

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 8 de febrero de 2000 *

En el asunto C-17/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Países Bajos), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Emesa Sugar (Free Zone) NV

y

Aruba,

una decisión prejudicial sobre la validez de la Decisión 97/803/CE del Consejo, de 24 de noviembre de 1997, por la que se efectúa una revisión intermedia de la Decisión 91/482/CEE relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO L 329, p. 50),

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; J.C. Moitinho de Almeida y D.A.O. Edward, Presidentes de Sala; P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm y M. Wathelet (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre de Emesa Sugar (Free Zone) NV, por el Sr. G. van der Wal, Abogado de Bruselas;

- en nombre del Gobierno de Aruba, por los Sres. P.V.F. Bos y M.M. Slotboom, Abogados de Rotterdam;

- en nombre del Gobierno español, por la Sra. M. López-Monís Gallego, Abogado del Estado, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. K. Rispal-Bellanger, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. C. Chavance, secrétaire des affaires étrangères de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

- en nombre del Gobierno italiano, por el Profesor U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S. Ridley, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por el Sr. K. Parker, QC;

- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. J. Huber y G. Houttuin, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. T. van Rijn, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Emesa Sugar (Free Zone) NV, del Gobierno de Aruba, de los Gobiernos español, francés, e italiano; así como del Consejo y de la Comisión, expuestas en la vista de 16 de marzo de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de junio de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 19 de diciembre de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de enero de 1998, el Presidente del Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), doce cuestiones prejudiciales sobre la validez de la Decisión 97/803/CE del Consejo, de 24 de noviembre de 1997, por la que se efectúa una revisión intermedia de la Decisión 91/482/CEE relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO L 329, p. 50).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre Emesa Sugar (Free Zone) NV (en lo sucesivo, «Emesa») y las autoridades de Aruba sobre las condiciones de importación en la Comunidad de cantidades de azúcar que Emesa transforma y envasa en esta isla.

Marco jurídico

- 3 En virtud del artículo 3, letra r), del Tratado CE [actualmente artículo 3 CE, apartado 1, letra s), tras su modificación], la acción de la Comunidad implicará la asociación de los países y territorios de Ultramar (en lo sucesivo, «PTU») «a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social».

- 4 Aruba forma parte de los PTU.
- 5 La asociación de éstos a la Comunidad está regulada en la Cuarta Parte del Tratado CE.
- 6 A tenor del artículo 131, párrafos segundo y tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 182 CE, párrafos segundo y tercero, tras su modificación):

«El fin de la asociación será la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto.

De conformidad con los principios enunciados en el preámbulo del presente Tratado, la asociación deberá, en primer lugar, contribuir a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran.»

- 7 A tal fin, el artículo 132 del Tratado CE (actualmente artículo 183 CE, tras su modificación) enuncia una serie de objetivos, entre los que se encuentra la aplicación, por los Estados miembros, «a sus intercambios comerciales con los países y territorios, [del] régimen que se otorguen entre sí en virtud del presente Tratado».
- 8 El artículo 133, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 184 CE, apartado 1, tras su modificación) dispone que las importaciones de mercancías originarias de los PTU se beneficiarán, a su entrada en los Estados miembros, de

la supresión total de los derechos de aduana llevada a cabo progresivamente entre los Estados miembros de acuerdo con las disposiciones de dicho Tratado.

- 9 Según el artículo 136 del Tratado CE (actualmente artículo 187 CE, tras su modificación):

«Un Convenio de aplicación anejo al presente Tratado determina las modalidades y el procedimiento para la asociación de los países y territorios a la Comunidad durante un primer período de cinco años a partir de la entrada en vigor de este Tratado.

Antes de la expiración del Convenio previsto en el párrafo anterior, el Consejo, a la luz de los resultados alcanzados y basándose en los principios contenidos en el presente Tratado, adoptará, por unanimidad, las disposiciones que deban aplicarse durante un nuevo período.»

- 10 Basándose en el artículo 136, párrafo segundo, del Tratado, el Consejo adoptó, el 25 de febrero de 1964, la Decisión 64/349/CEE, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO 1964, 93, p. 1472). Esta Decisión tenía por objeto sustituir, a partir del 1 de junio de 1964, fecha de entrada en vigor del acuerdo interno relativo a la financiación y a la gestión de las ayudas de la Comunidad, firmado en Yaoundé el 20 de julio de 1963, el Convenio de aplicación sobre la asociación de los PTU a la Comunidad, anejo al Tratado y celebrado por un período de cinco años.
- 11 A continuación, el Consejo adoptó varias decisiones relativas a la asociación de los PTU a la Comunidad Europea. El 25 de julio de 1991 el Consejo adoptó la Decisión 91/482/CEE (DO L 263, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión PTU») que, según su artículo 240, apartado 1, es aplicable por un período de diez años a

partir del 1 de marzo de 1990. No obstante, el mismo artículo establece, en el apartado 3, letras a) y b), que, antes de la expiración del primer período de cinco años, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, adoptará, además de las ayudas financieras, en su caso, las posibles modificaciones, para el segundo período de cinco años, que haya que efectuar a la asociación de los PTU a la Comunidad. Sobre esta base el Consejo adoptó la Decisión 97/803.

- 12 En su versión inicial, el artículo 101, apartado 1, de la Decisión PTU disponía lo siguiente:

«Los productos que sean originarios de los PTU serán admitidos a su importación en la Comunidad con exención de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente.»

- 13 El artículo 102 de esta misma Decisión disponía lo siguiente:

«La Comunidad no aplicará a la importación de los productos originarios de los PTU restricciones cuantitativas ni medidas de efecto equivalente.»

- 14 El artículo 108, apartado 1, primer guión, de la Decisión PTU se remite a su Anexo II (en lo sucesivo, «Anexo II») para la definición del concepto de productos originarios y de métodos de cooperación administrativa relacionados con los mismos. En virtud del artículo 1 de este Anexo, se considera que un

producto es originario de los PTU, de la Comunidad o de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (en lo sucesivo, «Estados ACP»), si dicho producto ha sido obtenido totalmente o transformado suficientemente en dichos países.

- 15 El artículo 3, apartado 3, del Anexo II contiene una lista de elaboraciones o de transformaciones que se consideran insuficientes para conferir el carácter de originario a un producto procedente de los PTU. El artículo 6, apartado 2, de dicho Anexo dispone lo siguiente:

«Cuando un producto totalmente obtenido en la Comunidad o en los Estados ACP sea objeto de elaboración o transformación en los PTU se considerará que ha sido totalmente obtenido en los PTU» (conocida como regla «de acumulación de origen ACP/PTU»).

- 16 Además, a tenor del artículo 12 del Anexo II, el origen de los productos se demostrará mediante la presentación de un certificado de circulación de mercancías EUR. 1 (apartado 1), expedido por las autoridades aduaneras del PTU exportador (apartado 6), que comprobarán si las mercancías pueden ser consideradas productos originarios efectuando cualquier comprobación que crean oportuna (apartado 7).
- 17 En su propuesta de Decisión por la que se efectúa una revisión intermedia de la Decisión 91/482, dirigida el 16 de febrero de 1996 al Consejo [COM(95) 739 final, DO C 139, p. 1], la Comisión afirmaba, en los considerandos sexto y séptimo, que el libre acceso para todos los productos originarios de los PTU y el mantenimiento de la acumulación de origen ACP/PTU habían planteado el riesgo

de conflicto entre los objetivos de dos políticas comunitarias, a saber: el desarrollo de los PTU y la Política Agrícola Común.

- 18 En el séptimo considerando de la Decisión 97/803, en la que se materializó esta propuesta, el Consejo señala que «conviene evitar nuevas perturbaciones adoptando medidas que contribuyan a definir un marco favorable a la regularidad de los intercambios y compatible al mismo tiempo con la Política Agraria Común».
- 19 A tal fin, la Decisión 97/803 insertó en la Decisión PTU, entre otros, el artículo 108 *ter*, que admite la acumulación de origen ACP/PTU para el azúcar hasta una cantidad anual determinada. El artículo 108 *ter*, apartados 1 y 2, dispone lo siguiente:

«1. [...] la acumulación del origen ACP/PTU contemplada en el artículo 6 del Anexo II se admitirá para una cantidad anual de 3.000 toneladas de azúcar.

2. Para la aplicación de las normas de acumulación ACP/PTU contemplada en el apartado 1, se considerará que son suficientes para conferir el carácter de productos originarios de los PTU la elaboración de azúcar en terrones o la coloración» [sin mencionar tampoco la molienda de azúcar (el «milling»)].

El procedimiento principal

- 20 Desde abril de 1997, Emesa gestiona una fábrica de azúcar en Aruba y exporta azúcar a la Comunidad.

- 21 Dado que Aruba no era productora de azúcar, éste se compra a las refinerías de azúcar de caña establecidas en Trinidad y Tobago, que es uno de los Estados ACP. El azúcar comprado se transporta a Aruba, país en el que es objeto de operaciones de elaboración y transformación, tras las cuales se considera que el producto está acabado. Estas operaciones consisten en refinar el azúcar, molerlo (operación denominada «milling», que consiste en darle al azúcar el calibre deseado en función de las especificaciones proporcionadas por el cliente) y envasarlo. Según la demandante en el procedimiento principal, la capacidad anual de su fábrica asciende, por lo menos, a, 34.000 toneladas de azúcar.
- 22 Después de la adopción de la Decisión 97/803, Emesa presentó una demanda de medidas cautelares ante el Presidente del Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage con objeto de que se prohibiera:
- al Estado neerlandés aplicar derechos de importación al azúcar originario de los PTU que Emesa proyectaba importar;
 - a la Hoofdproductschap voor akkerbouwproducten (corporación central de productos agrícolas; en lo sucesivo, «HPA») denegarle las licencias de importación;
 - a las autoridades de Aruba, denegarle certificados EUR. 1 para el azúcar que produce en Aruba, dado que estos certificados no se habían denegado en las fechas en que estaba vigente la Decisión PTU antes de ser modificada.
- 23 En apoyo de estas pretensiones, la demandante en el procedimiento principal alega fundamentalmente que la revisión de la Decisión PTU, que, en su opinión,

debe ser calificada de restricción cuantitativa en la medida que excluye de hecho las importaciones de azúcar procedentes de los PTU, es contraria al Derecho comunitario dado que restablece las restricciones estructurales, no aplicables con arreglo a la Decisión PTU, sin que intereses comunitarios importantes puedan justificar tales correcciones tras un período de aplicación tan breve, e incluso a pesar de que los efectos de la Decisión PTU eran perfectamente previsibles.

- 24 En su resolución de remisión, el Presidente del Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage declaró la inadmisibilidad de las pretensiones dirigidas contra el Estado neerlandés y la HPA debido a que, para oponerse a la ejecución de la Decisión PTU, modificada, Emesa disponía de un recurso administrativo ante el College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Por el contrario, estimó la demanda dirigida contra Aruba. En su apreciación provisional, el órgano jurisdiccional remitente expresa sus dudas respecto a la legalidad de la Decisión 97/803, especialmente respecto a los objetivos del régimen de asociación con los PTU, tal como se desprenden de los artículos 131, 132 y 133 del Tratado, cuya finalidad es promover el desarrollo económico y social de los PTU y establecer estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto; el órgano jurisdiccional remitente también duda de la conformidad de la Decisión 97/803 con el principio de proporcionalidad.
- 25 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente señala que Emesa corre el riesgo de sufrir un perjuicio grave e irreparable dado que, si se mantienen las disposiciones controvertidas, deberá cerrar su fábrica, cuya actividad acaba de comenzar. En su opinión, en caso de dudas serias sobre la legalidad de la modificación de la Decisión PTU, el interés comunitario no se opone a un auto de medidas cautelares que permita a Emesa continuar sus importaciones en la Comunidad, sobre todo teniendo en cuenta que éstas son todavía muy limitadas.

26 En estas circunstancias, el Presidente del Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Es proporcionada la modificación intermedia de la Decisión que entró en vigor el 1 de diciembre de 1997, mediante la Decisión 97/803/CE del Consejo, de 24 de noviembre de 1997 (DO L 329, p. 50, de 29 de noviembre de 1997), y, más en concreto, el artículo 108 *ter*, apartado 1, introducido por ella, así como la supresión de la molienda como operación de transformación relevante a efectos de origen?

- 2) ¿Es admisible que la citada Decisión del Consejo —en especial el artículo 108 *ter*, apartado 1, que introduce, así como la supresión de la molienda como operación de transformación relevante a efectos de origen— exceda (considerablemente) en sus consecuencias restrictivas de lo que sería posible con las medidas de salvaguardia previstas en el artículo 109 de la Decisión?

- 3) ¿Es compatible con el Tratado CE y, en particular, con su Cuarta Parte, que una decisión del Consejo en el sentido del artículo 136, párrafo segundo, del Tratado, en este caso la mencionada Decisión 97/803/CE, contenga restricciones cuantitativas a la importación o medidas de efecto equivalente?

- 4) ¿Influye en la respuesta que haya de darse a la tercera cuestión el hecho de que:
 - a) dichas restricciones o medidas adopten la forma de contingentes arancelarios o de restricciones contenidas en disposiciones sobre origen, o de una acumulación de ambas clases de medidas,

- b) las disposiciones de que se trate contengan o no medidas de salvaguardia?
- 5) ¿Se desprende del Tratado CE y, en particular, de su Cuarta Parte, que los resultados alcanzados en el marco del artículo 136, párrafo segundo, en el sentido de medidas favorables para los PTU, no podrán ser modificados o cancelados con posterioridad en detrimento de los PTU?
- 6) En caso de que no fuera ya posible, ¿son nulas las correspondientes decisiones del Consejo o pueden los particulares invocar esta circunstancia en un procedimiento ante un juez nacional?
- 7) La Decisión 91/482/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO L 263, p. 1, con rectificación en DO 1993, L 15, p. 33), ¿en qué medida ha de considerarse aplicable sin modificación alguna durante el período de diez años señalado en el artículo 240, apartado 1, de dicha Decisión, teniendo en cuenta que el Consejo no introdujo modificación alguna en su texto antes de la expiración del primer período de cinco años al que hace referencia el artículo 240, apartado 3, párrafo primero, de dicha Decisión?
- 8) ¿Es incompatible la Decisión modificadora del Consejo (97/803/CE) con el artículo 133, apartado 1, del Tratado CE?
- 9) ¿Es válida conforme a derecho la citada Decisión modificadora del Consejo, habida cuenta de las expectativas creadas como consecuencia del folleto informativo DE 76 distribuido por la Comisión en octubre de 1993, dado

que en su página 16 se afirma, con motivo de la Decisión PTU, que el período de vigencia de esta Decisión es de diez años (anteriormente cinco años)?

- 10) ¿Es el citado artículo 108 *ter*, introducido con efectos a 1 de diciembre de 1997, tan inviable que debe ser considerado nulo?

- 11) En las circunstancias descritas en la sentencia Zuckerfabrik Süderdithmarschen y otros (asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89) y en sentencias posteriores, ¿está facultado el juez nacional (de medidas cautelares) para acordar de antemano medidas cautelares cuando existe una amenaza de infracción del derecho comunitario por parte de un organismo no comunitario al que el derecho comunitario le ha encomendado la ejecución, con objeto de evitar tal infracción?

- 12) Si se responde afirmativamente a la undécima cuestión y la apreciación de las circunstancias a las que se refiere dicha cuestión no es competencia del órgano jurisdiccional nacional, sino del Tribunal de Justicia, ¿las circunstancias referidas en los puntos 3.9 a 3.11 de esta resolución son de tal naturaleza que justifican medidas como las contempladas en la undécima cuestión?»

Sobre las diez primeras cuestiones

- 27) Mediante sus diez primeras cuestiones el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide la validez de la Decisión PTU, tal como fue modificada por la Decisión 97/803 (en lo sucesivo, «Decisión PTU modificada»), en particular, de su artículo 108 *ter*, en la medida en que admite la acumulación de origen ACP/PTU para una cantidad anual de 3.000 toneladas únicamente respecto al azúcar y

omite, en su apartado 2, mencionar el «milling» entre los métodos de elaboración y transformación considerados suficientes para atribuir tal origen.

- 28 Para responder a estas cuestiones procede recordar en primer lugar que la asociación de los PTU debe alcanzarse mediante un proceso dinámico y progresivo que puede requerir la adopción de varias disposiciones para conseguir el conjunto de objetivos enunciados en el artículo 132 del Tratado, tomando en consideración los resultados alcanzados gracias a las decisiones anteriores del Consejo (véanse las sentencias de 22 de abril de 1997, *Road Air*, C-310/95, Rec. p. I-2229, apartado 40, y de 11 de febrero de 1999, *Antillean Rice Mills y otros/Comisión*, C-390/95 P, Rec. p. I-769, apartado 36).
- 29 Aunque los PTU sean países y territorios asociados especialmente vinculados a la Comunidad, no forman parte de esta última y, respecto a ella, se encuentran en la misma situación que los países terceros (véanse los dictámenes 1/78, de 4 de octubre de 1979, Rec. p. 2871, apartado 62, y 1/94, de 15 de noviembre de 1994, Rec. p. I-5267, apartado 17). En particular, no existe, en la actualidad, una libre circulación de mercancías sin restricciones entre los PTU y la Comunidad en virtud del artículo 132 del Tratado (sentencia *Antillean Rice Mills y otros/Comisión*, antes citada, apartado 36).
- 30 Por otra parte, es preciso subrayar que el artículo 136, párrafo segundo, del Tratado otorga al Consejo competencia para adoptar decisiones en el contexto de la asociación «a la luz de los resultados alcanzados y basándose en los principios contenidos» en el Tratado. De ello se deduce que, al adoptar Decisiones PTU, si bien el Consejo debe tener en cuenta los principios que figuran en la Cuarta Parte del Tratado y, en particular, los resultados alcanzados, también debe tomar en consideración los restantes principios del Derecho comunitario, incluidos los relativos a la Política Agrícola Común (sentencia *Antillean Rice Mills y otros/Comisión*, antes citada, apartados 36 y 37).

Sobre la posibilidad de revisar la Decisión PTU una vez expirados los cinco primeros años de aplicación (cuestiones séptima y novena)

- 31 Mediante su séptima cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita fundamentalmente que se dilucide si, tras la expiración del primer período de cinco años a que se refiere el artículo 240, apartado 1, de la Decisión PTU, el Consejo aún podía, conforme a esa disposición, revisar dicha Decisión. Mediante su novena cuestión, el órgano jurisdiccional nacional se interroga sobre la validez de la Decisión 97/803 desde el punto de vista de la confianza legítima que generó en los operadores económicos la difusión por la Comisión, en octubre de 1993, del folleto informativo DE 76, titulado «The European Community and the Overseas Countries and Territories» («La Comunidad Europea y los países y territorios de Ultramar»), en el que se afirmaba que el período de vigencia de la Decisión PTU era de diez años.
- 32 Según Emesa y Aruba, el plazo de revisión previsto en el artículo 240, apartado 3, de la Decisión PTU es un plazo perentorio, de forma que el Consejo carecía de competencia *ratione temporis* para modificar dicha Decisión dos años y medio después de que expirara el citado plazo.
- 33 No puede acogerse esta alegación. Aunque el artículo 240, apartado 3, de la Decisión PTU establece que, antes de la expiración del primer período de cinco años, el Consejo adoptará, en su caso, las posibles modificaciones que haya que efectuar a la asociación de los PTU a la Comunidad, no puede, como ha señalado el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones, privar al Consejo de la competencia, que deduce directamente del Tratado, de modificar los actos que ha adoptado basándose en el artículo 136 de éste con el fin de alcanzar el conjunto de los objetivos enunciados en el artículo 132 de dicho Tratado.
- 34 Además, como ha declarado repetidamente el Tribunal de Justicia, si bien el principio del respeto de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente, que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las Instituciones

comunitarias, y esto ocurre especialmente en un ámbito como el de las organizaciones comunes de mercados, cuyo objeto lleva consigo una adaptación constante en función de las variaciones de la situación económica (véase, en particular, la sentencia de 17 de septiembre de 1998, Pontillo, C-372/96, Rec. p. I-5091, apartados 22 y 23).

- 35 Así cabe afirmarlo con mayor motivo cuando las alegadas expectativas de los operadores económicos han sido suscitadas por un folleto de divulgación, desprovisto de todo valor jurídico, como el folleto informativo DE 76 de la Comisión. A fin de cuentas, cuando, en octubre de 1993, apareció dicho folleto, la Comisión podía perfectamente afirmar que la Decisión PTU se había adoptado por un período de diez años, sin tener que dar cuenta, en tal documento, de las eventuales modificaciones posteriores.
- 36 Por último, de los autos se deduce que, en el momento de iniciar sus inversiones en Aruba, Emesa tenía datos suficientes para prever, como operador medio diligente, que el régimen liberal de acumulación de origen podía ser modificado en un sentido restrictivo. A este respecto, procede señalar en particular que la propuesta de revisión intermedia de la Decisión PTU de la Comisión se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 10 de mayo de 1996 (p. 1), es decir, casi un año antes de que Emesa comenzara a producir en Aruba.

Sobre la irreversibilidad de los resultados obtenidos en el marco del artículo 136 del Tratado (cuestiones quinta y sexta)

- 37 Mediante su quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en particular desde el punto de vista del artículo 136, párrafo segundo, del Tratado, si existe un «principio de bloqueo», conforme al cual las ventajas concedidas a los PTU en el marco de la realización por etapas de la asociación ya no pueden quedar en entredicho, y, mediante su sexta cuestión, pregunta cuáles son, para los particulares, las consecuencias de la violación de tal principio.

- 38 A este respecto procede señalar que, aunque el proceso dinámico y progresivo en el que se inscribe la asociación de los PTU a la Comunidad requiere que el Consejo tenga en cuenta los objetivos alcanzados gracias a sus decisiones anteriores, no es menos cierto que, como se deduce del apartado 30 de esta sentencia, al adoptar Decisiones PTU en virtud de dicho artículo, el Consejo debe tener en cuenta no sólo los principios que figuran en la Cuarta Parte del Tratado, sino también los restantes principios del Derecho comunitario, incluidos los relativos a la Política Agrícola Común.
- 39 Al ponderar los diferentes objetivos fijados por el Tratado, a la luz de los resultados alcanzados y basándose en sus decisiones anteriores, el Consejo, que dispone a tal fin de una amplia facultad de apreciación, correspondiente a las responsabilidades políticas que le confieren los artículos 40 del Tratado CE (actualmente artículo 34 CE, tras su modificación), 41 y 42 del Tratado CE (actualmente artículos 35 CE y 36 CE), 43 del Tratado CE (actualmente artículo 37 CE, tras su modificación) y 136 del Tratado, puede, en caso de necesidad, verse obligado a disminuir algunas ventajas concedidas anteriormente a los PTU.
- 40 En el presente asunto, consta que la reducción a 3.000 toneladas anuales de la cantidad de azúcar que puede acogerse al régimen de acumulación de origen ACP/PTU constituye una restricción en relación con la Decisión PTU. No obstante, puesto que ha resultado probado que la aplicación de la regla de acumulación de origen en el sector del azúcar podía provocar graves perturbaciones en el funcionamiento de una organización común de mercados, extremo que se examinará en los apartados 51 a 57 de esta sentencia, el Consejo, tras ponderar los objetivos de la asociación de los PTU con los de la Política Agrícola Común, estaba facultado para adoptar, observando los principios de Derecho comunitario que enmarcan el ejercicio de su facultad de apreciación, cualquier medida que pudiera poner fin o atenuar dichas perturbaciones, incluida la supresión o la limitación de las ventajas concedidas anteriormente a los PTU.
- 41 Con mayor motivo cabe hacer esta afirmación cuando, como ha señalado el Abogado General en el punto 57 de sus conclusiones, las ventajas de que se trata

tienen carácter extraordinario en relación con las normas de funcionamiento del mercado comunitario. Así sucede en el caso de la norma que permite, tras ciertas operaciones, otorgar un origen PTU a determinados productos procedentes de los Estados ACP.

- 42 Procede añadir que la revisión de la Decisión PTU no sólo aportó restricciones o limitaciones en relación con el régimen anteriormente vigente puesto que, como señala la Comisión sin ser contradicha al respecto, a los PTU les fueron concedidas distintas ventajas en materia de establecimiento en el interior de la Comunidad (artículos 232 y 233 *bis* de la Decisión PTU modificada), de reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales, (artículo 233 *ter*), de acceso a programas comunitarios (artículo 233 *quater*). Además, la ayuda financiera de la Comunidad a los PTU aumentó en un 21 % (artículo 154 *bis*).

Sobre la existencia de restricciones cuantitativas a la importación contrarias a los artículos 133, apartado 1, y 136, párrafo segundo, del Tratado (cuestiones tercera, cuarta y octava)

- 43 Mediante sus cuestiones tercera, cuarta y octava, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la existencia y la validez de una restricción cuantitativa, que se desprende del artículo 108 *ter* de la Decisión PTU modificada, desde el punto de vista de los artículos 133, apartado 1, y 136, párrafo segundo, del Tratado.
- 44 El Consejo expresa sus dudas sobre la propia existencia de una restricción cuantitativa derivada de la aplicación del artículo 108 *ter* de la Decisión PTU modificada. Aunque este artículo limite la cantidad de determinados productos para los que se admite la acumulación de origen y que, por tanto, pueden importarse con exención de derechos, el Consejo alega que, una vez agotada esta cantidad, los productos pueden seguir importándose mediante el pago de los derechos de aduana exigibles.

- 45 Sin que sea necesario dirimir la cuestión de si el contingente arancelario fijado en el artículo 108 *ter* de la Decisión PTU modificada puede ser considerado como restricción cuantitativa, ni la de si el régimen de acumulación ACP/PTU confiere a las mercancías de que se trata origen PTU para la aplicación del régimen de importación contemplado en el artículo 133, apartado 1, del Tratado, es preciso señalar que más allá del contingente los productos de que se trata sólo pueden importarse contra el pago de los derechos de aduana.
- 46 Ahora bien, el artículo 133, apartado 1, del Tratado establece, respecto a las importaciones de mercancías originarias de los PTU, que se beneficiarán de la supresión total de los derechos de aduana llevada a cabo «progresivamente entre los Estados miembros de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado».
- 47 A este respecto, procede señalar, como hace la Comisión, que, respecto al comercio de azúcar, el desmantelamiento arancelario intracomunitario sólo se produjo tras el establecimiento de una organización común del mercado de este producto, que implicó el establecimiento de un arancel exterior común y, al mismo tiempo, la fijación de un precio mínimo aplicable en todos los Estados miembros, en particular con objeto de eliminar las distorsiones de la competencia. De la misma forma, a falta de Política Agrícola Común entre los PTU y la Comunidad, las medidas destinadas a evitar distorsiones de la competencia o perturbaciones del mercado comunitario, que pueden revestir la forma de contingente arancelario, no pueden ser consideradas contrarias al artículo 133, apartado 1, del Tratado por el mero hecho de su adopción.
- 48 En cuanto a la cuestión de si el contingente arancelario fijado por el artículo 108 *ter* de la Decisión PTU modificada es compatible con el artículo 136, párrafo segundo, del Tratado, basta con señalar que esta disposición prevé expresamente que la acción del Consejo debe realizarse «a la luz de los resultados alcanzados y basándose en los principios contenidos en el Tratado». Entre estos principios figuran, como ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia *Antillean Rice Mills* y otros/Comisión, antes citada, apartado 37, los que se refieren a la Política Agrícola Común.

- 49 Por consiguiente, no puede reprocharse al Consejo haber tenido en cuenta, en el marco de la aplicación del artículo 136, párrafo segundo, del Tratado, las exigencias de la Política Agrícola Común.
- 50 De las consideraciones precedentes se deduce que la validez de la medida prevista en el artículo 108 *ter* de la Decisión PTU no puede quedar en entredicho desde el punto de vista de los artículos 133, apartado 1, y 136, párrafo segundo, del Tratado, debido a que fija un contingente para las importaciones de azúcar que se acoge al régimen de acumulación de origen ACP/PTU.

Sobre la proporcionalidad de las medidas adoptadas por la Decisión 97/803 (cuestiones primera y segunda)

- 51 Mediante sus cuestiones primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la introducción del contingente arancelario y la alegada supresión del «milling», entre las operaciones de elaboración y de transformación consideradas suficientes para poder acogerse al régimen de acumulación de origen ACP/PTU, conforme al artículo 108 *ter*, apartados 1 y 2, de la Decisión PTU modificada, son compatibles con el principio de proporcionalidad y con los límites inscritos en el artículo 109 de la Decisión PTU para la adopción de medidas de salvaguardia.
- 52 Según Emesa y Aruba, lo que amenaza con perturbar el mercado comunitario del azúcar y afectar al cumplimiento de los compromisos de la Comunidad en el marco de la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo, «OMC») es el excedente de la producción comunitaria y el volumen total de las importaciones comunitarias y no las ínfimas importaciones de azúcar de los PTU en la Comunidad, que, en su conjunto, no alcanzan el 4 % de las importaciones preferenciales de azúcar (procedentes en su mayor parte de los Estados ACP). En cualquier caso, en supuestos de perturbaciones graves, habría sido más apropiado recurrir a las medidas de salvaguardia con arreglo al artículo 109 de la Decisión PTU dentro de los límites que fija este artículo.

- 53 Procede recordar que, en un ámbito como el presente, en el que las Instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad de apreciación, únicamente el carácter manifiestamente inadecuado de una medida, con respecto al objetivo perseguido, puede afectar a la legalidad de ésta. El límite del control del Tribunal de Justicia se aplica particularmente cuando el Consejo se ve obligado a actuar como árbitro entre intereses divergentes y a escoger, de este modo, determinadas alternativas en el marco de las opciones políticas de su propia responsabilidad (véanse las sentencias de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartados 90 y 91; de 17 de octubre de 1995, Fishermen's Organisations y otros, C-44/94, Rec. p. I-3115, apartado 37, y de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/Consejo, C-150/94, Rec. p. I-7235, apartado 87).
- 54 En primer lugar, no se puede considerar, en este contexto, que la introducción del contingente fijado por el artículo 108 *ter* de la Decisión PTU modificada excediera manifiestamente de lo que era necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por el Consejo.
- 55 A este respecto, del séptimo considerando de la Decisión 97/803 se deduce que el Consejo introdujo el artículo 108 *ter*, por una parte, porque se había visto obligado a constatar que «el libre acceso para todos los productos originarios de los PTU y el mantenimiento de la acumulación entre productos originarios de los Estados ACP y productos originarios de los PTU» planteaban un «riesgo de conflicto» entre los objetivos de la política comunitaria de desarrollo de los PTU y los de la Política Agraria Común, y, por otra parte, para tener en cuenta que «graves perturbaciones en el mercado comunitario de determinados productos sujetos a una organización común de mercados llevaron en varias ocasiones a la adopción de medidas de salvaguardia».
- 56 Pues bien, procede señalar que de los autos se deduce que, en la fecha de la Decisión 97/803, existía, por una parte, un excedente de la producción comunitaria de azúcar de remolacha en relación con la cantidad consumida en

la Comunidad, al que se añadían las importaciones de azúcar de caña procedentes de los Estados ACP para hacer frente a la demanda específica de este producto y a la obligación de la Comunidad de importar determinada cantidad de azúcar de países terceros, en virtud de los acuerdos celebrados en el seno de la OMC. Por otra parte, la Comunidad también estaba obligada a subvencionar las exportaciones de azúcar, en forma de restituciones a la exportación y dentro de los límites de los acuerdos celebrados en el seno de la OMC. En estas circunstancias, el Consejo estaba facultado para considerar que cualquier cantidad suplementaria de azúcar, incluso mínima desde el punto de vista de la producción comunitaria, que accediera al mercado de la Comunidad habría obligado a las Instituciones de ésta a aumentar la cuantía de las subvenciones a la exportación, dentro de los límites citados, o a reducir las cuotas de los productores europeos, lo que habría perturbado la organización común del mercado del azúcar, ya en equilibrio precario, y habría sido contrario a los objetivos de la Política Agrícola Común.

- 57 Por otra parte, tanto de la resolución de remisión como de los datos comunicados por el Consejo y por la Comisión se deduce que el contingente anual de 3.000 toneladas no es inferior al nivel de las importaciones tradicionales de azúcar procedentes de los PTU, ya que éstos no producen por sí mismos este producto. Además, dado que la mercancía procedente de los Estados ACP sólo obtiene un escaso valor añadido en el territorio de los PTU, la industria afectada por la Decisión 97/803 sólo puede contribuir escasamente al desarrollo de estos últimos. Es más, no podía excluirse que la aplicación ilimitada de la regla de acumulación de origen implicaba un riesgo de desvío artificial de los productos procedentes de los Estados ACP a través de los territorios de los PTU, con el fin de dar acceso al mercado comunitario a cantidades de azúcar superiores a aquellas para las que estos Estados disponían convencionalmente de un acceso garantizado a este mercado con exención de derechos.

- 58 Por consiguiente, la medida relativa a la importación de azúcar acogida al régimen de acumulación de origen ACP/PTU, contenida en el artículo 108 *ter*,

apartado 1, de la Decisión PTU modificada, no puede considerarse contraria al principio de proporcionalidad.

- 59 En segundo lugar y por lo que se refiere a la alegada supresión del «milling» entre los procedimientos de elaboración y de transformación que permiten acogerse al régimen de acumulación de origen, procede afirmar, como hacen el Consejo y la Comisión, que el artículo 108 *ter*, apartado 2, se limita a mencionar dos ejemplos de operaciones que pueden considerarse suficientes para conferir el carácter de productos originarios de los PTU, aunque sin contener una enumeración exhaustiva a tal fin.
- 60 En estas circunstancias, Emesa no puede afirmar fundadamente que el artículo 108 *ter*, apartado 2, haya suprimido el «milling» entre las operaciones pertinentes para atribuir la acumulación de origen.
- 61 En tercer lugar y respecto a las condiciones de adopción de las medidas de salvaguardia con arreglo al artículo 109 de la Decisión PTU, procede señalar que tales condiciones no son pertinentes para apreciar la validez de la Decisión 97/803, ya que la medida contenida en el artículo 108 *ter*, apartado 1, de la Decisión PTU modificada no constituye una medida de salvaguardia destinada a hacer frente, de forma excepcional y temporal, a la aparición de dificultades excepcionales que el régimen de intercambios normalmente aplicable no permite obviar, sino que modifica el propio régimen ordinario según los mismos criterios seguidos al adoptar la Decisión PTU.

- 62 Por consiguiente, al adoptar el artículo 108 *ter* de la Decisión PTU modificada, el Consejo no estaba obligado a respetar las exigencias particulares relativas a la adopción de las medidas de salvaguardia del artículo 109 de la Decisión PTU.

Sobre la inviabilidad del artículo 108 ter (décima cuestión)

- 63 Mediante su décima cuestión, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la inviabilidad del artículo 108 *ter* no afecta a su validez.
- 64 Según Aruba, la inviabilidad de este artículo se debe al hecho de que las autoridades de los PTU no tienen ningún medio de averiguar en qué momento se ha agotado el contingente de 3.000 toneladas de azúcar, de forma que no pueden expedir o denegar los certificados de origen en cada caso concreto.
- 65 A este respecto procede señalar que el artículo 108 *ter* de la Decisión PTU modificada se limita a fijar el contingente arancelario de 3.000 toneladas para la aplicación de la regla de acumulación de origen, sin indicar las normas de aplicación. Éstas se adoptaron, como han indicado el Consejo y la Comisión, mediante el Reglamento (CE) n° 2553/97 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1997, relativo a las disposiciones de expedición de los certificados de importación de determinados productos de los códigos NC 1701, 1702, 1703 y 1704 con acumulación del origen ACP/PTU (DO L 349, p. 26).
- 66 Por consiguiente, dado que la Comisión adoptó las normas de aplicación del artículo 108 *ter* de la Decisión PTU modificada, no puede estimarse el motivo basado en la inviabilidad de esta disposición.

- 67 Del conjunto de las consideraciones precedentes se deduce que el examen de las diez primeras cuestiones no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 97/803.

Sobre las cuestiones undécima y duodécima

- 68 Mediante su undécima cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita fundamentalmente que se dilucide si es conforme con el Derecho comunitario que un órgano jurisdiccional nacional, al que se ha sometido una demanda de medidas cautelares, decrete, tales medidas en relación con una autoridad no comunitaria, en caso de infracción inminente del Derecho comunitario.
- 69 Procede responder afirmativamente a esta cuestión puesto que se cumplen los requisitos enunciados por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 21 de febrero de 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest* (asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415), apartado 33, en virtud de la cual un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ordenar medidas cautelares:
- cuando dicho órgano jurisdiccional tenga serias dudas acerca de la validez de las disposiciones comunitarias aplicadas por la autoridad respecto a la cual se solicitan las medidas cautelares y, cuando, en el supuesto en que no se haya ya sometido al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez de las disposiciones impugnadas en el procedimiento principal, la plantee él mismo;

- cuando sea urgente y el demandante pueda sufrir un perjuicio grave e irreparable, y
- cuando dicho órgano jurisdiccional tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad.

70 El hecho de que tales medidas cautelares sean ordenadas respecto a una autoridad de un PTU por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, conforme a las disposiciones de su ordenamiento jurídico interno, no permite modificar las condiciones en las que debe garantizarse la tutela cautelar de los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales cuando la impugnación se basa en el Derecho comunitario.

71 Mediante su duodécima cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie, habida cuenta de las circunstancias del asunto principal, sobre la utilidad de que el órgano jurisdiccional nacional ordene medidas cautelares respecto a una autoridad no comunitaria encargada de la aplicación del Derecho comunitario.

72 Habida cuenta de las respuestas dadas a las primeras diez cuestiones, que no revelan ningún motivo de invalidez del artículo 108 *ter* de la Decisión PTU modificada, no procede responder a la duodécima cuestión, dado que la respuesta carece manifiestamente de pertinencia para la solución del procedimiento principal.

73 De las consideraciones precedentes se deduce que procede responder a la undécima cuestión que un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ordenar medidas cautelares frente a una autoridad no comunitaria en caso de infracción inminente del Derecho comunitario:

- cuando dicho órgano jurisdiccional tenga serias dudas acerca de la validez de las disposiciones comunitarias aplicadas por esa autoridad y cuando, en el

supuesto en que no se haya ya sometido al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez de las disposiciones impugnadas en el procedimiento principal, la plantee él mismo;

- cuando sea urgente y el demandante pueda sufrir un perjuicio grave e irreparable, y

- cuando dicho órgano jurisdiccional tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad.

El hecho de que tales medidas cautelares sean ordenadas respecto a una autoridad de un país o territorio de Ultramar por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, conforme a las disposiciones de su ordenamiento jurídico interno, no permite modificar las condiciones en las que debe garantizarse la tutela cautelar de los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales cuando la impugnación se basa en el Derecho comunitario.

Costas

- ⁷⁴ Los gastos efectuados por los Gobiernos español, francés, italiano y del Reino Unido, así como 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 en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido 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 Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage mediante resolución de 19 de diciembre de 1997, declara:

- 1) El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión 97/803/CE del Consejo, de 24 de noviembre de 1997, por la que se efectúa una revisión intermedia de la Decisión 91/482/CEE relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea.

- 2) Un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ordenar medidas cautelares frente a una autoridad no comunitaria en caso de infracción inminente del Derecho comunitario:

— cuando dicho órgano jurisdiccional tenga serias dudas acerca de la validez de las disposiciones comunitarias aplicadas por esa autoridad y cuando, en el supuesto en que no se haya ya sometido al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez de las disposiciones impugnadas en el procedimiento principal, la plantee él mismo;

- cuando sea urgente y el demandante pueda sufrir un perjuicio grave e irreparable, y

- cuando dicho órgano jurisdiccional tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad.

El hecho de que tales medidas cautelares sean ordenadas a una autoridad de un país o territorio de Ultramar por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, conforme a las disposiciones de su ordenamiento jurídico interno, no permite modificar las condiciones en las que debe garantizarse la tutela cautelar de los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales cuando la impugnación se basa en el Derecho comunitario.

	Rodríguez Iglesias		Moitinho de Almeida
Edward	Kapteyn	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm		Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de febrero de 2000.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias