cuáles son las disposiciones de los actos anteriores que modifica o deroga, no vicia esta Decisión, puesto que tal omisión no supone la violación de ningún requisito formal esencial que las Instituciones tengan obligación de respetar so pena de nulidad del acto de que se trate.

58. En consecuencia, la República Portuguesa no puede sostener fundadamente que la Decisión impugnada se adoptó con violación del principio de transparencia.

Violación del principio de cooperación leal en las relaciones entre las Instituciones de la Comunidad y los Estados miembros

59. El Gobierno portugués mantiene que los acuerdos bilaterales con la India y con Pakistán se celebraron sin tener en cuenta su posición sobre las negociaciones con esos dos países, posición que expuso con claridad a lo largo del proceso de negociación, en particular en la reunión del Consejo de 15 de diciembre de 1993, en la cual se decidió la adhesión a los Acuerdos OMC, así como en un escrito de 7 de abril de 1994 dirigido al Consejo por el Ministro portugués de Asuntos Exteriores.

60. El Gobierno portugués alega que dio su consentimiento a la firma del Acta Final de la OMC y de sus Anexos con la condición de que la obligación de abrir sus mercados que incumbía a la India y a Pakistán no pudiera, en las negociaciones con dichos países, implicar para los Estados miembros contrapartidas distintas de las previstas en el ATV.

61. Según el Gobierno portugués, al aprobar los Memorandos de entendimiento, que prevén una aceleración del proceso de apertura del mercado de los productos textiles en relación con el ATV y, por ende, del desmantelamiento de los contingentes arancelarios comunitarios para dichos productos, la Decisión impugnada fue adoptada con violación del principio de cooperación leal en las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, tal como se deduce de los términos del artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), por lo que debe ser anulada.

62. El Gobierno portugués alega, además, que la firma del Acta Final exigía el acuerdo de todos los Estados miembros, y no el de una mayoría cualificada de los miembros del Consejo. Toda modificación del equilibrio en que se basaba la firma del Acta Final exigía una nueva deliberación en las mismas condiciones de voto, es decir, por unanimidad.

63. El Consejo considera que la posición que expresa el Gobierno portugués, en particular en el escrito del Ministro de Negocios Exteriores de 7 de abril de 1994, tiene carácter político, y estima, además, que dicha posición se tuvo en cuenta en la medida en que fue la causa de que se adoptara el Reglamento n. 852/95, mediante el cual el Consejo concedió una serie de subvenciones en beneficio de la industria textil portuguesa.

64. El Consejo refuta asimismo la argumentación del Gobierno portugués según la cual la aprobación de los dos Memorandos de entendimiento debería haberse decidido por unanimidad. El Consejo alega que, como la Decisión impugnada constituye un acto de política comercial,

podía adoptarse por mayoría cualificada de sus miembros, basándose en el artículo 113, apartado 4, del Tratado CE (actualmente, tras su modificación, artículo 133 CE, apartado 4). Además, ambos Memorandos se adoptaron con plena observancia de las disposiciones del Tratado y, en particular, de su artículo 113.

65. La Comisión se adhiere a la argumentación del Consejo, alegando además que, aun suponiendo que la República Portuguesa hubiera expresado reservas al concluir el acuerdo final, la inobservancia de éste no puede justificar la anulación de la Decisión impugnada.

66. Es preciso señalar, en primer lugar, que la Decisión impugnada es un acto de política comercial que, con arreglo al artículo 113, apartado 4, del Tratado, debía adoptarse por mayoría cualificada. En tales circunstancias, como consta que la Decisión impugnada fue adoptada con observancia de dicha disposición, el hecho de que una minoría de Estados miembros, en la que se incluye la República Portuguesa, se haya opuesto a esta adopción no vicia la Decisión ni entraña, por tanto, su anulación.

67. En segundo lugar, procede destacar, como hace el Abogado General en el punto 32 de sus conclusiones, que el principio de cooperación leal entre las Instituciones de la Comunidad y los Estados miembros no tiene incidencia en la elección del fundamento legal de los actos jurídicos comunitarios ni, por ende, en el procedimiento legislativo que ha de seguirse para adoptarlos.

68. Por consiguiente, la República Portuguesa no puede sostener fundadamente que la Decisión impugnada violó el principio de que se trata.

Violación del principio de confianza legítima

69. El Gobierno portugués alega que, al adoptar la Decisión impugnada, el Consejo violó el principio de confianza legítima de los agentes económicos relacionados con la industria textil portuguesa.

70. En efecto, según el Gobierno portugués, estos agentes económicos tenían derecho a confiar en que el Consejo no introduciría modificaciones sustanciales en el calendario o en el ritmo de apertura a la competencia internacional del mercado comunitario de productos textiles, tal como se fijaron en los Acuerdos OMC, especialmente en el ATV, así como en la normativa comunitaria vigente, principalmente en el Reglamento n. 3030/93, en su versión modificada por el Reglamento n. 3289/94, que adapta el Derecho comunitario a las normas contenidas en el ATV.

71. Según el Gobierno portugués, la adopción de la Decisión impugnada implica una fuerte aceleración del proceso de liberalización del mercado comunitario y, por consiguiente, modifica el marco normativo constituido por el ATV, endureciéndolo notablemente. Por lo tanto, esta modificación sustancial e imprevisible de las condiciones de la competencia en el mercado comunitario de productos textiles alteró el marco en el que los agentes económicos portugueses ponen en ejecución las medidas de reestructuración que el propio Consejo juzgó indispensables al adoptar el Reglamento n. 852/95, lo que disminuye la eficacia de tales medidas y ocasiona un grave perjuicio a dichos agentes económicos.

72. En primer lugar, el Consejo alega que los agentes económicos portugueses del sector de los textiles no podían fundar una confianza legítima en el mantenimiento de una situación que estaba siendo objeto de negociaciones. Si estos agentes económicos contaban con que la apertura de los mercados de la India y de Pakistán se haría sin ninguna contrapartida, no cabe considerar que esta expectativa sea idónea para fundar una confianza legítima, habida cuenta de que no sería el resultado de ningún compromiso jurídico asumido por el Consejo.

73. En segundo lugar, el Consejo sostiene que la aprobación de los dos Memorandos de entendimiento no pone en modo alguno en tela de juicio los resultados de la Ronda Uruguay. Estos Memorandos no contienen ninguna disposición que modifique el nivel de las restricciones en vigor o el coeficiente de crecimiento previsto por los Acuerdos bilaterales celebrados con la India y Pakistán. Según el Consejo, dichos Memorandos de entendimiento se limitan a prever que la Comisión está dispuesta a considerar favorablemente las solicitudes de flexibilidades excepcionales (incluidos la compensación de remanentes, el traspaso de saldos y las transferencias intercategorías) que puedan presentar Pakistán o la India, y ello en el marco de las restricciones existentes y sin que pueda sobrepasarse, en cada año contingentario, el importe fijado en cada uno de los Memorandos. Estas flexibilidades excepcionales, y en particular la posibilidad de su utilización anticipada, no modifican las restricciones vigentes y, en particular, no tienen como efecto modificar el calendario de integración, en el marco del GATT de 1994, de las categorías afectadas.

74. Según la Comisión, la República Portuguesa no está legitimada para invocar la violación del principio de confianza legítima de los agentes económicos porque, por un lado, no justifica un interés directo y personal en la protección de la confianza legítima de estos últimos, y, por

otro lado, se abstuvo de advertir a dichos agentes económicos, a pesar de que los datos en su poder indicaban con suficiente claridad que, para alcanzar un acuerdo, la Comunidad probablemente no tendría más remedio que efectuar algunas concesiones adicionales.

75. A este respecto, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el principio de respeto de la confianza legítima no puede justificar la intangibilidad de una normativa, máxime en aquellos sectores como la importación de productos textiles en los que resulta necesario, y por ende razonablemente previsible, que las normas vigentes se adapten continuamente a las variaciones de la coyuntura económica (en este sentido, véase la sentencia de 29 de enero de 1998, Lopex Export, C-315/96, Rec. p. I-317, apartados 28 a 30).

76. Por otro lado, por las razones que indica el Abogado General en el punto 33 de sus conclusiones, no se establecieron diferencias de trato apreciables entre los productos indios y pakistanés, por un lado, y los procedentes de los demás Estados que se adhirieron a la OMC, por otro, y, en cualquier caso, tales diferencias, de existir, no perjudican las expectativas de los agentes económicos afectados.

77. De cuanto antecede resulta que la República Portuguesa no puede sostener fundadamente que la Decisión impugnada se adoptó con violación del principio de respeto de la confianza legítima.

Violación del principio de irretroactividad de las normas jurídicas

78. El Gobierno portugués alega que se violó el principio de irretroactividad de las normas jurídicas, puesto que el régimen que establecen los Memorandos de entendimiento aprobados por la Decisión impugnada tiene efecto retroactivo y se aplica a situaciones pasadas, sin que se haya motivado la necesidad de introducir una excepción al principio según el cual las normas jurídicas sólo rigen de cara al futuro.

79. En efecto, añade el Gobierno portugués, habiendo sido rubricados, respectivamente, el 15 de octubre de 1994 y el 31 de diciembre de ese mismo año, y no habiendo sido aprobados por el Consejo hasta el 26 de febrero de 1996, los Memorandos de entendimiento celebrados con Pakistán y con la India confirmaban la aplicación de un régimen de flexibilidades excepcionales que, en virtud del punto 6 de cada Memorandum, había de surtir efecto a partir del año 1994 en el caso de Pakistán y del año 1995 en el caso de la India.

80. A este respecto, basta con hacer constar que, en virtud del artículo 19 del Reglamento n. 3030/93, la Comisión debía aplicar los referidos compromisos internacionales en el Derecho comunitario adoptando medidas que modificaran los Anexos de dicho Reglamento.

81. Por consiguiente, tan sólo en el marco de un recurso interpuesto contra la adopción de tales medidas cabría cuestionar el eventual efecto retroactivo de las mismas.

82. De lo anterior se deduce que la República Portuguesa no puede sostener válidamente que la Decisión impugnada violó el principio de irretroactividad de las normas jurídicas.

Violación del principio de cohesión económica y social

83. El Gobierno portugués sostiene que la Decisión impugnada se adoptó con violación del principio de cohesión económica y social, principio que se formula en los artículos 2 y 3, letra j), del Tratado CE (actualmente artículos 2 CE y 3 CE, apartado 1, letra k, tras su modificación), así como en los artículos 130 A del Tratado CE (actualmente artículo 158 CE, tras su modificación), 130 B, 130 C del Tratado CE (actualmente artículos 159 CE y 160 CE), 130 D y 130 E del Tratado CE (actualmente artículos 161 CE y 162 CE, tras su modificación). El Gobierno portugués alega que el propio Consejo se refirió a dicho principio en los considerandos del Reglamento n. 852/95, al estimar que la adopción de éste resultó necesaria debido a la adopción de un régimen jurídico que agrava las desigualdades y deteriora la cohesión económica y social de la Comunidad.

84. El Consejo recuerda que, con vistas a reforzar la cohesión económica y social, la Comunidad adoptó el Reglamento n. 825/95 en favor de la industria portuguesa. El Consejo recuerda también que los compromisos contenidos en los dos Memorandos de entendimiento no afectaron a la obligación de la Comunidad de integrar en el marco del GATT de 1994 los productos textiles y del vestido, con arreglo a las disposiciones del ATV y del Reglamento n. 3289/94, por el que se modifica el Reglamento n. 3030/93.

85. La Comisión sostiene que, contrariamente a lo que pretende la República Portuguesa, el Tratado CE no erige la cohesión económica y social en principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario cuya observancia se imponga con carácter absoluto a las Instituciones hasta el

punto de dar lugar a que se anule de oficio toda medida que pueda tener impacto negativo en determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad.

86. Debe señalarse que, si bien de los artículos 2 y 3 del Tratado, así como de los artículos 130 A a 130 E del mismo Tratado, se desprende que reforzar la cohesión económica y social es uno de los objetivos de la Comunidad y, por consiguiente, constituye un elemento importante para interpretar el Derecho comunitario en el ámbito económico y social, las disposiciones de que se trata revisten carácter programático, de manera que la realización del objetivo de cohesión económica y social debe ser el resultado de las políticas y de las acciones de la Comunidad y de los Estados miembros.

87. Por consiguiente, la República Portuguesa no puede sostener fundadamente que la Decisión impugnada se adoptó con violación del principio de la cohesión económica y social.

Violación del principio de igualdad entre los agentes económicos

88. El Gobierno portugués alega que la Decisión impugnada favorece a los productos de lana frente a los productos de algodón, puesto que las medidas de apertura de los mercados de la India y de Pakistán que establecen los Memorandos de entendimiento benefician exclusivamente en la práctica a los productores comunitarios del sector de la «lana». De este modo, añade el Gobierno portugués, los productores del sector del «algodón» en el que se concentra lo esencial de la capacidad exportadora de la industria portuguesa resultan doblemente perjudicados.

89. El Consejo replica que el objetivo de las negociaciones con la India y con Pakistán era mejorar el acceso a los mercados indio y pakistaní. Si las ofertas de esos dos países resultaron más satisfactorias para un categoría de agentes económicos, en este caso para los del sector de la «lana», tal consecuencia no constituye una violación del principio de igualdad entre los agentes económicos, puesto que los Memorandos no persiguen en modo alguno el objetivo de establecer una discriminación entre éstos.

90. La Comisión sostiene que no se puede imputar al Consejo, como una discriminación que éste hubiera establecido, la circunstancia de que la India y Pakistán hayan dado a los productos del sector de la «lana» un trato más favorable que el reservado a los productos del sector del «algodón» (alegación que la República Portuguesa no ha demostrado), estableciendo de ese modo cierta desigualdad de trato entre diferentes categorías

de operadores de la industria textil. Por lo demás, aun suponiendo que se le pudiera imputar tal desigualdad, ésta estaría justificada por la naturaleza del acto de que se trata y por el objetivo perseguido por el Consejo al aprobar los Memorandos de entendimiento, a saber, mejorar, en interés común, el acceso de todos los productos de origen comunitario a los mercados indio y pakistaní.

91. A este respecto, ha de recordarse que el principio de no discriminación exige del legislador comunitario que «las situaciones comparables no sean tratadas de manera distinta, a menos que tal diferenciación esté objetivamente justificada» (véase, en particular, la sentencia Alemania/Consejo, antes citada, apartado 67).

92. Tal como indica el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, en el caso presente los operadores del sector textil actúan en dos mercados distintos, el de la lana y el del algodón, y, por lo tanto, el eventual perjuicio económico que se cause a una de las dos categorías no implica una violación del principio de no discriminación.

93. En consecuencia, la República Portuguesa tampoco puede sostener fundadamente que la Decisión impugnada se adoptó con violación del principio de igualdad entre los agentes económicos.

94. De lo que antecede resulta que la República Portuguesa no puede sostener fundadamente que la Decisión impugnada se adoptó con violación de determinadas normas y principios fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario y, por consiguiente, debe desestimarse el recurso en su totalidad.

Costas

95. 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. Por haber solicitado el Consejo la condena en costas de la República Portuguesa y por haberse desestimado los motivos de ésta, procede condenarla en costas. En virtud del artículo 69, apartado 4, del mismo Reglamento, los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar en costas a la República Portuguesa.
- 3) La República Francesa y la Comisión de las Comunidades Europeas cargarán con sus propias costas.

