CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO SAGGIO

presentadas el 25 de febrero de 1999 *

1. Mediante recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de marzo de 1996, la República Portuguesa solicita que se declare nulo el Anexo V del Reglamento (CE) nº 3053/95 de la Comisión, de 20 de diciembre de 1995, por el que se modifican los Anexos I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX y XI del Reglamento (CEE) nº 3030/93 del Consejo, relativo al régimen común aplicable a las importaciones de algunos productos textiles originarios de países terceros (en lo sucesivo, «Reglamento nº 3053/95»).[1] La República Portuguesa impugna el acto por el que la Comisión excluyó los productos de artesanía popular y tradicional de la India de los contingentes de importación relativos a estos productos, contingentes constituidos conforme al citado Reglamento nº 3030/93 del Consejo.

Marco jurídico

2. El Reglamento (CEE) nº 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 (en lo sucesivo, «Reglamento nº 3030/93»),[2] establece un régimen de límites cuantitativos anuales que se aplican a los productos expresamente indicados en el Anexo I (artículo 1). También establece que este régimen no se aplica a los productos de artesanía popular y tradicional. En efecto, el artículo 3, apartado 1, dispone: «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 expedido por las autoridades competentes del país de origen de conformidad con las disposiciones de los Anexos VI y VI *bis* y que cumplan las demás condiciones definidas en dichos Anexos».

El Anexo VI, al que se refiere dicho artículo 3, contiene en el punto 1 la lista de los productos que han de considerarse de artesanía popular y tradicional. El Anexo VI *a* introduce una excepción respecto a la normativa relativa a la importación de productos textiles de artesanía popular y tradicional, y establece que «las exportaciones de prendas de vestir hechas a mano fabricadas en la artesanía familiar india a partir de los tejidos a que se refiere el apartado 1 del Anexo VI [...] se incluirán en los límites cuantitativos establecidos en el Anexo V». Por consiguiente, dispone que los productos artesanales originarios de la India no están incluidos entre los

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 323, p. 1.

2 — DO L 275, p. 1.

productos exentos del régimen de límites cuantitativos.

En cuanto a las competencias de la Comisión, el artículo 19 del Reglamento nº 3030/93 dispone: «Las modificaciones de los Anexos del [...] Reglamento que puedan ser necesarias para tener en cuenta la celebración, la modificación o el vencimiento de acuerdos, protocolos o arreglos con países terceros, o modificaciones de la normativa comunitaria en materia de estadísticas, regímenes aduaneros o regímenes comunes de importación, se adoptarán según el procedimiento del artículo 17». Esta última disposición prevé la creación de un «Comité» textil, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión, y establece una serie de normas de procedimiento según las cuales la Comisión, en caso de coincidir con el dictamen del Comité textil ante una propuesta de su presidente, «adoptará las medidas previstas» (artículo 17, apartado 4, párrafo segundo).

3. El 31 de diciembre de 1994, en el ámbito de las negociaciones de la Ronda Uruguay, la Comisión firmó un Memorándum de entendimiento con la República de la India «que tiene por objeto negociar un acuerdo sobre el comercio de los productos textiles». [3]

Dicho Memorándum establece que el Gobierno de la India «consolidará sus aranceles sobre los productos textiles y prendas de vestir mencionados [en el Anexo del Memorándum], ateniéndose a los derechos y al calendario en él indicados» (punto 2 del Memorándum) y que la Comunidad Europea suprimirá, a partir del 1 de enero de 1995, todas las restricciones a las exportaciones de productos procedentes de las industrias artesanales y familiares, mencionadas en el artículo 5 del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de la India (punto 5 del Memorándum). [4] Además, la Comisión se comprometió 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 las categorías objeto de restricciones hasta determinados importes específicamente previstos en el Memorándum de entendimiento. Por último, se estableció que el Gobierno de la India invocará dichas flexibilidades excepcionales en caso de compensación de remanentes, transferencias intercategorías y tras-

3 — El mismo día, la Comisión firmó un Memorándum de entendimiento con la República Islámica de Pakistán relativo al mismo mercado de los productos textiles.

4 — El artículo 5 del Acuerdo celebrado entre la Comunidad y la República de la India, mediante Decisión 88/495/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1986, sobre la aplicación con carácter provisional del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de la India sobre el comercio de los productos textiles (DO 1988 L 267, p. 1), dispone que, por lo que se refiere al apartado 3 del artículo 12 del Acuerdo de Ginebra, Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles, celebrado por la Comunidad mediante Decisión 74/214/CEE del Consejo, de 21 de marzo de 1974 (DO L 118, p. 1; EE 11/05, p. 99), los contingentes de importación «no se aplicarán a los tejidos de fabricación artesanal, a los artículos fabricados a mano con dichos tejidos ni a los productos artesanales típicos tradicionales».

paso de saldos, utilizando los contingentes (punto 6 del Memorándum). [5]

4. El 26 de febrero de 1996, el Consejo adoptó la Decisión 96/386/CEE 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. [6]

Hechos y procedimiento

5. Mediante el Reglamento nº 3053/95, impugnado en el caso de autos, la Comisión modificó el Anexo VI del Reglamento nº 3030/93 y derogó el Anexo VI *a* del mismo Reglamento (artículo 1, párrafos quinto y sexto) a fin de excluir los productos indios de artesanía popular y tradicional de los contingentes relativos a los productos textiles importados en la Comunidad. En el decimocuarto considerando de dicho Reglamento, la Comisión se refiere expresamente al Acuerdo con la República de la India subrayando que éste prevé «la supresión de las restricciones cuantitativas a la importación de determinados productos de artesanía popular y telar manual originarios de la República de la India». Por último, el artículo 2, párrafo segundo, establece la retroactividad del Reglamento que entra en vigor «a partir del 1 de enero de 1995».

6. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de marzo de 1996, la República Portuguesa impugnó el Reglamento nº 3053/95.

7. Durante la fase escrita y, concretamente, el 19 de julio de 1996, la Comisión modificó el acto impugnado mediante la adopción del Reglamento (CE) nº 1410/96, relativo a la retirada parcial del Reglamento (CE) nº 3053/95 por el que se modifican los Anexos I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX y XI del Reglamento (CEE) nº 3030/93 del Consejo relativo al régimen común aplicable a las importaciones de determinados productos textiles originarios de países terceros (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1410/96»). [7] El artículo 1, apartado 1, de este último texto dispone que «el Reglamento (CE) nº 3035/95, en cuanto modifica y/o deroga, en los párrafos quinto y sexto de su artículo 1, los Anexos VI y VI *bis* del Reglamento (CEE) nº 3030/93, queda derogado con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 1995». El artículo 1, apartado 2, establece que «la retirada parcial del Reglamento (CE) nº 3053/95 a que se refiere el apartado 1 no afectará a los derechos que su adopción haya podido generar en favor de sus destinatarios entre el 1 de enero de 1995 y la fecha de entrada en vigor del [...] Reglamento».

En el primer considerando del Reglamento derogatorio, la Comisión admite que, en el

5 — Se entiende por flexibilidad la posibilidad de conceder licencias para la importación de productos por cantidades superiores a los contingentes de importación fijados por el Reglamento nº 3030/93 para los productos textiles.

6 — DO L 153, p. 47.

7 — DO L 181, p. 15.

momento de la adopción del Reglamento nº 3035/95, «en virtud del artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 3030/93, la Comisión no disponía de los poderes para hacerlo, pues para entonces el Consejo aún no había decidido concluir o aplicar provisionalmente los acuerdos negociados por la Comisión con la India [...] por lo que se refiere al acceso al mercado» y que, por tanto, «el Reglamento (CE) nº 3053/95 presenta, desde un punto de vista formal, un defecto que justifica al menos la retirada o la anulación parcial».

Sobre la admisibilidad

8. La República Portuguesa sostiene que sigue teniendo interés para ejercitar la acción, pese a la derogación del acto impugnado. En realidad, la derogación no disminuye el interés en ejercitar la acción interpuesta por no ser equivalente a la anulación del acto. En particular, en el caso de autos, no ha desaparecido su interés en que se declare la nulidad del acto impugnado ni, por consiguiente, en que se sancione un determinado comportamiento de la Comisión. Además, la demandante subraya que la comprobación de dicha ilegalidad permitiría a los operadores lesionados y a la propia República Portuguesa invocar su derecho al resarcimiento de los daños eventualmente sufridos. Por último, destaca que, puesto que el acto derogatorio deja a salvo los efectos producidos por el Reglamento nº 3035/95 hasta la fecha de su derogación, o sea, desde el 1 de enero de 1995 hasta el 21 de julio de 1996, el Reglamento impugnado sigue produciendo sus efectos en el presente.

9. La Comisión aduce que, por el contrario, como consecuencia de la adopción del Reglamento nº 1406/96, ya no existe el objeto del litigio. En efecto, en contra de lo alegado por la República Portuguesa, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que la derogación equivale a una anulación y que, mediante la derogación del acto impugnado la demandante obtiene «el único resultado que puede proporcionarle su recurso» (auto del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 1993, Lezzi Pietro/Comisión, C-123/92, Rec. p. I-809). En cuanto a la eventual reparación de daños y perjuicios, la Comisión recuerda que en los considerandos del acto derogatorio había reconocido expresamente la irregularidad del acto impugnado. Por último, en lo que respecta a las observaciones relativas a los efectos del acto derogado, la Comisión subraya que, puesto que el Reglamento nº 3053/95 establece la supresión de las restricciones cuantitativas para los productos de artesanía popular y tradicional originarios de la India, sería inconcebible en esta etapa eliminar los efectos del Reglamento ya producidos. Estos efectos ya son, a su juicio, definitivos porque, en todos los supuestos, debido a la aplicación del Reglamento nº 3053/95, ya no se pueden hallar los productos puestos en libre práctica en el mercado comunitario. La Comisión admite que, en todo caso, ni siquiera podría identificar los efectos concretos del acto derogado, independientemente del Reglamento nº 1410/96, en el momento en que adoptó este último Reglamento. Al limitar los efectos de la derogación, la Institución sólo pretendió excluir cualquier posibilidad de engendrar elementos perturbadores para el mercado.

10. Es indiscutible que, como observa la Comisión, la derogación del acto impugnado elimina el objeto del litigio. En efecto, desde el punto de vista de los intereses de quien impugna la modificación, como

señaló el Tribunal de Justicia en el mencionado auto, en principio, la derogación equivale a la anulación del acto. Además, en contra de lo que sostiene la República Portuguesa, la derogación de un acto no perjudica de modo alguno el eventual derecho al resarcimiento de los operadores lesionados. A ello se añade que la Comisión reconoció expresamente en este caso la ilegalidad parcial del Reglamento nº 3053/95.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, subsisten elementos que inducen a excluir que el Reglamento nº 1410/96, relativo a la retirada parcial del Reglamento nº 3053/95, suprima el interés para interponer el recurso de anulación de este último Reglamento. La particularidad del presente recurso reside en el hecho de que, en el Reglamento derogatorio del acto impugnado, la Comisión dejó a salvo todos los efectos producidos por este último hasta el día de la derogación, es decir, desde el 1 de enero de 1995 hasta el 21 de julio de 1996. Por lo tanto, no cabe duda alguna de que la demandante tiene interés en que estos efectos también desaparezcan, tanto para obtener la extinción *ex tunc* de todos los efectos del acto, como para reconocer la existencia del derecho al resarcimiento de los daños causados por este Reglamento en el período considerado.

Habría que preguntarse si, en realidad, la sentencia que ha de dictarse sobre el recurso se referirá a la legalidad del Reglamento nº 1410/96, en la medida en que el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre los efectos del primer Reglamento dejando aparte dicho acto. Se podría preguntar esencialmente si es conforme a Derecho pronunciarse sobre un acto que, no habiendo sido impugnado, debe considerarse firme. Si bien esta observación, a mi juicio, tiene cierto fundamento, no afecta en nada a la apreciación sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, porque atañe a los efectos de una posible sentencia de anulación del Reglamento nº 3053/95, sentencia que no podría dejar de afectar también al acto derogatorio del Reglamento impugnado.

Sobre el fondo

11. La República Portuguesa aduce la ilegalidad del acto impugnado basándose en un doble punto de vista: la incompetencia de la Comisión y la ilegalidad del efecto retroactivo que establece el artículo 2, párrafo segundo, del Reglamento nº 3053/95.

12. En apoyo de su primer motivo, la República Portuguesa alega que el artículo 19 del Reglamento nº 3030/93 reconoce a la Comisión la facultad de modificar este Reglamento únicamente para tener en cuenta la celebración de «acuerdos, protocolos o arreglos». En cambio, la celebración de tales instrumentos internacionales sigue siendo competencia del Consejo en virtud de lo dispuesto en el artículo 228 del Tratado. Ahora bien, en el caso de autos el Consejo no celebró el Acuerdo con la India hasta febrero de 1996, por lo que la Comisión no estaba legitimada para modificar, en diciembre de 1995, el Reglamento nº 3030/93. La Comi-

sión ni siquiera podía aplicar el Memorándum de entendimiento con carácter provisional, porque esta competencia pertenece exclusivamente al Consejo, único órgano competente[3] para celebrar, incluso con carácter provisional, acuerdos internacionales conforme al sentido del artículo 228 del Tratado. En realidad, la cuestión relativa a la eficacia provisional del Acuerdo estaba incluida en el orden del día del Comité textil (previsto por el artículo 17 del Reglamento nº 3030/93) de 13 de diciembre de 1995, pero la Comisión adoptó el Reglamento impugnado el 20 de diciembre siguiente.

13. A este respecto, la parte demandada sostiene en su escrito de contestación que en la fecha en que se adoptó el acto impugnado podía adoptar las disposiciones derogatorias del Reglamento nº 3030/93 de que se trata. En efecto, el artículo 19 de este Reglamento, interpretado con un criterio extensivo, le atribuye la competencia de modificarlo toda vez que sea necesario a fin de cumplir los compromisos asumidos por la Comunidad en el ámbito internacional. Sin embargo, en el ya mencionado decimocuarto considerando del Reglamento nº 1410/96, por el que se deroga el acto impugnado, la Comisión admitió que, en diciembre de 1995, no tenía competencia para adoptar las medidas de aplicación del Memorándum de entendimiento de 1994. En opinión de la Institución demandada, aun cuando se estimase fundada la alegación de la demandante, no existe motivo para anular el Reglamento controvertido en la medida en que, por una parte, el vicio invocado es de naturaleza puramente formal y, en que por otra, la ilegalidad invocada por la República Portuguesa se había subsanado mediante la Decisión del Consejo de 26 de febrero de 1996 por la que quedó definitivamente celebrado el Acuerdo con la República de la India mencionado en el Memorándum de entendimiento de diciembre de 1994.

14. Además de que la Comisión ha admitido la procedencia de la alegación sobre su falta de competencia para adoptar el acto impugnado, hay que señalar que el artículo 19 del Reglamento nº 3030/93, relativo a la delegación de competencia de que se trata, establece que «las modificaciones de los Anexos del [...] Reglamento que puedan ser necesarias para tener en cuenta la celebración, la modificación o el vencimiento de acuerdos, protocolos o arreglos con países terceros, o modificaciones de la normativa comunitaria en materia de estadísticas, regímenes aduaneros o regímenes comunes de importación, se adoptarán según el procedimiento del artículo 17». El artículo 17 contiene una serie de normas de procedimiento según las cuales la Comisión, previo dictamen conforme del Comité textil sobre una propuesta del presidente de dicho Comité (que representa a la Comisión), «adoptará las medidas previstas» (artículo 17, apartado 4, párrafo segundo).

Pues bien, me parece evidente que las disposiciones del artículo 17 en relación con las del artículo 19 del Reglamento nº 3030/93 no atribuyen a la Comisión la

facultad de modificar el Reglamento antes de la celebración de acuerdos internacionales. Una interpretación diferente implicaría delegar en la Comisión la competencia de dar ejecución, y por tanto de integrar en el ordenamiento comunitario, acuerdos internacionales aún no celebrados, competencia que atribuiría a la Institución que normalmente negocia los acuerdos internacionales en materia de política comercial, la facultad de dotarlos de efectos antes de que el Consejo los hubiera celebrado. Por otra parte, tal delegación no está prevista en el texto del Reglamento y, en consecuencia, debe quedar excluida. [8]

Sobre la base de estas observaciones considero que ha de declararse la nulidad del Reglamento nº 3053/95 de la Comisión limitándola a las disposiciones relativas a la liberalización de los productos de artesanía popular y tradicional originarios de la India, por haber sido adoptado por una Institución que no era competente.

15. Una vez comprobada la procedencia del primer motivo, resulta superfluo el examen del segundo.

8 — En lo que se refiere a la interpretación del alcance de las competencias delegadas a la Comisión por el Consejo mediante el Reglamento nº 3030/93, me remito a mis conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 19 de noviembre de 1998, Portugal/Comisión (C-159/96, Rec. p. I-7379), especialmente los puntos 50 a 66 así como a los apartados 33 a 50 de la sentencia. En la sentencia, el Tribunal de Justicia estimó la pretensión de que se aplicara el párrafo segundo del artículo 174 del Tratado, basándose —al parecer— en una apreciación diferente de la situación de hecho.

Sobre la aplicación del artículo 174, párrafo segundo, del Tratado

16. Con carácter subsidiario, la Comisión pide que, en el supuesto de que se estime el recurso, se mantengan los efectos definitivos del acto impugnado. Según la Institución demandada, la limitación en el tiempo de los efectos de la sentencia evitaría poner en tela de juicio tanto el derecho a importar, que el Anexo V del Reglamento impugnado permitió atribuir a los operadores del sector, como las expectativas de dichos operadores basadas en los compromisos asumidos por las Comunidades a nivel internacional.

17. En mi opinión, procede desestimar dicha pretensión, ya que no parece que subsistan posibles derechos u otras situaciones subjetivas que pudieran quedar comprometidos por una anulación *ex tunc* del acto impugnado. En efecto, las mercancías ya importadas en la Comunidad sobre la base de la Decisión impugnada, que circulan en libre práctica en el territorio comunitario, ya no pueden ser detectadas. En lo que atañe a los derechos a importar aún no ejercidos, admitiendo que existan, tienen por base un acto ilegal cuya anulación no tiene consecuencias que puedan justificar la aplicación del artículo 174, párrafo segundo, del Tratado. En efecto, hay que considerar que una modificación del régimen de las importaciones constituye un riesgo inherente a la índole de las actividades propias del operador económico que, así como obtiene ventajas de

estas actividades, debe soportar también los riesgos normales (según la conocida máxima, *ubi commoda ibi incommoda*). El hecho de limitar las consecuencias de dicha anulación con arreglo al artículo 174, párrafo segundo, del Tratado equivaldría a impedir que el Juez hiciese desaparecer *ex tunc* las consecuencias de la ilegalidad de los actos impugnados en todos los casos en que estos actos pudieran incidir en la esfera jurídica de los operadores económicos.

Conclusión

18. En base a las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Anule el Anexo V del Reglamento (CE) nº 3053/95 de la Comisión, de 20 de diciembre de 1995, por el que se modifican los Anexos I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX y XI del Reglamento (CEE) nº 3030/93 del Consejo, relativo al régimen común aplicable a las importaciones de algunos productos textiles originarios de países terceros.

— Desestime la pretensión de la Comisión destinada a que se declaren definitivos los efectos producidos por la Decisión impugnada con arreglo al artículo 174, párrafo segundo, del Tratado CE.

— Condene en costas a la Comisión.