Acuerdo Multifibras, ya que las dificultades económicas invocadas por dichos países eran reales y estaban ligadas, al menos en parte, a las importaciones de productos textiles originarios de terceros países.

4. Para que esté comprometida la responsabilidad de la Comunidad en el sentido del artículo 215, párrafo 2, del Tratado, es necesario que concurra un conjunto de circunstancias respecto a la ilegalidad del comportamiento que se imputa a las Instituciones, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento y el daño alegado. Cuando el comportamiento de la Institución a la que se imputa haber causado el daño no está viciado de ilegalidad, procede, sin indagar si se dan las demás condiciones establecidas, desestimar la reclamación de daños y perjuicios.

5. Una parte interviniente que no haya formulado ninguna petición relativa a las costas debe soportar sus propios gastos, aun en el caso de haber intervenido en apoyo de la parte vencedora.

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
presentadas el 2 de octubre de 1985 *

Contenido

1. Introducción 890
2. Los hechos y las disposiciones aplicables en ambos asuntos 891
   2.1. Los hechos 891
   2.2. Disposiciones aplicables 892
3. Las cuestiones de Derecho material suscitadas y los puntos de vista de las partes al respecto .. 892
   3.1. Las cuestiones planteadas por el juez nacional y su importancia en ambos asuntos 892
   3.2. La interpretación del comienzo del artículo 113, apartado 1 893
   3.3. La interpretación del artículo 115 del Tratado CEE 898
4. Conclusiones en el asunto 242/84 900
   4.1. Las cuestiones del Tribunal nacional y su importancia en general 900
   4.2. La jurisprudencia sobre los artículos 113 y 115 901
      4.2.1. La sentencia Donckerwolcke 901
      4.2.2. Otras sentencias aplicables 903
   4.3. Otras observaciones de carácter general 904
   4.4. Los aspectos específicos del asunto 242/84 906

* Traducción del neerlandés.

4.5. Conclusiones en el asunto 242/84 907
5. Conclusiones en el asunto 59/84 908
5.1. Las pretensiones en el asunto 59/84 908
5.2. La admisibilidad de la pretensión principal 909
5.3. El motivo principal y el motivo subsidiario de la pretensión principal 910
5.3.1. El motivo principal 910
5.3.2. El motivo subsidiario 910
5.4. La reclamación de reparación de daños y perjuicios, tal como se delimitó en la vista ... 913
5.5. Conclusiones en el asunto 59/84 915

Sr. Presidente,
Sres. Jueces,

1. Introducción

Los dos asuntos que hoy me corresponde tratar tienen su origen en normas nacionales y comunitarias en estrecha relación mutua: la resolución del Ministro neerlandés de Economía de 20 de diciembre de 1983, en que se denegaban a Tezi Testiel BV (en adelante Tezi) licencias para la importación a los Países Bajos de pantalones largos para hombres y niños, procedentes de Macao, pero despachados a libre práctica en los demás Estados miembros, y las Decisiones de la Comisión de 12 de abril de 1983 (DO 1983, C 102, p. 3) y de 14 de diciembre de 1983 (DO 1983, C 340, p. 2) por las que se excluía del trato comunitario a un grupo más amplio de productos textiles procedentes de dicho país. Estas autorizaciones se basaban en el artículo 115 del Tratado CEE. La resolución denegatoria del Ministro de Economía de 6 de mayo de 1983, que era consecuencia de la Decisión de la Comisión de 12 de abril de 1983, fue la causa inmediata del asunto 242/84, pero para el Tribunal de Justicia sólo tiene interés indirecto. Me parece lo más apropiado proceder a un examen conjunto de los hechos, disposiciones controvertidas y argumentos de fondo de Tezi en ambos asuntos, así como de los argumentos contrarios de la Comisión, y del Gobierno neerlandés y de las observaciones presentadas en uno o en ambos asuntos por los Gobiernos de Francia, Italia y el Reino Unido. Se refieren a las mismas cuestiones de derecho dentro del asunto principal y durante la vista también se trataron globalmente.

No obstante, ambos asuntos son formalmente distintos, lo que hizo imposible su acumulación. El asunto 59/84 se refiere a un recurso de Tezi contra la autorización concedida a los Países Bajos por la Comisión el 14 de diciembre de 1983. El recurso solicita la declaración de nulidad y la reparación de los daños y perjuicios. La Comisión ha propuesto en dicho asunto una excepción poniendo en duda la admisibilidad de ambas pretensiones. El asunto 242/84 por su parte tiene por objeto una solicitud de decisión con carácter prejudicial del College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Esta solicitud se formuló en el litigio pendiente ante dicho Tribunal entre Tezi y el Ministro de Economía sobre la mencionada resolu-

ción denegatoria de una licencia de importación. Esta resolución se basaba a su vez en la también mencionada autorización de la Comisión de 12 de abril de 1983.

Tendremos en cuenta estas similitudes y diferencias al ofrecer primero, en el punto 2, una síntesis de los hechos y disposiciones aplicables en ambos asuntos, y después, en el punto 3, las cuestiones de Derecho material planteadas y las posturas adoptadas por las partes al respecto. Para ello hemos partido de los dos informes para la vista, aunque en orden diferente, como enseguida explicaremos.

Después trataremos, en el punto 4, la cuestión de la interpretación de los artículos 113 y 115, sobre la que recae principalmente el acento en ambos procedimientos, al enunciar nuestras conclusiones sobre el asunto 242/84. Debido a la naturaleza del procedimiento de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia también puede tener en cuenta argumentos de interés que se hayan planteado en otros asuntos de aplicación, en este caso el asunto 59/84. Por último, en el punto 5 formularemos nuestras conclusiones sobre el asunto 59/84. Naturalmente, al hacerlo examinaremos los aspectos específicamente procesales y materiales de este asunto.

2. Los hechos y las disposiciones aplicables en ambos asuntos

2.1. *Los hechos*

La mencionada Decisión de la Comisión de 14 de diciembre de 1983, contra la que recurrió Tezi el 6 de marzo de 1984, autorizaba a los países del Benelux a excluir del trato comunitario los pantalones cortos de algodón, los pantalones largos tejidos para hombres y niños y los pantalones de lana tejida para señoras, niñas y primera infancia de las partidas ex 61.01 B V y 61.02 B II, categoría 6, del Arancel Aduanero Común procedentes de Macao y despachados a libre práctica en los demás Estados miembros (DO 1983, C 340, p. 2). Tezi reclamaba también el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de dicha Decisión.

El 1 de diciembre de 1983 Tezi había solicitado ante los organismos neerlandeses competentes licencias para la importación desde Italia de 287 749 pantalones largos de algodón para hombres y niños, procedentes de Macao y correspondientes a la partida arancelaria 61.01 B V e) 3.

Dichas licencias se denegaron tomando como base la citada Decisión de la Comisión de 14 de diciembre de 1983 (a la que también nos referimos con el nombre de Decisión de autorización), mediante la cual la Comisión, a instancia del Gobierno de los Países Bajos y con el consentimiento de los demás países del Benelux, había autorizado a estos países a excluir del trato comunitario, para el período comprendido entre el 1 y el 31 de diciembre de 1983, todos los pantalones largos correspondientes a las partidas ex 61.01 B V y ex 61.02 B II del Arancel Aduanero Común, originarios de Macao y despachados a libre práctica en los demás Estados miembros, para los que se hubieran presentado solicitudes de licencias de importación con posterioridad al 30 de noviembre de 1983.

Según la resolución de remisión del College van Beroep voor het Bedrijfsleven (pp. 2 y 3), la resolución impugnada de 6 de mayo de 1983 del Ministro de Economía, en la que se denegaba la concesión de licencias, se refería a productos textiles del mismo tipo que los contemplados en la citada Decisión de la Comisión de 14 de diciembre de 1983, con el mismo origen e igualmente despachados a libre práctica en los demás Estados miembros. No obstante, la resolución denegatoria se basaba en este caso en la ya citada Decisión de autorización de la Comisión de 12 de abril de 1983, que se refería al mismo tipo de productos. Esta Deci-

sión tenía validez hasta el 30 de noviembre de 1983.

2.2. *Disposiciones aplicables*

El comercio de productos textiles entre Macao y la Comunidad se regía en la fecha de los hechos en cuestión por el segundo Acuerdo Multifibras, concluido en 1982 en el marco del GATT. Si bien dicho acuerdo aún no ha sido aprobado oficialmente por la Comunidad, es aplicable provisionalmente entre la Comunidad y Macao en virtud del Reglamento (CEE) nº 3059/78 del Consejo, de 21 de diciembre de 1978 (DO 1978, L 365, p. 1), posteriormente sustituido por el Reglamento (CEE) nº 3589/82 de 23 de diciembre de 1982 relativo al régimen común aplicable a las importaciones de determinados productos textiles originarios de terceros países (DO 1982, L 374, p. 106; EE 11/17, p. 62).

Según el Reglamento (CEE) nº 3589/82, aplicable a los hechos en cuestión, las importaciones en la Comunidad de productos comprendidos en las categorías del Anexo I están sometidas a los límites cuantitativos que establece el Anexo III. El límite cuantitativo máximo para los productos de la categoría 6 originarios de Macao se fijó en 10 114 000 piezas para 1983. Este límite cuantitativo máximo se distribuyó entre los Estados miembros conforme al artículo 3, apartado 2, y al Anexo IV, considerando a los países del Benelux como una unidad.

Por lo que respecta al comercio de dichos productos entre los países del Benelux y el resto de la Comunidad, la Comisión, sobre la base del artículo 115 del Tratado CEE y de su Decisión 80/47/CEE, de 20 de diciembre de 1979 (DO 1980, L 16, p. 14), había autorizado a los países del Benelux, en dos Decisiones sucesivas, a ejercer un control intracomunitario de las importaciones, consistente en condicionarlas a la concesión de una licencia. Al producirse los hechos en cuestión estaba en vigor el sistema de control intracomunitario.

Más adelante nos referiremos a otras disposiciones aplicables, por cuanto sea necesario.

3. Las cuestiones de Derecho material suscitadas y los puntos de vista de las partes al respecto

3.1. *Las cuestiones planteadas por el Juez nacional y su importancia en ambos asuntos*

En el asunto 242/84 el College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sometido al Tribunal de Justicia las dos cuestiones siguientes:

1) ¿Los artículos 113 y 115 del Tratado, considerados en mutua relación, deben interpretarse en el sentido de que la Comisión dispone todavía de margen para aplicar el artículo 115 en el campo del comercio internacional de productos textiles, tras la conclusión del Acuerdo relativo al comercio internacional de productos textiles (Acuerdo Multifibras) y tras la adopción del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿el artículo 115 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que con la expresión «medidas de política comercial adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado» también debe entenderse una distribución de los límites cuantitativos comunitarios entre Estados miembros tal como se prevé en el Anexo IV del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo?

De estas cuestiones, así como del resto de la resolución de remisión y de las alegaciones presentadas ante este Tribunal de Justicia, se desprende que el núcleo de ambos asuntos lo constituyen las siguientes cuestiones fundamentales:

a) La interpretación de la frase «tras la expiración del período transitorio, la polí-

tica comercial común se basará en principios uniformes» que aparece en el artículo 113, apartado 1, del Tratado CEE; no deja de tener importancia llamar la atención sobre el hecho de que el texto francés habla aquí de «est fondée», y el texto inglés de «shall be based». Por lo que respecta a la aplicación del artículo 115 del Tratado, que en ambos asuntos constituye el objeto del litigio, son de especial importancia las siguientes preguntas:

aa) ¿El acuerdo Multifibras y el «régimen común aplicable a las importaciones de determinados productos textiles originarios de terceros países», establecido por el Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo sobre la base del acuerdo, son medidas de política comercial común?

ab) ¿El artículo 113 en general y el Reglamento nº 3589/82 en particular dejan todavía margen para medidas nacionales de política comercial o para medidas que, aplicando una disposición de política comercial común, difieran de un Estado miembro a otro?

b) La interpretación del artículo 115 del Tratado CEE, en especial respecto a las siguientes cuestiones de derecho:

ba) ¿El artículo 115 puede aplicarse en general tras la expiración del período transitorio?

bb) ¿Dicha aplicación puede tener lugar, en especial tras la conclusión del Acuerdo Multifibras y la adopción del Reglamento nº 3589/82 del Consejo?

bc) La interpretación de la frase «medidas de política comercial adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado» del principio del artículo 115 en relación con los hechos del asunto 242/82; en particular el Juez nacional desea que el Tribunal de Justicia le aclare si debe interpretarse que con dicha frase «también debe entenderse una distribución de los límites cuantitativos comunitarios entre Estados miembros, conforme a lo previsto en el Anexo IV del Reglamento nº 3589/82 del Consejo». Con todo, durante el procedimiento se han planteado ante el Tribunal de Justicia nuevos aspectos de esta cuestión bc).

Ahora resumiremos los principales argumentos aducidos ante el Tribunal de Justicia en el procedimiento escrito de ambos asuntos. Una vez más hemos hecho uso de los dos informes para la vista.

3.2. *La interpretación del comienzo del artículo 113, apartado 1, del Tratado CEE*

a) La postura de *Tezi* sobre esta cuestión está expuesta con mayor claridad en el asunto 242/84.

En relación con el punto ab), antes señalado, Tezi observa en primer lugar que, en materia de política comercial común, el Tratado ha transferido la competencia a la Comunidad plena e irreversiblemente. Sin embargo, en relación con el retraso en la aplicación de dicha política, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha reconocido que la Comisión puede autorizar a los Estados miembros, incluso tras la expiración del período transitorio, a mantener, es decir, continuar aplicando, medidas nacionales de política comercial.

En opinión de Tezi, dicha posibilidad termina tan pronto como la Comunidad hace uso, conforme al artículo 113, de su competencia en materia de política comercial común. La forma en que ejerza dicha competencia es irrelevante: para que exista una política comercial común no es necesario que todas las medidas de política comercial sean uniformes sin que tengan en cuenta las

diferencias entre los Estados miembros. Aun en el caso de medidas que se adapten a las necesidades de un Estado miembro, pero que emanen de la Comunidad cabe todavía hablar de política comercial común, y, por tanto, está excluido el recurso al artículo 115.

El artículo 115 confirma según Tezi esta postura, al referirse en su apartado 1 a las «medidas de política comercial adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado». De ello parece deducirse que sólo las medidas nacionales de política comercial pueden verse amparadas por el artículo 115. Por otra parte, las medidas adoptadas por los Estados miembros para aplicar los Reglamentos comunitarios no están amparadas por el artículo 115, apartado 1.

Por lo que respecta al punto aa), Tezi considera que el régimen puesto en vigor por el Reglamento (CEE) nº 3589/82 constituye una medida de la Comunidad que manifiesta el pleno ejercicio por ésta de sus competencias en el campo de la política comercial común. Que dicho régimen prevea la distribución del contingente comunitario en subcuotas nacionales no contradice la afirmación anterior. En particular, el Reglamento no puede considerarse como la continuación de una política comercial nacional anterior, dado que no existían en los Países Bajos restricciones de ningún tipo a la importación de los productos en cuestión antes de expirar el período transitorio.

Además Tezi señala que el propio Reglamento (CEE) nº 3589/82 ofrece un remedio contra las graves dificultades que podrían derivarse de desviaciones del tráfico a otro u otros Estados miembros.

Tezi se remite para ello al artículo 7, apartado 2, que prevé un procedimiento para adaptar las subcuotas nacionales «cuando resulte necesario, en particular con miras a la evolución de los flujos comerciales» *(traducción no oficial)*. Esta disposición se aplica no sólo a las importaciones directas procedentes de terceros países, sino también en el caso de que las dificultades sean consecuencia de las corrientes comerciales en el interior de la Comunidad.

En caso de que el procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 2, no surtiera efecto, el artículo 5 permite modificar el límite cuantitativo comunitario.

Tezi propone finalmente que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones prejudiciales del Tribunal nacional como sigue:

1) los artículos 113 y 115 del Tratado CEE deben interpretarse en el sentido de que la Comisión carece de competencia, conforme al artículo 115, para autorizar a un Estado miembro a adoptar medidas de protección contra las importaciones de mercancías despachadas a libre práctica en otro Estado miembro al amparo del Acuerdo Multifibras y del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo, y

2) en la medida en que se considere necesario responder a esta cuestión, el artículo 115 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que con la expresión «medidas de política comercial adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado» no debe entenderse una distribución de límites cuantitativos comunitarios entre los Estados miembros, como la establecida en el Anexo IV al Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo.

De ello parece deducirse que durante el procedimiento escrito Tezi basó especialmente sus argumentos en su interpretación del artículo 113 del Tratado. El único punto digno de mención a este respecto en sus no tan elaborados argumentos del asunto 59/84 es que Tezi considera parte integrante de la política comercial común la distribución del contingente comunitario en subcuotas nacionales, establecida por el Reglamento (CEE) nº 3589/82. Basándose en el consi-

derando décimo [1] de este Reglamento, Tezi sostiene que el contingente se repartió por razones meramente administrativas. En su respuesta escrita a una pregunta formulada por este Tribunal Tezi ha aclarado que con el término «razones administrativas» se refería al considerando décimo [1] del Reglamento (CEE) nº 3589/82 en el que establece que, para aplicar los límites cuantitativos comunitarios «es necesario establecer un procedimiento especial de gestión» *(traducción no oficial)*, y que dicho sistema debería descentralizarse mediante la distribución de los límites cuantitativos entre los Estados miembros.

Según Tezi, al carecer la Comunidad de la infraestructura administrativa necesaria para la aplicación de los límites cuantitativos comunitarios, debe servirse de las Administraciones de los Estados miembros para la concesión de licencias, la deducción de las importaciones autorizadas de los límites cuantitativos, la transferencia al período siguiente de las cantidades no utilizadas, el control contra el fraude sobre el origen de las mercancías, las adaptaciones a las necesidades cambiantes, etc.

Tezi mantiene que un procedimiento de gestión eficiente y descentralizado hacía necesaria la distribución del contingente comunitario en subcuotas nacionales. Sin dicha distribución no sería posible deducir puntualmente las importaciones autorizadas del límite cuantitativo comunitario global. Ello podría llevar a un repentino aumento de la demanda de importaciones en uno o varios Estados miembros, con la consecuencia de que otros Estados miembros no podrían satisfacer sus necesidades, al menos mediante importaciones directas.

Tezi reconoce que, como se deduce del undécimo [1] considerando del preámbulo, al hacerse la distribución en subcuotas nacionales también se había tenido en cuenta la situación existente al adoptarse el Reglamento en cuestión, tanto en lo que se refiere a las relaciones entre la Comunidad y los países exportadores como en el interior de los Estados miembros. Esta circunstancia no afecta, en opinión de Tezi, al carácter comunitario del Reglamento (CEE) nº 3589/82.

b) La *Comisión* ha basado fundamentalmente su postura sobre ambos asuntos, durante el procedimiento escrito, en su interpretación del artículo 115. No obstante, respecto a la interpretación del artículo 113, apartado 1, ha adoptado en el asunto 242/84 la postura de que la competencia de la Comunidad en materia de política comercial se extiende a medidas que liberalicen o restrinjan el comercio con terceros países. Cuando sea necesario limitar las importaciones de terceros países, la Comisión puede autorizar la adopción de medidas nacionales por los Estados miembros. No obstante, también puede tratar de llegar, a través de un proceso de evolución gradual, a un sistema de medidas armonizadas paralelas, basadas en datos relativos al estado de la industria y de los mercados nacionales, que formen de este modo un cuerpo normativo comunitario sobre el que la Comisión pueda negociar en el plano internacional con terceros países.

La Comisión opina que también en este segundo caso puede recurrir al artículo 115. El apartado 1 del artículo 115 se refiere no sólo a medidas adoptadas por los Estados miembros por razones meramente nacionales, sino también a medidas adoptadas por éstos para cumplir sus obligaciones comunitarias. Se trata en ambos casos de medidas materialmente idénticas.

En su respuesta a las preguntas escritas formuladas por este Tribunal de Justicia, la Comisión aclara en primer lugar que considera al régimen del Reglamento (CEE) nº 3589/82 como un régimen de política comercial comunitaria, pero sin carácter

1 — Como consecuencia de una diferencia en la numeración de los considerandos del Reglamento nº 3589/82, el número del considerando aquí traducido corresponde al número inmediatamente anterior en la edición francesa o inglesa, pero es correcto en la neerlandesa (lengua original de estas Conclusiones).

uniforme. Es precisamente esta falta de uniformidad, según la Comisión, lo que determina la aplicabilidad del artículo 115 del Tratado CEE.

Sostiene que el artículo 113 no exige que el régimen comunitario esté integrado en todos los casos por medidas uniformes y que el artículo 115 sigue siendo de aplicación mientras las mercancías importadas de terceros países no se sometan a los mismos requisitos, independientemente del país al que se importan.

Para la Comisión un régimen es uniforme cuando no existe un contingente comunitario que se distribuye entre los Estados miembros, ni medidas regionales de protección, ni autorización para que los Estados miembros mantengan restricciones cuantitativas de origen nacional.

No obstante, en determinadas circunstancias, un régimen en el que el contingente comunitario se distribuye en subcuotas nacionales también puede ser uniforme, si las razones para la distribución son meramente administrativas. Sin embargo, no es éste el caso en el régimen del Reglamento (CEE) nº 3589/82, como se desprende de su considerando undécimo. [1]

Como ejemplos de sectores en los que se ha llegado a esta uniformidad, la Comisión señala el Arancel Aduanero Común, el Reglamento (CEE) nº 288/82 del Consejo, relativo al régimen común aplicable a las importaciones (DO 1982, L 35, p. 1), y los acuerdos de libre cambio concluidos con diversos terceros países, excepto cuando dicho Reglamento y dichos acuerdos permiten medidas regionales de protección.

1 — Como consecuencia de una diferencia en la numeración de los considerandos del Reglamento nº 3589/82, el número del considerando aquí traducido corresponde al número inmediatamente anterior en la edición francesa o inglesa, pero es correcto en la neerlandesa (lengua original de estas Conclusiones).

En las conclusiones del asunto 242/84 volveremos sobre importantes aclaraciones hechas en la vista por la Comisión.

c) Al definir sus posturas en uno o en los dos asuntos, los *Gobiernos de los Países Bajos, Reino Unido, Francia* e *Italia* insisten, con diferentes términos, en el hecho de que la política comercial común en el sector textil tiene carácter incompleto y particularmente no uniforme. Afirman que el artículo 115 puede seguir aplicándose mientras la política comercial común en el sector textil no esté completada (Francia e Italia) y/o no sea uniforme (Países Bajos y Reino Unido).

El *Gobierno francés* señala además que, conforme a la sentencia de 15 de diciembre de 1976 en el asunto Donckerwolcke (asunto 41/76, Rec. 1976, p. 1921), dado el estado de desarrollo incompleto de la política comercial común, los Estados miembros son libres de adoptar medidas nacionales de política comercial «en virtud de una habilitación específica de la Comunidad».

En sus observaciones escritas en el asunto 242/84, el *Gobierno del Reino Unido* señala que el Reglamento (CEE) nº 3589/82 no establece una política comercial uniforme, ya que prevé una distribución del contingente comunitario en subcuotas nacionales, realizada sobre la base de los mercados nacionales y no de las necesidades del mercado comunitario como tal. Mientras subsista este régimen habrá diferencias entre las medidas en materia de política comercial de los Estados miembros, que necesiten protección conforme al artículo 115. En su respuesta a las preguntas del Tribunal de Justicia el Gobierno del Reino Unido precisó, además, su postura basándose en la sentencia Donckerwolcke antes citada, manteniendo que una política comercial común basada en principios uniformes sólo puede existir si se aplican los mismos requisitos aduaneros y comerciales de importación a las mercancías, con independencia del Estado miembro en el que tuvo lugar el despacho a libre práctica. En su opinión, esto equivale a «si, por una parte, los aranceles aduaneros y

los demás requisitos de entrada en la Comunidad son idénticos en todos los Estados miembros, y, por otra, existe para las mercancías en cuestión un solo mercado comunitario». El Reino Unido opina que así sucede con la mayor parte de los productos industriales.

Por el contrario, no existe una política uniforme en relación con los productos para los que existen normas y cuotas específicas basadas en la existencia de mercados aislados dentro de la Comunidad. Dichas cuotas tienen su origen en que la Comunidad ha tomado a su cargo la política comercial nacional existente, o en medidas regionales de salvaguardia adoptadas por la Comunidad. Un ejemplo del primer caso lo constituyen las medidas marcadas con asterisco en el Anexo I al Reglamento nº 288/82. Un ejemplo del segundo es la restricción de las importaciones a Francia de relojes de cuarzo procedentes de Hong Kong, establecida en 1984. Sólo cuando existen medidas de uno de estos dos tipos, puede recurrirse al artículo 115 del Tratado CEE para evitar que dichas medidas sean eludidas.

El *Gobierno neerlandés* respondió a las preguntas del Tribunal de Justicia de forma similar.

Según el *Gobierno italiano*, de los considerandos del Reglamento (CEE) nº 3589/82, y especialmente del décimo, se deduce que, al adoptar dicho Reglamento, el Consejo estaba plenamente al corriente de la particular situación del mercado textil comunitario y por tanto decidió establecer progresiva y uniformemente la política comercial común en dicho sector.

Según el Gobierno italiano la distribución en subcuotas nacionales no se basa únicamente en razones administrativas, sino que tiene en cuenta las necesidades económicas de los distintos Estados miembros, la especial sensibilidad de la industria textil comunitaria y las diferencias en los requisitos a que se someten las importaciones en los diversos Estados miembros.

Por último, el *Gobierno neerlandés* y el *Gobierno del Reino Unido* explicaron por qué, a diferencia de Tezi, consideran que los artículos 5 y 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 3589/82 no ofrecen una alternativa viable al artículo 115 y por tanto no hacen superflua la aplicación de éste.

d) *Las preguntas de este Tribunal de Justicia*

En aras de una más completa exposición, vamos a recordar las preguntas que este Tribunal planteó a la Comisión y a los Estados miembros interesados, el 26 de marzo de 1985, cuyas respuestas hemos resumido más arriba.

«En sus observaciones se afirma que el régimen puesto en vigor por el Reglamento (CEE) nº 3589/82 no puede calificarse de política comercial común. Les rogamos aclaren:

— ¿en qué consistiría un régimen que, según su postura, debiera calificarse de política comercial común en el sentido del artículo 113 del Tratado CEE?;

— ¿existe un régimen de esas características en sectores que no sean el de productos textiles? En caso de respuesta afirmativa, ¿en qué sectores?;

— ¿en qué circunstancias podría hablarse de una uniformidad tan grande de las medidas de política comercial aplicadas en los diversos Estados miembros que hiciera innecesario recurrir al artículo 115?»

3.3. *La interpretación del artículo 115 del Tratado CEE*

a) La interpretación que *Tezi* da al artículo 115 del Tratado CEE deriva esencialmente de su opinión de que, si la Comunidad ha ejercido en un sector su competencia exclusiva conforme al artículo 113 del Tratado, ya no puede recurrir al artículo 115 de ese sector y, por tanto, al amparo de este artículo, tampoco puede autorizar a los Estados miembros a que adopten medidas de protección. Así pues, en opinión de Tezi, la interpretación que da al artículo 113 y al Reglamento (CEE) nº 3589/82, antes expuesta, es decisiva para ambos asuntos. Sin embargo, tras la contestación de la Comisión, Tezi añadía en su réplica en el asunto 59/84 que no estaba de acuerdo con que la mera existencia de una distribución del contingente comunitario en subcuotas nacionales fuera suficiente para la aplicabilidad del artículo 115. Mantenía que las medidas adoptadas por los Estados miembros para aplicar las subcuotas nacionales establecidas por la Comunidad, no pueden en ningún caso considerarse «medidas de política comercial adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado» en el sentido del artículo 115. Las medidas nacionales para aplicar las subcuotas nacionales fijadas por la Comunidad no presentan diferencias que puedan causar dificultades económicas que justifiquen recurrir al artículo 115.

En el asunto 59/84 Tezi alega con carácter subsidiario que, al adoptar la Decisión de autorización, la Comisión, en varios aspectos, no tomó en consideración los requisitos establecidos por el artículo 115.

En primer lugar, sostiene que la Comisión autorizó a los países del Benelux a adoptar medidas de protección para una categoría de productos muy amplia (la categoría 6 del Anexo IV del Reglamento (CEE) nº 3589/82); a la vista de los datos que según la Decisión 80/47/CEE, de 20 de diciembre de 1979, el Estado miembro solicitante debe suministrar a la Comisión, éste debería haber pedido al Gobierno neerlandés una descripción más precisa de los productos para los que se solicitaba una medida de protección. Tezi señala también que las licencias de importación que solicitó a las autoridades neerlandesas se referían a un grupo de productos mucho más reducido que la categoría 6 en su totalidad, para la que la Comisión autorizó las medidas de protección.

En segundo lugar no concurrían, a juicio de Tezi, las dificultades económicas que habrían justificado la autorización de una medida de protección. Señala que el retroceso del empleo en el sector textil de prendas exteriores para señores y hombres, alegado por el Gobierno neerlandés en su solicitud, no se extiende necesariamente a los fabricantes de pantalones de algodón para hombres y niños, incluidos entre las prendas que Tezi se proponía importar a los Países Bajos.

b) Por el contrario, la *Comisión*, como ya hemos expuesto, es de la opinión de que puede recurrirse al artículo 115 incluso si existe un sistema de medidas armonizadas paralelas (adoptadas basándose en datos sobre la industria y los mercados nacionales y que forman un cuerpo comunitario de medidas sobre el que la Comisión pueda negociar en el plano internacional con terceros países). Considera que el artículo 115 es inaplicable solamente si los productos originarios de terceros países están sometidos a los mismos requisitos aduaneros y comerciales de importación, con independencia del Estado en el que fueron despachados a libre

práctica. No es éste el caso cuando se trata de un régimen basado en una distribución del contingente comunitario en cuotas nacionales, que lleva consigo por tanto una disparidad entre las medidas que se aplican en los diferentes Estados miembros. Según la Comisión, esta disparidad puede justificar la aplicación del artículo 115.

El régimen adoptado en el sector textil por el Reglamento (CEE) nº 3589/82 no tiene tal carácter que excluya la aplicabilidad del artículo 115. En efecto, las importaciones de los productos en cuestión no están sujetas a un régimen uniforme, ya que el contingente comunitario se distribuye entre los Estados miembros. El considerando décimo del Reglamento confirma que la política comercial común en el sector en cuestión aún está incompleta.

No se excluye la aplicación del artículo 115 por el hecho de que el artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 3589/82 prevea la posibilidad de adaptar las cuotas nacionales teniendo en cuenta la evolución de los flujos comerciales. Esta disposición se refiere únicamente a las importaciones directas y no puede aplicarse cuando, como en el caso de autos, ya se ha utilizado la totalidad de la cuota nacional.

La Comisión considera por tanto que las cuestiones sometidas en el caso 242/84 deberían responderse así:

1) El artículo 115 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que es aplicable al comercio de productos textiles en la medida en que el régimen comunitario en dicho sector lleve consigo disparidades entre las medidas de política comercial de aplicación en los Estados miembros.

2) Dichas diferencias resultan de la distribución de los límites cuantitativos comunitarios entre los Estados miembros, conforme al Anexo IV del Reglamento (CEE) nº 3589/82.

En su dúplica en el asunto 59/84 la Comisión mantiene que puede autorizar medidas de protección conforme al artículo 115 tanto en el caso de que los Estados miembros adopten de forma autónoma una medida de política comercial cuya elusión mediante desviaciones del tráfico comercial debe evitarse, como cuando una disposición de este tipo sea adoptada por la Comunidad y sea aplicada después por un Estado miembro. Según la Comisión, la distinción que Tezi intenta hacer entre los dos casos no está fundada, ya que las medidas son en esencia idénticas.

Respecto al argumento subsidiario de Tezi antes expuesto, en el sentido de que la gama de productos cubiertos por la autorización debatida en el asunto 59/84 es demasiado amplia, la Comisión señala que ni del artículo 115 ni de la Decisión 80/47/CEE se deduce que una decisión adoptada conforme al artículo 115 deba limitarse a una consideración sobre la situación de los productos mencionados en las solicitudes de licencias de importación. Nada impide a la Comisión examinar la adecuación de toda una categoría de productos a los requisitos del artículo 115; el que se haya presentado determinado número de solicitudes de licencias sólo constituye un factor más a tener en cuenta.

Por lo que respecta a las dificultades que justificaban la adopción de la Decisión de autorización, la Comisión señala que la producción en los países del Benelux descendía, que las importaciones precedentes de terceros países aumentaban, que la cuota de productos procedentes de Macao para el Benelux estaba prácticamente agotada y que las importaciones de mercancías despachadas a libre práctica en otros Estados miembros so-

brepasaba la cuota del Benelux en un 43 %. Además, los precios de los productos en cuestión procedentes de Macao eran un 50 % más bajos que los de productos similares fabricados en el Benelux y desde 1980, aun limitándonos a los Países Bajos, la industria textil había registrado una pérdida de empleos muy considerable.

Según la Comisión, pues, en el presente caso concurrían los requisitos necesarios para la aplicación del artículo 115.

c) Los *Gobiernos de los Países Bajos, Reino Unido, Francia* e *Italia* expresan con diferentes términos la opinión de que una medida de política comercial como el Reglamento (CEE) nº 3589/82 no excluye la aplicación del artículo 115 ya que no tiene carácter uniforme para todos los Estados miembros.

Sin embargo, las respuestas idénticas propuestas por los Gobiernos de Italia y el Reino Unido a las cuestiones planteadas por el Tribunal nacional ofrecen una interesante clarificación, en particular sobre su interpretación del artículo 115. Dicen así:

— los artículos 113 y 115 del Tratado CEE, considerados en mutua relación, deben interpretarse en el sentido de que la Comisión dispone todavía de margen para aplicar el artículo 115 en el campo del comercio internacional de productos textiles tras la conclusión del acuerdo relativo al comercio internacional de productos textiles (el Acuerdo Multifibras) y la adopción del Reglamento nº 3589/82 del Consejo;

— el artículo 115 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que con la expresión «medidas de política comercial adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado» también debe entenderse una distribución entre los Estados miembros de los límites cuantitativos comunitarios tal como se prevé en el Anexo IV del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo.

4. Conclusiones en el asunto 242/84

4.1. *Las cuestiones del Tribunal nacional y su importancia en general*

Recordemos que las cuestiones del Tribunal nacional en el asunto 242/84 son las siguientes:

1) ¿Los artículos 113 y 115 del Tratado, considerados en mutua relación, deben interpretarse en el sentido de que la Comisión dispone todavía de margen para aplicar el artículo 115 en el campo del comercio internacional de productos textiles, tras la conclusión del Acuerdo relativo al comercio internacional de productos textiles (Acuerdo Multifibras) y tras la adopción del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿el artículo 115 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que con la expresión «medidas de política comercial adoptadas de conformidad con el presente Tratado» también debe entenderse una distribución de los límites cuantitativos comunitarios entre Estados miembros tal como se prevé en el Anexo IV del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo?

Estas cuestiones, que también son decisivas en el asunto 59/84, son de naturaleza muy general. Aunque referidas al sector textil, exigen en particular, como antes explicábamos, una interpretación de los artículos 113 y 115 del Tratado CEE que también puede ser relevante para la aplicación de dichos artículos a otros asuntos vinculados o no al sector textil. Esto también se desprende de

todas las observaciones escritas que hemos resumido anteriormente. La importancia de los dos asuntos que hoy tratamos está subrayada por la circunstancia de que, junto al Gobierno neerlandés, directamente afectado por estos asuntos, los Gobiernos de tres de los grandes Estados miembros también han presentado sus observaciones en uno o en ambos asuntos sobre la cuestión más general de los problemas de interpretación.

Antes de tratar de los problemas específicos de interpretación que plantean los asuntos que nos ocupan examinaré por tanto las cuestiones de carácter más general sobre la interpretación de los artículos 113 y 115, contenidas en las preguntas del Tribunal nacional.

Para ello examinaré primero la luz que la Jurisprudencia de este Tribunal de Justicia arroja sobre dichos artículos. Después, teniendo en cuenta los argumentos aducidos durante los procedimientos escrito y oral, añadiré algunas de mis propias conclusiones generales acerca de la interpretación de los artículos 113 y 115. Sólo entonces examinaré los problemas específicos que plantean el Acuerdo Multifibras y el Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo.

4.2. *La jurisprudencia sobre los artículos 113 y 115*

4.2.1. La sentencia Donckerwolcke

En ambos procedimientos se recurre frecuentemente a la sentencia Donckerwolcke (asunto 41/76, Rec. 1976, p. 1921). Tezi ha señalado con acierto que de dicho asunto se desprende con claridad que hasta aquella fecha la Comunidad todavía no había hecho uso de la competencia que le otorga el artículo 113 para aplicar medidas específicas de política comercial en el sector controvertido (véanse puntos 5, 6 y 10). Aunque deba matizarse la importancia de dicha sentencia en el presente asunto, contiene no obstante un importante número de puntos de interés para los casos que nos vengan. En el asunto Donckerwolcke el Tribunal nacional preguntó al Tribunal de Justicia si «las medidas de control adoptadas unilateralmente por el Estado importador antes de obtener, conforme al artículo 115, apartado 1, una excepción a las normas de la libre circulación en el interior de la Comunidad eran compatibles con el Tratado» *(traducción no oficial)* (apartado 11 de la sentencia). La naturaleza de estas medidas de control se explica en el apartado 12 de la sentencia. El Tribunal establecía después en el apartado 13 que «la respuesta a estas preguntas se debe obtener de las disposiciones del Tratado relativas a la unión aduanera y de las que, en estrecha relación, tratan sobre la política comercial común» *(traducción no oficial)*. Más adelante volveremos sobre el interés de estos puntos y de los apartados 14 a 23 para los presentes asuntos.

Con todo, el apartado 24 establece que la aplicación del régimen comunitario descrito en los puntos mencionados a productos de terceros países, despachados a libre práctica, en el interior de la Comunidad, está condicionada al establecimiento de una política comercial común. Dado que las citas de la sentencia Donckerwolcke han desempeñado un importante papel en los asuntos que nos ocupan y, a nuestro entender, son de gran importancia, reproduciremos íntegramente los ocho apartados siguientes:

«25) que la asimilación de las mercancías en libre práctica a los productos originarios de los Estados miembros sólo puede ser plenamente eficaz si dichas mercancías están sometidas a las mismas condiciones aduaneras y comer-

ciales de importación con independencia del Estado en que haya tenido lugar el despacho a libre práctica;

26) que, según el artículo 113 del Tratado, esta unificación debería haberse logrado al expirar el período transitorio, en provecho del establecimiento de una política comercial común basada en principios uniformes;

27) que el estado de desarrollo incompleto de la política comercial comunitaria tras la expiración del período transitorio, junto con otras circunstancias, hace que se mantengan, entre los Estados miembros, disparidades de política comercial susceptibles de provocar desviaciones del tráfico y de producir dificultades económicas en algunos Estados miembros;

28) que dichas dificultades pueden ser superadas aplicando el artículo 115, que otorga competencia a la Comisión para autorizar a los Estados miembros a adoptar medidas de protección, especialmente en forma de excepción al principio de la libre circulación, en el interior de la Comunidad, de productos originarios de terceros países despachados a libre práctica en uno de los Estados miembros;

29) que, no obstante, las excepciones que admite el artículo 115 constituyen no sólo una excepción a las disposiciones de los artículos 9 y 30 del Tratado, fundamentales para el funcionamiento del mercado común, sino también un obstáculo al establecimiento de la política comercial común previsto en el artículo 113, por lo cual deben ser interpretados y aplicadas estrictamente;

30) que a la luz de esta interpretación debe examinarse la compatibilidad de las medidas de control antes descritas con las normas relativas a la libre circulación de mercancías en el interior de la Comunidad;

31) que en primer lugar debe subrayarse, en relación con el ámbito de aplicación de dichas disposiciones, que según el artículo 115 sólo pueden establecerse limitaciones a la libre circulación, en el interior de la Comunidad, de mercancías despachadas a libre práctica, en virtud de medidas de política comercial adoptadas por el Estado importador de conformidad con el Tratado;

32) que al haberse transferido a la Comunidad la plena competencia en materia de política comercial en virtud del artículo 113, apartado 1, tras la expiración del período transitorio sólo pueden admitirse medidas nacionales de política comercial si se adoptan en virtud de una autorización específica por parte de la Comunidad» *(traducción no oficial).*

De estos apartados extraigo, para los asuntos que nos ocupan, las siguientes consideraciones del Tribunal de Justicia:

a) El apartado 24 establece y el apartado 25 aclara que la realización de los principios de una unión aduanera (también respecto de productos de terceros países despachados a libre práctica en un Estado miembro), que se desprenden de los artículos 14 a 23 del Tratado, depende del establecimiento de una política comercial común, y que esta dependencia trae consigo que dicha política comercial debía haber estado desarrollada, conforme al párrafo 7 del artículo 8 del Tratado, al final del período transitorio. El apartado 26 y el texto del artículo 113 que en él se cita confirman esta conclusión.

b) De los apartados 25 y 26 se deduce además que la política comercial común debería, en particular, cuidar de unificar los requisitos aduaneros y comerciales de importación. Por su naturaleza, una política comercial común no puede ocuparse de unifi-

car requisitos comerciales de tipo privado y aún menos de unificar requisitos económicos de importación, como son las diferencias entre los precios de importación y los precios de los fabricantes nacionales. De ello deducimos que con la expresión «requisitos comerciales de importación» del apartado 25 sólo se hace referencia a los requisitos de importación establecidos por la Comunidad: por ejemplo, requisitos uniformes respecto a cantidades, calidad, precios y condiciones de crédito.

c) En el apartado 27 el Tribunal de Justicia reconoce la realidad del carácter incompleto de la política comercial común al término del período transitorio, lo cual puede tener consecuencias jurídicas. Sin embargo, del resto de la sentencia se deduce que en aquel asunto el Tribunal sólo tuvo en cuenta las consecuencias jurídicas de la subsistencia de medidas nacionales de política económica adoptadas unilateralmente. En la sentencia Donckerwolcke el Tribunal de Justicia no necesitó examinar las consecuencias jurídicas de medidas de política comercial no uniformes como las debatidas en este asunto.

d) Frente a lo que sostuvo la Comisión en la vista, compartimos la opinión de Tezi en el sentido de que, a juzgar por el punto 29, el Tribunal de Justicia considera que las excepciones al principio de la libre circulación de mercancías, que autoriza el artículo 115, constituyen un obstáculo para el establecimiento de la política comercial común a que se refiere el artículo 113. En el contexto de los hechos que dieron lugar a aquella sentencia el Tribunal de Justicia quizás se refería en particular a autorizaciones para adoptar medidas de protección en relación con disparidades en las medidas de política comercial ya adoptadas por los propios Estados miembros. Sin embargo, el texto del apartado 29 es más general. Además, ya hemos deducido de los apartados 25 y 26 que, frente a lo mantenido por la Comisión en la vista, el Tribunal de Justicia sí deduce del artículo 113 y de la ordenación del Tratado la obligación de establecer una política comercial uniforme y no sólo —como considera la Comisión— una política comercial que, aunque basada en principios uniformes, pueda ser aplicada por los Estados miembros de maneras diferentes.

e) La postura del Tribunal de Justicia que expresa el apartado 32, en el sentido de que la competencia en materia de política comercial se ha transferido plenamente a la Comunidad y que las medidas nacionales de política comercial sólo son admisibles, tras la expiración del período transitorio, en virtud de una autorización específica de la Comunidad, ya había sido recogida, por lo que respecta al carácter exclusivo de la competencia comunitaria, en el dictamen 1/75 (Rec. 1975, p. 1355). Este carácter exclusivo fue motivado en el último párrafo de la página 1363 y en los dos primeros párrafos de la página 1364 en los siguientes términos: «en la perspectiva del funcionamiento del Mercado Común» *(traducción no oficial)*, que es «manifiestamente incompatible» *(traducción no oficial)*, con competencias paralelas de los Estados miembros. El párrafo 3 de la página 1364 refuerza mi anterior conclusión de que el Tribunal de Justicia considera necesaria una rigurosa igualdad en las condiciones comerciales concedidas a las empresas de la Comunidad (en aquel asunto, las condiciones de crédito) para evitar distorsiones en la competencia.

4.2.2. Otras sentencias aplicables

A diferencia del asunto Donckerwolcke, en la sentencia Cayrol (asunto 52/77, Rec. 1977, p. 2261) sí se trataba de un régimen comunitario de importación en virtud de un acuerdo comercial concluido entre la Comunidad y un tercer país (apartado 8 de la sentencia) y se planteaba la cuestión de si la existencia de dicho acuerdo excluía la aplicación del artículo 115. No obstante, el Tri-

bunal de Justicia no necesitó entrar en la cuestión, ya que el régimen comunitario en cuestión y el acuerdo comercial en que éste se basaba dejaban claramente margen para que en determinadas circunstancias se adoptaran medidas nacionales complementarias e independientes. A este respecto el Tribunal de Justicia se limitó a declarar «que de lo anterior se desprende que durante el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de cada año, la uva de mesa no estaba sometida a ningún régimen comunitario de importación susceptible de hacer inaplicable el artículo 115» *(traducción no oficial)*. En nuestra opinión no puede deducirse de este punto que si las uvas de mesa hubieran estado sometidas a un régimen comunitario de importación durante dicho período, el artículo 115 ya no habría sido aplicable. Consideramos que la sentencia dejó esta cuestión abierta.

La resolución en vía sumaria del Presidente del Tribunal de Justicia, de fecha 1 de febrero de 1984, en el asunto Ilford (asunto 1/84, Rec. 1984, p. 423), se refería también a una situación no regulada por medidas comunitarias de política comercial, a excepción de autorizaciones del Consejo a los Estados miembros para prorrogar de forma autónoma las disposiciones de acuerdos comerciales concluidos previamente con terceros países. Un factor decisivo en esta resolución fue que la Comisión no pudo aclarar si Italia había adoptado una medida nacional (independiente) de política comercial de acuerdo con el Tratado (puntos 11 a 15 de la Resolución).

4.3. *Otras observaciones de carácter general*

Siguiendo esta síntesis de la anterior jurisprudencia, con algunos comentarios a la misma por mi parte, haré a continuación algunas observaciones de carácter general antes de examinar las cuestiones específicas que plantean en estos dos asuntos el Acuerdo Multifibras y el Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo.

En primer lugar, de nuestras anteriores observaciones se deduce que, basándonos en el artículo 113 y en la jurisprudencia citada, frente a lo manifestado en la vista por el Reino Unido, no consideramos el logro de una política comercial verdaderamente uniforme como un ideal último o un objetivo futuro, sino como una obligación jurídica que debía haberse cumplido al expirar el período transitorio. Como reconoció la Comisión al contestar a una pregunta que le formulé en la vista, también se desprende del artículo 111 del Tratado que la finalidad del período transitorio era hacer posible una política comercial común tras la expiración de dicho período. Sin embargo, frente a lo que la Comisión sostiene, una política comercial común con principios comunes, pero con un desarrollo que varíe de un Estado miembro a otro, no es suficiente para ello. La Comunidad no es una zona de libre cambio, sino una unión aduanera con un mercado común comparable a un mercado interno, sin obstáculos comerciales ni condiciones desiguales de competencia, incluso respecto de productos procedentes de terceros países pero despachados a libre práctica en uno de los Estados miembros. Las medidas de política comercial adoptadas por los Estados miembros unilateralmente, así como las que difieren de un Estado a otro, con el fin de proteger en diversa medida y separadamente la industria de los Estados miembros, pueden ocasionar distorsiones de la competencia que según el citado dictamen emitido en el asunto 1/75 ni siquiera son admisibles en cuestiones secundarias como las condiciones de crédito.

Esta conclusión, sin embargo, no obsta para que en mi opinión el desarrollo incompleto, reconocido como una realidad en el punto

27 de la sentencia Donckerwolcke con relación al mantenimiento de medidas nacionales autónomas, deba también aceptarse hasta cierto punto en el caso de imperfecciones en las disposiciones de política comercial común. De hecho, en mi opinión, no es posible aún deducir, del mero carácter incompleto de la política comercial, consecuencias jurídicas directas que puedan ser invocadas ante el Juez nacional. Si dichas consecuencias jurídicas pueden ser vinculadas a determinadas medidas de política comercial, deberá deducirse más bien del texto de dichas medidas. A este respecto veo también cierta analogía con la sentencia de 22 de mayo de 1985 en el asunto 13/83, Parlamento Europeo contra Consejo, sobre la política común de transportes (Rec. 1985, p. 1556). También veo cierta analogía con la sentencia de este Tribunal sobre los preceptos del Tratado CEE relativas a la libre circulación de mercancías. El hecho de que los obstáculos comerciales derivados de diferencias entre las legislaciones nacionales, contrarios al artículo 8, apartado 7, del Tratado, no hayan sido aún eliminados mediante la armonización de las correspondientes legislaciones nacionales conforme al artículo 100, en ningún caso ha llevado a este Tribunal a dejar de considerar aplicable el artículo 36. Bien es verdad que una vez transcurrido el período transitorio la interpretación de este artículo en la jurisprudencia se hizo más estricta.

Frente a lo que el Gobierno francés manifestó en la vista, no comparto la opinión de que deficiencias en la política comercial común como las que examinamos deban llevar automáticamente a la posibilidad de aplicar las dos primeras frases del artículo 115. La aplicación de esta cláusula de salvaguardia siempre tiene consecuencias directas sobre el comercio intracomunitario, lo cual no sucede con una medida de política comercial común que difiera según los Estados y sea aplicada por éstos. El artículo 115 debe interpretarse por tanto de acuerdo con su propio texto y con el lugar que ocupa en el sistema del Tratado.

Por lo que se refiere al texto, estoy de acuerdo con la Comisión en que del párrafo 2 se desprende que tiene en cuenta la posibilidad de que en determinados casos deba aplicarse el artículo 115, aun después de transcurrido el período transitorio. Pensemos en acuerdos comerciales bilaterales entre Estados miembros y países de comercio de Estado, que se niegan a concluir un acuerdo comercial con la propia Comunidad. No obstante, la resolución Ilford dejó bien claro que estos acuerdos comerciales bilaterales siguen existiendo con otros países, en aquel caso con Japón. Dado que dichos acuerdos bilaterales por su propia naturaleza, a pesar del sistema de control comunitario, pueden contener diferencias, es posible que de ello surjan disparidades en el sentido de la primera frase del artículo 115. Aun con una interpretación estricta del artículo 115, párrafo 1, como en el apartado 29 de la sentencia Donckerwolcke, en determinadas circunstancias podrá justificarse la autorización de medidas de protección.

Por el contrario, me cuesta admitir la tesis de la Comisión y de los Gobiernos de los Estados miembros que han intervenido en este procedimiento, de que las disparidades de política comercial ocasionadas por la propia Comunidad también pueden justificar la aplicación del artículo 115. De este modo la Comunidad sería libre para hacer nuevas excepciones a lo que el apartado 29 de la citada sentencia Donckerwolcke denomina correctamente las disposiciones fundamentales de los artículos 9 y 30 del Tratado CEE. La interpretación estricta del artículo 115, que el Tribunal de Justicia exige en di-

cho punto, impide a mi modo de ver que las primeras líneas de dicho artículo se lean de modo que con la expresión «la aplicación de las medidas de política comercial adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado» se comprendan asimismo las «medidas de política comercial adoptadas por cada Estado miembro en ejecución del presente Tratado e incluso adoptadas por la propia Comunidad». En mi opinión, esta interpretación teleológica del artículo 115 es incompatible con la interpretación estricta que el Tribunal exige. Considero que también es incompatible con el sistema del Tratado, y especialmente con sus disposiciones de «standstill» —en particular los artículos 31 y 32—, el que la Comunidad pueda hacer posibles nuevos obstáculos comerciales por parte de los Estados miembros (con la autorización de la Comisión). Sólo el título del Tratado que se refiere a la agricultura permite en el artículo 38, apartado 2, hacer excepciones a estos y otros preceptos relativos a la libre circulación de mercancías.

Por consiguiente, debe igualmente rechazarse en mi opinión el argumento invocado por la Comisión en la vista en el sentido de considerar inaplicable el artículo 115 en los casos en que el propio Consejo pueda verse forzado a permitir semejantes obstáculos comerciales. A diferencia del artículo 38, apartado 2, el artículo 113, como hemos dicho, no ofrece base suficiente para amparar excepciones a las disposiciones del Tratado fundamentales para el funcionamiento del mercado común.

4.4. *Los aspectos específicos del asunto 242/84*

El asunto 242/84 se refiere en particular a la doble cuestión de si la Comisión dispone todavía de margen para aplicar el artículo 115 en el campo del comercio internacional de productos textiles tras el Acuerdo Multifibras y la adopción del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo, y en caso de respuesta afirmativa, si el artículo 115 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que con la expresión «medidas de política comercial adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado» también debe entenderse una distribución de los límites cuantitativos comunitarios entre Estados miembros tal como se prevé en el Anexo IV del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo.

Por las razones aducidas en particular por los Gobiernos de los Países Bajos y del Reino Unido y a la vista de mis anteriores observaciones generales al respecto, me parece de por sí aceptable que la Comunidad distribuya en cuotas nacionales un contingente comunitario acordado con un tercer país. En la sentencia de 13 de diciembre de 1983 sobre una distribución en cuotas nacionales de un contingente arancelario global («sentencia del ron», asunto 218/82, Rec. 1983, p. 4063) el Tribunal de Justicia no consideró una distribución de este tipo de por sí contraria al Derecho comunitario. Con todo, en el apartado 13 se añadía que en el caso de que la disposición en cuestión «prohibiera la exportación del Reino Unido a los demás Estados miembros, infringiría efectivamente las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, si bien, como el Tribunal ha admitido, una distribución de un contingente arancelario global en cuotas nacionales puede, en determinadas circunstancias, ser compatible con el Tratado, es siempre bajo la condición expresa de que no obstaculice la libre circulación de los productos que integran el contingente, una vez despachados a libre práctica en un Estado miembro» *(traducción no oficial)*. A mi entender, el requisito restrictivo que establece este punto *a fortiori* deberá ser válido para distribuir un contin-

gente cuantitativo global en cuotas nacionales. En sí misma, semejante distribución tampoco me parece contradictoria con el Derecho comunitario.

En la polémica que sobre este punto mantuve con la Comisión en la vista, ésta reconoció finalmente que las[1] «disparidades considerables todavía existen entre las condiciones a las que actualmente están sometidas en los Estados miembros los productos en cuestión» a que se refiere el considerando undécimo[1] del Reglamento en cuestión sólo pueden referirse a disposiciones nacionales preexistentes. Es lógico. Un Reglamento como el que estamos considerando, que establece una diferenciación basada en las necesidades de aprovisionamiento, difícilmente puede justificar la necesidad de una uniformización sólo gradual de los requisitos de importación, refiriéndose para ello a las diferencias que él mismo crea. Como ejemplo de regímenes nacionales diferentes se citó en la vista, en particular, un régimen británico aún en vigor. También considero de importancia este punto para la interpretación del artículo 115, por subrayar que, aun con la interpretación estricta que defiendo, la aplicación del artículo 115 en el sector en cuestión no puede considerarse excluida de antemano. Sí está excluida dicha aplicación en los Países Bajos, ya que, según la respuesta del Gobierno neerlandés a una pregunta que le formulé en la vista, la «In-en Uitvoerwet» (ley sobre importaciones y exportaciones) vigente en aquel país no debe considerarse como una medida autónoma de política comercial en el sentido del artículo 115, sino como una normativa que permite la ejecución de la política comercial común.

1 — Como consecuencia de una diferencia en la numeración de los considerandos del Reglamento nº 3589/82, el número del considerando aquí traducido corresponde al número inmediatamente anterior en la edición francesa o inglesa, pero es correcto en la neerlandesa (lengua original de estas Conclusiones).

4.5. *Conclusiones en el asunto 242/84*

A la vista de mi anterior análisis de la jurisprudencia de este Tribunal, considero innecesario volver a exponer con detalle los argumentos económicos que varios Gobiernos han aportado en apoyo de mi tesis, en el sentido de que aplicando el artículo 115 también se puede sostener una política comercial diferenciada. En particular, la tesis defendida por el Gobierno francés, al afirmar que, de otro modo, el contingente comunitario podría ser utilizado íntegramente para importaciones en el Benelux, desconoce que las cuotas nacionales se basan en las necesidades de cada Estado miembro. Dados los mayores costes de transporte para las exportaciones, no hay razón para esperar una total reexportación a otros Estados miembros de los productos importados en un determinado Estado miembro (en este caso Italia). Todavía hay menor motivo para esperarlo quince años después de la expiración del período transitorio, pues es de esperar que los precios de los productos textiles nacionales en cuestión ya no acusen grandes diferencias. Mientras subsistan estas diferencias de precios a calidad igual, la aplicación del artículo 115 no ayudará a eliminar las dificultades ocasionadas, en la industria textil de un Estado miembro determinado, por las diferencias de precios en el interior de la Comunidad. Veremos en el asunto 59/84 que, en efecto, las importaciones a los Países Bajos de los productos en cuestión procedentes de otros Estados miembros han aumentado en mayor medida que las importaciones procedentes de terceros países. Por último, la aplicación del artículo 115 no será de utilidad a la industria del Estado miembro afectado respecto a sus exportaciones a otros Estados miembros.

Por tanto, sobre la base de mi análisis de la jurisprudencia, propongo que el Tribunal de Justicia responda como sigue a las cuestiones remitidas por el órgano jurisdiccional nacional:

1) Los artículos 113 y 115 del Tratado, considerados en mutua relación y en relación con el sistema general del Tratado, deben interpretarse en el sentido de que la Comisión no dispone de margen para la aplicación del artículo 115 en el campo del comercio internacional de productos textiles tras la conclusión del Acuerdo relativo al comercio internacional de productos textiles (Acuerdo Multifibras) y tras la adopción del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo, cuando el Estado miembro en cuestión no ha establecido «medidas de política comercial adoptadas de conformidad con el presente Tratado» en el sentido del artículo 115 del Tratado.

2) El artículo 115 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que con la expresión «medidas de política comercial adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado» no se pueda entender una distribución de los límites cuantitativos comunitarios entre Estados miembros tal como se prevé en el Anexo IV del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo, ni tampoco una medida nacional en aplicación del mismo.

5. Conclusiones en el asunto 59/84

5.1. *Las pretensiones en el asunto 59/84*

Voy a tratar ahora el asunto 59/84. En primer lugar recuerdo a este Tribunal que la demanda de Tezi, junto a la solicitud de que se admitiera la misma, contenía una pretensión principal, una pretensión subsidiaria, y una segunda pretensión subsidiaria (en realidad se trata de un motivo principal y dos subsidiarios en apoyo de su petición de declaración de nulidad de la Decisión de autorización de la Comisión, de 14 de diciembre de 1983). Además la demanda contiene una petición de que se condene a la Comisión al pago de los daños sufridos por la parte demandante. En la vista, esta petición de resarcimiento de daños y perjuicios se redujo a una solicitud de que el Tribunal de Justicia declare la responsabilidad de la Comisión por haber concedido la autorización impugnada en la pretensión principal.

La pretensión principal (el principal motivo) es en esencia una petición de que se declare la nulidad de la Decisión de autorización de la Comisión, de 14 de diciembre de 1983 (DO 1983, L 340, p. 2), por ser contraria al Tratado y en particular a los artículos 113, 9 y 30.

La pretensión subsidiaria (el motivo subsidiario) es una petición de que se declare la nulidad de la Decisión de autorización de la Comisión por ser contraria al artículo 115 del Tratado.

La segunda pretensión subsidiaria es una petición de que se declare la nulidad de la Decisión de la Comisión por ser contraria al artículo 190 del Tratado. Al haber abandonado la demandante este motivo en su escrito de réplica, no entraremos en él.

Ahora voy a examinar sucesivamente la excepción de inadmisibilidad opuesta por la Comisión en el asunto principal (punto 5.2), la pretensión principal y la subsidiaria en cuanto al fondo (punto 5.3) y la reclamación de reparación de daños y perjuicios (punto 5.4). Finalmente resumiré mis conclusiones (punto 5.5).

5.2. *La admisibilidad de la pretensión principal*

Tezi alega que la Decisión de autorización le afecta directa e individualmente en el sentido del párrafo 2 del artículo 173 del Tratado CEE. Las demás partes no se han opuesto a ello. Dado que del expediente se desprende con suficiente claridad que la autorización se solicitó y obtuvo a consecuencia de la solicitud de licencias de importación por parte de Tezi, conforme a la jurisprudencia es patente a mi juicio que la solicitud de declaración de nulidad de la autorización no puede plantear problemas de admisibilidad a ese respecto.

Sin embargo, para la *Comisión*, el recurso se interpuso demasiado tarde y por ello no es admisible. A este respecto señala que Tezi tuvo conocimiento de la Decisión impugnada, en el sentido del párrafo 3 del artículo 173 del Tratado, el 15 de diciembre de 1983, el día en que las autoridades neerlandesas le comunicaron por teléfono que sus solicitudes de licencias de importación habían sido rechazadas, o como muy tarde el 21 de diciembre de 1983, fecha en que Tezi debía haber recibido la carta de 20 de diciembre de 1983 en la que las autoridades neerlandesas le confirmaban la notificación anticipada por teléfono. Según la Comisión, el recurso de Tezi debería haberse presentado a lo sumo el 28 de febrero de 1984, cuando no lo fue hasta el 6 de marzo. A mi juicio debe desestimarse dicha excepción. Como se desprende del expediente y fue confirmado una vez más durante la vista en una respuesta del Gobierno neerlandés, Tezi mantuvo acertadamente que ni la comunicación telefónica de 15 de diciembre de 1983, ni la carta de 20 de diciembre de 1983 le permitieron conocer la Decisión de autorización ni, en particular, su motivación.

De acuerdo con la jurisprudencia, la finalidad del deber de motivación es «dar a las partes la posibilidad de defender sus derechos, al Tribunal de ejercer su control y a los Estados miembros o a cualquier nacional interesado de conocer las circunstancias en que la Comisión ha aplicado el Tratado» *(traducción no oficial)* (así se pronunció el Tribunal el 4 de julio de 1963 en la sentencia del aguardiente, asunto 24/62, Rec. 1963, pp. 129-143). Tezi afirma después acertadamente que en dicha situación el plazo previsto en el párrafo 3 del artículo 173 para la interpretación del recurso debe empezar a contarse, conforme al artículo 81 del Reglamento de procedimiento, a partir del decimoquinto día siguiente a la publicación de la Decisión en el Diario Oficial (en este caso el 17 de diciembre de 1983). La postura defendida por la Comisión en su dúplica y durante la vista en el sentido de que este plazo no es aplicable si el interesado ya ha sido puesto antes al corriente de la Decisión, me parece, conforme al texto del artículo 81 del Reglamento de procedimiento y a la citada postura de este Tribunal sobre la importación que tiene el deber de motivación para la protección jurídica, defendible a lo sumo en el caso de que la notificación previa contuviera el texto íntegro de la Decisión, inclusive la motivación. Sin embargo, como puede observarse, no era éste el caso en el asunto que nos ocupa. De acuerdo con lo que Tezi alega en su réplica —y sin que lo haya discutido la Comisión— aquélla no recibió el texto completo de la Decisión, esencial para ejercitar su derecho a apelar, hasta febrero de 1984, y esto

a su instancia. Aunque quizás habría podido obtener antes el texto íntegro, opino que en dichas circunstancias Tezi ha invocado válidamente el artículo 81 del Reglamento de procedimiento. Además, frente a lo que sostiene la Comisión, considero que las dos semanas más de que dispuso Tezi para interponer su recurso son enteramente razonables en este caso, ya que la publicación en el Diario Oficial tampoco contenía la motivación de la Decisión. Por tanto, la recurrente necesitaba ineludiblemente esas dos semanas para procurarse el texto íntegro de la Decisión y estudiarlo con vistas a preparar su escrito de interpretación del recurso.

En consecuencia, procede a mi juicio desestimar la excepción de inadmisibilidad opuesta por la Comisión. No considero necesario examinar la jurisprudencia citada por Tezi en su réplica y en la vista, en defensa de su posición, ya que las razones que ha expuesto a este respecto me parecen suficientes (en particular el asunto 88/76, Société pour l'exportation des sucres, Rec. 1977, p. 709; asunto 76/79, Könecke, Rec. 1980, p. 665, y asunto 730/79, Philip Morris, Rec. 1980, p. 2671, y las conclusiones presentadas en estos asuntos por los Abogados Generales Reischl y Capotorti).

5.3. *El motivo principal y el motivo subsidiario de la pretensión principal*

5.3.1. *El motivo principal* de la recurrente es, como he señalado, que la Decisión de autorización está en pugna con los artículos 113, 9 y 30 del Tratado. Los argumentos que Tezi aporta son en esencia los mismos que posteriormente ha invocado en el asunto 242/84: al haber ejercido la Comunidad sus competencias en materia de política comercial común, conforme al artículo 113, en el sector en cuestión, la Comisión ya no era competente para autorizar a los Estados miembros, en virtud del artículo 115, a adoptar medidas de protección.

Con todo, a la vista de cuanto he expuesto en el asunto 242/84, considero que no es posible llegar a esta conclusión partiendo exclusivamente de los artículos del Tratado citados en dicho motivo, del Acuerdo Multifibras y del Reglamento (CEE) nº 3589/82. Debe también examinarse el motivo subsidiario alegado por la recurrente, que plantea la infracción del artículo 115 del Tratado. En aras de la brevedad, me remito para ello a mi análisis del asunto 242/84.

5.3.2. Considero fundado, conforme a mi análisis precedente, el *motivo subsidiario* de la recurrente. A este respecto, considero que es suficiente recordar que, según el análisis que he expuesto en el asunto 242/84 no cabe considerar como «medidas de política comercial adoptadas por cualquier Estado miembro de conformidad con el presente Tratado» en el sentido del primer requisito de aplicabilidad del artículo 115, ni una distribución de los límites cuantitativos comunitarios como la prevista en el Anexo IV del Reglamento (CEE) nº 3589/82 del Consejo, ni una medida nacional de aplicación de dicha disposición comunitaria. Una interpretación diferente, en contra de la interpretación estricta que exige insistentemente la jurisprudencia y en contra de los principios fundamentales de los artículos 8, apartado 7, 9 y 30 del Tratado, llevaría a que el Consejo pudiera hacer posible, indefinidamente, nuevas infracciones a los principios de la unión aduanera mediante la aplicación del artículo 115. Por tanto, el primer requisito

para la aplicación del artículo 115 sólo puede referirse a disposiciones autónomas de política comercial de los Estados miembros que, con autorización de la Comunidad, han mantenido temporalmente tras el final del período transitorio, en espera de un sistema completo de medidas comunitarias de política comercial. Aun en el caso de considerar competente al Consejo, a tenor del texto del artículo 115 y de la sentencia Donckerwolcke, para autorizar a los Estados miembros a adoptar nuevas medidas autónomas de política comercial, por las razones expuestas dicha postura no puede justificar que se extienda la clara formulación del primer requisito de aplicabilidad del artículo 115 a medidas de política comercial de la propia Comunidad o su aplicación nacional que establezcan diferencias entre los Estados miembros.

Incluso si el Tribunal de Justicia decidiera seguir las posturas mantenidas en este punto por la Comisión y por los Gobiernos de los Países Bajos y del Reino Unido que han intervenido en el asunto 59/84, considero que la Decisión de autorización impugnada contradice no obstante la exigencia, establecida por la jurisprudencia, de una interpretación y aplicación estrictas del artículo 115.

Conforme al preámbulo de la Decisión impugnada de 14 de diciembre de 1983, que figura como anexo en la demanda de Tezi, dicha Decisión está basada principalmente en las siguientes consideraciones de carácter muy general:

a) una solicitud, de 6 de septiembre de 1983, presentada por los Gobiernos del Benelux con el fin de que se les autorizara a excluir del trato comunitario los pantalones cortos y pantalones largos tejidos para hombres y niños y los pantalones tejidos para mujeres, niñas y primera infancia de las partidas ex 61.01 B V y ex 61.02 B II del Arancel Aduanero Común, categoría 6, originarios de Macao y despachados a libre práctica en los demás Estados miembros (primer considerando);

b) algunos considerandos que se refieren al carácter y al contenido de las medidas de política comercial adoptadas por la propia Comunidad y que establecen diferencias entre los Estados miembros, y en virtud de las cuales «subsisten disparidades en los requisitos que actualmente se exigen para la importación de los productos en cuestión en los diversos Estados miembros y que la uniformización de dichos requisitos de importación únicamente puede lograrse de forma gradual» *(traducción no oficial)* (segundo, tercero y cuarto considerando);

c) un considerando que establece «que dichas disparidades, que consisten en las medidas de política comercial aplicadas por los Estados miembros, han ocasionado desviaciones del tráfico comercial y que desde el 1 de enero de 1983 los países del Benelux han admitido a libre práctica una cantidad de los productos en cuestión, procedentes del tercer país afectado, equivalente aproximadamente a un 43 % de la cuota directa» *(traducción no oficial)* (sexto considerando);

d) otros considerandos en los que se señala que el total de las importaciones de los productos en cuestión, procedentes de terceros países, había registrado un aumento de 22 503 000 piezas en 1981 a 23 497 000 en 1982 y 14 105 000 en los seis primeros meses de 1983 (séptimo considerando), que los precios de los productos en cuestión originarios de Macao estaban aproximadamente un 50 % por debajo de los precios de productos similares en los países del Benelux (octavo considerando), mientras la producción de dichos artículos en los países del Benelux descendió de 30 486 000 piezas en 1980 a 29 455 000 en 1982 (estimación), la parte del mercado interior descendió del 54 % en 1981 al 53 % en 1982 (estimación) (noveno considerando) y «que hubo de procederse a despidos de personal, ha-

biendo descendido el número de trabajadores empleados en el sector afectado en los Países Bajos de 8 600 en 1980 a 6 300 en 1982» *(traducción no oficial)* (décimo considerando);

e) un considerando que establece «que de producirse otras importaciones indirectas, junto a las que ya han tenido lugar, dichas dificultades podrían agravarse aún más y poner en peligro la consecución de los objetivos que persiguen las citadas medidas de política comercial» *(traducción no oficial)* (undécimo considerando);

f) un considerando que señala «que no es posible establecer a corto término métodos mediante los cuales los Estados miembros puedan desarrollar la colaboración necesaria» *(traducción no oficial)* (duodécimo considerando, repetido en el decimotercer considerando del texto aportado a los autos);

g) un último considerando que señala «que ante los organismos del Estado miembro que ha presentado la solicitud se encuentran pendientes solicitudes de licencias de importación para 329 559 piezas y que, dado su volumen, existen razones para considerar cubiertas dichas solicitudes por la autorización de la Comisión» *(traducción no oficial)* (decimoquinto considerando); según el decimocuarto considerando los considerandos anteriores justifican dicha autorización.

Los considerandos citados ignoran los requisitos de aplicabilidad del artículo 115, en particular que «las diferencias entre dichas medidas provoquen dificultades económicas en uno o varios Estados» y que la Comisión sólo puede autorizar «a los Estados miembros para que adopten las medidas de protección necesarias». En primer lugar, es incorrecta la afirmación del cuarto considerando de que «subsisten disparidades en los requisitos que actualmente se exigen para la importación de los productos en cuestión en los diversos Estados miembros» *(traducción no oficial)*. Estas disparidades no «subsisten», sino que han sido establecidas por la propia normativa comunitaria. No obstante, considero en particular que la relación de causalidad entre las disparidades aducidas y las dificultades económicas registradas en los Países Bajos por las razones indicadas no ha sido probada en absoluto y por lo demás no es plausible. Primero, no se ha alegado, y mucho menos probado, que al concederse la autorización en 1983 se había producido un aumento de las importaciones indirectas de los productos en cuestión, originarios de Macao. Las cifras citadas en el séptimo considerando se refieren sólo al primer semestre de 1983 y no muestran incremento alguno con respecto a 1982. El aumento en las importaciones de dichos productos procedentes del conjunto de países terceros entre 1980 y 1982 supone menos de un 5 %. Que semejante incremento o el aumento de 1983 —no probado, según lo expuesto— haya sido la causa de un descenso del empleo, superior al 25 % entre 1980 y 1982, no es verosímil y parece en extremo improbable. No se examina en absoluto en la Decisión la influencia que el incremento de las importaciones de los productos en cuestión, fabricados en otros Estados miembros, ha tenido sobre el muy reducido descenso de la producción en los Países Bajos (en torno al 3 %). Sin embargo, según la solicitud del Ministerio neerlandés de Economía, también aportada a los autos por la recurrente, el incremento de dichas importaciones entre 1980 y junio de 1983 fue cada año considerablemente mayor que el incremento de las importaciones procedentes del conjunto de terceros países (que descendió también de forma considerable al menos hasta 1982 incluido). Se desprende también de dicha solicitud que las importaciones de Macao a los Países Bajos mediante el régimen de la libre práctica descendieron notablemente desde 1981. Dichas importaciones se elevaron en 1981 a cerca del 63 % de la

participación de los Países Bajos en el contingente comunitario; en 1982 descendió al 49 % y en 1983 (hasta la fecha de la solicitud) el porcentaje descendió al 42 % de la cuota neerlandesa. Como he señalado, según el solicitante tanto las importaciones directas como las importaciones indirectas procedentes de otros terceros países descendieron notablemente entre 1981 y el 1 de agosto de 1983.

Conforme a estas consideraciones estimo fundado el motivo subsidiario de la recurrente, en el sentido de que la Decisión impugnada es contraria al artículo 115 del Tratado CEE, aun prescindiendo de que no concurre el primer requisito para la aplicación de dicho artículo, a la luz del texto del propio artículo y de la jurisprudencia al respecto antes tratada.

5.4. *La reclamación de reparación de daños y perjuicios, tal como se delimitó en la vista*

Como ya he señalado, la recurrente redujo en la vista su reclamación de daños y perjuicios a una petición de que se declarara la responsabilidad de la Comunidad con motivo de la concesión de la autorización impugnada en la pretensión principal.

Aunque la Comisión ha expresado en la dúplica sus dudas sobre la admisibilidad de la reclamación de reparación de daños y perjuicios (refiriéndose a la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de abril de 1984 en el asunto 281/82, Unifrex, Rec. 1984, p. 1969), no ha opuesto formalmente ninguna excepción de inadmisibilidad. Dado que no he encontrado, ni en dicha sentencia ni en el resto de la jurisprudencia, razones para poner en duda la admisibilidad de dicha reclamación en las circunstancias de este caso concreto, no veo motivos para proponer al Tribunal que discuta de oficio la inadmisibilidad de dicha reclamación. Al igual que la recurrente, considero incierto que el ejercicio de una acción de reparación de daños y perjuicios ante el Juez nacional, basada en la ilegalidad de la Decisión impugnada de la Comisión y de la disposición nacional basada en ésta, pueda ofrecer a la recurrente una protección jurídica efectiva (tal como en la última frase del punto 11 de la sentencia Unifrex se fija como requisito de inadmisibilidad). A este respecto, me remito al argumento expuesto por la recurrente en la vista, que tampoco ha sido rebatido por la Comisión. Considero igualmente acertada la referencia hecha por la recurrente en la vista a las exigencias de una correcta administración de justicia y de una economía procesal, desarrolladas en la sentencia del asunto Merkur (asunto 43/72, Rec. 1973, p. 1070).

La reclamación de reparación de daños y perjuicios formulada por Tezi se refiere al lucro cesante y a los costes de almacenaje debidos por el período comprendido entre el 1 de diciembre de 1983 y el 1 de enero de 1984. La Comisión señala, respecto a la cuantía del daño así establecida, que ésta debe reducirse en un importe correspondiente a las 20 000 piezas que Tezi, según el télex enviado a la Comisión el 12 de diciembre de 1983, había revendido entre tanto en la R.F. de Alemania. La recurrente ha reconocido en su réplica haber revendido esta cantidad, pero a un precio inferior en 2 HFL por pieza al precio de venta en los Países Bajos. Como ha señalado anteriormente, la fijación del importe exacto del perjuicio ha dejado de tener importancia para el presente procedimiento, al solicitar la recurrente del Tribunal únicamente la declaración de responsabilidad de la Comunidad.

A juicio de la Comisión, la reclamación de daños y perjuicios de Tezi es en cualquier caso infundada, dado que los artículos 113 y 115 —en caso de que la Comisión los hubiera infringido— no constituyen normas jurídicas de rango superior para la protección de las personas. En su réplica, la recurrente impugna esta posición remitiéndose a

la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1967 en los asuntos acumulados 5, 7 y 13-24/66 (Kampffmeyer, Rec. 1967, p. 306). La recurrente señala además en su réplica que la Decisión de autorización (al no poder basarse en el artículo 115) también era contraria a los artículos 9 y 30 del Tratado, que conforme a la jurisprudencia de este Tribunal están dirigidos en todo caso a la protección de los particulares. Según Tezi, también se desprende de la Decisión de aplicación nº 80/47 de la Comisión (DO 1980, L 16, p. 14; EE 11/12, p. 34), y en particular de su artículo 3, apartados 3 y 5, que la Comisión reconoce de hecho que el artículo 115 sirve también para proteger los intereses de los solicitantes de una licencia de importación.

A mi juicio, el Tribunal puede dejar a un lado la cuestión de si debe considerarse la referida autorización como un acto normativo, al que le serían aplicables las restricciones establecidas por la jurisprudencia en materia de responsabilidad extracontractual. La Comisión opina que debe responderse afirmativamente a esta pregunta. Sin embargo, precisamente a tenor del sistema establecido por la Decisión general de aplicación nº 80/47, considero este punto de vista muy discutible. A mi juicio, a la vista del apartado 2, letra b, y del apartado 5 del artículo 3, resulta patente que autorizaciones como la que aquí se discute sólo pueden concederse a raíz de una o más solicitudes concretas de licencias de importación. Durante la vista, la Comisión sostuvo en sus respuestas a mis preguntas, que los preceptos citados deben interpretarse en sentido amplio y que no obstan a una solicitud de autorización en el sentido del artículo 3, cuando previamente no se haya presentado ninguna solicitud. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal sobre la necesidad de interpretar y aplicar con criterio restrictivo el artículo 115, considero inaceptable dicha interpretación amplia de la Decisión de aplicación. Además, la postura de la Comisión me parece incompatible con su reconocimiento de que la Decisión de autorización afectaba directa e individualmente a la recurrente en el sentido del artículo 173 del Tratado. Sin embargo, como he señalado, no considero estrictamente necesario que el Tribunal se pronuncie sobre este punto. Aun si se tratara aquí de un acto normativo, creo que estamos ante una infracción suficientemente calificada de una norma superior de Derecho para la protección de los particulares, tal como contempla la jurisprudencia desde la sentencia en el asunto Schöppenstedt (asunto 5/71, Rec. 1971, p. 985, punto 11), posteriormente aclarada en la cuarta sentencia de la leche en polvo (sentencia de 25 de mayo de 1978, asuntos acumulados 83 y 94/76 y 4, 15 y 40/77, Rec. 1978, p. 1225, punto 6). Por las razones expuestas, considero que la Comisión ha excedido manifiesta y gravemente las competencias que le otorga el artículo 115, con lo que ha infringido los artículos 9 y 30 del Tratado, preceptos fundamentales y que sirven para la protección de los particulares.

Y, en consecuencia, considero igualmente fundada la pretensión de la recurrente de que se declare a la Comunidad responsable, conforme al párrafo 2 del artículo 215 del Tratado CEE, de los daños y perjuicios que le haya causado la Decisión de autorización impugnada.

5.5. *Conclusiones en el asunto 59/84*

En conclusión propongo que en el asunto 59/84 el Tribunal de Justicia:

a) declare la nulidad de la Decisión de la Comisión, de 14 de diciembre de 1983, por la que se autorizaba al Reino de Bélgica, al Gran Ducado de Luxemburgo y al Reino de los Países Bajos a excluir del trato comunitario los pantalones cortos y pantalones largos tejidos para hombres y niños, y los pantalones largos tejidos para señoras, niñas y primera infancia, originarios de Macao;

b) declare a la Comunidad responsable, conforme al párrafo 2 del artículo 215 del Tratado CEE, de los daños y perjuicios causados por la citada Decisión a la recurrente, sin que sea necesario que el Tribunal se pronuncie en este proceso sobre el importe de dichos daños;

c) condene a la Comisión al pago de las costas de las partes del litigio;

d) condene a soportar sus propias costas a los Gobiernos del Reino de los Países Bajos y del Reino Unido que han intervenido en apoyo de las pretensiones de la Comisión, al no haber presentado ninguna petición de que sus costas queden a cargo de la parte vencida.