Cuando, tras la fijación definitiva del contingente por el Consejo, la Comisión distribuye el resto disponible, puede autorizar la presentación de nuevas solicitudes, pero está obligada, con arreglo al apartado 3 del citado artículo, a atender con prioridad las solicitudes que no hayan podido satisfacerse debido a la medida de suspensión y que, por haber sido confirmadas, continuan en trámite. Si el volumen de dichas solicitudes supera la cantidad disponible, procede aplicar la regla de la prorrata.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 217/87 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Marco jurídico del litigio pricipal*

El Reglamento nº 604/83 del Consejo [1] sometió de 1983 a 1986 las importaciones de productos de la subpartida 07.06 A del arancel aduanero común, entre ellas las raíces de mandioca originarias de terceros países, a una exacción reguladora a la importación reducida, del 6 % *ad valorem* como máximo, dentro de los límites de determinados contingentes arancelarios anuales. Para algunos países terceros no miembros del GATT, entre los cuales figuran los del caso de autos, el citado Reglamento nº 604/83 autorizó un contingente arancelario de 370 000 toneladas para 1983. El Consejo debía fijar las cantidades para los tres años siguientes, decidiendo por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión.

El Reglamento nº 3656/83 de la Comisión, [2] de 23 de diciembre de 1983, sobre modalidades de aplicación del régimen de importación aplicable a los productos de que se trata en el caso de autos para 1984, 1985 y 1986 dispone en su artículo 2:

«1. Las solicitudes de certificados de importación en concepto de cada uno de los años 1984, 1985 y 1986 podrán presentarse ante las autoridades de los Estados miembros desde mediados de diciembre, siempre que su vigencia se inicie en el mes de enero siguiente.

»2. Los Estados miembros transmitirán por télex a la Comisión las indicaciones relativas al nombre del importador y a las cantidades solicitadas en su origen, a más tardar el jueves de la semana siguiente a aquella en que se haya presentado la solicitud.

»3. A más tardar el viernes de la semana siguiente a la de la transmisión contemplada en el apartado 2, la Comisión fijará, en su caso, a prorrata de las solicitudes, las cantidades por las cuales se expedirán certificados por país o grupo de países contemplados en el artículo 1 del Reglamento nº 604/83.

»4. [...]»

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

1 — DO 1983, L 72, p. 3; EE 02/09, p. 269.

2 — DO 1983, L 361, p. 32; EE 03/29, p. 177.

El Reglamento nº 758/86 del Consejo, de 10 de marzo 1986,[3] que establece el contingente arancelario aplicable en 1986 a los productos del caso de autos, entró en vigor el 16 de marzo de 1986. El Consejo fijó el contingente en 200 000 toneladas de acuerdo con la propuesta presentada en este sentido por la Comisión en noviembre de 1985, teniendo en cuenta que del contingente de 300 000 toneladas fijado para 1985 sólo habían sido utilizadas 120 000 toneladas.

No obstante, la Comisión anunció que propondría al Consejo el aumento de este contingente si resultara insuficiente. Cuando esto sucedió, el Consejo, a propuesta de la Comisión lo elevó en 1986 a 300 000 toneladas mediante el Reglamento nº 1898/86 del Consejo, que entró en vigor el 20 de junio de 1986.[4]

2. *Antecedentes del litigio principal*

A fin de evitar que la demora en la fijación del contingente para 1986 por el Consejo no interrumpiera las importaciones, la Comisión aprobó por anticipado, en las primeras semanas de 1986, la expedición de los certificados de importación cuyas solicitudes le habían transmitido las autoridades nacionales. Según una autorización comunicada por la Comisión el 5 de febrero de 1986, el demandado en el litigio principal expidió a favor de la primera demandante en el litigio principal un certificado de importación para 30 795 toneladas de mandioca procedentes de China.

No obstante, a mediados de febrero de 1986, la Comisión comprobó que las solicitudes de certificados de importación presentadas ante las autoridades nacionales, sumadas a las autorizaciones ya concedidas, amenazaban sobrepasar la cuantía del contingente arancelario que probablemente iba a fijar el Consejo. Hasta entonces la Comisión había autorizado la expedición de certificados por un total de 130 000 toneladas, en tanto que las solicitudes procedentes de varios Estados miembros y comunicadas entre el 11 y el 19 de febrero estaban aún en trámite y ascendían a 87 020,261 toneladas.

Por télex de 20 de febrero de 1986, la Comisión indicó a las autoridades nacionales afectadas, en respuesta a las solicitudes de certificados presentadas por éstas y aún en trámite, que no se podrían conceder nuevos certificados mientras el Consejo no aprobara el Reglamento que fijara el contingente arancelario para 1986.

Entre las solicitudes de certificados en trámite figuraban dos solicitudes de los demandantes, una para 15 300 toneladas y la otra para 5 000 toneladas de raíces de mandioca procedentes de China, presentadas respectivamente el 12 y el 20 de febrero de 1986 por la segunda demandante en nombre de la primera demandante en el litigio principal y transmitidas a la Comisión por el demandado en el litigio principal el 13 y 20 de febrero de 1986.

Por télex de 25 y 26 de febrero de 1986, el demandado denegó ambas solicitudes y declaró las fianzas depositadas libres de responsabilidades. Mediante escritos de 21 de marzo de 1986, los demandantes en el litigio principal interpusieron conjuntamente recurso contra estas decisiones ante el College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Cuando, mediante el Reglamento nº 758/86, el Consejo fijó en 200 000 tone-

3 — DO 1986, L 72, p. 1.
4 — DO 1986, L 164, p. 1.

ladas el contingente arancelario para 1986, la Comisión comunicó a las autoridades nacionales competentes, por télex de 21 de marzo de 1986, que, para garantizar a todos los importadores la igualdad de acceso a las 70 000 toneladas para las cuales aún no se habían expedido certificados, la Comisión se basaría en la regla de la proporcionalidad del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 3656/83. La Comisión prorrogó el plazo para presentar solicitudes de certificados de importación hasta el 24 de marzo de 1986 a las 15 horas (y seguidamente hasta las 16 horas). La Comisión pidió también a las autoridades nacionales que confirmaran dentro de este plazo las solicitudes ya transmitidas con anterioridad. Finalmente, la Comisión indicó que el 25 de marzo de 1986 fijaría, a prorrata de las solicitudes, las cantidades para las que serían expedidos certificados y comunicaría inmediatamente dichas cantidades.

La segunda demandante en el litigio principal envió el 21 de marzo de 1986 al demandado en el litigio principal un télex confirmando las solicitudes de 12 y 20 de febrero de 1986 y más tarde otro télex, el 24 de marzo de 1986, con dos nuevas solicitudes de 25 000 y 15 000 toneladas. Por télex de 24 de marzo de 1986, el demandado en el litigio principal comunicó a la Comisión estas cuatro solicitudes, junto con otras.

Por télex de 25 de marzo de 1986 la Comisión informó al demandado en el litigio principal que podía accederse a las cuatro solicitudes aplicándoles un coeficiente de reparto de 4,191315 %.

Por medio de cuatro télex de 26 de marzo de 1986, el demandado en el litigio principal hizo saber al segundo demandante en el litigio principal que sólo podía accederse a las cuatro solicitudes hasta el 4,191315 % de las cantidades solicitadas.

Mediante escritos de 7 de abril de 1986, los demandantes en el litigio principal impugnaron conjuntamente estas cuatro decisiones ante el College van Beroep alegando la invalidez de las comunicaciones de la Comisión de 20 de febrero y 21 de marzo de 1986.

3. *Cuestiones prejudiciales*

Por considerar que los puntos de vista de las partes le obligaban a responder a la cuestión de si las comunicaciones de la Comisión son conformes con el Derecho comunitario, el College van Beroep, mediante resolución de 12 de junio de 1987, decidió suspender el procedimiento y someter al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿Es contraria al Derecho comunitario, en particular al Reglamento (CEE) nº 3656/83, al principio de no discriminación consagrado por el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE y al principio de seguridad jurídica, la comunicación de la Comisión al demandado de 20 de febrero de 1986?

»2) ¿Es contraria al Derecho comunitario, en particular al Reglamento (CEE) nº 3656/83, al principio de no discriminación, consagrado por el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE y al principio de seguridad jurídica, la comunicación de la Comisión al demandado de 21 de marzo de 1986?»

El College van Beroep precisa estas cuestiones en los términos siguientes:

«En lo que se refiere a la comunicación de la Comisión, de 20 de febrero de 1986:

»a) ¿Es contraria dicha comunicación a lo dispuesto por el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 3656/83?

»A este respecto hay que plantearse la cuestión de en qué medida dicho Reglamento es aplicable en el caso de que el contingente no haya sido fijado para el año al que se refieren las solicitudes de certificados de importación. En tales circunstancias el College ignora hasta qué cantidad la Comisión puede autorizar la expedición de certificados de importación.

»Además hay que averiguar a este respecto si la Comisión ha observado o no el plazo establecido en el apartado 3 del artículo 2.

»b) ¿Viola dicha comunicación el principio de no discriminación consagrado por el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE?

¿En qué medida el que los certificados de importación hayan sido igualmente expedidos a la propia demandante nº 1 antes del 20 de febrero de 1986 para el año 1986 es relevante en el caso de autos?

»c) ¿Viola dicha comunicación el principio de seguridad jurídica? ¿En qué medida la práctica de la Comisión al expedir certificados de importación antes de la fijación del contingente anual durante los años anteriores a 1986 es determinante para lo que las demandantes podían esperar de la Comisión en 1986 en cuanto a la expedición de certificados de importación antes de la fijación del contingente total para dicho año?

»¿En qué medida el Reglamento (CEE) nº 1898/86, que aumentó el contingente para 1986 y satisfizo las expectativas legítimas eventualmente suscitadas, es importante a este respecto?

»En lo que se refiere a la comunicación de la Comisión de 21 de marzo de 1986:

»a) ¿Es contraria dicha comunicación a lo dispuesto por el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 3656/83?

»A este respecto hay que plantearse la cuestión de si la Comisión habría podido favorecer la presentación de nuevas solicitudes de licencias de importación ante las autoridades competentes de los Estados miembros. Además hay que preguntarse si, al aplicar el reparto a prorrata del apartado 3 del citado artículo 2, la Comisión habría podido tener en cuenta estas nuevas solicitudes en perjuicio de las ya presentadas el 12 y 20 de febrero de 1986.

»b) ¿Viola esta comunicación el principio de no discriminación, consagrado por el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE?

»c) ¿Viola esta comunicación el principio de seguridad jurídica?»

4. *Procedimiento*

La resolución del College van Beroep que planteaba las cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de julio de 1987. Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de las CE, presentaron observaciones escritas el Sr. L. H. van Lennep, Abogado de La Haya, en nombre de Krohn y de Van Es, demandantes en el litigio principal, por una parte, y, por otra, en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, el Sr. R. C. Fischer, Consejero Jurídico, en calidad de Agente.

Mediante decisión del 24 de febrero de 1988, el Tribunal de Justicia, conforme a los apartados 1 y 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, acordó atribuir el asunto a la Sala Segunda.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, pidió nuevas informaciones a la Comisión.

II. Motivos y alegaciones de las partes

Los *demandantes en el litigio principal* consideran que la comunicación de la Comisión al Hoofdproduktschap, de 20 de febrero de 1986, a la que se refiere la primera cuestión prejudicial, es contraria al apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 3656/83. Esta disposición sentaba, a su juicio, el principio de que las solicitudes de certificados deben ser examinadas por orden de presentación y acogidas favorablemente hasta la cantidad disponible del contingente.

Si el Consejo hubiera fijado, a partir del 1 de enero de un determinado año, un contingente de 300 000 toneladas, la Comisión se habría visto obligada a aceptar las solicitudes, agrupadas por semanas, hasta que se agotasen las 300 000 toneladas. Como en un determinado momento las (últimas) solicitudes habrían superado esta cifra, sería lógico que los últimos solicitantes no se beneficiasen de decisiones favorables en lo que respecta a la totalidad de sus solicitudes, y tuvieran que aceptar una distribución a prorrata. También habría sido perfectamente lógico que se hubieran rechazado las solicitudes presentadas por los operadores tras las últimamente mencionadas.

Sin embargo, en el caso de autos, es decir, en la hipótesis de que el contingente no esté ya fijado el 1 de enero de un año determinado, la Comisión habría podido elegir entre:

a) esperar hasta que el Consejo hubiera fijado el contingente, o

b) anticipándose a la fijación del contingente por el Consejo, atribuir a los interesados el contingente que, lógicamente, podía preverse.

Si, como en el caso de autos, la Comisión elige la segunda posibilidad de esta alternativa, se puede comprender y admitir con la Comisión que, en cierto momento, al estar a punto de agotarse el contingente cuya fijación puede lógicamente esperarse del Consejo, no sería razonable continuar respondiendo favorablemente a las solicitudes, en tanto el Consejo no hubiera fijado efectivamente el contingente correspondiente.

La Comisión dispone, en tales circunstancias, de la facultad discrecional de informar a los operadores que hubieran solicitado la expedición de certificados de importación, como hizo el 20 de febrero de 1986, de que, por el momento, no era posible dar curso a las solicitudes formuladas —lo que significaría que el examen de la solicitud puede ser suspendido, pero no negado— hasta que el Consejo haya fijado definitivamente el contingente.

Pero una vez fijado el contingente definitivo, el resto del mismo debe ser utilizado, en primer lugar, para conceder, eventualmente a prorrata, las solicitudes «congeladas». Tan sólo después se podrían tomar en consideración ulteriores solicitudes.

Los demandantes en el litigio principal consideran errónea la opinión de la Comisión, según la cual, con arreglo al principio de «prorrateo» del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 3656/83, todos los interesados, independientemente del momento de presentación de sus solicitudes, tienen acceso obligatoriamente en condiciones de «igualdad» al resto del contingente, una vez fijado el contingente definitivo. El Reglamento nº 3656/83 parte, por el contrario, del principio del examen de las solicitudes por su orden de entrada y, además, agrupadas por semanas.

En la medida en que la comunicación de 20 de febrero de 1986 tiende a suprimir el trato preferente reservado a los operadores que presentaron antes sus solicitudes, es igualmente contraria al principio de no discriminación del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE. No es discriminatoria en sí misma. La discriminación aparece posteriormente, el 10 de marzo de 1986, tras la fijación definitiva del contingente por el Consejo, cuando se comprobó que, desde el 20 de febrero de 1986, la Comisión tenía manifiestamente la intención de tratar en pie de igualdad a los operadores que primero habían presentado sus solicitudes y a aquellos que lo habían hecho posteriormente, casos que el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 3656/83 considera diferentes.

La comunicación en litigio era contraria, además, al principio de seguridad jurídica, ya que los demandantes en el litigio principal se vieron sorprendidos por un acto de la autoridad comunitaria que no se podían esperar, teniendo en cuenta la legislación y la política hasta entonces practicada con arreglo a la misma.

La comunicación de la Comisión al Hoofdproduktschap, de 21 de marzo de 1986, objeto de la segunda cuestión prejudicial, es igualmente contraria al Reglamento nº 3656/83, porque priva al operador que presentó antes su solicitud del trato preferente al que tiene derecho en virtud del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 3656/83.

Al prolongar *de facto* el plazo para presentar las solicitudes, la Comisión dio ocasión a los importadores que, por la presentación tardía de sus solicitudes, no habrían sido tomados en consideración en caso de reparto del contingente en la forma prevista por el Reglamento nº 3656/83, de optar a un certificado de importación, aunque no fuera más que hasta una cantidad limitada. Este procedimiento, según los demandantes, perjudicó a los operadores que, como Krohn, habían presentado sus solicitudes a su debido tiempo, en su caso el 12 de febrero de 1986. Vemos, pues, que casos diferentes fueron tratados, injustamente, en pie de igualdad, violando con ello el principio de no discriminación.

Los demandantes en el litigio principal nos remiten finalmente a sus argumentos relativos al principio de seguridad jurídica.

La Comisión sólo está obligada a pronunciarse sobre las solicitudes presentadas y comunicadas por los Estados miembros tras la fijación del contingente, así como sobre las solicitudes presentadas con anterioridad y aún en trámite tras la fijación del contingente. Estas últimas solicitudes no tienen prioridad alguna, sino que son objeto del mismo trato que las solicitudes presentadas inmediatamente después de la fijación del contingente.

La *Comisión* afirma que no hay ninguna razón para considerar inválidas sus dos comunicaciones.

Con respecto a su comunicación de 20 de febrero de 1986, la Comisión señala que el artículo 2 del Reglamento nº 3656/83 no es totalmente aplicable hasta que el Consejo no fije el contingente arancelario para dicho año.

La Comisión se considera facultada para comenzar, en colaboración con las autoridades nacionales competentes, a expedir los certificados de importación cuando el Consejo retrasa la fijación del contingente y esta circunstancia hace que se corra el riesgo de interrumpir las importaciones, haciendo sufrir daños inútiles al comercio y a los consumidores. Esta tramitación, de carácter provisional, sólo sería eficaz y tendría sentido si la Comisión tratara las solicitudes de certificados por el orden en que éstas se reciben y las aprobara sin aplicar la regla de la prorrata, si bien manteniéndose dentro de los límites de las cantidades que, según sus previsiones, debería finalmente fijar el Consejo. No se trata de una obligación de la Comisión, sino de una mera facultad.

Por lo tanto, los operadores no pueden exigir que la Comisión fije, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 3656/83, y por lo que respecta a todas las solicitudes presentadas, las cantidades para las que se deben expedir los certificados. Mientras el contingente no esté fijado, la Comisión no está obligada a repartirlo. Lo confirma, asimismo, el hecho de que antes de la fijación del contingente la Comisión no puede aplicar totalmente las disposiciones del apartado 3, ya que no puede decidir si —y en caso afirmativo, cómo— se debe efectuar el reparto a prorrata.

La Comisión procedió de esta forma cuando, en su comunicación de 20 de febrero de 1986, denegó todas las solicitudes pendientes en lugar de repartirlas a prorrata, cosa que, por lo demás, no podía hacer.

Por la misma razón, los interesados cuya solicitud fue presentada y comunicada a la Comisión antes de la fijación del contingente no pueden reclamar el trato preferente, previsto en el apartado 3, en relación con solicitudes presentadas posteriormente.

Esta aplicación provisional del contingente arancelario tuvo lugar, asimismo, los años anteriores en beneficio de los operadores y consumidores, con conocimiento de los mismos, y los demandantes se beneficiaron de ella, durante el año de que se trata.

Al obrar de esta forma la Comisión no infringió en manera alguna el principio de no discriminación. Todos los interesados sabían que el contingente sería aplicado sobre una base provisional —como confirman por lo demás los demandantes en el litigio principal— y habrían podido, por tanto, presentar sus solicitudes cuando lo hubieran deseado. De haberse fijado el contingente a su debido tiempo, es decir, antes del 1 de enero de 1986, se habría producido igualmente la circunstancia de que una vez alcanzado su límite no se habría accedido enteramente a las solicitudes posteriores, y las presentadas fuera de plazo se habrían desestimado en su totalidad. La única diferencia estriba en que, si la Comisión obrase con gran prudencia en la aplicación provisional del contingente, probablemente debería interrumpir la concesión de las cantidades solicitadas antes que si repartiese un contingente definitivo, lo que implica que cuando reanudase la concesión de las cantidades solicitadas, tras la fijación del contingente, tendría que aplicar la regla de la concesión a un mayor número de solicitudes.

Si en 1986 esta aplicación provisional del contingente hubo de interrumpirse antes de que el Consejo fijase el contingente, ello no es, en absoluto, incompatible con la seguridad jurídica. Esta aplicación provisional del contingente habría debido efectivamente mantenerse dentro de los límites del contingente previsto —a este respecto, los interesados no podían tener niguna duda—, contingente que, para 1986, habría tenido que situarse en un nivel netamente inferior al de los años anteriores.

Finalmente, según la Comisión, que en junio de 1986 se aumentara el contingente no debe ser tenido en cuenta en las respuestas que deban darse a las cuestiones planteadas en este asunto, pero evidentemente dio a los operadores que deseaban todavía obtener certificados la posibilidad de procurárselos.

En cuanto a la comunicación de 21 de marzo de 1986, la Comisión observa que los interesados sólo pueden reclamar la concesión, en su caso parcial, de los certificados solicitados y la aplicación de la regla de prioridad prevista en el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento nº 3656/83, después de fijado el contingente arancelario. De lo que resulta que la fijación de dicho contingente a partir del 16 de marzo de 1986 dio a todos los interesados la posibilidad de presentar sus solicitudes y confirmar las ya presentadas y aún en trámite. Si estas solicitudes eran superiores a las cantidades del contingente aún no utilizadas, como sucedió en este caso, sólo podían ser satisfechas aplicando la regla de la prorrata.

De ello se deduce que dicha comunicación no es incompatible con el principio de no discriminación del apartado 3 del artículo 40, ni con el principio de seguridad jurídica.

III. Respuesta a la pregunta del Tribunal

El Tribunal de Justicia pidió a la *Comisión* que respondiera por escrito a la cuestión siguiente:

«¿Suspendió la Comisión, con arreglo a la aplicación provisional del contingente arancelario de los años anteriores a 1986, la expedición de los certificados de exportación al haberse agotado el volumen del contingente previsto y, una vez que el Consejo fijó dicho contingente, autorizó igualmente la expedición de los certificados solicitados tras la decisión de suspensión, aplicando la regla del prorrateo?»

La Comisión responde que también en 1983 y 1985 había aplicado el contigente arancelario con carácter provisional en espera de que el Consejo fijase su cuantía. Sin embargo, al hacerlo no se vio obligada a suspender dicha aplicación provisional ni tampoco a aplicar la regla del prorrateo, ya que en 1983 y 1985 (como en 1984) las cantidades totales para las que se concedieron certificados (tanto durante la aplicación provisional como después) habían sido notablemente inferiores a las cantidades propuestas por la Comisión y a las aprobadas por el Consejo.

T. F. O'Higgins
Juez Ponente