INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 264/86 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Marco jurídico*

1.1. *Reglamento de base y reglas generales de aplicación*

El Reglamento nº 3796/81 del Consejo, de 29 de diciembre de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca (DO L 379, p. 1; EE 04.01, p. 185), que sustituyó al Reglamento nº 100/76 (DO L 20, p. 1), establece la posibilidad de conceder una indemnización compensatoria a los productores de determinadas variedades de atún destinado a la industria conservera.

El artículo 20 de dicho Reglamento dispone que «quedan suspendidos todos los derechos del Arancel Aduanero Común aplicables a los productos«que se mencionan; entre tales productos figuran los «atunes destinados a la fabricación industrial«de preparaciones y conservas de pescado. Los considerandos del mismo Reglamento explican que una baja de los precios de la importación de dichos productos puede amenazar el nivel de ingresos de los productores comunitarios y, por lo tanto, es conveniente prever que las indemnizaciones compensatorias sean otorgadas a los productores en tanto que haya necesidad. Sin embargo, la Comunidad está interesada en que la aplicación de los derechos del Arancel Aduanero Común se suspenda en su totalidad; en ausencia de una producción comunitaria suficiente de atunes, es conveniente, para las industrias de transformación alimenticia utilizadoras de estos productos, mantener condiciones de aprovisionamiento comparables a aquéllas de las que se benefician los terceros países exportadores de atún. Los inconvenientes que pudieran resultar de este régimen para los productores comunitarios de atún pueden compensarse con la concesión de indemnizaciones previstas para este fin.

El apartado 1 del artículo 17 del Reglamento nº 3796/81 dispone que, para los atunes destinados a la industria conservera, se concederá una indemnización compensatoria a los productores de atún de la Comunidad. Según el apartado 5 del artículo 17, el Consejo establecerá las reglas generales relativas a la concesión de la indemnización y fijará el precio para la producción comunitaria de los atunes destinados a la industria conservera. Según el apartado 4, se fijará un precio a la producción tomando como base la media de los precios observados a lo largo de un período de referencia en los mercados al por mayor o los puertos representativos. Conforme al apartado 6, las modalidades de ejecución del artículo 17 se establecerán según el procedimiento previsto en el artículo 33, es decir, por la Comisión, según el procedimiento del Comité de gestión.

Las reglas generales mencionadas en el apartado 5 del artículo 17 fueron establecidas por el Reglamento nº 1196/76 del Consejo, de 17 de mayo de 1976 (EE 04/01, p. 36) por el que se establecen las normas generales relativas a la concesión de la indemnización compensatoria a los productores de atún destinado a la industria conservera (DO L 133, p. 1). Dicho Reglamento se funda a su vez en el antiguo Reglamento de base, el citado Reglamento nº 100/76. El Reglamento nº 1196/76 dispone, entre otras cosas, que la indemnización compensatoria

* Lengua de procedimiento: francés.

se concederá cuando, simultáneamente, el precio medio trimestral y el precio de entrada en el mercado comunitario se sitúan a un nivel inferior al 90 % del precio a la producción comunitaria. Según el artículo 4, la indemnización compensatoria sólo se concederá si se comprueba que la situación observada en el mercado comunitario es consecuencia del nivel de precios en el mercado mundial del atún y que una baja del precio en el mercado comunitario no está provocada por un aumento anormal de las cantidades producidas. Establece el artículo 5 que el importe de la indemnización compensatoria se limitará a la diferencia entre el precio de la producción comunitaria y el precio realmente percibido por el productor. No obstante, dicho importe no podrá exceder de la diferencia entre el precio de la producción comunitaria y el precio medio trimestral en el mercado comunitario. Por fin, el artículo 7 dispone que las modalidades de aplicación del Reglamento y el importe máximo de la indemnización compensatoria se establecerán por la Comisión según el procedimiento del Comité de gestión.

1.2. *Los Reglamentos que se discuten*

Una vez comprobado que concurrían los requisitos dispuestos por el Reglamento nº 1196/76 para la concesión de la indemnización, la Comisión promulgó, con apoyo en el apartado 6 del artículo 17 del Reglamento nº 3796/81 y en el artículo 7 del Reglamento nº 1196/76, los dos Reglamentos que se discuten. Se trata del Reglamento nº 2469/86, por el que se establecen las normas detalladas relativas a la concesión de la indemnización compensatoria a los productores de atún destinado a la industria conservera, y del Reglamento nº 2470/86, por el que se fija el importe máximo de la indemnización compensatoria para los atunes entregados a la industria conservera durante el período del 1 de enero al 31 de marzo de 1986.

El apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2469/86 dispone textualmente:

«El importe máximo de la indemnización se fijará al nivel necesario que asegure que la baja del precio en el mercado comunitario no amenaza a la renta que obtienen los productores de atún de la comercialización de las cantidades producidas, tanto en el mercado de la Comunidad como en el de países terceros.»

El artículo 1 del Reglamento nº 2470/86 define los importes máximos de la indemnización, por rabil entero de más de 10 kg de peso, en 170 ecus por tonelada, y por rabil entero de menos de 10 kg de peso, en 185 ecus por tonelada (el rabil es una variedad de atún blanco).

2. *Procedimiento*

El recurso de la República Francesa se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de octubre de 1986.

Mediante auto de 11 de marzo de 1987, el Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la República Francesa.

Visto el infome del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

No obstante, el Tribunal de Justicia instó a la Comisión para que respondiera por escrito a tres cuestiones. Esta cumplimentó el trámite en los plazos señalados.

II. Pretensiones de las partes

La *demandante* solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare nulo de pleno derecho el Reglamento nº 2469/86 de la Comisión, de

31 de julio de 1986, por el que se establecen las normas detalladas relativas a la concesión de la indemnización compensatoria a los productores de atún destinado a la industria conservera.

2) Declare asimismo nulo de pleno derecho el Reglamento nº 2470/86 de la Comisión, de 31 de julio de 1986, por el que se fija el importe máximo de la indemnización compensatoria para los atunes entregados a la industria conservera durante el período del 1 de enero al 31 de marzo de 1986.

La *parte coadyuvante* solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare nulo de pleno derecho el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2469/86 de la Comisión, de 31 de julio de 1986, por el que se establecen las normas detalladas relativas a la concesión de la indemnización compensatoria a los productores de atún destinado a la industria conservera.

2) Declare nulo de pleno derecho en su totalidad el Reglamento nº 2470/86 de la Comisión, de 31 de julio de 1986, por el que se fija el importe máximo de la indemnización compensatoria para los atunes entregados a la industria conservera durante el período del 1 de enero al 31 de marzo de 1986.

La *parte demandada* solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso, como falto de fundamento.

2) Condene en costas a la parte demandante.

III. Medios y alegaciones de las partes

La *República Francesa* y el *Reino de España* articulan sus alegaciones en torno a dos motivos.

— La incompetencia de la Comisión.

— La infracción del artículo 190 del Tratado CEE.

1. *La incompetencia de la Comisión*

En primer lugar, el *Gobierno francés* alega que el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2469/86 impone una restricción adicional a las exigencias impuestas por el Consejo en el artículo 5 del Reglamento nº 1196/76 para establecer la indemnización. Añade el Gobierno que el importe máximo de la indemnización, tal como lo fija el Reglamento 2470/86, se ha calculado mediante una complicada fórmula, que consta en una nota técnica de la Comisión elaborada para ayudar en sus tareas al Comité de gestión de los productos pesqueros y que se distribuyó durante una reunión del mismo Comité. Aplicar esta regla reduce considerablemente —según la demandante— el importe de indemnización. En consecuencia, los productores sólo recibirán una parte de la indemnización que les correspondería según derecho. Ahora bien, el Gobierno francés entiende que la Comisión, mediante el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2469/86 y el método de cálculo, ha fijado un techo para la indemnización.

Afirma al respecto el Gobierno francés que la Comisión no es competente para fijar un límite máximo para la indemnización. Añade que, según el artículo 7 del Reglamento nº 1196/76, la Comisión es competente tan sólo para determinar los datos necesarios para el cálculo de la indemnización. Los criterios para cuantificar ésta los esta-

bleció ya el Consejo, de una manera clara y precisa, en el artículo 5 del citado Reglamento —siempre según el Gobierno francés—, quien añade que el límite máximo añadido por la Comisión no es una «modalidad de aplicación» de los criterios sentados por el Consejo, sino una modificación de ellos, en contradicción con el principio de la jerarquía de las normas.

Con carácter preliminar subraya la *Comisión* que el artículo 17 del Reglamento nº 3796/81 atribuye expresas competencias a la Comisión para decidir, por el procedimiento del Comité de gestión, las modalidades de aplicación de la referida regla de Derecho.

Aduce en primer término la Comisión que, en el Reglamento nº 1196/76, aparece que la concesión de la indemnización no es efecto de un mecanismo automático en el que compitiera tan sólo a la Comisión cuantificar los datos que precisa el Reglamento. Tiene, al contrario, un margen discrecional la Comisión, toda vez que los artículos 5 y 7 del mismo Reglamento hablan, por una parte, de que la indemnización «se limitará«a la diferencia entre el precio de la producción y el precio percibido («shall not exceed» según la versión inglesa) y, por otra, que la Comisión establecerá su «importe máximo». Si se tratara tan sólo de referirse al doble límite máximo que establece el artículo 5, los modos usuales de redactar las leyes hubieran impuesto la expresión de que el importe de la indemnización «es igual» a la diferencia entre el precio de la producción y el precio percibido.

Alega después la Comisión que a la misma conclusión nos lleva una interpretación de las reglas que estableció el Consejo en función del sistema general y de los objetivos del régimen que se discute. Para respetar la finalidad de la indemnización se habría de limitar su importe a la pérdida de ingresos netos consecuencia de la baja del precio de importación, con tal que esa baja sea consecuencia de la suspensión de los derechos del Arancel Aduanero Común. Una interpretación del Reglamento que definiera un importe fijo y previsible de la indemnización perturbaría las corrientes de intercambio y podría dar lugar a una compensación excesiva de las pérdidas de ingresos que podría estimular a los productores a incrementar sus entregas en la Comunidad, reduciéndolas en países terceros.

Para terminar, observa la Comisión que el Gobierno francés no presenta argumento alguno para demostrar que fuera equivocado el método de determinación del importe máximo de la indemnización, tal como lo establece la «nota técnica».

En su réplica, el *Gobierno francés* defiende que el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2469/86 no es una simple «modalidad de aplicación», sino una regla general relativa a la concesión de indemnización. Esta «regla general» tiene recogidas sus modalidades de aplicación en el Reglamento nº 2470/86 y, en lo esencial, en la «nota técnica» presentada al Comité de gestión de productos pesqueros. Añade el Gobierno que, si el Consejo hubiera querido establecer semejante régimen, está claro que no hubiera dejado las reglas del artículo 5 del Reglamento nº 1196/76 sin una restricción adicional del tipo de la establecida por el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2469/86. Además el Gobierno francés no entiende bien por qué no se ha de pagar íntegra al productor la diferencia entre el precio de la producción comunitaria y el precio efectivamente percibido.

El *Gobierno español* destaca que el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2469/86 ha añadido un aspecto nuevo que, según él,

sería incompatible con el método de cálculo establecido en el artículo 5 del Reglamento nº 1196/76. Esta última disposición precisa, con una claridad excepcional, continúa el coadyuvante, los métodos de cálculo del importe de la indemnización. El sentido literal de la expresión «el importe se limitará a la diferencia» (entre el precio de la producción comunitaria y el precio percibido por el productor) es idéntico al de la expresión «el importe es igual a la diferencia». De estos criterios precisos establecidos por el Consejo se deduce que en realidad no existe el margen de discrecionalidad en que se ampara la Comisión. En consecuencia, el Reglamento de ejecución nº 2469/86 de la Comisión no es conforme al Reglamento del Consejo cuya ejecución tendría sin embargo que garantizar.

En lo que toca al Reglamento nº 2470/86, el Gobierno español sostiene que la nulidad del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2469/86 da lugar a que sean nulas también todas las disposiciones del Reglamento nº 2470/86. Efectivamente, según el mismo Gobierno, para determinar el importe máximo de la indemnización dicho Reglamento utilizó un método de cálculo diferente del que establece el artículo 5 del Reglamento nº 1196/76.

2. *La infracción del artículo 190 del Tratado*

El *Gobierno francés* alega que no se ha dado la oportuna motivación ni de la limitación de la indemnización que establece el Reglamento nº 2469/86, ni de su importe máximo que fija el Reglamento nº 2470/86. Pero como la limitación es una de las novedades esenciales del régimen establecido por la Comisión, hubiera debido motivarse en consecuencia de manera efectiva y substancial. Por más que los considerandos del Reglamento nº 2470/86 dan algunas indicaciones sobre los motivos que han llevado a la Comisión a establecer un techo, tal motivación es sin embargo insuficiente. La Comisión, además, no puede ampararse en ninguna de las disposiciones promulgadas por el Consejo para justificar la falta de motivos en los Reglamentos de ejecución.

Responde la *Comisión* que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, basta con que la motivación manifieste lo esencial del objetivo perseguido por la institución de que procede la decisión impugnada. No se exige la motivación de los diferentes datos de hecho y de derecho o una motivación específica de cada una de las opciones técnicas. Añade la Comisión que, cuando se trata además de un Reglamento de ejecución, es suficiente una motivación que se remita a los datos que recoge el Reglamento de base. Ahora bien, ésta sería la técnica empleada para motivar el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2469/86 sobre el que gira el presente caso. A mayor abundamiento, el propio contenido de esta disposición indica la finalidad del sistema adoptado. En cuanto a la motivación del Reglamento nº 2470/86, entiende la Comisión que los ocho considerandos de dicho Reglamento constituyen una motivacion abundante que indica claramente por qué razones se reunían las condiciones requeridas y qué requisitos debían ser tenidos en cuenta para fijar el importe de la indemnización. La Comisión añade que, en este caso, las autoridades francesas conocían el método adoptado para fijar el importe de la indemnización desde antes de entrar en vigor el Reglamento.

Todavía indica la Comisión que, si se llegara a considerar insuficiente la motivación del Reglamento nº 2469/86, la motivación del Reglamento nº 2470/86 bastaría también para el primer Reglamento. Se trata en efecto de dos Reglamentos que tratan la misma materia, promulgados el mismo día según idéntico procedimiento y publicados en un solo Diario Oficial.

El *Gobierno francés*, en su réplica, se limita a observar que no comprende que la motivación haya de deducirse de la parte dispositiva de un Reglamento y que el valor de una motivación no sea proporcional a su extensión.

El *Gobierno español* alega que el Reglamento nº 2470/86 fija el importe de la indemnización sin explicar los datos que ha tenido en cuenta para llegar al resultado final. Cree dicho Gobierno que, en este caso, se ha llegado a un resultado sensiblemente diferente del que se habría alcanzado empleando los datos establecidos por los Reglamentos del Consejo. Presenta, al respecto, las cifras siguientes. La indemnización prevista por el Consejo habría sido de 315 ecus por tonelada en lugar de 170 respecto al rabil de más de 10 kg, y de 344 ecus en lugar de 185 para el rabil de menos de 10 kg. Ante tal situación, los motivos del Reglamento debieran haber explicado el método que se aplicó de manera clara y completa.

IV. Respuestas a las preguntas formuladas por Tribunal de Justicia

1. *Las preguntas*

Mediante carta de 6 de julio de 1987 se requirió a la Comisión a que respondiese a las siguientes preguntas:

«1) La Comisión, en su contestación a la demanda, parece indicar que, al establecer las modalidades de aplicación de la indemnización compensatoria y al fijar el importe de dicha indemnización, no podía basarse únicamente en la aplicación de los criterios sentados por el Reglamento nº 1196/76 del Consejo. Debe la Comisión explicar por qué un método de cálculo fundado sólo en estos criterios habría de dar lugar a una «compensación excesiva» de las pérdidas de ingresos. Se le pide también que desarrolle el argumento en cuya virtud semejante método de cálculo corría el riesgo de poner en peligro el buen funcionamiento del régimen de la indemnización compensatoria, teniendo en cuenta sobre todo el artículo 4 del Reglamento nº 1196/76 del Consejo.

2) Se requiere asimismo a la Comisión para que indique si hubo circunstancias de hecho, producidas al elaborar los Reglamentos nº 2469/86 y nº 2470/86, que la impulsaron a no incluir el método concreto de cálculo de la indemnización compensatoria en los considerandos de los Reglamentos nº 2469/86 y nº 2470/86, por más que lo hubiera presentado al Comité de gestión.

2. *Resumen de las respuestas de la Comisión*

1. Respecto a la primera parte de la primera pregunta, la Comisión repite que el objeto de la indemnización que se discute es mantener los ingresos de los productores de atún de la Comunidad, que se pueden ver amenazados por el régimen de importación libre, en caso de una baja del precio mundial del atún. Ahora bien, los ingresos de los productores están determinados básicamente por dos datos: el precio del atún y la cantidad producida. Estos dos datos aparecen también en el Reglamento nº 1196/76 del Consejo: el artículo 4 se refiere a las cantidades (la indemnización sólo se concederá si la baja del precio en el mercado comunitario no está provocada por un aumento anormal de las cantidades producidas); los artículos 3 y 5 se refieren a las condiciones de concesión de la indemnización relativas al nivel de precios de entrada y del precio comunitario.

Según la Comisión, procedía fijar el importe de la indemnización compensatoria teniendo en cuenta estos dos datos: precio y canti-

dad. Un método basado sólo en los precios hubiera llegado a una compensación excesiva de las pérdidas de ingresos.

Un cálculo del importe de la indemnización a partir solamente del precio (precio de producción comunitaria menos precio medio trimestral) hubiera dado lugar a los niveles siguientes en el primer trimestre de 1986:

— 315 ecus por tonelada de rabil de más de 10 kg.

— 344 ecus por tonelada de rabil de menos de 10 kg.

El importe global de las indemnizaciones que se hubieran debido pagar a los productores franceses habría llegado a 3 243 806 ecus.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, la baja efectiva de ingresos, sobre todo porque, durante el primer trimestre de 1986, hubo un aumento de producción de atún.

Los ingresos globales de los productores de atún (precio de los productos desembarcados multiplicado por cantidades comercializadas) fueron de 25 259 926 ecus en el primer trimestre de 1986. La media de los ingresos globales alcanzados en los primeros trimestres de los años 1983, 1984 y 1985 (período de referencia) fueron 27 010 551 ecus. En consecuencia, la diferencia, la disminución efectiva de ingresos globales, es sólo de 1 750 625 ecus.

Según la Comisión, se deduce de estas cifras que, si la indemnización se fundara únicamente en los precios, los productores de atún habrían recibido un ingreso complementario de 1 493 181 ecus (3 243 806 ecus —1 750 625 ecus) por encima de los ingresos alcanzados en el período de referencia.

Por estas razones fue necesaria una rectificación en el cálculo del importe de la indemnización.

2. Por lo que se refiere a la segunda parte de la primera pregunta, la Comisión explica que, si las modalidades de la concesión de la indemnización hubieran ido más allá de la conservación de los ingresos de los productores, el efecto de la indemnización sería estimular el incremento de la producción en el mercado comunitario, incremento que sería contrario a los criterios que pregona el artículo 4 del Reglamento nº 1196/76.

La Comisión añade que el período siguiente al primer trimestre de 1986 se ha caracterizado por tal aumento de las cantidades desembarcadas en la Comunidad que la baja de precios quedó compensada por completo. En tales circunstancias, la Comisión entendió que no procedía conceder la indemnización compensatoria.

3. Responde la Comisión a la segunda pregunta que no puede presentar ninguna circunstancia de hecho u otra razón particular que la hubiera impulsado a no incluir el método concreto de cálculo de la indemnización en los considerandos de los Reglamento nº 2469/86 y nº 2470/86.

La Comisión cree que ha procedido de la misma manera que en la generalidad de los casos en que debe definir un método de cálculo, determinar la cantidad de una ayuda o subvención comunitaria, etc. La técnica legislativa que se adopta consiste en hacer figurar en los considerandos los datos que se han tenido en cuenta para llegar al resultado numérico que aparece en la decisión. A título de ejemplo, se remite a varios Reglamentos sobre agricultura.

T. Koopmans
Juez Ponente