# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 20 de noviembre de 2003 *

En el asunto C-416/01,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunal Supremo, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR)**

y

**Administración General del Estado,**

en el que intervienen:

**Ebro Puleva, S.A.,** anteriormente denominada **Azucarera Ebro Agrícolas, S.A.,**

y

**Azucareras Reunidas de Jaén, S.A.,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los Reglamentos (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80), (CEE) nº 193/82 del Consejo, de 26 de enero de 1982, por el que se adoptan las normas generales relativas a las transferencias de cuotas en el sector

* Lengua de procedimiento: español.

del azúcar (DO L 21, p. 3; EE 03/24, p. 175), y (CE) nº 1260/2001 del Consejo, de 19 de junio de 2001, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 178, p. 1),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. V. Skouris (Ponente), en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y los Sres. C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues y J.-P. Puissochet y la Sra. F. Macken, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), por el Sr. R. García-Palencia, abogado;

— en nombre de Ebro Puleva, S.A., anteriormente Azucarera Ebro Agrícolas, S.A., por el Sr. F. Santos Carrascosa, abogado;

— en nombre del Gobierno español, por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por las Sras. M. Condou-Durande y S. Pardo Quintillán, en calidad de agentes,

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (ACOR), representada por el Sr. R. García-Palencia; de Ebro Puleva, S.A., representada por el Sr. M. Araujo Boyd, abogado; de Azucareras Reunidas de Jaén, S.A., representada por el Sr. J. Pérez-Bustamante, abogado; del Gobierno español, representado por la Sra. N. Díaz Abad, y de la Comisión, representada por las Sras. M. Condou-Durande y S. Pardo Quintillán, expuestas en la vista de 26 de febrero de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de mayo de 2003;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Mediante auto de 3 de octubre de 2001, recibido en el Tribunal de Justicia el 22 de octubre siguiente, el Tribunal Supremo planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los Reglamentos (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80), (CEE) nº 193/82 del Consejo, de 26 de enero de 1982, por el que se adoptan las normas generales relativas a las transferencias de cuotas en el sector del azúcar (DO L 21, p. 3; EE 03/24, p. 175), y (CE) nº 1260/2001 del Consejo, de 19 de junio de 2001, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 178, p. 1).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre la Sociedad Cooperativa General Agropecuaria (en lo sucesivo, «ACOR») y la Administración General del Estado. Intervienen en el litigio principal la sociedad Ebro Puleva, S.A., anteriormente denominada Azucarera Ebro Agrícolas, S.A., y la sociedad Azucareras Reunidas de Jaén, S.A. (en lo sucesivo, «ARJ»).

## Marco jurídico

### *Normativa comunitaria*

3 Según consta en autos, la normativa comunitaria en vigor en el momento en que acaecieron los hechos del litigio principal estaba constituida por los Reglamentos n$^{os}$ 1785/81 y 193/82.

4 Entre tanto, el Reglamento n° 1785/81 fue sustituido por el Reglamento (CE) n° 2038/1999 del Consejo, de 13 de septiembre de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 252, p. 1), el cual fue sustituido a su vez por el Reglamento n° 1260/2001, que es el Reglamento actualmente en vigor. Este último sustituyó además al Reglamento n° 193/82 (véase el artículo 49 del Reglamento n° 1260/2001).

5 La organización común de mercados en el sector del azúcar incluye, en particular, un régimen de cuotas. La normativa comunitaria establece una distinción entre dos tipos de cuotas y tres tipos de azúcar. El azúcar que corresponde a la cuota A, que representa el consumo en la Comunidad, puede ser vendido libremente en el mercado común y su comercialización está garantizada por el precio de

intervención. La cuota B es la cantidad de producción de azúcar que excede de la cuota A, sin sobrepasar la «cuota máxima» establecida por el Reglamento. El azúcar correspondiente a la cuota B también puede ser comercializado libremente en el mercado común, pero sin la garantía del precio de intervención, o ser exportado a países terceros beneficiándose de una restitución por exportación. El azúcar producido en cantidades superiores a la suma de las cuotas A y B se denomina «azúcar C» y debe exportarse sin que se conceda restitución alguna por exportación.

6 A tenor del artículo 24, apartado 1, del Reglamento nº 1785/81 (que se convirtió en el artículo 27, apartado 1, del Reglamento nº 2038/1999 y después en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 1260/2001), «los Estados miembros asignarán, en las condiciones del presente Título, una cuota A y una cuota B a toda empresa productora de azúcar [...] a la que [...] se le haya proporcionado una cuota de base tal como queda definid[a], [...] en el Reglamento (CEE) nº 3330/70 o en el Reglamento (CEE) nº 1111/77 [...]».

7 En lo que se refiere a la transferencia de cuotas, según el decimocuarto considerando del Reglamento nº 1785/81, los Estados miembros tienen «en el marco de normas y criterios comunitarios especiales, no sólo la facultad de asignar las cuotas por empresa productora [...], sino también la de modificar posteriormente las cuotas de las empresas existentes [...] y de reasignar a otras empresas las cantidades deducidas de las cuotas», todo ello con el objetivo de «responder, en su caso, a las necesidades de reestructuración de los sectores del cultivo de la remolacha y de la caña, de la producción de azúcar y de la producción de isoglucosa [...]». Por otra parte, a tenor del decimoquinto considerando del mismo Reglamento, «puesto que las cuotas de producción asignadas a las empresas constituyen un medio para garantizar a los productores los precios comunitarios y la salida de su producción, las transferencias de cuotas deben hacerse tomando en consideración los intereses de todas las partes afectadas y, en especial, los de los productores de remolacha y de caña de azúcar». La formulación del vigesimocuarto considerando del Reglamento nº 2038/1999 es idéntica a la del decimoquinto considerando del Reglamento nº 1785/81. Por lo que respecta a los considerandos decimoctavo y decimonoveno del Reglamento nº 1260/2001, su tenor es análogo al de los dos considerandos del Reglamento nº 1785/81 antes citados.

8 El artículo 25 del Reglamento nº 1785/81 (que se convirtió en el artículo 30 del Reglamento nº 2038/1999 y después en el artículo 12 del Reglamento nº 1260/2001) establece:

«1. Los Estados miembros podrán efectuar transferencias de cuotas A y de cuotas B entre empresas en las condiciones del presente artículo y teniendo en cuenta los intereses de cada una de las partes consideradas y, en especial, los de los productores de remolacha o de caña de azúcar.

2. Los Estados miembros podrán disminuir la cuota A y la cuota B de cada empresa productora de azúcar o de cada empresa productora de isoglucosa establecida en su territorio en una cantidad total que no exceda [...] del 10 %, según los casos, de la cuota A o de la cuota B determinada para cada una de ellas de acuerdo con el artículo 24.

[...]

3. Las cantidades deducidas de las cuotas A o de las cuotas B serán asignadas como tales por los Estados miembros a una o varias empresas que tengan fijada o no una cuota y que estén establecidas en la misma región, con arreglo al apartado 2 del artículo 24, que las empresas de las cuales se hayan deducido dichas cantidades.

[...]»

9 En lo que se refiere, más concretamente, a la suerte que corren las cuotas en caso de fusión o enajenación de empresas productoras de azúcar, el artículo 2, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 193/82 [actualmente, punto II.1, letra a), del anexo IV del Reglamento nº 1260/2001] establece que «el Estado miembro asignará a la empresa resultante de la fusión una cuota A y una cuota B respectivamente iguales a la suma de las cuotas A y a la suma de las cuotas B asignadas, antes de la fusión, a las empresas productoras de azúcar fusionadas».

10 Sin embargo, a tenor del apartado 2 de la misma disposición (actualmente punto II.2 del anexo IV del Reglamento nº 1260/2001):

«Cuando una parte de los productores de remolacha o de caña de azúcar directamente afectados por alguna de las operaciones mencionadas en el apartado 1 manifiesten expresamente su voluntad de entregar su remolacha o su caña de azúcar a una empresa productora de azúcar que no sea parte participante en dichas operaciones, el Estado miembro podrá efectuar la asignación en función de las cantidades de producción absorbidas por la empresa a la que aquellos pretendan entregar dicha remolacha o caña de azúcar.»

11 Por último, con arreglo al artículo 4 del Reglamento nº 193/82 (actualmente punto IV del anexo IV del Reglamento nº 1260/2001),

«[...] sólo podrán adoptarse las medidas previstas en los artículos 2 y 3 si:

a) se tiene en cuenta el interés de cada una de las partes de que se trate,

y

b ) el Estado miembro de que se trate las considera adecuadas para mejorar la estructura de los sectores de producción de la remolacha o de la caña de azúcar y de la fabricación de azúcar,

y

c ) se refieren a empresas establecidas en una misma región con arreglo al apartado 2 del artículo 24 del Reglamento (CEE) nº 1785/81».

*Derecho nacional*

12 La Ley española 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE nº 170, de 18 de julio de 1989, p. 22747), regula, en particular, el control de las operaciones de concentración. Precisamente con arreglo a lo dispuesto en dicha Ley fue adoptado el 25 de septiembre de 1998 el acto impugnado en el procedimiento principal, mediante el cual el Consejo de Ministros español aprobó la fusión de las sociedades Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación, S.A., y Sociedad General Azucarera de España, S.A.

**Hechos del litigio principal y cuestión prejudicial**

13 En el momento en que acaecieron los hechos del litigio principal, operaban en el sector de la industria azucarera española cuatro empresas, entre las que se distribuía la cuota máxima de producción de azúcar asignada a dicho Estado

miembro, a saber, 1.000.000 de toneladas métricas de azúcar (en lo sucesivo, «Tm»), repartidas entre 960.000 Tm de la cuota A y 40.000 Tm de la cuota B. La distribución se hacía de la siguiente forma:

— Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación, S.A., que es una de las empresas fusionadas, 540.786 Tm; esta empresa tenía diez fábricas de azúcar (de las diecinueve instalaciones de transformación industrial de azúcar activas en España).

— Sociedad General Azucarera de España, S.A., la otra empresa fusionada, 241.688 Tm; dicha empresa contaba con cinco plantas transformadoras de remolacha en azúcar y con una planta transformadora de caña de azúcar.

— ACOR, 147.797 Tm; esta empresa tenía dos fábricas, situadas en la zona norte.

— ARJ, 69.732 Tm, repartidas entre 66.900 Tm de la cuota A y 2.832 Tm de la cuota B; dicha empresa tenía una sola fábrica, situada en la zona sur.

14 El 25 de septiembre de 1998, el Consejo de Ministros español aprobó, con arreglo a la Ley 16/1989, antes citada, la operación de fusión de las sociedades Ebro Agrícolas, Compañía de Alimentación, S.A. y Sociedad General Azucarera de España, S.A. Dicha fusión debía permitir a la nueva sociedad Azucarera Ebro Agrícolas, S.A. (en lo sucesivo, «Ebro») controlar el 78,23 % de la cuota española de azúcar A y B, frente al 14,77 % controlado por ACOR y al 6,97 % controlado por ARJ. En lo que se refiere a la compra de remolacha nacional A y B, la nueva sociedad controlaba el 75,21 % en la zona norte, donde su competidora ACOR sólo controlaba el 24,79 %, el 88,36 % en la zona sur, donde su competidora ARJ controlaba el 11,64 %, y el 50,08 % en la zona centro, donde su competidora ARJ controlaba el 49,92 %.

15 Sin embargo, con el fin de salvaguardar la competencia efectiva en el mercado del azúcar, el Gobierno español supeditó dicha fusión al cumplimiento de determinadas condiciones. Conforme a la primera condición, Ebro «deberá elaborar un plan de reconversión industrial con objetivos y calendarios concretos y presentarlo antes del 1 de septiembre de 1999 para su aprobación por los Ministerios de Economía y Hacienda y de Agricultura, Pesca y Alimentación». La segunda de dichas condiciones dispone que, «con el objeto de aumentar las posibilidades de competencia en el mercado, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, reasignará en su momento de forma no gratuita hasta 30.000 Tm de la cuota española de producción de azúcar a empresas establecidas en territorio español. Con el fin de que esta reasignación de cuota sea determinada mediante mecanismos de mercado, el precio de la cuota a transferir y el reparto de la misma se decidirán mediante pública subasta de hasta 30.000 Tm de la[s] cuota[s]» que Ebro tiene asignadas. La sexta condición establece que «en la operación de reasignación de cuota que en su momento se realice mediante el procedimiento de subasta [...], el Gobierno adoptará las medidas oportunas para evitar cualquier eventual repercusión negativa sobre los agricultores productores nacionales de remolacha azucarera. [...]».

16 Consta en autos que los servicios de la Comisión fueron informados del acuerdo mediante el cual el Consejo de Ministros aprobó la operación de fusión y que, tras examinarlo, incoaron un procedimiento de infracción. La segunda condición mencionada, referida a la transferencia de cuotas de producción de azúcar mediante pública subasta, fue uno de los aspectos analizados por los servicios de la Comisión. Sin embargo, habida cuenta de que las autoridades españolas declararon estar dispuestas a confirmar por escrito que renunciaban a recurrir a una subasta para reasignar las cuotas, no se prosiguió con el procedimiento de infracción. No obstante, puesto que dicha confirmación no se recibió, los servicios de la Comisión comunicaron a las autoridades españolas que esta institución se reservaba el derecho de acudir, sin límite temporal, al procedimiento de infracción previsto en el artículo 226 CE, si aquéllas decidieran aplicar la segunda condición.

17 Entretanto, el 1 de diciembre de 1998, ACOR interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo contra el acuerdo del Consejo de

Ministros de 25 de septiembre de 1998, alegando que la reasignación onerosa, en lugar de gratuita, de las cuotas conculca la normativa comunitaria aplicable a la organización común de mercados en el sector del azúcar.

18 El Tribunal Supremo señala, por una parte, que, aunque de la normativa comunitaria referida en los apartados 8 a 11 de la presente sentencia se deduce que el Estado miembro puede ejercer la facultad de transferencia de cuotas sin imponer una contraprestación económica a cargo de la empresa destinataria y a favor de la empresa transferente, tal vez por mor del objetivo primordial de regulación del mercado a que obedece el régimen de las cuotas, no se deduce, de manera evidente al menos, que la posibilidad de tal imposición y, por tanto, el carácter oneroso de la transferencia decidida quede vedada. El Tribunal Supremo destaca, por otra parte, que cuando el Estado decide que una operación de fusión de empresas no conlleve la aplicación de la regla establecida en el artículo 2, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 193/82 en caso de fusión de empresas, lo hace por considerar necesaria una reasignación distinta para mejorar la estructura de los sectores de producción de la remolacha y de fabricación de azúcar y que, en razón de aquel objetivo primordial de regulación del mercado que persigue, no parece que la consecución de tal reasignación deba quedar impedida o gravemente obstaculizada por la previsión de que la transferencia sea onerosa.

19 El Tribunal Supremo añade que, dado que las condiciones establecidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 25 de septiembre de 1998 no han sido aún cumplidas o ejecutadas, la interpretación que necesita no es sólo la de la normativa comunitaria vigente cuando se dictó dicho acuerdo, sino también la de la vigente en este momento.

20 Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«Si al ejercer el control administrativo sobre una operación de fusión de empresas, considerara necesaria la autoridad del Estado miembro, por razones de

defensa de la competencia, una nueva distribución de las cuotas de producción de azúcar entre las empresas establecidas en su territorio:

a) ¿Se oponen las normas del Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, y/o del Reglamento (CEE) nº 193/82 del Consejo, de 26 de enero de 1982, a que dicha autoridad disponga que tal transferencia o reasignación de cuotas sea onerosa y, por tanto, con obligación para la empresa o empresas que lleguen a ser destinatarias de satisfacer una contraprestación económica?

b) Aun en el caso de que la respuesta fuera negativa, ¿se oponen aquellas normas, sin embargo, a que el precio de la cuota a transferir y el reparto de la misma se decida mediante pública subasta?; ¿se oponen las repetidas normas a este mecanismo de la pública subasta incluso estando previsto que en la operación de reasignación de cuotas que se realice mediante tal procedimiento de subasta se adoptarán las medidas oportunas para evitar cualquier eventual repercusión negativa sobre los agricultores productores nacionales de remolacha azucarera?

c) ¿La interpretación de la normativa comunitaria es la misma y las respuestas deben serlo también tras el Reglamento (CE) nº 1260/2001 del Consejo, de 19 de junio de 2001, por el que, derogados los Reglamentos anteriores, se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar?»

## Respuesta del Tribunal de Justicia

*Sobre la primera parte de la cuestión*

21 Al ser el azúcar un producto cubierto por una organización común de mercados, procede recordar, con carácter preliminar, que ante un Reglamento que

establezca una organización común de mercados en un sector determinado, los Estados miembros tienen, según reiterada jurisprudencia, que abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda significar una excepción o infrinja dicho Reglamento (véanse las sentencias de 16 de enero de 2003, Hammarsten, C-462/01, Rec. p. I-781, apartado 28; de 22 de mayo de 2003, Freskot, C-355/00, Rec. p. I-5263, apartado 19, y de 9 de septiembre de 2003, Milk Marque y National Farmers' Union, C-137/00, Rec. p. I-7975, apartado 63).

22 Hay que examinar, por tanto, si las disposiciones que regulan la organización común de mercados en el sector del azúcar permiten a los Estados miembros adoptar, en materia de cuotas de azúcar, medidas como las impugnadas ante el órgano jurisdiccional remitente.

23 En el momento de producirse los hechos del procedimiento principal, la organización común de mercados en el sector del azúcar estaba regulada por el Reglamento nº 1785/81.

24 El artículo 24, apartado 1, de dicho Reglamento faculta a los Estados miembros para asignar, en las condiciones previstas por el citado Reglamento, una cuota A y una cuota B a toda empresa productora de azúcar a la que se le haya proporcionado una cuota de base.

25 El artículo 25, apartado 1, del mismo Reglamento permite a los Estados miembros efectuar transferencias de cuotas A y de cuotas B entre empresas respetando las condiciones establecidas en dicho artículo y teniendo en cuenta los intereses de cada una de las partes consideradas y, en especial, los de los productores de remolacha o de caña de azúcar.

26 Con arreglo al apartado 2 del citado artículo, los Estados miembros podrán, a este respecto, disminuir la cuota A y la cuota B de cada empresa productora de azúcar establecida en su territorio en una cantidad total que no exceda del 10 %, según los casos, de la cuota A o de la cuota B determinada para cada una de ellas de acuerdo con el artículo 24 del referido Reglamento.

27 A tenor del artículo 25, apartado 3, del Reglamento nº 1785/81, las cantidades deducidas de las cuotas A o de las cuotas B serán asignadas como tales por los Estados miembros a una o varias empresas establecidas en su territorio.

28 Del decimocuarto considerando del citado Reglamento se desprende que las facultades de los Estados miembros de modificar las cuotas de las empresas existentes y de reasignar a otras empresas las cantidades deducidas de las cuotas les han sido otorgadas para «que permitan responder, en su caso, a las necesidades de reestructuración de los sectores del cultivo de la remolacha y de la caña, de la producción de azúcar y de la producción de isoglucosa».

29 El artículo 25, apartado 4, del referido Reglamento dispone que el Consejo establecerá las normas generales relativas a la modificación de las cuotas, en particular, en caso de fusión o de cesión de empresas. Tales normas han sido adoptadas por el Reglamento nº 193/82.

30 Con arreglo al artículo 2, apartado 1, letra a), de este último Reglamento, en caso de fusión de empresas productoras de azúcar, el Estado miembro asignará a la empresa resultante de la fusión una cuota A y una cuota B, respectivamente, iguales a la suma de las cuotas A y a la suma de las cuotas B asignadas, antes de la fusión, a las empresas productoras de azúcar fusionadas.

31 Sin embargo, en el apartado 2 de dicho artículo se precisa que cuando una parte de los productores de remolacha o de caña de azúcar directamente afectados por tal fusión manifiesten expresamente su voluntad de entregar su remolacha o su caña de azúcar a una empresa productora de azúcar que no sea parte participante en la fusión, el Estado miembro podrá efectuar la asignación de las cuotas A y B a la empresa resultante de la fusión en función de las cantidades de producción absorbidas por la empresa a la que aquéllos pretendan entregar dicha remolacha o caña de azúcar.

32 Por último, el artículo 4 del mismo Reglamento establece que sólo podrán adoptarse las medidas así previstas si se tiene en cuenta el interés de cada una de las partes de que se trate, si el Estado miembro de que se trate las considera adecuadas para mejorar la estructura de los sectores de producción de la remolacha o de la caña de azúcar y de la fabricación de azúcar y si se refieren a empresas establecidas en el territorio del referido Estado.

33 En la sentencia de 11 de agosto de 1995, Cavarzere Produzioni Industriali y otros (C-1/94, Rec. p. I-2363), apartado 34, el Tribunal de Justicia admitió que la facultad de maniobra reconocida a los Estados miembros por el artículo 25 del Reglamento nº 1785/81 puede ser ejercida al mismo tiempo que una modificación de cuotas practicada, en virtud del artículo 2 del Reglamento nº 193/82, como consecuencia de una enajenación de empresas o de fábricas de producción, siempre que se respeten los requisitos de aplicación propios de cada una de estas disposiciones.

34 Esta consideración es válida también en caso de fusión de empresas.

35 Por consiguiente, de los artículos 25, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1785/81 y 2, apartado 1, letra a), y 4, del Reglamento nº 193/82 se deduce que un Estado miembro está autorizado, en caso de fusión de empresas productoras de azúcar, a reasignar, entre las empresas de azúcar establecidas en su territorio, una parte de las cuotas de la empresa resultante de la fusión, siempre que dicha parte no exceda del límite del 10 % de la cuota A o de la cuota B de la citada empresa, que se tenga en cuenta el interés de cada una de las partes de que se trata, en particular

el de los productores de remolacha o de caña de azúcar, y que dicha reasignación sea adecuada para mejorar la estructura de los sectores de producción de la remolacha o de la caña de azúcar y de la fabricación de azúcar a raíz de la fusión practicada.

36 La Comisión alega que la competencia para modificar la asignación de las cuotas de producción ha sido delegada a los Estados miembros por el artículo 25 del Reglamento nº 1785/81 con el fin de responder a las necesidades de adaptación estructural de los sectores del cultivo de la remolacha y de la producción de azúcar y que, por tanto, los Estados miembros no están autorizados a hacer uso de dicha competencia delegada con una finalidad diferente de las perseguidas por el referido precepto. Ahora bien, según la Comisión, en el caso del litigio principal, las autoridades españolas previeron la posibilidad de modificar la asignación de las cuotas atribuidas a la empresa resultante de la fusión, no con la finalidad de proceder a la adaptación estructural de los sectores del cultivo de la remolacha y de la producción de azúcar, sino con el fin de mantener la competencia en el mercado español del azúcar.

37 Procede señalar a este respecto que el hecho de que una reasignación de cuotas se realice con el fin de proteger la competencia en el mercado nacional del azúcar no significa necesariamente que se efectúe con una finalidad diferente de las perseguidas por las disposiciones comunitarias en materia de cuotas de azúcar.

38 En efecto, al tratarse de una organización común como la del azúcar, en la que los mercados están regulados de forma detallada y la competencia es escasa, incluso a nivel nacional, no puede descartarse que medidas dirigidas al mantenimiento de la competencia en el mercado nacional, como una reasignación de cuotas, puedan contribuir también a mejorar la estructura no solamente del sector de la fabricación de azúcar, sino también del de la producción de remolacha, habida cuenta de los vínculos establecidos entre los productores de remolacha y los fabricantes de azúcar en el marco de dicha organización común de mercados.

39 En el presente caso, es cierto, en efecto, que las condiciones a las que la Administración española supeditó su autorización, entre las que figuraban la elaboración de un plan de reconversión industrial de la empresa resultante de la fusión y la reasignación de una parte de sus cuotas, se impusieron con la finalidad de proteger la competencia en el mercado nacional del azúcar a raíz de la fusión de las dos empresas españolas de producción más importantes. No obstante, del auto de remisión se desprende que la Administración española consideró a este respecto «que la operación podría contribuir a la mejora de los sistemas de producción y comercialización del azúcar [...] si a través de ella se lograra una reestructuración global del sector, una reconversión industrial de las empresas que se concentran y una transferencia de las ganancias en eficiencia a los consumidores y usuarios».

40 En estas circunstancias, un acto como el impugnado en el procedimiento principal no puede ser criticado por haber supeditado la autorización de una operación de fusión de empresas azucareras a la reasignación de una parte de las cuotas de la empresa resultante de la fusión, con arreglo al Derecho nacional de defensa de la competencia.

41 Procede examinar asimismo si puede criticarse dicho acto por haber establecido que la referida reasignación de cuotas se realice a título oneroso mediante pública subasta.

42 En este sentido, como con razón destaca el órgano jurisdiccional nacional en su resolución de remisión, ni los artículos 24 y 25 del Reglamento nº 1785/81, que se refieren a la asignación y a la transferencia de cuotas, respectivamente, ni las demás disposiciones del título III del citado Reglamento, dedicado al régimen de cuotas, ni, por último, las disposiciones del Reglamento nº 193/82 se pronuncian explícitamente sobre el carácter oneroso o gratuito de una reasignación de las cuotas.

43 Sin embargo, contrariamente a lo que sostienen Ebro y el Gobierno español, el silencio de las disposiciones comunitarias sobre este punto no significa que un Estado miembro esté autorizado a imponer que la reasignación de cuotas se realice a título oneroso.

44 Habida cuenta del carácter detallado de la normativa comunitaria por la que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, incluso por lo que se refiere al régimen de cuotas, cabría razonablemente pensar que si el legislador comunitario hubiera tenido la intención de autorizar la puesta a la venta de las cuotas, hubiera regulado esta cuestión de manera explícita. Pues bien, el artículo 24 del Reglamento nº 1785/81 establece que «los Estados miembros asignarán» una cuota A y una cuota B a toda empresa productora de azúcar y, en caso de transferencia posterior de dichas cuotas, el artículo 25, apartado 3, del citado Reglamento dispone del mismo modo que las cantidades deducidas de las cuotas A o de las cuotas B «serán asignadas» por los Estados miembros a una o varias empresas. La utilización del verbo «asignar» sugiere que se trata de una concesión sin contrapartida económica.

45 Esta primera conclusión que se deduce del tenor literal de dichas disposiciones tiene su confirmación en la finalidad perseguida por el régimen de cuotas así como en la naturaleza jurídica de éstas.

46 En efecto, del decimoquinto considerando del Reglamento nº 1785/81 se desprende que «las cuotas de producción asignadas a las empresas constituyen un medio para garantizar a los productores los precios comunitarios y la salida de su producción». Como ha señalado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 22 de enero de 1986, Eridania y otros (C-250/84, Rec. p. 117), apartado 19, el sistema de cuotas para la producción del azúcar es un elemento esencial de la organización común de los mercados en este sector, que tiene la finalidad de dominar la producción y acercarla lo más posible al consumo interior,

fomentando al propio tiempo la especialización regional. Además, tanto el decimoquinto considerando como el artículo 25, apartado 1, del Reglamento nº 1785/81, así como el artículo 4 del Reglamento nº 193/82, subrayan la importancia que tiene para la realización de una transferencia de cuotas que se tenga en cuenta el interés de cada una de las partes de que se trate y, en particular, el de los productores de remolacha o de caña de azúcar.

47 De lo antedicho se deduce que el régimen de cuotas constituye un mecanismo de regulación del mercado en el sector del azúcar que tiene por objeto garantizar la realización de objetivos de interés general.

48 Estas características del régimen de cuotas en el sector del azúcar excluyen que las cuotas puedan ser transferidas de una empresa a otra a título oneroso, siguiendo los mecanismos del mercado.

49 Como ha subrayado acertadamente la Comisión, tal puesta a la venta de cuotas, al basarse en consideraciones meramente económicas, no tiene en cuenta los objetivos de interés general establecidos por la normativa comunitaria en el sector del azúcar y, por consiguiente, no permite a las autoridades nacionales garantizar el cumplimiento de las condiciones fijadas por dichas disposiciones.

50 Además, una transferencia a título oneroso confiere a las empresas que adquieran las cuotas un título de propiedad sobre éstas. Pues bien, la existencia de tal derecho afectaría al margen de que disponen los Estados miembros en el ejercicio de la competencia que le atribuyen, en materia de cuotas, las disposiciones comunitarias. Por consiguiente, la existencia de tal título de propiedad afectaría a la flexibilidad de un instrumento de regulación del mercado como las cuotas en el sector del azúcar, que pueden variar en el tiempo en función de la situación del mercado y de las necesidades de la política agrícola común.

51 La apreciación de que las empresas no tienen un título de propiedad sobre las cuotas que se les asignan no puede quedar desvirtuada por la circunstancia, destacada por Ebro, de que en caso de venta de una empresa azucarera o de una fábrica de azúcar, éstas adquieren un valor superior por el hecho de que van asociadas a una cuota de producción.

52 En efecto, el precio pagado en estos casos corresponde al valor del activo transferido, pero ello no implica en modo alguno que la cuota a la que va asociada dicho activo sea propiedad de la empresa enajenada o transferente. De ser así, sería superfluo prever en el artículo 2, apartado 1, letras b) y c), del Reglamento nº 193/82, la intervención del Estado miembro para asignar la cuota correspondiente de la empresa enajenada o de la empresa transferente a la empresa destinataria o adquirente.

53 Ebro sostiene que, con arreglo al Derecho nacional de defensa de la competencia, en cuyo ámbito se realiza la transferencia de cuotas, las obligaciones de desinversión a las que a menudo se supedita la autorización de una concentración siempre conllevan una transmisión onerosa de aquello de lo que la entidad resultante de la operación se ve obligada a desprenderse y además en beneficio de sus competidores.

54 Con independencia del hecho de que esta alegación se basa en la premisa errónea de que las cuotas son propiedad de la empresa a la que son asignadas, procede recordar que, cuando los Estados miembros están facultados para aplicar su Derecho nacional de defensa de la competencia en un sector perteneciente a una organización común de mercados, deben respetar los principios y normas generales reguladores de la política agrícola común y abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda significar una excepción o infrinja la organización

común de mercados de que se trate (véase la sentencia de 17 de noviembre de 1993, Mörlins, C-134/92, Rec. p. I-6017, así como la jurisprudencia citada en el apartado 21 de la presente sentencia).

55 Por consiguiente, la aplicación del Derecho nacional de defensa de la competencia a una transferencia de cuotas de azúcar no puede implicar en modo alguno que dicha transferencia sea efectuada a título oneroso.

56 Ebro y el Gobierno español alegan asimismo que en un caso de concentración de empresas productoras de azúcar de dimensión comunitaria, a saber, la concentración entre la empresa Südzucker AG (en lo sucesivo, «Südzucker») y la empresa Saint-Louis, la Comisión impuso condiciones que se asemejan a la transferencia a título oneroso mediante pública subasta, exigida por el Gobierno español en el acto impugnado en el procedimiento principal.

57 Sin embargo, como ha señalado el Abogado General en los puntos 77 y 78 de sus conclusiones, una de las dos condiciones impuestas por la Comisión se refería a la obligación de Südzucker de vender una participación del 68 % en una empresa belga, velando por que la cuota permanezca vinculada a dicha empresa, y la otra a la obligación de Südzucker de vender a una empresa comercial independiente no una cuota, sino una cantidad anual de 90.000 Tm de azúcar producidas en sus fábricas.

58 Dado que ninguna de estas condiciones constituye una transferencia de cuotas a título oneroso ni puede ser asimilada a ella, debe desestimarse la alegación formulada por Ebro y por el Gobierno español.

59 En la vista Ebro sostuvo asimismo, citando la sentencia de 17 de diciembre de 1998, Demand (C-186/96, Rec. p. I-8529), apartado 35, que, en el marco de la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, el Tribunal de Justicia admitió que una reasignación de cuotas sea efectuada a título oneroso.

60 A este respecto, sin que sea necesario examinar si, pese a que existan determinadas semejanzas, las diferencias que caracterizan al régimen de cuotas en el sector de la leche y de los productos lácteos, por una parte, y al del sector del azúcar, por otra, permiten aplicar sin más al segundo las consideraciones realizadas en el marco del primero, hay que señalar que el apartado 35 de la sentencia Demand, antes citada, se sitúa en un contexto especial en el que determinadas cantidades de referencia suplementarias habían sido asignadas a otros productores, tras su retirada del mercado a cambio del pago de una indemnización a los productores que abandonan la producción lechera, dado que la operación de retirada se había saldado con una reducción superior a la inicialmente prevista. Las autoridades nacionales competentes ofrecieron entonces el excedente a los productores que desearan aumentar su cuota contra el pago de una cantidad igual al importe abonado en concepto de indemnización a los productores que hubieran abandonado su producción lechera (véase la sentencia Demand, antes citada, apartado 21).

61 Al no poder establecerse un paralelismo entre dicha situación y la controvertida en el procedimiento principal, debe desestimarse la alegación basada en la sentencia Demand, antes citada.

62 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera parte de la cuestión planteada que, si al ejercer el control administrativo sobre una operación de fusión de empresas considerara necesaria la autoridad del Estado miembro, por razones de defensa de la competencia, una nueva distribución de las cuotas de producción de azúcar entre las empresas establecidas en su territorio, las normas del Reglamento nº 1785/81 y del Reglamento nº 193/82 se oponen a que dicha autoridad disponga que tal transferencia o reasignación de cuotas se realice a título oneroso.

*Sobre la segunda parte de la cuestión*

63 La segunda parte de la cuestión se plantea para el caso de que se dé una respuesta negativa a la primera parte.

64 Por consiguiente, teniendo en cuenta la respuesta dada a la primera parte de la cuestión planteada, no procede responder a la segunda parte.

*Sobre la tercera parte de la cuestión*

65 De los apartados 6 a 11 de la presente sentencia se desprende que el contenido de las disposiciones pertinentes del Reglamento nº 1785/81 se ha incorporado de hecho sucesivamente a las normas del Reglamento nº 2038/1999, y posteriormente a las del Reglamento nº 1260/2001. De igual modo, el contenido de las normas pertinentes del Reglamento nº 193/82 se ha incorporado a las normas del Reglamento nº 1260/2001, que lo sustituyó.

66 En estas circunstancias, procede responder a la tercera parte de la cuestión planteada que la interpretación de la normativa comunitaria es la misma tras la entrada en vigor del Reglamento nº 1260/2001.

## Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Tribunal Supremo mediante auto de 3 de octubre de 2001, declara:

1) **Si al ejercer el control administrativo sobre una operación de fusión de empresas considerara necesaria la autoridad del Estado miembro, por razones de defensa de la competencia, una nueva distribución de las cuotas de producción de azúcar entre las empresas establecidas en su territorio, las**

normas del Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, y las del Reglamento (CEE) nº 193/82 del Consejo, de 26 de enero de 1982, por el que se adoptan las normas generales relativas a las transferencias de cuotas en el sector del azúcar, se oponen a que dicha autoridad disponga que tal transferencia o reasignación de cuotas se realice a título oneroso.

2) La interpretación de la normativa comunitaria es la misma tras la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 1260/2001 del Consejo, de 19 de junio de 2001, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar.

Skouris Gulmann Cunha Rodrigues

Puissochet Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de noviembre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris