CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER
presentadas el 21 de noviembre de 1967 *

Índice

Introducción (exposición de los hechos, cuestiones planteadas por el tribunal de remisión) 145

Respuestas a las cuestiones planteadas 146

Observaciones preliminares 146

I. Validez del Reglamento nº 22 del Consejo 147

1. Competencias del Consejo de acuerdo con el Título II de la Segunda Parte del Tratado CEE 147
2. ¿Estaba facultado el Consejo de Ministros para establecer directamente el sistema de exacciones reguladoras mediante un Reglamento? 150
3. Promoción de los intercambios con los países terceros 152

II. Validez del Reglamento nº 135 de la Comisión 153

1. ¿Era competencia de la Comisión la fijación de la cantidad adicional? 153
2. ¿Es lícita o no la fijación de una cantidad adicional general? 155
3. ¿El Reglamento nº 135 podía entrar en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial? 156

III. Resumen 159

* Lengua original: alemán.

Señor Presidente,
Señores Jueces,

En el procedimiento de remisión del que ocupamos hoy, se trata de averiguar si es lícita o no la exacción reguladora adicional cobrada en el marco de la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral. La cuestión se ha planteado en el siguiente contexto.

El 19 de noviembre de 1962 la empresa Neumann, demandante en el proceso ante el órgano jurisdiccional alemán, hizo despachar de aduana una partida de pollos sacrificados procedentes de Polonia comprendidos en la partida 02.02 del Arancel Aduanero Común, de acuerdo con el Reglamento nº 22 del Consejo para el establecimiento gradual de la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral, vigente en aquel momento, y según el cual la importación de carne de aves de corral procedente de países terceros daba lugar al cobro de exacciones reguladoras destinadas a compensar la diferencia entre los precios de los cereales para pienso en el exterior y en el interior del Estado miembro importador y garantizar así una cierta preferencia a los productores de la Comunidad. La exacción reguladora fue calculada de acuerdo con el tipo aplicable a partir del 5 de noviembre de 1962. Seguidamente (mediante liquidación notificada el 13 de diciembre de 1962), la oficina de aduanas reclamó el pago de una cantidad adicional de acuerdo con el Reglamento nº 135, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 7 de noviembre de 1962. El artículo 6 del Reglamento nº 22 disponía que se cobraría dicha cantidad adicional en el caso en el que el precio de oferta franco frontera fuera inferior al precio de esclusa, es decir, al precio calculado teniendo en cuenta el precio de los cereales para pienso en el mercado mundial, así como un coeficiente de perfeccionamiento representativo para los países terceros y otros costes de producción y comercialización. Dicha cantidad adicional estaba destinada a compensar la diferencia entre el precio de oferta y el precio de esclusa.

No obstante, la demandante se negó a pagar la cantidad adicional que se le reclamaba. Presentó una reclamación ante la Oficina Principal de Aduanas y, al no tener éxito, recurrió ante el Finanzgericht de Nuremberg, y por último, al no obtener lo que solicitaba, apeló al Bundesfinanzhof, máximo órgano jurisdiccional alemán en materia fiscal. Planteó en este proceso una serie de cuestiones relativas a la interpretación y a la validez del Derecho comunitario. El Bundesfinanzhof, opinando que era necesaria una respuesta a dichas cuestiones para pronunciar su sentencia y siguiendo en esto las pretensiones de la demandante y del Ministerio federal de Finanzas (parte coadyuvante), decidió suspender el procedimiento mediante resolución de 25 de abril de 1967 (tras haber estudiado a fondo el carácter imperativo del artículo 177 del Tratado CEE) y solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara sobre las siguientes cuestiones:

«1) a) El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea ¿confiere a las Instituciones de esta Comunidad el

derecho a establecer regímenes de exacciones reguladoras directamente aplicables en los Estados miembros como el Consejo ha hecho mediante su Reglamento nº 22, de 4 de abril 1962 (DO 1962, 30, p. 959)?

b) En caso de respuesta afirmativa a la pregunta de la letra a): las cantidades que se han de recaudar en concepto de exacción reguladora ¿constituyen tributos (Abgaben) en el sentido de derechos de aduana o impuestos (Steuern) o, en otro caso, cuál es su naturaleza?

c) En caso de respuesta afirmativa a la primera hipótesis contemplada en la letra b):

En tales circunstancias, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea ¿tiene por efecto transferir a la Comunidad el poder de legislar, como parte de la soberanía fiscal?

2) En caso de respuesta afirmativa a la letra a) de la primera cuestión: ¿se deben interpretar los apartados 3 y 4 del artículo 6 del Reglamento nº 22 del Consejo en el sentido de que la facultad de establecer una exacción reguladora adicional corresponde exclusivamente al Estado miembro, excluyendo a las Instituciones de la Comunidad?

3) El Reglamento nº 135 de la Comisión (DO 1962, 112, p. 2621) ¿infringe el Reglamento nº 22 y el Reglamento nº 109 de la Comisión (DO 1962, 67, p. 1939), a los que se remite expresamente, dado que mientras estos dos textos establecen una exacción reguladora adicional en el caso de que el precio de oferta sea inferior al precio de esclusa, el Reglamento nº 135, según alega la demandante, no tiene en cuenta el precio de oferta para fijar la exacción reguladora adicional, o no lo tiene suficientemente en cuenta?

4) El Reglamento nº 135 de la Comisión dispone que entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas: ¿afecta esto a su validez?»

El Consejo, la Comisión de la Comunidad Económica Europea y la demandante en el proceso ante el órgano jurisdiccional nacional presentaron observaciones escritas, de acuerdo con el artículo 20 del Estatuto del Tribunal de Justicia. Todos estos interesados presentaron también observaciones orales en la vista, celebrada el 7 de noviembre.

A la luz de estas aclaraciones, intentaré responder a las cuestiones planteadas.

Respuestas a las cuestiones planteadas

Observaciones preliminares

Permítanme no obstante, en primer lugar, algunas breves observaciones preliminares.

La primera se refiere -si puedo expresarme así- a la queja de la demandante de que el Bundesfinanzhof se limitó a reproducir la argumentación de las partes sin indicar cuál era su opinión sobre las cuestiones planteadas. La queja es justa, pero irrelevante en relación con la admisibilidad de la remisión prejudicial, ya que las disposiciones procesales a este respecto no exigen que el Tribu-

nal *a quo* motive, es decir, exponga su opinión jurídica sobre las cuestiones planteadas, por muy deseable y útil que esto pueda ser para el pronunciamiento del Tribunal de Justicia.

La segunda observación se refiere a la afirmación de la demandante de que el Bundesfinanzhof no ha sometido al Tribunal de Justicia todas las cuestiones de Derecho que ella había planteado en el proceso ante el órgano jurisdiccional nacional y relativas al Derecho comunitario. Debo, pues, preguntarme si mi examen se ha de limitar a los puntos planteados por el órgano jurisdiccional nacional o si el examen de la validez que se solicita puede ampliarse a cuestiones que sólo han sido consideradas importantes por una de las partes del litigio ante el órgano jurisdiccional nacional. En principio, me siento inclinado a responder a esta cuestión en el sentido de una interpretación extensiva de las facultades del Tribunal de Justicia en el marco del artículo 177. Sobre todo cuando se trata de examinar la validez de los actos comunitarios, examen que puede tener graves consecuencias, no deberíamos sentirnos vinculados por las cuestiones de Derecho que ha planteado el órgano jurisdiccional nacional, sino considerar admisible, si no un examen exhaustivo de oficio, al menos un examen de los argumentos de las partes que se refieren al contenido de la resolución de remisión y que parecen suficientemente pertinentes para la discusión jurídica. Naturalmente, sólo más adelante me ocuparé si esto es así en el presente caso.

La tercera observación se refiere a la definición del objeto del proceso. Como acertadamente señala la Comisión, en el procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional se trata tan sólo de exacciones reguladoras sobre las importaciones procedentes de países terceros, es decir, de la normativa prevista en el artículo 6 del Reglamento nº 22 y las disposiciones derivadas del mismo. No es preciso, pues, ocuparse de otras cuestiones. Además, es cierto que el Bundesfinanzhof no plantea en el fondo más que cuestiones de validez y que las que se refieren a la interpretación del Derecho comunitario están destinadas a aclarar el problema de la validez. Por esta razón tan sólo interesa la cuestión de si ciertas disposiciones del Reglamento nº 22 y del Reglamento nº 135 al que sirve de base, son válidas desde el punto de vista del Derecho comunitario, y únicamente analizaré la interpretación de dicho Derecho en el marco de la investigación sobre este punto. Organizaré mi análisis en función de esta consideración y no seguiré el orden de las cuestiones que adoptó el Bundesfinanzhof en su resolución de remisión.

I. *Validez del Reglamento nº 22 del Consejo*

Es preciso, pues, comenzar por ocuparse de la validez del Reglamento nº 22, cuyo artículo 6 sirve de base al Reglamento nº 135 de la Comisión, relativo al establecimiento de una exacción reguladora adicional. Hay que examinar tres puntos.

1. Competencias del Consejo de acuerdo con el Título II de la Segunda Parte del Tratado CEE

En primer lugar, la demandante en el litigio inicial impugna la validez del Reglamento nº 22 remitiéndose al apartado 2 del artículo

38 del Tratado, conforme al cual «salvo disposición en contrario de los artículos 39 a 46, ambos inclusive, las normas previstas para el establecimiento del mercado común serán aplicables a los productos agrícolas». Por lo tanto, las disposiciones de los artículos 18 y siguientes sobre el establecimiento del Arancel Aduanero Común se aplican igualmente a los productos agrícolas. Las excepciones a las normas generales deben estar expresamente previstas. Esto no sucede en el sistema de exacciones reguladoras del Reglamento nº 22 promulgado por el Consejo. En especial, no cabe invocar a su juicio el artículo 43 del Tratado CEE, porque contiene tan sólo normas de procedimiento para el establecimiento de la política agrícola común. Igualmente, el artículo 40, que define el contenido de las competencias del Consejo, no permite ninguna de las excepciones que crea el Reglamento nº 22, porque las exacciones reguladoras no pueden considerarse «regulaciones de precios» o «sistemas de compensación de remanentes» en el sentido del apartado 3 del artículo 40.

Estas consideraciones me sugieren las siguientes observaciones, que coinciden con la opinión de la Comisión, del Consejo y del Ministerio federal de Finanzas (en la medida en que conocemos su opinión a través de la resolución de remisión).

Es cierto que, en principio, las disposiciones relativas a la creación del mercado común, y por tanto las que se refieren al arancel exterior común, se aplican igualmente a los productos agrícolas, como muestra claramente el artículo 38. No obstante, el punto de partida de la argumentación de la demandante es criticable porque exige que las excepciones a las normas generales estén *expresamente* previstas en los artículos 39 a 46. Como hace oportunamente notar la Comisión al referirse a la jurisprudencia en los asuntos acumulados 90/63 y 91/63,- son suficientes en el presente caso unos requisitos menos rigurosos o, en otras palabras, basta con que las excepciones a las normas generales puedan deducirse clara e inequívocamente de dichas disposiciones. Este es, por ejemplo, el caso cuando las excepciones a las normas generales del Tratado se derivan necesariamente de la naturaleza de las organizaciones agrícolas de mercado a las que se refiere en parte el contenido de dichos artículos. Por lo tanto, tan sólo es necesario preguntarse si ocurre los mismo con el sistema de exacciones reguladoras impugnado, es decir, si se deduce de algún modo de las disposiciones del Título II, sobre la agricultura que la introducción de este sistema era legal.

Ante todo es interesante comprobar que otros pasajes del Tratado contienen igualmente indicaciones precisas a favor de la idea de que la normativa aduanera que establecen los artículos 18 y siguientes puede verse afectada por las medidas para la creación de una política agrícola común. Es lo que la Comisión ha mostrado al citar la nota 1 relativa a la partida 07.01 de la lista F del Anexo I del Tratado: «En principio, el tipo se fijará al nivel de la media aritmética. Podrá efectuarse un ajuste eventual fijando los derechos estacionales *en el marco de la política agrícola* de la Comunidad.» Y ha precisado más esta idea citando la nota 2 b) relativa a las partidas arancela-

rias 10.07 y ex 11.01, contenidas igualmente en la lista F del Anexo I del Tratado: «Hasta el momento en el que *se determine el régimen aplicable en el marco de las medidas previstas en el apartado 2 del artículo 40,* los Estados miembros podrán, no obstante lo dispuesto en el artículo 23, suspender la percepción de los derechos sobre estos productos.»

No obstante, no me detendré más sobre este punto; es preferible examinar las conclusiones que se pueden sacar de las disposiciones de los artículos 40 y 43, que interesan aquí particularmente.

Por lo que se refiere en primer lugar al artículo 43, sería ciertamente erróneo calificarlo de pura disposición de procedimiento. Ello estaría en contradicción evidente con el apartado 2 del mismo artículo, conforme al cual la Comisión presentará propuestas relativas a la elaboración y ejecución de la política agrícola común, incluida la sustitución de las organizaciones nacionales por alguna de las formas de organización común previstas en el apartado 2 del artículo 40, así como a la aplicación de las medidas especificadas en el presente Título. Así pues, cuando se trata del contenido de la política agrícola común, es necesario igualmente recurrir al artículo 43.

El artículo 40, al que se remite el artículo 43, es ciertamente mucho más útil para la solución de este problema. En él se precisa que, para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 39 (es decir, la organización de la política agrícola común), se creará una organización común de los mercados agrícolas. Según los productos, esta organización puede consistir en un organización europea del mercado, que puede a su vez comprender (véase el apartado 3 del artículo 40) todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 39, en particular la regulación de precios, así como mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones. Si se interpretan rectamente estas expresiones, nada se opone, en mi opinión, a que se califique el sistema de exacciones reguladoras de «mecanismo común de estabilización de las importaciones», su objetivo es, en efecto, compensar las diferencias de precio en relación con el mercado mundial, es decir, mantener los precios de importación a un nivel estable y, por lo tanto, promover la estabilización del mercado, que es uno de los objetivos de la política agrícola común previstos en la letra c) del artículo 39. Además, parece igualmente admisible considerar la exacción como un instrumento de regulación de precios, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 40, cuyo objetivo es garantizar a los productores un precio mínimo. Para esto, la exacción reguladora debe también estar dotada de una eficacia inmediata y absoluta –y no progresiva– y debe ser variable, es decir, la autoridad encargada de aplicarla debe poder fijar en cada caso su importe exacto en función de la situación de los precios en el mercado, para poder garantizar una compensación integral.

Por lo tanto, la interpretación de las disposiciones que acabo de mencionar me permite ya afirmar que un sistema de exacciones reguladoras en el marco del Título II, sobre

la agricultura, es en principio lícito. Otros argumentos corroboran dicha conclusión. Así, se ha de partir de la idea de que, en el caso de que la organización común sustituya a las organizaciones nacionales de mercado, conforme a lo previsto en el artículo 40, las tareas de estas últimas deben continuarse el marco de aquélla. Esto significa que la organización común de mercados puede establecer igualmente una regulación de las importaciones, ya que este instrumento ha sido siempre parte integrante de las organizaciones nacionales de mercados, aunque tal vez no fuera éste el caso en la República Federal. Finalmente, como según la letra b) del apartado 3 del artículo 43 la organización común de mercados que sustituya a las organizaciones nacionales debe garantizar a los intercambios dentro de la Comunidad condiciones análogas a las existentes en un mercado nacional, hay que admitir que una regulación *uniforme* de las importaciones, es decir, un sistema uniforme de exacciones reguladoras resulta indispensable.

Sin que sea preciso examinar detalladamente el argumento planteado en la fase oral relativo al GATT, cabe llegar, en resumidas cuentas, a una primera conclusión: no es posible deducir del artículo 38 del Tratado ningún argumento que invalide el sistema de exacciones reguladoras previsto por el Reglamento nº 22 pero, por el contrario, esta excepción a lo dispuesto por los artículos 18 y siguientes resulta justificada en virtud de los artículos 39, 40 y 43 del Tratado.

2. ¿Estaba facultado el Consejo de Ministros para establecer directamente el sistema de exacciones reguladoras mediante un Reglamento?

En segundo lugar, la demandante niega a las autoridades comunitarias (en particular al Consejo) el derecho a crear un sistema de exacciones reguladoras por vía de Reglamentos. Opina que las exacciones reguladoras son «tributos» (Abgaben) en el sentido del Derecho fiscal. Ahora bien, la soberanía fiscal no ha sido transferida a la Comunidad. La conclusión sería la misma si las exacciones reguladoras se consideraran tasas de efecto equivalente a los derechos de aduana, porque tampoco se ha transferido a la Comunidad la soberanía en materia aduanera. En su opinión, también hay que excluir la posibilidad de segregar ciertos campos de la soberanía fiscal y aduanera de los Estados miembros para transferirla a la Comunidad. Por lo tanto, para establecer el sistema impugnado el Consejo de Ministros habría podido, todo lo más, utilizar una Directiva.

Lo diré inmediatamente: tampoco puedo admitir, para esta segunda cuestión, la argumentación de la demandante y en este punto sigo la opinión del Consejo de Ministros, de la Comisión y del Ministerio federal de Finanzas.

Las deducciones de la demandante parecen erróneas desde el principio, cuando se esfuerza en incluir las exacciones reguladoras en las categorías previstas por las disposiciones fiscales y aduaneras nacionales. Sin entrar en los pormenores de su argumentación, debo al menos hacer notar que

me parece equivocado comparar las exacciones reguladoras con, por ejemplo, el gravamen compensatorio correspondiente al impuesto sobre el volumen de negocios, ya que este último está destinado a compensar un gravamen fiscal en el plano nacional y tiene por esta razón tipos fijos, en tanto que aquellas están destinadas a compensar una diferencia de precios y por ello varían de acuerdo con la situación del mercado.

No obstante, este argumento no es decisivo, ya que, aun suponiendo que el sistema de exacciones reguladoras constituya una medida fiscal según el Derecho nacional y que los Estados miembros conserven, en principio, la soberanía fiscal durante el período transitorio, ello no supone ningún avance para la solución de nuestro problema. No existe, en efecto, ninguna razón imperativa para considerar imposible una transferencia *parcial* de la soberanía fiscal (o de la soberanía aduanera) a la Comunidad; dicho de otra manera, es perfectamente concebible que la Comunidad disponga en la actualidad de *ciertas* facultades en materia fiscal y aduanera, aunque en el resto de este ámbito no pueda adoptar normas inmediatamente aplicables por los Estados miembros. Por lo tanto, importa tan sólo demostrar la existencia de disposiciones del Tratado que, interpretadas de manera razonable, permitan deducir la existencia de dichas facultades.

Esto es lo que, a mi juicio, han conseguido hacer la Comisión y el Consejo. En particular, hay que pensar nuevamente en el citado artículo 43 del Tratado, que no sólo contiene normas de procedimiento, sino también de competencia, como he indicado. Teniendo en cuenta que el establecimiento de una política agrícola común requiere unas amplias facultades, que sobrepasan el marco de las medidas comunitarias normales previstas en el Título I del Tratado, el artículo 43 dispone que «a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo el Consejo, por unanimidad durante las dos primeras etapas y por mayoría cualificada después, adoptará reglamentos o directivas o tomará decisiones», lo que significa simplemente que se le atribuye una facultad discrecional. La existencia de la misma es, por lo demás, fácil de comprender. En efecto, si se autorizan en principio para la agricultura las excepciones a los artículos 18 y siguientes, la elección de los medios, y en particular del Reglamento o de la Directiva, no puede tener mucha importancia para los Estados miembros interesados, ya que esta última es igualmente obligatoria en sus efectos y no deja con frecuencia más que un estrecho margen para la elección de los medios. Pero en apoyo de la idea de que fue correcta la elección del Reglamento para el sistema de exacciones reguladoras se puede, en particular, alegar que había que procurar que este mecanismo funcionara rápidamente y sin fricción. Esto es especialmente válido para el sistema de la exacción reguladora adicional, que debe ajustarse en función de la situación de los precios. En efecto, su eficacia se vería comprometida si hubiera sido establecida mediante Directiva, que necesita medidas de aplicación nacionales que podrían dar lugar a pérdidas de tiempo considerables.

Por lo tanto, tampoco es posible criticar la validez del Reglamento nº 22 basándose en

que este medio de acción jurídica no podía ser utilizado en materia fiscal por el Consejo.

3. Promoción de los intercambios con los países terceros

Ante el Bundesfinanzhof, la demandante impugnó la validez del Reglamento nº 135 y, por ello, del Reglamento nº 22, alegando que el sistema de exacciones reguladoras viola el principio de desarrollo de los intercambios comerciales con los países terceros. La resolución de remisión no ha recogido este argumento. Como dije al principio, me parece, sin embargo, posible examinarlo porque se refiere a la cuestión de la validez y es difícil afirmar que no debe ser admitido por carecer absolutamente de importancia.

No obstante, un examen más detallado muestra que las objeciones de la demandante parecen carecer de fundamento. Dicha conclusión permite dejar abierta la cuestión de si constituye para el Consejo un objetivo imperativo, cuando se trata de establecer la política agrícola común, la promoción de los intercambios comerciales entre los Estados miembros y los países terceros, que figura en el Preámbulo, es uno de los objetivos que deben guiar a la Comisión conforme al artículo 29 y se menciona, con otras palabras, en el artículo 110.

Porque, aun admitiendo esto, hay que dar la razón a la Comisión cuando observa que la promoción de los intercambios con los países terceros es difícilmente conciliable con el conjunto de objetivos de la política agrícola común. Ahora bien, cuando no es posible alcanzar de manera completa y simultánea todos estos objetivos, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia formulada para situaciones análogas en el campo del carbón y del acero, importa tan sólo intentar conciliar equitativamente dichos objetivos, lo que autoriza a dar prioridad a uno o a otro en función de la situación económica. Únicamente puede hablarse de violación del Tratado y reconocer por tanto la nulidad de la medida impugnada cuando dicha conciliación (que, a decir verdad, difícilmente puede ser objeto de control jurisdiccional) revele una evidente desviación de poder (por ejemplo, cuando uno de los objetivos alegados haya sido incumplido o ignorado por completo, de un modo absolutamente evidente).

Ahora bien, no parece que suceda así en el presente caso. La Comisión ha mostrado que el Consejo dio pruebas de una gran moderación al introducir el sistema establecido por el Reglamento nº 22, limitando en principio el derecho de importación a una cantidad global destinada a compensar la diferencia (comprobada cada tres meses), entre el precio de los cereales para pienso procedentes de los países terceros y los procedentes de los Estados miembros. En lo que se refiere a la exacción reguladora adicional que se creó para cuando el precio de la carne de aves de corral en el mercado mundial fuera inferior al importe calculado teniendo en cuenta los costes de alimentación y otros costes de transformación, no hay que olvidar que para la organización de mercado de la carne de aves de corral (artículo 15) se ha renunciado a utilizar los otros medios tradicionales de protección

contra las importaciones (como los derechos de aduana y otras restricciones cuantitativas). De ello se sigue un efecto seguramente favorable para los intercambios con los países terceros. Además, hay que reconocer que salvo algunas cifras sobre el desarrollo de las importaciones en la República Federal, no se han aportado pruebas de que la exacción reguladora adicional dificulte considerablemente los intercambios exteriores ni de que los intereses esenciales de los productores nacionales en este campo no se encontrarían amenazados sin esta protección.

Por lo tanto creo poder afirmar que no procede tampoco poner en duda la validez del Reglamento nº 22 (y del Reglamento nº 135) basándose en las exigencias del comercio exterior comunitario.

II. *Validez del Reglamento nº 135 de la Comisión*

Por lo que se refiere al Reglamento nº 135 de la Comisión, que establece una exacción reguladora adicional sobre las importaciones de gallinas y pollos sacrificados procedentes de países terceros, con arreglo al artículo 6 de Reglamento nº 22 del Consejo, la demandante alega tres objeciones destinadas a probar su nulidad.

1. ¿Era competencia de la Comisión la fijación de la cantidad adicional?

Es lógico, ante todo, preguntarse si compete a la Comunidad o a los Estados miembros fijar la cantidad adicional. Para responder a esta cuestión hay que recurrir, en particular, al artículo 6 del Reglamento nº 22 del Consejo y a otras disposiciones de este Reglamento, con las que se efectuará una comparación.

En este punto, en verdad, y en contra de lo que piensa la demandante, el tenor literal del párrafo primero del apartado 3 del artículo 6, «el importe de las exacciones [...] será aumentado, en cada Estado miembro, en una cantidad [...]» tiene una utilidad limitada, ya que puede tener varios sentidos. No sucede lo mismo con el apartado 4 del artículo 6. Este dice entre otros puntos «se determinarán con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 17 [...] los procedimientos de fijación de las cantidades adicionales a que se refiere el apartado 3. Sin embargo, dichas cantidades adicionales serán fijadas y recaudadas por el Estado miembro importador. El Estado miembro que adopte esta medida debe notificarlo inmediatamente a los otros Estados miembros y a la Comisión. Las medidas que han de adoptar en común los Estados miembros se determinarán con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 17». Hay pues que distinguir varias etapas. Por una parte, la determinación de los procedimientos de fijación de las exacciones reguladoras adicionales. Se realiza conforme al procedimiento previsto en el artículo 17 del Reglamento nº 22, es decir, recurriendo al Comité de gestión, que tiene derecho a emitir un dictamen, pero finalmente en forma de una medida tomada por la Comisión, medida que «será inmediatamente aplicable» (artículo 17). Viene a continuación la fijación de las cantidades adicionales por el Estado miembro importador, que notifica dicha

medida a la Comisión. Finalmente, se prevén unas «medidas que han de adoptar en común los Estados miembros»: dichas medidas se determinan conforme al artículo 17, es decir, por la Comisión y son por lo tanto directamente aplicables. En estas circunstancias, no se puede ciertamente negar la existencia de una competencia comunitaria (en particular de la Comisión) para la adopción de medidas directamente aplicables ni la posibilidad de ejercitar dicha competencia (entre otras) una vez que los Estados miembros hayan fijado las cantidades adicionales. Sólo falta preguntarse si esta competencia comunitaria incluye también la fijación de las cantidades adicionales.

Creo que la Comisión ha aportado sobre este punto una prueba decisiva. Ha planteado en particular la cuestión de qué otras medidas podrían utilizarse en este contexto, es decir, después de la fijación de las cantidades adicionales por los Estados miembros, y tiene razón al afirmar que hay que descartar las medidas dirigidas a preparar la fijación de las cantidades adicionales por los Estados miembros, porque éstas figuran ya expresamente al principio del párrafo del apartado 4 del artículo 6, donde se alude a los procedimientos de fijación de dichas cantidades adicionales. Parece igualmente evidente que en el actual contexto, en el que tan sólo cabe considerar medidas que, en el plano comunitario, garanticen la misma protección que la que proporcionaban las cantidades adicionales fijadas por los Estados miembros, no se puede pensar en la prohibición de las importaciones o la contingentación. En efecto, es difícil suponer que el Consejo haya querido que medidas tan importantes (que también están previstas por la cláusula de salvaguardia del artículo 12, pero para las que se exigen en ese caso requisitos muy estrictos) puedan ser aprobadas conforme al procedimiento del Comité de gestión del artículo 17, sin definir con precisión los límites que hay que respetar en este caso, cuando el artículo 6 incluye una regulación detallada para la fijación de las cantidades adicionales, que constituyen una medida menos radical. Finalmente, hay que tener en cuenta que, conforme a su considerando noveno, el Reglamento nº 22 habla tan sólo de la fijación de cantidades adicionales para los casos en que se hacen ofertas a precios anormales. En tales circunstancias se puede considerar que es convincente la teoría de la Comisión: en su opinión, la fijación de las cantidades adicionales es igualmente «una medida que ha de adoptarse en común», conforme el apartado 4 del artículo 6, ya que el mecanismo previsto por el artículo 6 debe interpretarse según la teoría de las dos fases: en primer lugar, los Estados miembros tienen la facultad de actuar y, seguidamente, a partir de la notificación de las medidas adoptadas a nivel nacional, la Comisión tiene la posibilidad de ejercitar sus competencias comunitarias.

La Comisión ha querido aportar la prueba de que esta interpretación es la única correcta recurriendo, además, a ejemplos tomados de los trabajos preparatorios para la organización del mercado de la carne de porcino (Reglamento nº 20) y de las consideraciones que fueron determinantes cuando se trató de la aprobación del Reglamento relativo a la carne de aves de corral y, en particular, de la cuestión de las cantidades adicionales. Se ha referido también a los artículos 5 y 6 del Reglamento nº 109, así

como a sus considerandos, es decir, a actos que, es cierto, fueron aprobados por la Comisión pero según el procedimiento del Comité de gestión, es decir, una vez que emitieron su dictamen los representantes de los Estados miembros que forman parte igualmente de los grupos de trabajo del Consejo. Finalmente invoca la práctica del Consejo, que ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre la fijación de cantidades adicionales por la Comisión (considerada en aquel caso como medida que había de adoptarse en común) y que ha procedido del mismo modo para el Reglamento nº 46/63, donde se trataba de la fijación de una cantidad adicional para la importación de gallinas y pollos sacrificados. No examinaré detalladamente todos estos ejemplos, porque en sí no son decisivos desde el punto de vista de la interpretación, pero sin embargo es interesante señalar que de este modo se ve confirmada la interpretación a la que se llega basándose tan sólo en el Reglamento nº 22.

De acuerdo con la tesis de la Comisión, compartida por el Ministerio federal de Finanzas, hay pues que reconocer que la fijación de una cantidad adicional por la Comisión constituye una medida que ha de adoptarse en común, conforme al apartado 4 del artículo 6, y que por lo tanto el Reglamento nº 135 no adolece de nulidad por infracción de una regla de reparto de competencias.

2. ¿Es lícita o no la fijación de una cantidad adicional general?

La demandante alega en segundo lugar, contra la validez del Reglamento nº 135, el hecho de que el artículo 1 del mismo establece una cantidad adicional general (es decir, una cierta cantidad por unidad de peso de carne de ave importada). Opina por el contrario que hay que considerar cada contrato de importación aisladamente. Si este ultimo, como ocurre en el caso de la demandante, establece un precio que no es inferior al precio de esclusa, la fijación de una cantidad adicional no se justifica puesto que, conforme al artículo 2 del Reglamento nº 109, sólo se establece ésta cuando el precio de oferta es inferior al precio de esclusa.

Como indica acertadamente la Comisión, para responder a la cuestión planteada de este modo, hay que recurrir al artículo 6 del Reglamento nº 22, que constituye la base jurídica del Reglamento nº 135. Realmente la respuesta es más difícil porque el Reglamento nº 22 no dice expresamente si se puede percibir una cantidad adicional individual o general. Tampoco la interpretación gramatical nos conduce a ningún resultado, pues el artículo 6 no está redactado de manera uniforme. En el apartado 3 el texto alemán utiliza los términos «Angebotspreis» (precio de oferta), «Einschleusungspreis» (precio de esclusa) y «Zusatzbetrag» (cantidad adicional), es decir, utiliza el singular, en tanto que, en las otras lenguas oficiales, se trata al principio del apartado 3 de «precios» (en plural). En el apartado 4 se habla en las cuatro lenguas de «cantidades adicionales» en plural, pero también de «esta medida».

Hay, pues, que recurrir a otras consideraciones para interpretar correctamente el sentido

de esta disposición. A mi entender, la Comisión ha mostrado de manera oportuna cómo había que proceder.

Lo importante, en su opinión, es que el apartado 4 del artículo 6 exige «medidas que han de adoptarse en común», que son determinadas por la Comisión. Desde un punto de vista puramente lógico, en efecto, esto excluye la posibilidad de fijar cantidades adicionales individuales, ya que éstas no tienen nada en común. El único elemento común sería, todo lo más, las normas que deberían seguirse para establecerlas. Ahora bien, no es a estas normas a las que se refiere la fórmula «medidas que han de adoptarse en común» contenida en la última frase del apartado 4, puesto que ya figuran en el artículo 6 o bien están previstas en la primera mitad del apartado 4, que trata expresamente de los «procedimientos de fijación» de las cantidades adicionales mencionadas en el apartado 3.

Otras consideraciones confirman la exactitud de la conclusión de que la Comisión está facultada para establecer cantidades adicionales generales (aunque éstas puedan ocasionar en ciertos casos gravámenes inadecuados). En efecto, en la práctica, sólo un organismo que tenga la posibilidad de comprobar los precios efectivamente pagados puede establecer una cantidad adicional individual: de hecho, ni el Consejo ni la Comisión pueden hacerlo. Ciertamente, tampoco el procedimiento del Comité de gestión (definido por el artículo 17 del Reglamento nº 22) ha sido previsto para realizar este cálculo. Hay que admitir, además, que un sistema de cantidades adicionales individuales produciría dificultades administrativas considerables, porque, según este sistema, habría que verificar exactamente el precio efectivo de importación. Finalmente se puede alegar, aunque en verdad no sea decisivo, que el Reglamento nº 109 tiene evidentemente también por objeto el establecimiento de cantidades adicionales generales. Esto confirma en lo sustancial la interpretación a la que se llega directamente a partir del Reglamento nº 22; a ello hay que añadir la constatación de que todas las restantes organizaciones de mercado tienen en común el sistema de exacción reguladora general y también que el Ministerio Federal de Finanzas comparte igualmente la opinión de la Comisión.

Por lo tanto, el Reglamento nº 135 tampoco adolece de invalidez por establecer una cantidad adicional general.

3. ¿El Reglamento nº 135 podía entrar en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial?

El artículo 2 del Reglamento nº 135 dispone que entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. En el procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional, la demandante opina que esto es contrario al principio de la seguridad jurídica y al principio según el cual las medidas adoptadas por los poderes públicos deben poder preverse, tanto más cuanto que el Diario Oficial frecuentemente se remite a los interesados tan sólo a los cinco días de su aparición. La demandante considera por el contrario que

sería necesario conceder una *vacatio legis* que estima entre 14 y 60 días, teniendo en cuenta las mercancías adquiridas o que están en camino. Al menos sería necesario un período de transición, ya que el Reglamento n° 135 estableció una cantidad adicional general, es decir, un nuevo sistema, en lugar de la exacción reguladora variable establecida por el Gobierno federal.

Este es, a mi juicio, el punto más delicado del proceso. El problema conserva toda su importancia si se recuerda que el Reglamento n° 135 fue publicado en el Diario Oficial de 7 de noviembre de 1962, mientras que el contrato de importación controvertido es de 13 de noviembre de 1962; esto nos permite concentrar el examen sobre la cuestión de si el Reglamento n° 135 podía entrar en vigor como mínimo a los 6 días de su publicación y dejar de lado la delicada cuestión de los plazos de distribución del Diario Oficial. No se puede ignorar en efecto, que las modificaciones rápidas de las disposiciones relativas al comercio exterior perturban considerablemente las previsiones de los medios económicos interesados y pueden perjudicar su actividad. Por esta razón, creo necesario examinar cuidadosamente cómo apreciar desde este punto de vista la validez del Reglamento n° 135.

A decir verdad, el propio Tratado CEE no nos es de ninguna utilidad en este caso, ya que el artículo 191 precisa tan sólo que los Reglamentos entran en vigor a los 20 días de su publicación, si ellos mismos no fijan otra fecha. Este artículo autoriza pues, sin más, la práctica empleada con frecuencia por la Comisión (al igual que por el Consejo) según la cual los Reglamentos entran en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial.

Parece igualmente poco concluyente recurrir a los principios generales del Derecho, como propone la demandante: en efecto, he de admitir con la Comisión que no es posible demostrar que los sistemas jurídicos de los Estados miembros contengan un principio según el cual las normas jurídicas no puedan entrar en vigor el día de su publicación. Por el contrario, en todos los Estados miembros existen disposiciones que entraron en vigor el mismo día de su publicación. Esto es frecuente, en particular, en materia fiscal, aduanera y, de manera más general, en materia de comercio exterior. Igualmente, en las demás organizaciones de mercado de la Comunidad (por ejemplo, en la organización de mercado de los cereales) las modificaciones de datos decisivos entran en vigor en plazos muy breves. Se trató de esta cuestión entre otros en el asunto 16/65,[*] sin que el Tribunal de Justicia formulara objeciones al respecto.

Además, el examen de las particularidades inherentes a la organización de mercado de la carne de aves de corral nos lleva a una conclusión análoga. Sabemos por la Comisión que en este sector agrícola los intereses de los productores nacionales (con independencia de la cláusula de salvaguardia del artículo 12 del Reglamento n° 22) están protegidos exclusivamente por medio de exacciones reguladoras destinadas a mantener los precios a un nivel estable y que no se prevén intervenciones del tipo de las admitidas en otras organizaciones de mercado.

Una normativa semejante sólo puede funcionar en la práctica si las exacciones reguladoras se modifican rápidamente en función de la situación de los precios, pues la intervención del Comité de gestión entraña ya un cierto retraso. Ahora bien, si las modificaciones sólo entraran en vigor tras un plazo de 14 a 60 días, como desea la demandante, sucedería a menudo que ya no estarían adaptadas a la situación del mercado y el mercado nacional de la carne de aves de corral podría sufrir perturbaciones; en efecto, hasta que la exacción reguladora adicional entrara en vigor podrían realizarse importaciones a bajo precio que podrían causar perturbaciones importantes en el sistema de precios de la Comunidad. Por otra parte, tampoco se debe exagerar el efecto sorpresa que puede suponer para los importadores una modificación a corto plazo de las exacciones reguladoras. Con razón observa la Comisión que, conforme al artículo 6 del Reglamento de base nº 22, que prevé el establecimiento de exacciones reguladoras adicionales en ciertas circunstancias, siempre hay que tener presente que los datos decisivos pueden experimentar modificaciones de este tipo; observa también que los comerciantes pueden adaptarse a estas modificaciones por su conocimiento del mercado y de la evolución de los precios.

Sólo queda pues por analizar, en último extremo, si en ciertos casos especiales resultaría justificado establecer excepciones al principio de la modificación en breve plazo de las exacciones reguladoras.

Hay que pensar, en primer lugar, en los contratos de compra ya celebrados. La Comisión opina, con razón, que esta excepción no estaría justificada. Aparte de que fue rechazada expresamente en el curso de los debates que precedieron a la elaboración del Reglamento nº 123, que entró en vigor el 1 de julio de 1967, sustituyendo al Reglamento nº 22, las dificultades son de dos tipos: la primera, que por sí misma no sería verdaderamente decisiva, es la de comprobar la fecha exacta de celebración del contrato de compra. La segunda, y aquí el riesgo es mayor, es que hay que contar con la existencia de contratos de compra de grandes cantidades, a largo plazo que podrían amenazar el mercado nacional de la carne de aves de corral en el caso de que el sistema de las exacciones reguladoras adicionales no les fuera aplicable. Pero tampoco es posible eliminar dicho riesgo mediante un sistema de exacciones reguladoras establecidas con antelación (como sucede con el mercado de cereales), ya que en el mercado de la carne de aves de corral no existen las cotizaciones a plazo que permiten tener en cuenta la evolución futura de los precios. Lo mismo sucede con los productos que se encuentran en camino y que únicamente reciben un trato especial en virtud de la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 12.

Finalmente, y en contra de lo que piensa la demandante, tampoco se puede exigir un período especial de transición basándose en que en noviembre de 1962 se estableció por primera vez una exacción reguladora adicional general, que debía entrar en vigor en lugar de la exacción reguladora de carácter variable establecida por el Gobierno de la República Federal de Alemania a partir del 7 de septiembre de 1962. En este caso, el

criterio decisivo es la idea de que no se puede hablar de confianza legítima en el mantenimiento de la situación jurídica existente. Como ya he señalado, se deduce claramente del Reglamento nº 22 y del Reglamento nº 109 que la Comisión podía perfectamente establecer una exacción reguladora adicional general (como medida que había de adoptarse en común) y que los importadores debían tener en cuenta esta situación jurídica. Además, estos últimos no podían suponer que ya no era posible adoptar una medida comunitaria dos meses después de comenzar la aplicación de una medida nacional, pues el plazo de que habla el artículo 6 del Reglamento nº 109 no puede considerarse evidentemente un plazo de caducidad.

Por consiguiente, con respecto a la tercera cuestión planteada, me veo obligado también a reconocer que no permite poner en duda la validez del Reglamento nº 135.

III. *Resumen*

Tras lo que antecede, la respuesta a las cuestiones que han sido planteadas se puede resumir en una frase:

No es posible deducir de los argumentos presentados al Tribunal de Justicia ninguna conclusión que permita cuestionar la validez del Reglamento nº 22 referente al establecimiento progresivo de una organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral, ni la validez del Reglamento nº 135 sobre el establecimiento de una exacción reguladora adicional para la importación de gallinas y pollos sacrificados procedentes de países terceros.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no procede resolver sobre las costas en el marco del procedimiento de remisión.