

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
18 de febrero de 1986 *

En el asunto 174/84,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por la High Court of Justice (Commercial Court of the Queen's Bench Division) destinada a obtener, en el litigio pendiente ante este órgano jurisdiccional entre

Bulk Oil (Zug) AG,

parte demandante,

y

Sun International Limited y Sun Oil Trading Company,

partes demandadas,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones del Derecho comunitario aplicables con el fin de apreciar la validez, en relación al mismo, de la política seguida por el Reino Unido, durante el año 1981, en materia de restricciones cuantitativas a la exportación de petróleo crudo a terceros países y, particularmente, a Israel,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; K. Bahlmann, Presidente de Sala; G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces,

Abogado General: Sr. Gordon Slynn

Secretario: Sr. H. A. Rühl, Administrador principal

* Lengua de procedimiento: inglés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sociedad Bulk Oil, parte demandante en el asunto principal, por los Sres. Jeremy Lever Q. C., David Vaughan Q. C., Michael Mark, Christopher Vajda, por designación de David Maislish, Solicitor de la Supreme Court,
- en nombre de la Sociedad Sun Oil, parte demandada en el asunto principal, por los Sres. Adrian Hamilton Q. C., Francis Jacobs Q. C., Nicholas Chambers, Peter Brunner, por designación de Ince & Co, Solicitors,
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. John Laws, por designación del Sr. R. N. Ricks, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente y por el Sr. S. Richards, Barrister,
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. J. Temple Lang, Consejero jurídico, en calidad de Agente,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de diciembre de 1985,

dicta la presente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1. Mediante resolución de 18 de mayo de 1984 recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de julio siguiente, la Commercial Court de la Queen's Bench Division de la High Court of Justice ha planteado, en virtud del artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de las disposiciones del Derecho comunitario aplicable con el fin de apreciar la validez, respecto al mismo, de la política seguida por el Reino Unido durante el año 1981 en materia de restricciones cuantitativas a la exportación de petróleo crudo a terceros países y, particularmente, a Israel.

- 2 Estas cuestiones se han suscitado en un litigio planteado entre la Sociedad Bulk Oil (Zug) AG, (en lo sucesivo, Bulk), sociedad de derecho suizo, contra las Sociedades Sun International Limited y Sun Oil Trading Company (en lo sucesivo, Sun), con domicilio social en las Bermudas y en los Estados Unidos, respectivamente.
- 3 Es un hecho comprobado que, desde enero de 1979, la política británica ha consistido en autorizar tan sólo las exportaciones de petróleo originario del Reino Unido a los Estados miembros de la Comunidad, a Estados miembros del Organismo Internacional de Energía (OIE) y a países con los que existiera una corriente de intercambios con anterioridad a 1979 (concretamente, Finlandia).
- 4 Esta política del Reino Unido no se ha visto nunca reflejada en una disposición legal o en cualquier otro acto jurídico, pero ha sido hecha pública en diversas ocasiones a través de declaraciones ministeriales. Pretendía prohibir tanto las exportaciones directas como las indirectas de petróleo crudo a terceros países distintos a los ya mencionados. Las sociedades petroleras que operaban en el Reino Unido fueron informadas de esta política, y se les invitó a atenerse a ella. Concretamente, las sociedades petrolíferas y particularmente la British Petroleum, incluyeron, a partir de 1979, en sus contratos tipo, una cláusula de «destino» que prohibía a todo comprador exportar el petróleo hacia otros Estados que no fueran los antes mencionados. El Reino Unido remitió, el 31 de enero de 1979, al Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros, un documento relativo a su nueva política petrolífera.
- 5 En un contrato celebrado el 13 de abril de 1981, Sun aceptó vender a Bulk cantidades importantes de petróleo crudo británico procedente del Mar del Norte. El contrato incluía una cláusula de destino redactada del siguiente modo: «Destino: destino libre, pero siempre de acuerdo a la política del Gobierno del país de exportación [...]». Al conocer Sun que el país al que Bulk pretendía enviar el petróleo era Israel, la Sociedad BP, proveedora del petróleo de que se trata, se negó a embarcar el mismo en el buque señalado por Bulk, aduciendo que la entrega del petróleo a Israel era contraria a la política del Reino Unido y Sun hizo lo mismo. Bulk se dirigió a Sun manteniendo que estaba autorizada, en virtud del contrato, a obligarla a que embarcara el petróleo con destino a Israel, y alegando que no le era posible a Sun, en ningún caso, invocar la política del Reino Unido.
- 6 El litigio fue entonces sometido a un arbitraje, referido particularmente a si la política británica se adecuaba a las disposiciones de la CEE y a lo estipulado en el

Acuerdo CEE-Israel de 11 de mayo de 1975. En un laudo de 8 de octubre de 1982, el árbitro declaró que el Acuerdo CEE-Israel no contemplaba las restricciones cuantitativas a la exportación, sino sólo a la importación; que la exportación de petróleo crudo no está dentro del ámbito generalmente reconocido al Tratado y a dicho Acuerdo; y que si la política británica de que se trata no era válida según el Derecho comunitario, la restricción de destino impuesta por Sun sería igualmente nula y no podría ser invocada por ésta contra Bulk. No obstante, en este caso concreto, el árbitro declaró que la ruptura del contrato era imputable a Bulk y, en un laudo final del 5 de mayo de 1983, fijó los daños y perjuicios debidos por Bulk a Sun en más de 12 millones de USD.

7 Bulk sometió este laudo a la High Court of Justice, que, por resolución de la Commercial Court de la Queen's Bench Division del 18 de mayo de 1984, decidió plantear al Tribunal las siguientes cuestiones prejudiciales.

1) a) ¿Hay que interpretar el Acuerdo de 11 de mayo de 1975 entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel («el Acuerdo») adoptado por Reglamento (CEE) nº 1274/75 del Consejo («el Reglamento») en el sentido de que:

i) prohíbe imponer nuevas restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente sobre las exportaciones del Reino Unido a Israel y, en caso afirmativo,

ii) prohíbe imponer las mismas restricciones y medidas sobre la exportación de petróleo crudo del Reino Unido a Israel;

iii) prohíbe, por otro lado, incluir en un contrato entre dos particulares una cláusula que obstaculice la exportación de petróleo crudo del Reino Unido a Israel entre los meses de abril y julio de 1981, ambos incluidos («el período de que se trata»)?

b) Las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 2603/69 del Consejo, ¿afectan a la respuesta?

2) En caso afirmativo, una medida que revista la forma de una política («la política») atribuida al Reino Unido, y que prohíbe la exportación de petróleo del Mar del Norte hacia países que no sean uno de los Estados miembros de la CEE, los países miembros del Organismo Internacional de Energía y los países

con los que existiera una corriente de intercambios en el momento de la adopción de esta política, y que prohíbe por consiguiente la exportación directa de petróleo del Mar del Norte a Israel, ¿estaría justificada con arreglo al artículo 11 del Acuerdo y de los Reglamentos en cuestión a la vista de las circunstancias del período de que se trata? ¿Constituiría tal medida un motivo de discriminación arbitrario o una restricción encubierta en el comercio entre las partes contratantes, según dicho artículo?

- 3) En su caso, y a la luz de las respuestas dadas a las preguntas 1 y 2:
 - a) Las disposiciones aplicables del Acuerdo y de los Reglamentos en cuestión, ¿tienen un efecto directo que les permita, por ello, ser invocadas por un particular?
 - b) ¿Puede o no puede invocarlas un particular contra otro particular?
 - c) ¿Puede un particular invocarlas contra otro particular cuando ambos han celebrado un contrato que exige, entre otras condiciones, adecuarse a la política de un Estado miembro, que infringe estas disposiciones?

- 4) En su caso, y a la luz de las respuestas dadas a las preguntas 1, 2 y 3, en consideración al Reglamento (CEE) nº 2603/69 del Consejo, la adopción de la política en cuestión, ¿era totalmente incompatible con el Tratado CEE o sólo en la medida en que estaba encaminada a prohibir la exportación de petróleo crudo del Reino Unido a Israel, ya que el Tratado prohibía al Reino Unido adoptar semejante política:
 - i) en cualquier caso, o
 - ii) sin haberla notificado a la Comisión y/o al Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas ni/o haber obtenido el dictamen y/o la aprobación de uno de ellos o de los dos?

- 5) Si la adopción de semejante política era incompatible con el Tratado:
 - a) Las disposiciones aplicables del Tratado, ¿tienen un efecto directo que les permita, por ello, ser invocadas por un particular?
 - b) ¿Puede o no un particular invocarlas contra otro particular?

- c) Puede un particular invocarlas contra otro particular cuando ambos han celebrado un contrato que exige, entre otras condiciones, adecuarse a la política de un Estado miembro, que infringe estas disposiciones?
- 6) El hecho de que ni el Consejo de Ministros ni la Comisión de las Comunidades Europeas hayan discutido la legalidad de esta política, ¿incide sobre las respuestas a las preguntas precedentes?

Sobre la respuesta a dar a la primera parte de la primera cuestión [1, letra a)]

- 8 Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional pregunta, en sustancia, si conviene interpretar el Acuerdo de 11 de mayo de 1975 celebrado entre la CEE y el Estado de Israel en el sentido de que prohíbe al Reino Unido adoptar una política encaminada a imponer nuevas restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente sobre las exportaciones a Israel.
- 9 Interesa ante todo señalar que se puede considerar como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la exportación a terceros países la adopción de una política que tenga precisamente ese propósito. Semejante «política» o práctica no escapa a las prohibiciones previstas por el Derecho comunitario por el solo hecho de no estar plasmada en decisiones que obliguen a las empresas. Efectivamente, incluso los actos de un Gobierno que estén desprovistos de fuerza coercitiva pueden ser capaces de influir sobre el comportamiento de las empresas en el territorio de ese Estado y hacer fracasar de este modo los fines de la Comunidad (véase en este sentido la sentencia de 24 de noviembre de 1982, asunto 249/81, Comisión contra Irlanda, Rec. 1982, p. 4005).
- 10 El Acuerdo celebrado entre la Comunidad y el Estado de Israel el 20 de mayo de 1975 (DO L 136, p. 1; EE 11/05, p. 172) tiene por objeto la supresión progresiva de los principales obstáculos para los intercambios entre las partes contratantes y la promoción de los intercambios comerciales recíprocos. Su artículo 3 establece el principio de que no se introducirá ningún nuevo derecho de aduana de importación, ni ninguna exacción de efecto equivalente, así como ninguna nueva restricción cuantitativa a la importación o medida de efecto equivalente en los intercambios entre la Comunidad e Israel. Su artículo 4 precisa, que no se introducirá ningún nuevo derecho de aduana de exportación ni ninguna exacción de efecto equivalente en los intercambios entre la Comunidad e Israel.
- 11 Su artículo 11 establece que «el Acuerdo no será obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, a la exportación o al tránsito justificadas por razo-

nes de moralidad pública, de orden público, de seguridad pública, de protección de la salud y de la vida de las personas y de los animales o de preservación de los vegetales, de protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional, o de protección de la propiedad industrial y comercial, ni para las regulaciones en materia de oro y plata. Sin embargo, dichas prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria, ni una restricción encubierta en el comercio entre las Partes Contratantes».

- 12 Con arreglo al artículo 12 del Acuerdo, serán incompatibles con el buen funcionamiento del Acuerdo, en la medida en que puedan afectar a los intercambios entre la Comunidad e Israel, los comportamientos contrarios a la competencia de las empresas o de los Estados. Finalmente, el artículo 25, apartado 1, del Acuerdo establece que «las Partes Contratantes se abstendrán de cualquier medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos del Acuerdo».
- 13 Bulk sostiene que la celebración del Acuerdo CEE-Israel constituye, tras la publicación del Reglamento nº 2603/69, de 20 de diciembre de 1969, relativo al establecimiento de un régimen común aplicable a las exportaciones (DO L 324, p. 25; EE 11/01, p. 60) la segunda intervención de la Comunidad respecto a Israel en el marco de la política comercial común prevista por el Tratado y que, por tanto, el ejercicio de una competencia de un Estado miembro en este terreno, sin autorización previa de la Comunidad, se encontraría excluido. Se desprende del examen de este Acuerdo, y especialmente del análisis de su preámbulo y de su artículo 1, que la Comunidad interviene exhaustivamente en el ámbito de las relaciones comerciales entre la CEE e Israel. Este ámbito cubre tanto las restricciones a la exportación como a la importación, e incluye el petróleo crudo. Además, la prohibición de exportar petróleo británico a Israel sería susceptible de poner en peligro la consecución de los objetivos del Acuerdo, contrariamente a las disposiciones del artículo 25, apartado 1, del mismo. Por último, los acuerdos y prácticas concertadas implicadas por la política británica, y en particular la inclusión de una cláusula de destino en todos los contratos, iría en contra de lo establecido en el artículo 12, apartado 1, del Acuerdo CEE-Israel.
- 14 Sun, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión, sostienen, por el contrario, que el Acuerdo CEE-Israel sólo afecta a las restricciones a la importación y no contiene ninguna disposición que prohíba las restricciones cuantitativas a la exportación o medidas de efecto equivalente. Es imposible deducir de su preámbulo o de cualquiera de sus disposiciones, incluidos sus artículos 1 y 11, que una cláusula de tal importancia haya podido ser convenida implícitamente entre las partes del

Acuerdo. Esta tesis se confirma además, por un lado, por el análisis *a contrario* de otros acuerdos de asociación que prevén expresamente tal cláusula de prohibición de restricciones cuantitativas a la exportación y, por otro lado, por la jurisprudencia del Tribunal y, sobre todo, por su sentencia de 11 de octubre de 1979 (asunto 225/78, Bouhelier y otros, Rec. 1979, p. 3151).

- 15 Conviene hacer notar que, tratándose de importaciones, el artículo 3 antes citado del Acuerdo prohíbe expresamente toda nueva restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente. Por el contrario, en lo que se refiere a las exportaciones, el artículo 4 se limita a prohibir la introducción de nuevos derechos de aduana o exacciones de efecto equivalente. Ni este artículo ni ninguna otra disposición del Acuerdo CEE-Israel prohíbe expresamente las restricciones cuantitativas a la exportación ni las medidas de efecto equivalente en los intercambios entre la CEE e Israel.
- 16 Además, como ya ha establecido el Tribunal, para interpretar las disposiciones análogas de un acuerdo similar, en la sentencia antes citada de 11 de octubre de 1979 (Bouhelier), no se puede deducir del artículo 11, cualquiera que sea su ambigüedad, que una cláusula que prohíba las restricciones cuantitativas a las exportaciones haya podido ser convenida implícitamente entre las partes contratantes. En estas condiciones, y como sostienen con razón Sun, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión, hay razones para estimar que el Acuerdo no impone ninguna obligación a la Comunidad ni a sus Estados miembros en lo que se refiere a la adopción o a la supresión de restricciones cuantitativas a la exportación o de medidas de efecto equivalente.
- 17 Desde el momento en que las restricciones cuantitativas a la exportación se sitúan fuera del campo de aplicación del Acuerdo celebrado entre la Comunidad y el Estado de Israel, conviene, por un lado, rechazar el argumento según el cual este Acuerdo ha hecho perder a los Estados miembros su competencia para adoptar tales restricciones y, por otro, hacer constar que es irrelevante si las medidas que imponen restricciones cuantitativas a la exportación son compatibles o no con los artículos 11, 12 y 25, apartado 1, antes citados, del Acuerdo CEE-Israel.
- 18 De ello se deriva que es igualmente inútil responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional bajo los puntos 1, letra a), ii), y 1, letra a), iii), para las que sólo se pide respuesta en el caso de que se hubiera interpretado que el Acuerdo CEE-Israel suponía la prohibición, para los Estados miembros, de introducir nuevas restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalentes en sus exportaciones a Israel.
- 19 Hay motivos, por tanto, para responder a la primera parte de la cuestión que el Acuerdo de 20 de mayo de 1975 entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel debe ser interpretado en el sentido de que no prohíbe la imposi-

ción de nuevas restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente sobre las exportaciones a Israel de un Estado miembro.

Sobre la respuesta a dar a la segunda parte de la primera cuestión [1, letra b)]

- 20 Con esta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta en esencia, si el Reglamento nº 2603/69 debe ser interpretado en el sentido de que permite la adopción de una política como aquella de la que se trata en materia de exportación de petróleo.
- 21 El Reglamento nº 2603/69 del Consejo, de 20 de diciembre de 1969, por el que se establece un régimen común aplicable a las exportaciones (DO L 324, p. 25; EE 11/01, p. 60), dispone en su artículo 1 que «las exportaciones de la Comunidad Económica Europea con destino a terceros países serán libres, es decir, no sometidas a restricciones cuantitativas, excepto aquellas que se apliquen conforme a las disposiciones del presente Reglamento». Su artículo 10 precisa que «en tanto el Consejo no haya establecido, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, un régimen respecto a los productos que figuran en el Anexo, no se aplicará a éstos el principio de la libertad de exportación en el ámbito comunitario enunciado en el artículo 1». Los productos enumerados en el Anexo incluyen, bajo los números 27.09 y 27.10, los aceites crudos y los aceites de petróleo.
- 22 Bulk alega que el artículo 113 del Tratado y el Reglamento nº 2603/69 se oponen a que un Estado miembro, en ausencia de una autorización especial, adopte y mantenga en vigor una política que prohíba la exportación de petróleo a terceros países determinados, entre ellos Israel.
- 23 Efectivamente, basándose en un análisis de la jurisprudencia del Tribunal en materia de política comercial común, Bulk alega que, en materia de política comercial, la Comunidad dispone de competencia exclusiva y que un Estado miembro sólo puede adoptar una medida con autorización expresa de la Comunidad; que la política comercial común incluye las medidas que restringen las exportaciones a terceros países, si se trata de restricciones cuantitativas o de medidas de efecto equivalente; que la política del Gobierno británico constituye sin duda una medida de política comercial que tiene como objeto regular las exportaciones de petróleo crudo a terceros países y que influye directamente en el comportamiento de las empresas, y que la Comunidad no ha autorizado expresamente esta política del Reino Unido.

- 24 Para Bulk, el artículo 10 del Reglamento nº 2603/69 antes citado no equivale a dicha autorización. En efecto, se desprende del análisis del preámbulo y del conjunto de las disposiciones del Reglamento nº 2603/69, que su artículo 10 sólo ha excluido, para ciertos productos, el principio de la liberalización de las exportaciones a terceros países enunciado en el artículo 1, con el fin de evitar que las antiguas restricciones nacionales a la exportación relativas a los productos enumerados en el Anexo, no quedaran invalidadas tras la expiración del período transitorio. En ningún caso podían haber tenido por objeto o por efecto el de dejar a los Estados miembros en total libertad para adoptar nuevas restricciones a la exportación ni siquiera respecto a uno de los productos incluidos en el Anexo del Reglamento. De este modo, las exportaciones de petróleo crudo permanecerían dentro del campo de aplicación del Reglamento nº 2603/69 y, por consiguiente, de la política comercial común, como puede además confirmarse con la adopción del Reglamento nº 1934/82 del Consejo, de 12 de julio de 1982, que modificó el Reglamento nº 2603/69 y por el que se establece un nuevo régimen para la exportación de petróleo crudo (DO L 211, p. 1; EE 11/16, p. 3).
- 25 Bulk deduce de ello que si, contrariamente a lo que afirma, el Consejo había querido dejar a los Estados miembros en total libertad para imponer nuevas restricciones a la exportación de todos los productos designados en el Anexo del Reglamento nº 2603/69, tal disposición sería nula, por ser incompatible con el Tratado y, en particular, con el artículo 113.
- 26 Sun, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión coinciden en reconocer la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de regulación de las exportaciones a terceros países, basándose en la jurisprudencia tradicional del Tribunal de Justicia en esta materia. Así, en el ámbito de la política comercial, el principio sigue siendo el de que los Estados miembros sólo pueden adoptar medidas nacionales si las instituciones de la Comunidad les conceden una autorización particular a tal efecto.
- 27 Consideran, sin embargo, que el Reglamento nº 2603/69 constituye una medida de aplicación del artículo 113 en materia de regulación de las exportaciones a terceros países. Aunque su artículo 1 establece, de modo general, el principio de la liberalización de estas exportaciones, su artículo 10 supone, sin ninguna ambigüedad, que este principio no se aplica a los productos que aparecen en el Anexo de dicho Reglamento ni, por consiguiente, al petróleo. Además, el Reglamento nº 2603/69 autoriza a los Estados miembros que habían impuesto restricciones cuantitativas a la exportación sobre uno de los productos que aparecen en el Anexo, a modificar estas restricciones y, en las mismas condiciones, a adoptar otras nuevas para estos productos, hasta que el Consejo adopte un régimen común en aplicación del artículo 10 del Reglamento.

- 28 Según las mismas observaciones, esta tesis vendría confirmada por el análisis del Reglamento nº 1934/82 antes citado, que, según recoge su propio Preámbulo, tiene por objeto «precisar con más claridad» el alcance de los artículos 1 a 10 del Reglamento nº 2603/69. Ahora bien, el artículo 1 del Reglamento nº 1934/82 excluye del principio de la liberalización de la exportación a nivel comunitario para todos los Estados miembros un solo producto, precisamente el petróleo crudo, «teniendo en cuenta especialmente las obligaciones internacionales contraídas por determinados Estados miembros». Por lo tanto, según este Reglamento, todos los Estados miembros, hayan limitado o no sus exportaciones de petróleo, son libres de hacerlo, y lo eran ya bajo el mandato del Reglamento nº 2603/69.
- 29 Conviene recordar que, con arreglo al artículo 113, apartado 1, del Tratado, la política comercial común está fundada sobre principios uniformes, en particular, en lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de defensa comercial.
- 30 Además, como ha apreciado el Tribunal de Justicia en su dictamen de 11 de noviembre de 1975 (1/75, p. 1355), «no se puede admitir, en un terreno sujeto a la política de exportación y, más generalmente, a la política comercial común, que exista una competencia de los Estados miembros paralela a la de la Comunidad en la esfera comunitaria ni en la internacional [...]. Admitir tal competencia equivaldría, en efecto, a reconocer que los Estados miembros pueden adoptar, en sus relaciones con terceros países, posturas divergentes de aquellas que la Comunidad quiere asumir, lo que falsearía las reglas de juego institucionales, quebrantaría las relaciones de confianza en el interior de la Comunidad e impediría a ésta el cumplimiento de una tarea en la defensa del interés común» (*traducción provisional*).
- 31 Por lo tanto, debe deducirse de todo ello, como ha considerado además el Tribunal de Justicia en su sentencia de 15 de diciembre de 1976 (asunto 41/76, Donckerwolke, Rec. 1976, p. 1921), que al haber sido transferida en su totalidad la competencia en materia de política comercial a la Comunidad con arreglo al artículo 113, apartado 1, las medidas de política comercial de carácter nacional sólo son admisibles, a partir del final del período de transición, en virtud de una autorización específica por parte de la Comunidad.
- 32 En el presente asunto, se desprende del Reglamento nº 2603/69, que su artículo 1 ha establecido por regla general que las exportaciones de la Comunidad hacia ter-

ceros países son libres, es decir, no sujetas a restricciones cuantitativas, a excepción de aquellas aplicadas de acuerdo con las disposiciones de dicho Reglamento. Precisamente, con el artículo 10 del mismo, se ha querido limitar el alcance de ese principio, transitoriamente y para ciertos productos, hasta que el Consejo instituya un régimen común a este respecto, al establecer que el principio de la libertad de exportación a nivel comunitario no se aplicará a los productos que figuran en el Anexo, entre los cuales aparece el petróleo.

- 33 Debe por lo tanto establecerse, como han afirmado Sun, el Reino Unido y la Comisión, que el artículo 10 del Reglamento nº 2603/69 y su Anexo constituyen una autorización específica dirigida a permitir a los Estados miembros que impongan restricciones cuantitativas a la exportación de petróleo a terceros países, sin que pueda procederse, a este respecto, a hacer una distinción entre las restricciones cuantitativas preexistentes y las subsecuentemente introducidas.
- 34 En relación al argumento de Bulk de que semejante interpretación del artículo 10 del Reglamento nº 2603/69 haría esta disposición nula como incompatible con el artículo 113 del Tratado, conviene desde luego señalar que el Tribunal de Justicia ha considerado, en un dictamen de 4 de octubre de 1979 (asunto 1/78, Rec. 1979, p. 2871) que «cuando la organización de los vínculos económicos de la Comunidad con los terceros países pueda tener repercusiones sobre ciertos sectores de la política económica, tales como el abastecimiento de la Comunidad de materias primas o la política de precios, como es precisamente el caso de la regulación del comercio internacional de productos básicos, esta consideración no constituye razón suficiente para excluir tales objetivos del campo de aplicación de las normas relativas a la política comercial común. Paralelamente, la circunstancia de que un producto pueda tener una importancia política debido a la constitución de acopio de existencias de seguridad, no es razón suficiente para excluir dicho producto del campo de la política comercial común» (*traducción provisional*).
- 35 Es conveniente señalar, sin embargo, que el Tribunal sólo se refiere, en este dictamen, a la prohibición de una exclusión general y de principio de ciertos productos del ámbito de la política comercial común y no a la posibilidad dejada al Consejo, en el marco del margen de apreciación del que dispone, de excluir a título transitorio, ciertos productos del régimen común de exportaciones.
- 36 En este asunto, teniendo en cuenta el margen de apreciación del que dispone en una materia económica tan compleja, el Consejo, sin desconocer por ello las dis-

posiciones del artículo 113, ha podido excluir a título provisional del régimen común de las exportaciones a terceros países un producto como el petróleo, considerando principalmente las obligaciones internacionales contraídas en esta materia por ciertos Estados miembros y habida cuenta de las características particulares de este producto, de vital importancia para la economía de un Estado y para el funcionamiento de sus instituciones y servicios públicos.

- 37 Por lo tanto, procede responder a la segunda parte de la primera cuestión que las disposiciones del Reglamento nº 2603/69 del Consejo, de 20 de diciembre de 1969, por el que se establece un régimen común aplicable a las exportaciones, deben ser interpretadas en el sentido de que no prohíben a un Estado miembro imponer nuevas restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente a sus exportaciones de petróleo a terceros países.

Sobre la respuesta a dar a la segunda y tercera cuestión prejudicial

- 38 Se desprende de lo que antecede que no procede responder a las cuestiones nº 2 y 3 del juez nacional.

Sobre la respuesta a dar a la cuarta y quinta cuestión prejudicial

- 39 Habida cuenta de las respuestas dadas a las cuestiones antes examinadas, debe entenderse que, con estas cuestiones, el juez nacional pide, en esencia, que el Tribunal le aclare las dos cuestiones de derecho siguientes:

- por un lado, ¿existen otras disposiciones del Tratado que prohíban al Reino Unido adoptar la política de que se trata? ;
- por otro lado, ¿debía una política semejante, previamente a su aplicación, ser objeto de una notificación de las instituciones comunitarias o recibir su previa aprobación? y, en caso afirmativo, ¿cuáles son las consecuencias que se debe extraer de ello?

Conviene responder sucesivamente a estas dos partes de la cuestión.

Sobre la interpretación de otras disposiciones del Tratado

- 40 Bulk sostiene, en primer lugar, que la política del Gobierno británico es contraria al artículo 34 del Tratado. Efectivamente, dicha política tiene por efecto el de prohibir, no sólo la exportación directa de petróleo crudo hacia puntos de destino no autorizados por él, sino también la exportación de ese petróleo hacia los demás Estados miembros, en el caso de que el mismo pudiera ser reexportado hacia un

punto de destino no autorizado por el Reino Unido. La cláusula de destino introducida en todos los contratos británicos constituiría así un obstáculo para el comercio intracomunitario.

- 41 Hay que recordar, tal como mantuvo el Tribunal de Justicia en su sentencia de 8 de noviembre de 1979 (asunto 15/79, Groenveld contra Produktschap voor Vee en Vlees, Rec. 1979, p. 3409), que el artículo 34 del Tratado «contempla las medidas nacionales que tengan por objeto o por efecto el de restringir específicamente las corrientes de exportación y de establecer de este modo un trato diferente entre el comercio interior de un Estado miembro y su comercio de exportación, de tal manera que asegure una ventaja particular a la producción nacional o al mercado interior del Estado interesado, en detrimento de la producción o del comercio de otros Estados miembros» (*traducción provisional*).
- 42 Éste no es el caso de una política como aquella de que aquí se trata. Una política semejante, que se refiere tan sólo a las exportaciones a terceros países determinados, no atañe específicamente a las exportaciones a los Estados miembros y no está encaminada a asegurar una ventaja particular a la producción nacional o al mercado interior del Estado miembro interesado.
- 43 Bulk alega, en segundo lugar, que la cláusula de destino que aparece en los contratos británicos y que es consecuencia de la política del Gobierno británico, es contraria al artículo 85 del Tratado. En efecto, según Bulk, los acuerdos y prácticas concertadas derivadas de la política británica, en particular la inserción de una cláusula de destino en todos los contratos, constituyen acuerdos entre empresas que tienen por objeto restringir o falsear el juego de la competencia en el interior del mercado común y por efecto el de afectar al comercio intracomunitario. De este modo, la política del Gobierno británico autoriza e incluso exige a las compañías petroleras que infrinjan el artículo 85 del Tratado, en violación de los artículos 3, letra f), 5 y 85 del Tratado.
- 44 Como ya se ha dicho, una medida de este tipo que se dirige específicamente a las exportaciones de petróleo a un tercer país, no está encaminada, por sí misma, a restringir o falsear el juego de la competencia en el interior del mercado común. Por lo tanto, no puede afectar al comercio intracomunitario e infringir los artículos 3, letra f), 5 y 85 del Tratado.

- 45 Por consiguiente, procede responder a la primera parte de la cuestión que los artículos 34 y 85 del Tratado deben ser interpretados en el sentido de que no se oponen a que un Estado miembro adopte una política dirigida a restringir o a prohibir las exportaciones de petróleo a un tercer país, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento nº 2603/69.

Sobre la obligación de información, de notificación o de aprobación previa

- 46 Bulk alega, en primer lugar, que el Título II del Reglamento nº 2603/69 antes citado, titulado «Procedimiento comunitario de información y consulta», y el Título III del mismo Reglamento, titulado «Medidas de salvaguardia», imponían al Reino Unido, antes de adoptar la política de que se trata, que informara de ello a las autoridades comunitarias y obtuviera un consentimiento previo, en aplicación particularmente de los artículos 4, 6, 7 y 8 del Reglamento nº 2603/69 y del artículo 113 del Tratado.
- 47 En segundo lugar, Bulk se refiere, en relación a la obligación de previa notificación que recae sobre los Estados miembros, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de pesca, y sobre todo a las sentencias de 4 de octubre de 1979 (asunto 141/78, República Francesa contra Reino Unido, Rec. 1979, p. 2923), de 10 de julio de 1980 (asunto 32/79, Comisión contra Reino Unido, Rec. 1980, p. 2403) y de 5 de mayo de 1981 (asunto 804/79, Comisión contra Reino Unido, Rec. 1981, p. 1045). Ha señalado, a este respecto, que la Comisión había sometido al Consejo, el 6 de julio de 1981, una proposición de modificación del Reglamento nº 2603/69, que excluía al petróleo crudo del Anexo del mismo, excepto en el caso de Francia. De ello se desprende, por analogía, que durante el período de elaboración, por el Consejo, de una política común en un sector reservado por el Tratado a la Comunidad, el Reino Unido no podía adoptar una medida unilateral sin previa consulta a la Comisión. Ésta, a tenor de los artículos 5 y 155 del Tratado, tenía sólo el poder de autorizar dicha medida o de formular objeciones o reservas a las cuales el Reino Unido habría tenido que adecuarse.
- 48 En tercer lugar, Bulk alega que el artículo 4 de la Decisión del Consejo de 9 de octubre de 1961 (DO de 4. 11. 1961, p. 1273; EE 11/01, p. 7) y la letra b) del punto II, sub B), del Anexo a la Decisión del Consejo de 25 de septiembre de 1962 (DO de 5. 10. 1962, p. 2353) imponen a los Estados miembros proceder a la información previa de las autoridades comunitarias y a su consulta antes de decretar ninguna medida que modifique el régimen de las exportaciones a terceros países.

- 49 Bulk considera que un órgano jurisdiccional nacional debe extraer directamente las consecuencias de la ilegalidad de las medidas adoptadas en desconocimiento del conjunto de las obligaciones antes citadas. Dado que las cláusulas controvertidas tenían únicamente por objeto el de aplicar la política británica, un particular podía invocar su nulidad contra otro particular ante el órgano jurisdiccional nacional.
- 50 Por el contrario, Sun y el Gobierno del Reino Unido han sostenido que, en ausencia de una disposición expresa que imponga una obligación de notificación, de consulta o de aprobación previa, no es posible inferir una obligación implícita semejante. El mismo Reglamento nº 2603/69 constituye la autorización de la Comunidad que permite a los Estados miembros adoptar, unilateralmente y sin ninguna consulta previa, las restricciones cuantitativas a las exportaciones a terceros países para los productos recogidos en su Anexo. Además, las Decisiones antes citadas del Consejo de 1961 y 1962 dejaron de ser aplicables tras la expiración del período transitorio, es decir, del 31 de diciembre de 1969. En cuanto a la analogía hecha con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la política en materia de pesca, es totalmente errónea, dado que en este sector, varios textos habían impuesto una obligación expresa de notificación o de aprobación previa de las instituciones comunitarias. Por último, y en cualquier caso, incluso si existiera una obligación de consulta o de notificación, la falta de su cumplimiento no produciría ningún efecto directo en un procedimiento civil entre particulares.
- 51 Por su parte, la Comisión alega que la competencia otorgada a los Estados miembros por el Reglamento nº 2603/69, a la espera de la adopción de una política comunitaria, sigue estando sujeta sobre todo a las Decisiones de 9 de octubre de 1961 y de 25 de septiembre de 1962 del Consejo, antes citadas, que exigen la realización de consultas sobre cualquier modificación de los regímenes nacionales aplicables a las exportaciones a terceros países. La Comisión considera que el documento enviado por el Gobierno del Reino Unido al Comité de Representantes Permanentes, el 31 de enero de 1979, no cumple totalmente las obligaciones que recaían sobre el Reino Unido en aplicación del artículo 4 de la Decisión de 9 de octubre de 1961 del Consejo, habida cuenta del destinatario de dicha información, del carácter incompleto del documento enviado y, por último, del hecho de que este documento sólo fue enviado un día después de que tal política fuera adoptada.
- 52 Sin embargo, la Comisión es de la opinión de que, admitiendo que el Reino Unido incumplió su obligación de notificar su política de acuerdo a la Decisión de 9 de octubre de 1961, dicha obligación de notificación no es una norma de Derecho comunitario que produzca efectos directos como ya estableció el Tribunal de Justi-

cia en su sentencia de 15 de julio de 1964 (asunto 6/64, Costa contra ENEL, Rec. 1964, p. 1141), dado que la Decisión antes citada de 1961 no impone al Estado miembro el obtener, ni siquiera el intentar obtener, la aprobación de las medidas que pretende adoptar. Efectivamente, incluso tras las consultas previstas por esta Decisión, el Estado miembro sigue siendo libre, a reserva de sus demás obligaciones con arreglo al Derecho comunitario, de adoptar cualquier política que considere apropiada. De este modo, dicha falta de notificación no afecta a la validez de la política del Reino Unido respecto al Derecho comunitario.

- 53 El Tribunal de Justicia considera primeramente que, aun suponiendo que las diferentes disposiciones invocadas hayan creado determinadas obligaciones de información o de notificación para los Estados miembros, por una parte, el órgano jurisdiccional nacional no le ha preguntado si, en este asunto, tal obligación había sido cumplida y, por otra, la resolución de remisión a título prejudicial no le proporciona los elementos de hecho que le permitan decidir sobre esta cuestión.
- 54 Por consiguiente, es conveniente hacer constar que el debate así planteado en el marco de una cuestión prejudicial se limita a dos cuestiones que han de ser examinadas sucesivamente: la existencia de una obligación de información, de notificación o de aprobación previa; las consecuencias jurídicas que hay que extraer, en relación al litigio ante el órgano jurisdiccional nacional, de un eventual incumplimiento de esta obligación.

Sobre el principio mismo de la obligación de información, de notificación o de aprobación previa

- 55 En primer lugar, se desprende del examen mismo del Reglamento nº 2603/69 antes citado, que ninguna de sus disposiciones impone a los Estados miembros una obligación de información previa o de notificación previa para las medidas relativas a los productos contemplados por el artículo 10, es decir, aquellos a los cuales no se aplica el principio de libertad de exportación. Efectivamente, por un lado, los procedimientos previstos en el Título III de dicho Reglamento, titulado «Medidas de salvaguardia», no son, por definición, aplicables a los productos contemplados por el artículo 10. Por otro lado, en relación al Título II del mismo Reglamento, sólo su artículo 2 impone a los Estados miembros que tomen la iniciativa de informar previamente a la Comisión, pero el procedimiento así previsto está vinculado a la institución de medidas de salvaguardia contempladas en el Título III y por tanto no afecta a los productos contemplados en el artículo 10.
- 56 En segundo lugar, hay que señalar que la referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la pesca marítima y a las medidas de conservación tomadas por los Estados miembros no es procedente. En efecto, en este asunto no se cumple ninguna de las condiciones exigidas para la aplicación de dicha jurisprudencia.

dencia: la obligación del Consejo de definir una política en un plazo determinado; la imposibilidad del Consejo para cumplir dicha obligación; la existencia de una comunicación de la Comisión, aprobada por el Consejo en virtud de la cual, en ausencia de un régimen común, las medidas nacionales sólo pueden ser tomadas en el caso de que sean estrictamente necesarias para alcanzar el objetivo perseguido, no discriminatorias, adecuadas al Tratado y después de haber logrado el acuerdo previo de la Comisión. Este argumento de Bulk no puede, por tanto, ser aceptado.

- 57 No obstante, la obligación de información previa a la Comisión y a los demás Estados miembros recaía, en el momento de producirse los hechos objeto de litigio, sobre cualquier Estado miembro que proyectase proceder a una modificación de un régimen de exportación a terceros países, en aplicación de las disposiciones combinadas de las Decisiones del Consejo antes citadas de 9 de octubre de 1961 y de 25 de septiembre de 1962, así como de la Decisión nº 69/494 del Consejo, de 16 de diciembre de 1969, relativas a la consecución progresiva de la uniformidad de los acuerdos relativos a las relaciones comerciales de los Estados miembros con terceros países y a la negociación de los acuerdos comunitarios (DO 1969, L 326, p. 39; EE 11/01, p. 69). En efecto, el artículo 4 de la Decisión del Consejo de 9 de octubre de 1961, antes citada, dispone que «el Estado miembro que prevea modificar su régimen de liberalización respecto de terceros países, informará previamente a la Comisión y a los demás Estados miembros. En tales casos, tendrán lugar consultas previas a solicitud de un Estado miembro o de la Comisión, excepto en los casos de urgencia en que las consultas tendrán lugar *a posteriori*».
- 58 Es cierto que esta Decisión, como indica su preámbulo, sólo se basa en el artículo 111 del Tratado, relativo a la elaboración de la política comercial común durante el período transitorio. No obstante, es conveniente señalar que el artículo 1 de la Decisión del Consejo de 25 de septiembre de 1962 establece que «se aprueba el programa de acción en materia de política comercial común que aparece en el Anexo y, en particular, los objetivos que allí se formulan y los procedimientos previstos para alcanzarlos» (*traducción no oficial*). Ahora bien, en la sección B) del Anexo, titulada «Uniformidad de los regímenes de exportación», se precisa que «después del período de transición, la política de exportación debe estar fundada igualmente sobre principios uniformes (artículo 113)» y que «el procedimiento de consulta establecido por la Decisión del Consejo de fecha 9 de octubre de 1961 se aplicará a toda medida que modifique el régimen de exportación a terceros países actualmente en vigor en uno de los Estados miembros» (*traducción no oficial*). Parece por tanto que la Decisión del Consejo de 25 de septiembre de 1962, aun cuando ella misma se fundaba en el artículo 111 del Tratado, ha extendido expresamente más allá del período transitorio la obligación de información previa que recae sobre los Estados miembros.

59 Por último, el artículo 15 de la Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1969, antes citada, establece que «las disposiciones de la Decisión del Consejo de 9 de octubre de 1961 relativas a un procedimiento de consulta sobre las negociaciones de los acuerdos referidos a las relaciones comerciales de los Estados miembros con terceros países, quedan modificados por las de la presente Decisión en todo lo que la contradigan» (*traducción no oficial*). Esta decisión, aplicable a partir del 1 de enero de 1970, no contiene ninguna disposición contraria al artículo 4 de la Decisión de 9 de octubre de 1961: se debe, por tanto, considerar que la misma ha mantenido en vigor, si ello era necesario, la obligación de los Estados miembros de informar previamente a la Comisión y a los demás Estados miembros de cualquier proyecto de modificación del régimen de exportación a terceros países.

60 Se deriva por tanto de las disposiciones combinadas de las tres Decisiones del Consejo antes citadas, que incluso después de la expiración del período transitorio, y de la adopción del Reglamento nº 2603/69, un Estado miembro sigue estando obligado a informar previamente a la Comisión y a los demás Estados miembros de cualquier modificación de su régimen de exportación a terceros países.

Sobre las consecuencias que convendría extraer de un eventual incumplimiento, por parte de un Estado miembro, del procedimiento de información previa

61 El Estado miembro que no efectúa esta información previa o que sólo lo hace tardíamente o de modo insuficiente, incumple las obligaciones que le corresponden en virtud de las disposiciones combinadas de las Decisiones del Consejo de 9 de octubre de 1961, 25 de septiembre de 1962 y 16 de septiembre de 1969.

62 No obstante, debe señalarse que dicha obligación, que recae sobre cada Estado miembro, en virtud de las disposiciones antes citadas, sólo afecta a las relaciones institucionales de un Estado miembro con la Comunidad y con los demás Estados miembros. De este modo, con ocasión de litigios que enfrenten, ante los órganos jurisdiccionales nacionales, a personas físicas o jurídicas, éstas no pueden invocar, contra una política o una medida adoptada por un Estado miembro, los derechos derivados de que éste haya incumplido su obligación de informar previamente a la Comisión y a los demás Estados miembros. Este incumplimiento no puede por tanto engendrar derechos para los particulares que los órganos jurisdiccionales deban salvaguardar.

63 Procede por tanto responder a la cuarta y quinta cuestión que:

- el artículo 4 de la Decisión del Consejo de 9 de octubre de 1961, en relación con la Decisión del Consejo de 25 de septiembre de 1962 y el artículo 15 de la Decisión del Consejo de 16 de septiembre de 1969, impone al Estado miembro que proyecte proceder a una modificación de un régimen de liberalización de las exportaciones a terceros países la obligación de informar previamente de ello a la Comisión y a los demás Estados miembros;
- el Estado miembro que no efectúa esta información previa o que sólo lo hace tardíamente o de manera insuficiente, incumple las obligaciones que le corresponden en virtud de las Decisiones del Consejo antes citadas, pero este incumplimiento no puede generar, a favor de los particulares, derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deban salvaguardar.

Sobre la respuesta a dar a la sexta cuestión prejudicial

64 A través de esta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta si el hecho de que ni el Consejo ni la Comisión discutieran la legalidad de la política adoptada por el Reino Unido afecta a la respuesta que debe darse a las cuestiones anteriores.

65 Hay que responder, como alegaron además las partes del asunto principal, el Reino Unido y la Comisión, que el hecho de que ninguna institución comunitaria haya discutido la legalidad de la política adoptada por un Estado miembro no puede tener, por sí solo, ninguna incidencia sobre la compatibilidad de una política, como de la que aquí se trata, con el Derecho comunitario y, por consiguiente, sobre la respuesta a dar a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional.

Costas

66 Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Commercial Court de la Queen's Bench Division de la High Court of Justice, mediante resolución de 18 de mayo de 1984, declara:

- 1) El Acuerdo de 20 de mayo de 1975 entre la Comunidad Económica Europea y el Estado de Israel debe ser interpretado en el sentido de que no prohíbe imponer nuevas restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente sobre las exportaciones de un Estado miembro a Israel.
- 2) Las disposiciones del Reglamento nº 2603/69 del Consejo, de 20 de diciembre de 1969, por el que se establece un régimen común aplicable a las exportaciones, deben ser interpretadas en el sentido de que no prohíben a un Estado miembro que imponga nuevas restricciones cuantitativas o medidas de efecto equivalente a sus exportaciones de petróleo a terceros países.
- 3) Los artículos 34 y 85 del Tratado deben ser interpretados en el sentido de que no se oponen a que un Estado adopte una política dirigida a restringir o prohibir las exportaciones de petróleo a un tercer país, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento nº 2603/69.
- 4) — El artículo 4 de la Decisión del Consejo de 9 de octubre de 1961, en relación con la Decisión del Consejo de 25 de septiembre de 1962 y del artículo 15 de la Decisión del Consejo, de 16 de septiembre de 1969, impone al Estado miembro que proyecta proceder a una modificación de su régimen de liberalización de las exportaciones a terceros países la obligación de informar previamente de ello a la Comisión y a los demás Estados miembros.

— El Estado miembro que no efectúa esta información previa o que sólo lo hace tardíamente o de modo insuficiente incumple las obligaciones que le corresponden en virtud de las Decisiones del Consejo antes citadas, pero este incumplimiento no puede engendrar derechos para los particulares que los órganos jurisdiccionales nacionales deban salvaguardar.
- 5) El hecho de que ninguna institución comunitaria haya discutido la legalidad de la política adoptada por un Estado miembro no puede tener, por sí solo, ninguna

incidencia sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de una política de restricción cuantitativa de las exportaciones de petróleo a terceros países y, por consiguiente, sobre la respuesta que hay que dar a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional.

Mackenzie Stuart

Bahlmann

Bosco

Koopmans

Due

Galmot

Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 18 de febrero de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart