CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO SAGGIO

presentadas el 8 de julio de 1999 *

I. Introducción

1. El presente recurso de casación tiene por objeto la impugnación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de mayo de 1997, Florimex y VGB/Comisión, asuntos acumulados T-70/92 y T-71/92 [1] (en lo sucesivo, «Florimex», «VGB» y «Comisión»). Mediante dicha sentencia el Tribunal de Primera Instancia anuló la Decisión de la Comisión de 2 de julio de 1992, por la que se desestiman las denuncias presentadas por Florimex y VGB con arreglo al apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (en lo sucesivo, «Reglamento nº 17»). [2]

Las denuncias se referían a las regulaciones de la Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen (en lo sucesivo, «VBA»), sociedad cooperativa neerlandesa que agrupa a cultivadores de flores y plantas ornamentales. En particular, se discutía la infracción del artículo 85, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 81 CE, apartado 1), en lo relativo al pago de cuotas impuestas a los proveedores no socios de la VBA para acceder al recinto de la cooperativa y suministrar directamente sus productos a los distribuidores establecidos en dicho recinto.

2. Procede recordar que según el artículo 42 del Tratado CE (actualmente artículo 36 CE), las prácticas colusorias sobre productos agrícolas están comprendidas en el ámbito de aplicación de las normas sobre competencia recogidas en el Tratado «sólo en la medida determinada por el Consejo».

Esa institución ha establecido, mediante el Reglamento nº 26 del Consejo, de 4 de abril de 1962, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas [3] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 26»), que «[e]l apartado 1 del artículo 85 del Tratado será inaplicable a los acuerdos, decisiones, y prácticas [...] que forman parte integrante de una organización nacional de mercado o que sean necesarios para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado (actualmente artículo 33 CE). No se aplicará en particular a los acuerdos, decisiones y prácticas de agricultores, de asociaciones de éstos o de asociaciones de estas asociaciones pertenecientes a un solo Estado miembro, en la medida en que, sin

* Lengua original: italiano.

1 — Rec. p. II-693.

2 — DO L 13, p. 204; EE 08/01, p. 22.

3 — DO L 30, p. 993; EE 08/01, p. 29.

llevar consigo la obligación de aplicar un precio determinado, afecten a la producción o a la venta de productos agrícolas, o a la utilización de instalaciones comunes de almacenamiento, tratamiento o transformación de productos agrícolas, a menos que la Comisión compruebe que la competencia queda de este modo excluida o que los objetivos del artículo 39 del Tratado son puestos en peligro» (artículo 2, apartado 1).

II. Antecedentes de hecho de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia

3. Los antecedentes de hecho del caso de autos se hallan resumidos en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, en los apartados 1 a 51 de los fundamentos de Derecho. A continuación, me referiré sólo a los pasajes de la sentencia que son pertinentes para el análisis del presente recurso de casación.

Las empresas interesadas[4]

4. La VBA representa a más de 3.000 empresas, neerlandesas en su inmensa mayoría, junto con una pequeña minoría belga. La VBA organiza, en el recinto comercial de Aalsmeer del que es propietaria, ventas mediante subasta de productos de la floricultura, en particular flores cortadas frescas, plantas de interior y plantas de jardín. Las instalaciones de la VBA se utilizan principalmente para realizar las ventas mediante subasta, pero una parte de su recinto se reserva para el alquiler de locales comerciales destinados al comercio al por mayor de los productos. Los arrendatarios de esos locales son, sobre todo, mayoristas en flores cortadas y, en menor medida, distribuidores de plantas de interior.

5. Florimex es una empresa dedicada al comercio de flores con domicilio en Aalsmeer. Florimex importa productos de la floricultura procedentes de los Estados miembros de la Comunidad Europea y de terceros países para revenderlos fundamentalmente a mayoristas establecidos en los Países Bajos.

6. La VGB es una asociación que agrupa a numerosos mayoristas en productos de la floricultura, entre ellos Florimex. El objeto de la VGB consiste en promover los intereses del comercio al por mayor de productos de la floricultura en los Países Bajos y servir de interlocutor con los poderes públicos y con las empresas de venta mediante subasta.

4 — Apartados 1 a 6 de la sentencia.

Las regulaciones de la VBA [5]

7. El artículo 17 de los Estatutos de la VBA obliga a los socios a vender sus productos mediante subastas celebradas en el recinto de la cooperativa. En concepto de los servicios que presta VBA, se factura a los socios una cuota o comisión. En 1991, esa cuota se elevó al 5,7 % del producto de la venta.

En lo que respecta al abastecimiento directo de los distribuidores establecidos en el recinto de la VBA, de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia se desprende que, hasta el 1 de mayo de 1988, la regulación de las subastas de la VBA contenía disposiciones destinadas a impedir que sus locales se utilizaran para suministros, compras y ventas de productos de la floricultura que no transitaran por sus propias subastas. En realidad, la VBA autorizaba la compraventa de tales productos, si bien sólo en el marco de determinados contratos tipo, denominados «contratos comerciales», mediante los que se concedía a algunos distribuidores, en las condiciones establecidas por la VBA, la posibilidad de vender o entregar, a compradores autorizados por aquélla, productos adquiridos en otras subastas neerlandesas, o de vender flores de origen extranjero, contra el pago de una cuota del 5 % del valor de las mercancías. Además, la asociación autorizaba a los distribuidores establecidos en su recinto a comprar productos no adquiridos por mediación suya, contra el pago de una cuota del 10 % del valor del producto.

La Decisión de la Comisión de 1988 [6]

8. En 1982, Florimex presentó una denuncia con arreglo al artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 17, solicitando que se comprobara una infracción de los artículos 85 y 86 del Tratado CE (actualmente artículo 82 CE) por parte de la VBA, en lo relativo a las disposiciones internas sobre el abastecimiento directo de los distribuidores establecidos en su recinto.

9. El 5 de noviembre de 1984, la VBA solicitó a la Comisión una declaración negativa con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 17 o una decisión favorable con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 26, o, en su defecto, una decisión de exención con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Tratado, en lo relativo específicamente a sus Estatutos, a la regulación de subastas, a los contratos comerciales, a las condiciones generales para el arrendamiento de locales comerciales y a la tarifa de las comisiones y cuotas.

10. El 26 de julio de 1988, la Comisión adoptó la Decisión 88/491/CEE, relativa a

5 — Apartados 7 a 14 de la sentencia.

6 — Apartados 15 a 18 de la sentencia.

un procedimiento de aplicación del artículo 85 del Tratado CEE (IV/ 31.379 — Bloemenveilingen Aalsmeer; en lo sucesivo, «Decisión de 1988»).[7] En la parte dispositiva de dicha Decisión, la Comisión declaró:

«1. Los acuerdos celebrados por la VBA y notificados a la Comisión en virtud de los cuales los distribuidores establecidos en el recinto de la VBA y sus proveedores debían, por lo menos hasta el 1 de mayo de 1988 y en lo referente a los productos de la floricultura no comprados por mediación de la VBA:

a) negociar y/o suministrar tales productos en el recinto de la VBA únicamente con autorización de esta última y en las condiciones por ella fijadas;

b) almacenar tales productos en el recinto de la VBA únicamente contra pago de un derecho fijado por esta última,

constituyen infracciones del apartado 1 del artículo 85 del Tratado.

Los derechos destinados a impedir la utilización abusiva de las instalaciones de la VBA (derechos del 10 % y de 0,25 HFL) impuestos por la VBA a los distribuidores establecidos en su recinto, así como los contratos comerciales celebrados entre la VBA y estos distribuidores constituyen asimismo, en su forma notificada a la Comisión, infracciones de aquella disposición.

2. Se rechaza la solicitud de exención de conformidad con el apartado 3 del artículo 85 del Tratado en favor de los acuerdos mencionados en el artículo 1».

Las modificaciones de las regulaciones internas introducidas con posterioridad a la Decisión de 1988[8]

11. A partir del 1 de mayo de 1988, la VBA suprimió formalmente las disposiciones internas relativas a las obligaciones de compra y a las restricciones a la libre disposición de mercancías, así como el régimen de comisiones, introduciendo en su lugar una «cuota de utilización». Ese régimen, modificado en varias ocasiones según las indicaciones facilitadas por la Comisión, se aplica al abastecimiento directo de los distribuidores establecidos en el recinto de la VBA y a las operaciones de venta realizadas sin la intermediación de la cooperativa.

7 — DO L 262, p. 27.

8 — Apartados 19 a 23 de la sentencia.

El régimen de la mencionada «cuota de utilización» presenta las características siguientes:

a) La cuota debe pagarla el proveedor, es decir, la persona que introduce los productos en el recinto de subastas o la empresa que ha otorgado un mandato a tal efecto. El suministro se controla a la entrada del recinto. El proveedor tiene obligación de indicar la cantidad y naturaleza de los productos introducidos, pero no el destino de los mismos;

b) se toma como base para el cobro de la cuota el número de pedúnculos (flores cortadas) o plantas suministradas;

c) a partir del 1 de mayo de 1991, la cuota, que está sujeta a revisión anual, se fijó en unas cuantías concretas, relacionadas en particular con el tipo de planta y el número de flores cortadas;

d) las cuotas las fija VBA basándose en los precios medios anuales aplicados durante el año precedente para cada una de las categorías de productos;

e) según las declaraciones de la VBA, se aplica un coeficiente próximo al 4,3 % del precio medio anual de los productos, que deberá atenerse, sin embargo, a las normas internas sobre venta de los productos; los proveedores podrán abonar una cuota del 5 % en lugar del régimen antes descrito;

f) el arrendatario de locales comerciales que introduce mercancías en el recinto de la VBA está exento de la cuota de utilización cuando haya comprado los productos en otra subasta de flores de la Comunidad o cuando los haya importado por cuenta propia en los Países Bajos, siempre que no los revenda a distribuidores en el recinto de subastas.

12. Además, el 29 de abril de 1988, la VBA suprimió, con efectos a partir del 1 de mayo de 1988, las restricciones hasta entonces previstas en los contratos comerciales y, en particular, las relativas a las fuentes de abastecimiento. Desde entonces existen tres tipos de contratos comerciales, que se refieren a situaciones ligeramente diferentes (según que el proveedor arriende o no un local comercial de la VBA, o según que ya fuera titular o no de un contrato comercial anterior). Para todos esos contratos se prevé el pago de una cuota del 3 % del valor bruto de las mercancías suministradas a los clientes en el recinto de la VBA. Los contratos se refieren, por lo general, a productos que no se cultivan en los Países Bajos y, por tanto, productos distintos de los que normalmente son subastados por los socios de la cooperativa.

Reapertura del procedimiento administrativo [9]

13. Mediante escritos de 18 de mayo, de 11 de octubre y de 29 de noviembre de 1988, Florimex presentó una denuncia ante la Comisión, registrada con el nº IV/32.751, alegando, en particular, que la cuota de utilización tenía el mismo objeto o efecto que el derecho del 10 %, prohibido por la Comisión en la Decisión de 1988, y que, para determinados productos, el porcentaje de dicha cuota era incluso más elevado. La VGB presentó una denuncia similar mediante escrito de 15 de noviembre de 1988.

14. El 19 de julio de 1988, la VBA notificó a la Comisión las modificaciones introducidas en su regulación, en particular las disposiciones relativas a la nueva cuota de utilización, adoptadas con efectos a partir del 1 de mayo de 1988, sin mencionar, no obstante, los nuevos contratos comerciales. El 15 de agosto de 1988 notificó las modificaciones adicionales de la mencionada regulación.

15. Mediante escritos de 21 de diciembre de 1988, la Comisión comunicó a Florimex y a la VGB que había iniciado procedimientos frente a la VBA, y expresaba su opinión de que la cuota de utilización no era discriminatoria en relación con las cuotas que habían de pagar los socios de la VBA y los demás proveedores presentes en las subastas de la cooperativa.

16. El 4 de abril de 1989, la Comisión publicó la Comunicación 89/C 83/03 con arreglo al artículo 19, apartado 3, del Reglamento nº 17 y al artículo 2 del Reglamento nº 26, indicando su intención de adoptar una decisión favorable a la VBA respecto de la regulación sobre el suministro para las ventas en subastas por los socios de la VBA y otros proveedores, y sobre las condiciones de tales ventas y, por tanto, sobre la cuota de utilización aplicable en caso de suministro directo de los distribuidores establecidos en el recinto de la VBA.

17. Mediante escritos de 3 de mayo de 1989, Florimex y la VGB presentaron sus observaciones en respuesta a la comunicación de 4 de abril de 1989. El 7 de febrero de 1990, la VBA notificó a la Comisión su regulación complementaria relativa a las «modalidades de aplicación de la cuota de utilización», que preveía la posibilidad de que el proveedor satisficiera dicha cuota pagando un porcentaje a tanto alzado del 5 % del valor de los productos. En esa misma fecha, la VBA notificó a la Comisión los nuevos contratos comerciales.

18. Mediante escrito de 24 de octubre de 1990, la Comisión indicó a las empresas denunciantes su intención de adoptar una decisión favorable a la VBA. Las denunciantes reiteraron sus argumentos mediante escritos de 26 de noviembre y 17 de diciembre de 1990, así como en el curso de una reunión con los funcionarios de la Comisión que tuvo lugar el 27 de noviembre de 1990.

9 — Apartados 25 a 36 de la sentencia.

La Decisión de la Comisión impugnada ante el Tribunal de Primera Instancia [10]

19. Mediante escrito de 4 de marzo de 1991, la Comisión comunicó a las denunciantes, con arreglo al artículo 6 del Reglamento nº 99/63/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1963, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Reglamento nº 17 del Consejo [11] (en lo sucesivo, «Reglamento 99/63»), que los elementos reunidos no justificaban dar curso favorable a sus denuncias relativas a la cuota de utilización que aplicaba la VBA. En un documento anexo a dicho escrito, la Comisión expuso detalladamente los motivos por los que había llegado a esa conclusión.

En la parte de dicho documento destinada a la valoración jurídica, la Comisión hizo constar, en primer lugar, que las disposiciones relativas al abastecimiento destinado a las ventas mediante subasta y las normas relativas al abastecimiento directo de los distribuidores establecidos en el recinto de la VBA forman parte de un conjunto de decisiones y acuerdos relativos a la oferta de productos de la floricultura en el recinto de la VBA que están comprendidos en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 85 del Tratado. En segundo lugar, la Comisión hizo constar que tales decisiones y acuerdos son necesarios para alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado, en el sentido de la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26.

20. En cuanto a la aplicación de la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26 con respecto al abastecimiento destinado a las ventas mediante subasta, la Comisión hizo constar, en particular, en la letra a) del punto II 2 del documento anexo al escrito de 4 de marzo de 1991, lo siguiente:

«El principio básico de las normas relativas al abastecimiento destinado a las ventas mediante subasta es la obligación impuesta a los socios de la VBA de vender mediante subasta, que tiene su fundamento en el artículo 17 de los Estatutos de la VBA. Esta obligación de vender mediante subasta constituye un elemento esencial de la forma de organización cooperativa de la VBA, que es necesaria para la realización de los objetivos de la política agrícola común enunciados en el artículo 39.

La importancia que las agrupaciones de productores y sus asociaciones revisten en el marco de la política agrícola común se desprende del Reglamento (CEE) nº 1360/78 del Consejo, de 19 de junio de 1978 [12]. Los objetivos enunciados en el apartado 1 del artículo 39 no pueden alcanzarse si no se eliminan las deficiencias estructurales que afectan a la producción de los productos agrícolas y, en particular, a la primera fase de la distribución de dichos productos. Se puede remediar esta situación mediante la agrupación de los agricultores independientes sobre una base cooperativa, al objeto de intervenir en el proceso económico mediante formas de acción común tendentes, entre otras cosas, a concentrar la oferta [considerandos quinto y sexto del Reglamento (CEE) nº 1360/78].

10 — Apartados 37 a 47 de la sentencia.

11 — DO 1963, 127, p. 2268; EE 08/01, p. 62.

12 — DO L 166 de 23 de junio de 1978, p. 1; EE 03/14, p. 125.

Este principio de alcance general también debe aplicarse concretamente en el caso de autos. De un análisis de la composición de los efectivos de socios de la VBA se desprende ciertamente que, si bien un reducido grupo representa por sí solo un potencial económico relativamente importante, la inmensa mayoría de los productores de la VBA son, sin embargo, productores agrícolas que sólo mediante la concentración de la oferta pueden participar en el proceso económico a una escala más amplia que la escala regional.

En principio, las sociedades cooperativas únicamente pueden cumplir su misión de mejora de las estructuras de comercialización si se acumula la oferta de todos los socios. Por consiguiente, las medidas adoptadas por la Comunidad para promover el establecimiento de estructuras cooperativas disponen que los Estatutos de las agrupaciones objeto de apoyo deberán, bien contener reglas uniformes de aportación y de comercialización, bien prever que la agrupación haga efectuar la puesta en el mercado de la totalidad de la producción destinada a ser comercializada [letra c) del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 1360/78; artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 1035/72]. » [13]

En cuanto a la aplicación de la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26 con respecto al abastecimiento directo de los distribuidores establecidos en el recinto de la VBA, la Comisión formuló, en la letra b) del punto II 2 de su documento, las siguientes observaciones:

« Las cuotas de utilización constituyen un elemento esencial del sistema de distribución de la VBA, a falta del cual resultaría comprometida su capacidad competidora y, por lo tanto, también su propia supervivencia. Por consiguiente, las cuotas son también necesarias para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39.

Si la VBA, que está especializada en la exportación, desea estar en condiciones de conseguir su finalidad como empresa, es decir, en otros términos, si desea poder desarrollarse y mantenerse como fuente importante de abastecimiento para el comercio internacional de flores, resulta entonces necesario, en razón del carácter perecedero y frágil de los productos negociados ("productos de la floricultura"), que los distribuidores para la exportación se encuentren próximos a ella desde el punto de vista geográfico. La concentración geográfica de la demanda en su recinto, que persigue la VBA en su propio interés, no es solamente consecuencia del hecho de que allí se ofrezca una gama completa de productos, sino también y sobre todo del hecho de que los referidos distribuidores pueden disponer allí de servicios e instalaciones que favorecen el ejercicio de su comercio.

La concentración geográfica de la oferta y de la demanda en el recinto de la VBA

13 — DO L 118 de 20 de mayo de 1972, p. 1; EE 03/05 p. 258.

supone una ventaja económica que es el resultado de los importantes esfuerzos, materiales e inmateriales, que lleva a cabo la VBA.

Si los distribuidores pudieran disfrutar gratuitamente de tal ventaja, la supervivencia de la VBA se vería comprometida, puesto que la consiguiente discriminación de trato de los proveedores vinculados a la VBA impediría la amortización de los costes inevitables para la VBA, así como la cobertura de los gastos corrientes de explotación.»

Además, en cuanto a la cuestión de determinar si, mediante la cuota de utilización, la VBA obtenía una ventaja injustificada que tuviera como efecto restringir la competencia, la Comisión consideró que no era necesario calcular con precisión matemática los importes de las cuotas basándose en un reparto de los diferentes costes que tuviera en cuenta la estructura interna de la empresa, sino que bastaba con comparar los importes de las cuotas facturadas a los respectivos proveedores [párrafos quinto y sexto de la letra b) del punto II 2 del documento anexo al escrito de 4 de marzo de 1991]. La Comisión llegó a la siguiente conclusión:

«De la comparación de las cuotas de subasta con las cuotas de utilización se deduce que queda garantizada una amplia igualdad de trato entre los distintos proveedores. Es verdad que una parte de las cuotas de subasta, que no se puede determinar con precisión, la constituye la indemnización que debe abonarse a cambio del servicio prestado por la subasta, pero, en la medida en que en el caso presente resulte posible una comparación con las cuotas de utilización en lo que atañe a los porcentajes, el referido servicio tiene como contrapartida obligaciones de abastecimiento. Aquellos distribuidores que han celebrado contratos comerciales con la VBA asumen también estas obligaciones de abastecimiento. Por consiguiente, las normas relativas a las cuotas de utilización no producen efectos incompatibles con el mercado común [véase *ibidem,* párrafo séptimo de la letra b) del punto II 2]».

Por último, la Comisión consideró que el efecto de la cuota de utilización es análogo al efecto del precio mínimo de venta mediante subasta. Según la Comisión, «cuanto más reducido es el precio efectivamente aplicado, mayor es la carga soportada. La consecuencia de lo anterior es disuadir el abastecimiento en períodos de exceso de oferta, lo que ciertamente es deseable [véase *ibidem,* párrafo sexto de la letra b) del punto II 2]».

21. El 17 de abril de 1991, las demandantes contestaron a la Comisión y declararon que mantenían sus denuncias, alegando en particular que la institución no se había pronunciado sobre todos los hechos denunciados y que, por consiguiente, el escrito de 4 de marzo de 1991 no podía considerarse una comunicación basada en el artículo 6 del Reglamento nº 99/63.

22. Con fecha 2 de julio de 1992, la Comisión envió al Abogado de las demandantes una carta certificada, informándole

de la desestimación definitiva de sus denuncias sobre la cuota de utilización. En dicha carta (en lo sucesivo, «Decisión»), la Comisión indica que la motivación que contiene constituye un complemento y una aclaración de la motivación contenida en su comunicación basada en el artículo 6, de 4 de marzo de 1991, a la que se remite.

III. La sentencia del Tribunal de Primera Instancia

23. El 21 de septiembre de 1992, Florimex y la VGB interpusieron sendos recursos contra la Decisión impugnada. Mediante auto de 14 de junio de 1993, se ordenó la acumulación de los asuntos.

Para fundamentar su pretensión de anulación, las demandantes invocaron varios motivos que el Tribunal de Primera Instancia agrupó, examinando las alegaciones formuladas, en cuatro supuestos de ilegalidad, a saber: el error de procedimiento, en cuanto que la cuota de utilización fue equivocadamente objeto de una tramitación separada; la infracción del artículo 19 del Reglamento nº 17 y la falta de decisión formal con arreglo al artículo 2 del Reglamento nº 26; la inaplicabilidad de la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26 y la falta de motivación al respecto; y, por último, la desigualdad de trato entre terceros proveedores y proveedores titulares de contratos comerciales en cuanto a los porcentajes respectivos de la cuota de utilización y de la cuota prevista por los contratos comerciales. [14]

24. El Tribunal de Primera Instancia declaró que los motivos basados en los dos primeros supuestos de ilegalidad carecen de fundamento. Estimó los recursos en lo que respecta a los motivos basados en los supuestos de ilegalidad tercero y cuarto, anulando en consecuencia la Decisión de la Comisión de 2 de julio de 1992.

IV. Sobre el fondo

25. La VBA alega ocho motivos de anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia: en el primer motivo, se invoca la violación y aplicación errónea del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE) y de las normas relativas a los límites del control judicial de los actos administrativos; en el segundo, se alega la violación y aplicación errónea del artículo 2, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 26; en el tercero, se alega la violación y aplicación errónea del artículo 85, apartado 1, del Tratado; por último, en los motivos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo, se alega la violación y aplicación errónea del artículo 2, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 26.

14 — Apartado 78 de la sentencia.

Sobre el primer motivo, relativo a la violación del artículo 190 del Tratado y de las normas relativas a los límites del control judicial de los actos administrativos

26. En el primer motivo, la VBA denuncia la violación y aplicación errónea del artículo 190 del Tratado y de las normas relativas a los límites del control judicial de los actos administrativos. Según la recurrente, el Tribunal de Primera Instancia interpretó erróneamente el artículo 190 del Tratado en lo relativo a la obligación de motivar una decisión desestimatoria de la denuncia de infracción de las normas sobre competencia. Además, al examinar la falta de motivación, revisó todos los elementos fácticos y jurídicos establecidos en el procedimiento administrativo. De este modo, el Tribunal de Primera Instancia, por una parte, ejerció un control que no está comprendido en las competencias judiciales, sino que corresponde exclusivamente a la Administración y, por otra parte, anuló el acto por falta de motivación después de haber reconocido la existencia del vicio de aplicación errónea de las normas sobre competencia, y no desde el punto de vista del defecto de motivación.

Mediante este motivo se alegan tres supuestos distintos de ilegalidad. El primero se refiere a la obligación de la Administración de motivar las decisiones de archivar las denuncias en materia de competencia. El segundo se refiere a la legalidad de la revisión, con ocasión de la impugnación del acto, de los elementos fácticos y jurídicos establecidos por la Comisión en el procedimiento administrativo. El tercero, por último, se refiere a la posibilidad de verificar judicialmente la falta de motivación mediante un examen que atañe también al fondo de la Decisión y, por tanto, a la eventual interpretación y aplicación errónea de las normas jurídicas en que se basa el acto impugnado.

— Sobre la motivación de la decisión de archivar una denuncia relativa a la infracción de las normas sobre competencia

27. La recurrente sostiene que, al aplicar las normas sobre competencia, en particular el artículo 85, apartado 1, del Tratado, a actos que tienen por objeto productos agrícolas, la Comisión goza de una amplia potestad discrecional, potestad que reduce, por tanto, la incidencia del control judicial sobre el fondo del acto. La recurrente señala que, si se exigiera a la Administración motivar de modo más detallado todas las decisiones relativas a la aplicación de las normas sobre competencia, se ofrecería al Juez que debe controlar la legalidad de ese acto la posibilidad de ejercer un control sobre apreciaciones que son competencia exclusiva de la Administración. A continuación añade que, en todo caso, la decisión de archivar una denuncia en materia de competencia no presenta las mismas exigencias de motivación que una decisión sobre el fondo de la denuncia; es decir, la Comisión no está obligada a tener en cuenta todas las alegaciones de las partes, sino que sólo debe hacer constar los elementos fácticos y jurídicos que le han llevado a una determinada conclusión.

Las partes recurridas observan al respecto que, aun siguiendo la tesis de la recurrente antes expuesta, es decir, aun teniendo en cuenta las características del acto impugnado, se debe llegar a la conclusión contraria a la que sostiene la recurrente. En efecto, las partes recurridas afirman que, al aplicar las normas sobre competencia a actos que tienen por objeto productos agrícolas, la Comisión no goza de una amplia potestad discrecional y que, por consiguiente, el control del Juez comunitario no debe ser meramente de «carácter marginal», es decir, dirigido a detectar exclusivamente los errores manifiestos. En apoyo de esta tesis, las partes recurridas observan que en el caso de autos no se trata de una decisión de exención en el sentido del artículo 85, apartado 3, del Tratado, sino de una decisión que excluye la aplicación a una práctica colusoria de la prohibición prevista en el apartado 1 del artículo 85. Por tanto, la Comisión sólo está obligada a comprobar la concurrencia de los requisitos que excluyen, en materia agrícola, la aplicación de las normas sobre competencia. La Decisión controvertida no es ni siquiera una decisión de política agrícola, como parece sostener la recurrente, sino que se refiere a la no aplicación de las normas sobre competencia a una práctica colusoria sobre el comercio de productos agrícolas.

A este respecto, la Comisión responde fundamentalmente con dos observaciones: mediante la primera observación alega que, en realidad, el Tribunal de Primera Instancia examinó la infracción del artículo 190 aunque dicha infracción no se había alegado en ninguno de los motivos del recurso, limitándose a discutir la aplicación al caso de autos del artículo 2, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 26. En la segunda observación, alega que el Tribunal de Primera Instancia interpretó erróneamente la obligación de motivación relativa a una decisión de archivo y, de ese modo, «invirtió la carga de la prueba» sobre la legalidad del acto impugnado: en efecto, según la sentencia recurrida, no recae sobre las partes recurrentes la carga de probar que el acto está viciado, sino que incumbe a la Comisión la carga de probar que la motivación de dicho acto es fundada y, por tanto, que el acto es legal.

28. Antes de examinar la fundamentación de las razones aducidas para sustentar ese aspecto de ilegalidad del acto, recordaré brevemente los pasajes de los fundamentos de Derecho de la sentencia que son pertinentes a este respecto.

En el recurso de anulación de la Decisión, las demandantes alegaron, entre otras cosas, la falta de motivación y el error en la calificación de los hechos. El Tribunal de Primera Instancia se pronunció conjuntamente sobre estos motivos, examinando en particular «la inaplicabilidad de la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26 y [...] [la] falta de motivación al respecto».

En cuanto a la obligación de motivar una decisión como la del caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia declara, en los apartados 146 y siguientes, que la Comisión nunca ha señalado, en los actos de conclusión de procedimientos análogos de infracción adoptados con anterioridad a

la Decisión controvertida, «que un acuerdo entre los socios de una cooperativa que afecta al libre acceso de los no socios a los canales de distribución de los productores agrícolas sea necesario para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado». El Tribunal de Primera Instancia sostiene que tal tipo de acuerdos no figura normalmente, según lo establecido por la propia Comisión, «entre los medios previstos por el Reglamento que establece la organización común para alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 39» y que no puede conectarse con lo previsto en el Reglamento relativo a la organización común de mercados. El Reglamento que debe tenerse en cuenta en el presente asunto, sobre la organización común de mercados en el sector de las plantas vivas y de los productos de la floricultura, no prevé, en efecto, «la posibilidad de que las cooperativas agrícolas impongan a terceros una cuota de este tipo». El Tribunal de Primera Instancia concluye, por tanto, que «incumbía a la Comisión desarrollar su razonamiento de un modo particularmente explícito, habida cuenta de que su decisión tiene un alcance sensiblemente mayor que el de sus precedentes decisiones». Añade a continuación que ello es así con mayor razón en un caso como el de autos, puesto que, «al tratarse de una excepción a la regla de aplicación general del apartado 1 del artículo 85 del Tratado, el artículo 2 del Reglamento nº 26 debe interpretarse restrictivamente». Una decisión adoptada con arreglo al artículo 2, apartado 1, primera frase, debe poner de manifiesto de qué manera «el acuerdo controvertido satisface cada uno de los objetivos del artículo 39». En caso de conflicto entre tales objetivos, «la motivación de la Comisión debe, cuando menos, poner de manifiesto de qué manera pudo ella conciliarlos para hacer posible la aplicación de la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26». El Tribunal de Primera Instancia examinó, por tanto, los distintos pasajes de la motivación de la decisión. En particular, según el Tribunal de Primera Instancia, la decisión de archivo controvertida no facilita un cuadro completo de los hechos y fundamentos de Derecho que llevaron a la Comisión a entender que es aplicable la exención del citado artículo 2. La Comisión se limita básicamente a reconocer que la cuota de utilización es necesaria para garantizar la supervivencia de la VBA, sin analizar si los efectos de dicha cuota sobre las empresas no pertenecientes a la cooperativa son compatibles con los objetivos de la política agrícola común.

29. Como se acaba de recordar, la VBA sostiene que tal razonamiento está viciado puesto que el Tribunal de Primera Instancia, al reconocer la falta de motivación, no tuvo en cuenta la naturaleza de la Decisión impugnada ni, en particular, el hecho de que se trata de una decisión de archivo que, como tal, no afecta al fondo de los hechos denunciados.

30. Ese reproche es, según mi parecer, infundado.

Procede recordar que, al adoptar una decisión de archivo de una denuncia, la Comisión, aun cuando no está obligada a pronunciarse sobre todos los elementos que los interesados alegan en apoyo de sus pretensiones, debe, sin embargo, exponer los hechos y los fundamentos de Derecho que desempeñen una función esencial para la adopción del acto. Procede recordar asimismo que, según la línea jurisprudencial citada por las partes, el artículo 190 del Tratado ha de interpretarse en el sentido de

que la motivación «debe adaptarse a la naturaleza del acto y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la Institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de la motivación debe apreciarse en función de las circunstancias del caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés [...] [de] los destinatarios [...] [del] acto». [15]

Por consiguiente, no comparto la opinión de la recurrente según la cual, en cada caso, la obligación de motivación presenta una intensidad distinta en función de que la decisión concluya el procedimiento pronunciándose sobre el fondo de las infracciones u ordene el archivo de la denuncia; no considero que en el segundo supuesto la motivación deba ser siempre y en todo caso menos completa que en el primero. En efecto, es necesario tener en cuenta que, para esos dos tipos de actos, el artículo 190 no prevé obligaciones de motivación distintas. La circunstancia de que la decisión de archivo se produzca antes de una investigación formal no exime a la institución de la obligación de motivar adecuadamente el acto en relación con los elementos. Lo cierto es que no tiene mucho sentido afirmar que, para algunas clases de actos, la motivación debe ser más clara y completa que para otras clases de actos. La adecuación de la motivación se aprecia en realidad fundamentalmente en función de las características específicas de cada acto concreto, para permitir que las partes se defiendan y que el Juez controle el contenido de dicho acto; de ahí procede la necesidad de que su contenido se adapte a esa función.

Por consiguiente, no cabe considerar, como hace la recurrente, que, al motivar una decisión como la del caso de autos, la Administración no deba atenerse a la obligación de motivación, tal como la define la jurisprudencia de este Tribunal, es decir, que la Administración no esté obligada a motivar de modo claro y completo una decisión como la impugnada, por el hecho de que dicha decisión suponga el archivo de la denuncia y, por eso mismo, no afecte al fondo de la alegada infracción de las normas sobre competencia. Por el contrario, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia sobre el alcance de la obligación de motivar las decisiones de archivo, la Comisión debe, «cuando recibe una denuncia, examinar atentamente los elementos puestos en su conocimiento, con el fin de apreciar si revelan un comportamiento que pueda falsear el juego de la competencia dentro del mercado común y afectar al comercio entre Estados miembros, e indicar [...] las razones por las que acordará archivar el expediente», [16] y ello incluso en el caso de que el archivo se deba

15 — Véase, en particular, la sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, Rec. p. I-1719), apartado 63.

16 — Véase el auto del Tribunal de Justicia de 16 de septiembre de 1997, Koelman/Comisión (C-59/96 P, Rec. p. I-4809), en especial apartado 42, que confirma la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de enero de 1996, Koelman/Comisión (T-575/93, Rec. p. II-1), apartados 39 y 40. Véanse también, en ese sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 29 de junio de 1993, Asia Motor France y otros/Comisión (T-7/92, Rec. p. II-669), apartado 30; de 18 de septiembre de 1996, Asia Motor France y otros/Comisión (T-387/94, Rec. p. II-961), apartado 46; de 16 de septiembre de 1998, IECC/Comisión (asuntos acumulados T-133/95 y T-204/95, Rec. p. II-3645), apartados 125 y ss., y, por último, de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, Rec. p. II-2937), apartado 79.

a la inexistencia de un interés comunitario que justifique la apertura de una investigación. [17]

La apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre la insuficiencia de la motivación del acto impugnado encuentra confirmación en el hecho de que la Decisión impugnada, aunque no se dicta después de la apertura formal de la investigación, no se limita a archivar la denuncia por falta manifiesta de fundamento de las imputaciones, sino que entra en el fondo de los hechos denunciados estableciendo que, si bien la cuota de utilización produce efectos restrictivos sobre la competencia en el mercado neerlandés de productos de la floricultura, no está prohibida en virtud del artículo 85, apartado 1, del Tratado, puesto que la práctica colusoria controvertida está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Reglamento nº 26. Por tanto, la Comisión, como señala con razón Florimex, desestimó la denuncia sobre la base de un análisis que, aplicando una exención específica, considera legal una práctica colusoria aun cuando ésta, considerada en sí misma, puede producir efectos restrictivos sobre la competencia.

Carece además de pertinencia el hecho de que, como se desprende de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, las denuncias de Florimex y VGB relativas a las prácticas colusorias de la VBA se hayan presentado en 1988, en tanto que la decisión de archivo se dictó en 1992, y que, por tanto, antes de archivar las denuncias, la Comisión haya realizado una investigación cuidadosa que ha englobado a los denunciantes y a la propia cooperativa VBA.

Por tanto, habida cuenta de que la Comisión llevó a cabo una investigación y a la vista del contenido de la Decisión impugnada, que versa sobre un supuesto complejo y entraña la aplicación de una exención, considero que la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre la obligación de la Comisión de motivar una decisión como la del caso de autos no puede ser objeto de ningún reproche.

De ello se sigue que este primer aspecto de ilegalidad del primer motivo de casación carece de fundamento.

— Sobre el control de la legalidad del acto por el órgano jurisdiccional

31. El segundo y tercer aspectos del primer motivo se refieren a las modalidades de ejercicio del control de la legalidad por el órgano jurisdiccional. Resumo, por tanto,

17 — Tal jurisprudencia se desprende de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1992, Automec/Comisión (T-24/90, Rec. p. II-2223), especialmente apartados 77 a 85, en la que el Tribunal de Primera Instancia declaró que la denuncia de una infracción puede archivarse si no presenta «interés comunitario», afirmando a continuación que, en tal caso, la Comisión «[t]iene que exponer las consideraciones de hecho y de Derecho que la han llevado a la conclusión de que no había un interés comunitario suficiente para justificar la adopción de medidas de instrucción», y que esa motivación está sujeta al control judicial. Véase también, en el mismo sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de mayo de 1994, BEUC y NCC/Comisión (T-37/92, Rec. p. II-285), apartado 47.

en un contexto único las posiciones de las partes al respecto.

32. En la exposición de los aspectos segundo y tercero del primer motivo de anulación, la VBA alega que el Tribunal de Primera Instancia, al controlar los elementos de hecho para incluirlos en el tipo legal previsto en el artículo 2 del Reglamento nº 26, no se limitó a verificar la existencia de un error manifiesto en la calificación de los hechos, sino que realizó un análisis complejo y profundo de los hechos controvertidos. Esa forma de proceder es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el error en la calificación de los hechos sólo presenta pertinencia a efectos de la anulación si es manifiesto. En cambio, en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Primera Instancia, éste exigió a la Comisión que demostrara la exactitud de la apreciación de los hechos y, de ese modo, hizo recaer sobre la Comisión la carga de probar la legalidad del acto, poniendo de manifiesto con ello que consideraba que la recurrente VBA no tenía la carga de probar la fundamentación de sus imputaciones al respecto. Además, el Tribunal de Primera Instancia realizó un examen completo y profundo de los hechos recogidos en el expediente y, de ese modo, sustituyó a la Comisión, ejerciendo un control que es de carácter administrativo. Ese modo de proceder, según la recurrente, no es compatible con el carácter administrativo del expediente y, por consiguiente, pone en peligro la seguridad jurídica. Por último, la VBA señala que, mientras Florimex había alegado en el recurso tanto la insuficiencia de motivación como el error en la calificación de los hechos, el Tribunal de Primera Instancia examinó la fundamentación de esos dos motivos exclusivamente desde el punto de vista de la falta de motivación, realizando sin embargo un examen atento de la apreciación de los hechos que figura en la Decisión de la Comisión.

Las empresas recurridas afirman, en cambio, que las imputaciones de la VBA se basan en una interpretación errónea de la sentencia. En realidad, el Tribunal de Primera Instancia no anuló la Decisión por error de apreciación de los hechos, sino por falta de motivación. En otros términos, el Tribunal de Primera Instancia consideró insuficientes los motivos expuestos por la Administración para justificar la calificación de la cuota de utilización como una comisión, exigida a las empresas no pertenecientes a la cooperativa, que es «necesaria para alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado».

33. En mi opinión, carece también de fundamento el segundo aspecto de ilegalidad del primer motivo, aspecto que se refiere a la amplitud del control del órgano jurisdiccional sobre el acto impugnado. Procede recordar la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual «el Juez comunitario ejerce de modo general un control completo sobre si concurren o no las condiciones de aplicación del apartado 1 del artículo 85» y «el control que ejerce sobre valoraciones económicas complejas hechas por la Comisión se limita necesariamente a comprobar si se respetaron las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material

de los hechos, la falta de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder». [18] Así pues, el error en la aplicación de las normas sobre competencia que pueda derivarse de una reconstrucción y calificación incorrecta de los hechos debe poder comprobarse judicialmente en todo caso, incluso cuando las apreciaciones de oportunidad desde el punto de vista técnico-económico se hayan realizado basándose en criterios no controlables judicialmente.

Procede recordar que, en el caso de autos, el examen del Tribunal de Primera Instancia —a los efectos pertinentes en el presente asunto— se centró en los elementos facilitados por la Comisión sobre cinco puntos, a saber: sobre la alegada necesidad de la cuota de utilización para la supervivencia de la cooperativa; sobre los efectos de la cuota de utilización; sobre el acceso al mercado neerlandés de empresas no pertenecientes a la VBA; sobre la atribución a la cuota de utilización de la misma función que desempeña el «precio mínimo» en la organización común de los mercados del sector, y, por último, sobre la inexistencia de una desigualdad de trato entre las terceras empresas. El Tribunal de Primera Instancia declaró que lo expuesto por la Comisión en la Decisión sobre estos cinco puntos no encuentra confirmación en las circunstancias de hecho a que se refiere la Decisión. En lo que respecta a esos elementos de hecho, el Tribunal de Primera Instancia se limitó a examinar la fundamentación de su calificación jurídica. Por tanto, el Tribunal de Primera Instancia reconoció que no se corresponden, desde ninguno de los puntos de vista mencionados, con el tipo legal que les había aplicado la Comisión. En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia anuló la Decisión por defecto de motivación y por aplicación errónea de las normas pertinentes sobre competencia, en particular, de lo dispuesto en el artículo 85, apartado 1, del Tratado en relación con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 26.

Considero que, al proceder de ese modo, el Tribunal de Primera Instancia se mantuvo dentro de los límites de sus competencias. Es cierto que, contrariamente a lo que alega la cooperativa, su examen versó sobre la calificación jurídica de los hechos establecidos (desde el punto de vista antes mencionado); esto es, dicho examen no entrañó una revisión de la apreciación de los hechos (en lo que respecta, en particular, a consideraciones de carácter económico), sino únicamente la valoración de la suficiencia y adecuación de los mismos, tal como los expuso la Comisión, con respecto a las conclusiones de Derecho que, en relación con tal valoración, dicha institución había formulado.

34. Mediante el tercer supuesto de ilegalidad del primer motivo, la VBA alega que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho por haber constatado la falta de motivación teniendo en cuenta, no la adecuación de los hechos en que se basa la motivación del acto, sino el fondo de dicho acto y, en particular, la supuesta aplicación errónea de las normas sobre

18 — Véase la sentencia de 28 de mayo de 1998, Deere/Comisión (C-7/95, Rec. p. I-3111), apartado 34. Véanse también las decisiones del Tribunal de Justicia a que remite dicha sentencia, en particular la sentencia de 17 de noviembre de 1987, BAT y Reynolds/Comisión (asuntos acumulados 142/84 y 156/84, Rec. p. 4487). Entre las sentencias que se refieren a decisiones desestimatorias de denuncias en materia de competencia, cabe citar las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1992, Automec/Comisión, citada en la nota 17 *supra*, apartado 80, y de 18 de septiembre de 1996, Asia Motor France y otros/Comisión, citada en la nota 16 *supra*, apartado 33.

competencia a la práctica colusoria concluida entre las empresas de la VBA.

Procede recordar que, contrariamente a lo alegado por la Comisión, Florimex, en el recurso interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia, invocó tanto la infracción de las normas sobre competencia como la falta de motivación, y que las imputaciones formuladas en apoyo de tales motivos se referían fundamentalmente a la supuesta calificación errónea de los elementos de hecho facilitados a la Comisión por las empresas interesadas, especialmente en relación con los efectos producidos en el mercado por la práctica colusoria. El Tribunal de Primera Instancia agrupó los dos motivos, pronunciándose conjuntamente —en los apartados 108 y siguientes— sobre los «motivos basados en la inaplicabilidad de la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26 [y sobre] la falta de motivación al respecto». Partiendo del examen de las alegaciones de las partes, el Tribunal de Primera Instancia llegó a la conclusión de que la Comisión no había facilitado en la Decisión todos los elementos necesarios para incluir el caso de autos en el ámbito de aplicación de la exención prevista en el artículo 2, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 26. El Tribunal de Primera Instancia declara fundamentalmente que, según la reconstrucción de los hechos realizada por la Comisión, no está justificado considerar que el caso de autos esté comprendido entre las prácticas colusorias previstas en el mencionado artículo 2, y pueda, por tanto, ampararse en la exención.

Dicho esto, afirmar, como hace la recurrente, que el Tribunal de Primera Instancia anuló la Decisión basándose exclusivamente en la falta de motivación del acto es contrario al tenor y a la lógica global de la sentencia impugnada. En efecto, el Tribunal de Primera Instancia anuló la Decisión por entender que la Comisión no había efectuado un examen suficientemente profundo del supuesto antes de llegar a la conclusión de que las regulaciones de la VBA y, en particular, las disposiciones sobre la cuota de utilización eran compatibles con los objetivos de la política agrícola común. De ello se sigue que el Tribunal de Primera Instancia estimó fundadas las alegaciones invocadas en apoyo de ambos motivos de anulación y, en consecuencia, anuló la Decisión por cuanto, basándose en los resultados de la investigación administrativa, no cabía incluir el caso de autos en el tipo legal de práctica colusoria previsto en las disposiciones que excluyen la aplicación de las normas sobre competencia a las prácticas colusorias en el sector agrícola. En otros términos, en el caso de autos el Tribunal de Primera Instancia, realizando un análisis conjunto de las alegaciones invocadas en apoyo de los dos motivos formulados en el recurso de anulación —error de Derecho y falta de motivación—, hizo constar no sólo un defecto de motivación, sino también un error de Derecho en la aplicación de las normas sobre competencia.

Por consiguiente, procede rechazar también este supuesto de ilegalidad del primer motivo de anulación.

35. No cabe llegar a una conclusión distinta a la vista de la citada sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, en la que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre un recurso de casación de la Comisión contra la resolución del Tribunal de Primera Instancia de 28 de septiembre de 1995. En aquella sentencia, el Tribunal

de Justicia declaró que el Tribunal de Primera Instancia había incurrido en error de Derecho por no haber realizado «la necesaria distinción entre la exigencia de motivación [de la Administración] y la legalidad de la Decisión en cuanto al fondo». La sentencia del Tribunal de Primera Instancia versaba sobre la decisión desestimatoria de la denuncia relativa a las ayudas de Estado concedidas por Francia. El Tribunal de Primera Instancia anuló la decisión desestimatoria por falta de motivación. Al impugnar la sentencia, la Comisión alegó que el Tribunal de Primera Instancia «confundió la exigencia puramente procedimental de la motivación con la legalidad material de la Decisión en cuanto al fondo». El Tribunal de Justicia estimó ese motivo, declarando que el Tribunal de Primera Instancia había examinado conjuntamente el motivo basado en la falta de motivación y el basado en el error manifiesto de apreciación (en el sentido de error en la calificación de los hechos) y finalmente había anulado la decisión impugnada basándose «únicamente en la infracción del artículo 190 del Tratado». De ese modo, el Tribunal de Primera Instancia, «so pretexto de una supuesta insuficiencia de motivación, reprochó a la Comisión un error manifiesto de apreciación que tiene su origen en la insuficiencia de la investigación llevada a cabo por la Comisión». Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia incurrió, según el Tribunal de Justicia, en error de Derecho (apartados 68 a 72).

Ese precedente, que por otra parte procede de una declaración que carece de pertinencia para el fallo, puesto que el Tribunal de Justicia no anuló la sentencia recurrida —y sólo constituye por tanto un *obiter dictum*—, se refiere a un supuesto distinto al del presente asunto y, por consiguiente, no presenta pertinencia en el caso de autos. En efecto, en la sentencia Florimex, el Tribunal de Primera Instancia declaró expresamente su voluntad de abordar conjuntamente los dos motivos, como se desprende del apartado 153. Siguiendo este criterio, no sólo examinó ampliamente la fundamentación del motivo relativo a la infracción de las normas sobre competencia (si bien conjuntamente con el motivo paralelo relativo al incumplimiento de la obligación de motivación; véanse los apartados 139 a 186), sino que reconoció también, en los fundamentos de Derecho finales (apartado 187), que no cabía aplicar a la práctica colusoria la exención prevista en el artículo 2. Por tanto, es razonable y está justificado interpretar la sentencia impugnada en el sentido de que, al margen de las eventuales imprecisiones en la formulación empleada, consideró que la Decisión estaba viciada no sólo por defecto de motivación, sino también por error de Derecho, y la anuló por ambas razones.

Este análisis es perfectamente coherente con el contexto global de la controversia. En efecto, una sentencia que se limitara a relacionar la nulidad del acto únicamente con el supuesto defecto de motivación sería parcial y no congruente con las imputaciones alegadas por las demandantes. Por otra parte, el Tribunal de Justicia tiene el derecho-deber, como órgano jurisdiccional de casación, no sólo de identificar la voluntad efectiva de las partes, tal como se desprende de los motivos alegados en los recursos, sino también de examinar el recorrido lógico-jurídico seguido por el Juez de primera instancia para dictar la sentencia impugnada, determinando su función efectiva sin desviarse por formalismos perniciosos.

36. De ello se sigue que ese supuesto de ilegalidad de la sentencia carece también de fundamento.

Sobre el segundo motivo, relativo a la violación y aplicación errónea del artículo 2, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 26

37. Mediante el segundo motivo de nulidad, la recurrente alega la violación y aplicación errónea del artículo 2, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 26, según el cual el artículo 85, apartado 1, del Tratado no se aplicará a determinados acuerdos entre agricultores «a menos que la Comisión compruebe que la competencia queda de este modo excluida o que los objetivos del artículo 39 del Tratado son puestos en peligro». La recurrente censura que el Tribunal de Primera Instancia haya considerado erróneamente, en el apartado 138 de la sentencia, que no ha de pronunciarse sobre la no aplicación de la segunda frase del apartado 1 del mencionado artículo 2, por estimar que la Decisión de la Comisión se basa únicamente en la hipótesis de «exención» formulada en la primera frase del artículo 2, con la aplicación consiguiente de la exención general allí contenida.

La VBA señala, en el plano de los hechos, que contrariamente a lo afirmado por el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión examinó la posibilidad de aplicar el artículo 2, apartado 1, primera frase, por cuanto en el texto del proyecto preliminar de la Decisión, que se menciona en la propia sentencia del Tribunal de Primera Instancia, en el apartado 41 de los fundamentos de Derecho, la Comisión consideró que la cuota de utilización constituye un elemento esencial del sistema de distribución de la VBA y, por tanto, es pertinente a efectos de la aplicación de la exención prevista en el artículo 2, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 26. Además, recuerda la VBA, en la Decisión la Comisión menciona en varias ocasiones la naturaleza cooperativa de la VBA, refiriéndose evidentemente a lo dispuesto en la segunda frase del apartado 1 del artículo 2.

Desde el punto de vista del Derecho, la recurrente subraya que, según una orientación consolidada de la jurisprudencia de este Tribunal, los supuestos que figuran en la segunda frase del apartado 1 del artículo 2 son aplicaciones específicas de la regla general que se formula en la primera parte del apartado 1. De esa premisa, la recurrente parece deducir la consecuencia de que la Decisión, aunque se refiere expresamente a la primera parte de la disposición, está en realidad basada en todo el apartado 1. Se añade que la segunda parte de ese apartado, al referirse a las asociaciones de agricultores, parece incluir también la actividad de las cooperativas y parece, por tanto, que es aplicable al caso de autos. Esa segunda parte del artículo 2 permite aplicar la exención de modo simplificado, es decir, limitándose a comprobar que la práctica colusoria no obstaculiza la realización de los objetivos previstos en el artículo 39 del Tratado. Tan sólo en las sentencias de idéntica fecha dictadas en el asunto Oude Luttikhuis y otros [19] y en los asuntos acumulados Dijkstra y otros, [20] ha declarado el Tribunal de Justicia que el artículo 2 debe interpretarse en el sentido de que incluye tres clases de excepciones (la primera se refiere a los acuerdos comprendidos en el marco de una organización nacional de mercado, la segunda se refiere a los acuerdos necesarios para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado, y la

19 — Sentencia de 12 de diciembre de 1995 (C-399/93, Rec. p. 4515).

20 — Sentencia de 12 de diciembre de 1995 (asuntos acumulados C-319/93, C-40/94 y C-224/94, Rec. p. I-4471).

tercera incluye los supuestos indicados en la segunda frase del apartado 1 del artículo 2) y que, en consecuencia, los supuestos de prácticas colusorias mencionados en la segunda frase tienen el mismo alcance general que los previstos en la primera frase. En sentido contrario, la VBA alega que esa jurisprudencia es posterior a la Decisión impugnada y, por tanto, no se puede tener en cuenta para apreciar la legalidad de dicha Decisión.

En cuanto al segundo motivo, las partes recurridas alegan que el Tribunal de Primera Instancia no está obligado a controlar la Decisión utilizando como parámetro una disposición que la Decisión impugnada no tiene en cuenta. Añaden que, en todo caso, aun efectuando ese tipo de examen, el Tribunal de Primera Instancia llegó a la conclusión de que en el caso de autos no concurren los requisitos necesarios para aplicar la exención prevista en la segunda frase del apartado 1 del artículo 2. Ello se debe fundamentalmente a tres motivos: a) los socios de la cooperativa de que se trata no están establecidos en un único Estado miembro, ya que en dicha cooperativa participan también empresas establecidas fuera de los Países Bajos; b) la práctica colusoria no se refiere a actividades estrictamente nacionales y, en consecuencia, a la organización del mercado de los Países Bajos, sino se refiere sobre todo a productos que proceden de otros países de la Comunidad e incluso de países terceros; y c) por último, la cuota de utilización no se refiere a las relaciones entre los socios de la cooperativa agrícola, sino exclusivamente a terceras personas ajenas a la asociación y, por tanto, constituye una suerte de arancel aduanero para acceder al mercado de los Países Bajos.

38. Ese motivo de nulidad carece también de fundamento. Con carácter preliminar, recordaré que, en la comunicación basada en el artículo 6 del Reglamento nº 99/63, enviada a Florimex y a la VGB, la Comisión declaró que, con arreglo al artículo 2, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 26, el artículo 85, apartado 1, del Tratado no se aplica a las prácticas colusorias concluidas entre los socios de una cooperativa, por cuanto dichas prácticas son instrumentos necesarios para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado. La Comisión llegó a esa conclusión al controlar la legalidad de la práctica colusoria sólo sobre la base de lo dispuesto en la primera frase del apartado 1 del citado artículo 2, es decir, teniendo en cuenta los objetivos de la política agrícola en general, y no la posibilidad de incluir la práctica colusoria de que se trata en el ámbito de una de las categorías de prácticas colusorias enumeradas en la segunda frase del apartado 1.

Con respecto a esta imputación, el Tribunal de Primera Instancia señala que Florimex invocó, como tercer motivo de anulación, la violación del apartado 1 del artículo 2, si bien sólo de la primera frase. La VBA, que intervino en el procedimiento de primera instancia en apoyo de la institución demandada, invocó, en sus alegaciones orales, la aplicación al caso de autos del artículo 2, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 26. El Tribunal de Primera Instancia, al pronunciarse sobre este motivo de anulación, definió —en el apartado 138— los límites de la controversia, declarando que, habida cuenta del contenido de la Decisión, no había de «pronunciarse sobre las alegaciones efectuadas por la parte coadyuvante en la vista, [...] sino únicamente sobre la

conformidad a Derecho de la conclusión a la que llegó la Comisión en la Decisión impugnada, según la cual la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26 es aplicable a la cuota de utilización».

Ahora bien, teniendo en cuenta los términos de la Decisión y las imputaciones alegadas en el recurso de anulación de Florimex, es totalmente legítimo que el Tribunal de Primera Instancia haya examinado la legalidad de la Decisión exclusivamente en relación con la primera frase del apartado 1 del artículo 2. Si la apreciación de la legalidad del acto se hubiera realizado tomando como criterio una disposición distinta de la invocada por la recurrente, en la que se basó la Decisión de la Comisión, el Juez de primera instancia habría superado los límites propios de la controversia, tal como se desprenden de los motivos invocados por las demandantes que, precisamente, relacionan la alegada ilegalidad del acto con la primera frase del apartado 1 del artículo 2.

En todo caso, aun admitiendo (lo que no es el caso) que la segunda parte del apartado 1 del artículo 2 constituya, como sostiene la recurrente, una aplicación específica de la primera parte y carezca, por tanto, de contenido dispositivo autónomo, se debería considerar sin embargo que, una vez excluida la aplicación de la primera parte del artículo 2 a una práctica colusoria, sólo por ello debe estimarse que la segunda parte es también inaplicable a dicha práctica colusoria.

Sobre el tercer motivo, relativo a la violación y aplicación errónea del artículo 85, apartado 1, del Tratado

39. Mediante el tercer motivo, la VBA censura la sentencia del Tribunal de Primera Instancia por no haber considerado, oponiéndose a una orientación jurisprudencial consolidada,[21] que la cuota de utilización es una restricción de la competencia destinada a garantizar «el buen funcionamiento de la cooperativa y su poder de contratación frente a los productores» y que, por tanto, entraña una infracción del artículo 85, apartado 1, del Tratado.

Según las partes recurridas, la VBA, al sostener esa tesis, interpreta erróneamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de aplicación de las normas sobre competencia a los acuerdos constitutivos de cooperativas. En efecto, el Tribunal de Justicia sólo se ha pronunciado sobre regulaciones que, a diferencia de las controvertidas en el presente asunto, no se referían a las posiciones subjetivas de empresas no pertenecientes a la cooperativa. En todo caso, en la Decisión impugnada la propia Comisión da por supuesta la aplicación de la prohibición prevista en el artículo 85. Por tanto, este aspecto de ilegalidad no se refiere tampoco al control de la legalidad del acto impugnado.

40. Procede compartir plenamente las observaciones de Florimex. La cooperativa recurrente parte básicamente de la premisa de que el artículo 85, apartado 1, no es

21 — Véase, en particular, la sentencia de 15 de diciembre de 1994, DLG (C-250/92, Rec. p. I-5641), apartados 34 y 35.

aplicable al caso de autos, puesto que la práctica colusoria no produce efectos restrictivos de la competencia. No obstante, esa premisa es errónea: contrariamente a lo afirmado por VBA en el recurso de casación, la propia Comisión no excluyó, en la Decisión, la aplicabilidad del artículo 85, apartado 1, del Tratado a las regulaciones de la VBA porque considerara que las restricciones de la competencia contenidas en dichas regulaciones fueran necesarias para permitir la supervivencia de la cooperativa y que la forma cooperativa de la VBA no hubiera afectado en la práctica a la libre competencia en el sector. Por el contrario, la Comisión partió de la premisa de que, así como en la Decisión de 1988 se consideró que «los compradores establecidos en el recinto de la VBA constituyen un grupo suficientemente importante como para que las restricciones de la competencia convenidas entre ellos estén incluidas en la prohibición de las prácticas colusorias mencionadas en el artículo 85, apartado 1, del Tratado CE», de igual modo los acuerdos objeto de la Decisión impugnada presentan la misma importancia económica y, por consiguiente, están comprendidos en la prohibición de las prácticas colusorias que tengan efectos restrictivos de la competencia (punto 1 de la comunicación basada en el artículo 6). A continuación, la apreciación de la Comisión se centró sobre la aplicabilidad en el caso de autos de la exención prevista en el citado artículo 2. Las regulaciones de la VBA se valoraron precisamente en relación con el objeto de la actividad de las empresas que la integran, considerándose constitutivas de una práctica colusoria con efectos restrictivos de la competencia (punto 2 de la comunicación basada en el artículo 6).

Teniendo en cuenta que la Decisión impugnada se basa expresamente en la premisa de que la práctica colusoria es contraria a las normas sobre competencia y puesto que Florimex no había discutido este aspecto de la Decisión (es decir, no había discutido que la práctica colusoria está comprendida en la prohibición establecida en el artículo 85, apartado 1, del Tratado CE), sino que había invocado por el contrario la no aplicabilidad de la exención, el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al limitarse a tener en cuenta la postura (favorable a las demandantes) adoptada por la Comisión al respecto.

41. De ello se deduce que procede desestimar también este motivo de anulación.

Sobre los motivos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo, relativos a la violación y aplicación errónea del artículo 2, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 26

42. Mediante los motivos cuarto a octavo, la VBA alega la violación y aplicación errónea del artículo 2, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 26 —según el cual el artículo 85, apartado 1, del Tratado no se aplicará a las empresas agrícolas «que forman parte integrante de una organización nacional de mercado o que sean necesari[a]s para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado»—, en lo que respecta a las apreciaciones relativas a los diversos aspectos de la supuesta ilegalidad de la cuota de utilización, expuestos en los apartados 146 a 196 de los fundamentos de Derecho de la sentencia.

En primer lugar, abordaré el análisis del cuarto motivo, que plantea aspectos jurídicos distintos a los suscitados en los cuatro últimos motivos. A continuación, examinaré conjuntamente los motivos quinto, sexto, séptimo y octavo.

— Sobre el cuarto motivo de anulación

43. En el cuarto motivo, la VBA invoca la violación y aplicación errónea del artículo 2, apartado 1, primera frase, alegando que, en los apartados 146 a 153 de la sentencia, el Tribunal de Primera Instancia declaró erróneamente, basándose en una interpretación extensiva del artículo 2 distinta de la que sirvió de base a las sentencias precedentes en la materia, que «incumbía a la Comisión desarrollar su razonamiento de modo particularmente explícito». Según la VBA, el error de interpretación en que incurrió el Tribunal de Primera Instancia procede del hecho de que la legalidad de la cuota de utilización se apreció al margen del contenido global de las regulaciones de la VBA. Las cuotas de utilización deben, por el contrario, examinarse en relación con todas las obligaciones conexas a la actividad principal de la VBA, que consiste en organizar subastas de productos de la floricultura.

Desde este punto de vista, la VBA se pregunta qué pertinencia puede revestir, en la apreciación de la aplicabilidad del artículo 2, el hecho de que ni la normativa relativa a la organización común de los mercados en el sector de los productos de la floricultura ni los reglamentos relativos a otras organizaciones comunes de mercado hagan referencia a los contratos sobre el comercio de tales productos, sino que versen únicamente sobre la calidad de los productos y las normas sobre el control del cumplimiento de las disposiciones en materia de importación y exportación de productos procedentes de países terceros.

En relación con este motivo, la Comisión subraya que el Tribunal de Primera Instancia se basó en dos consideraciones inexactas. De modo erróneo, examinó la cuota de utilización impuesta por la VBA con independencia del contexto de las demás regulaciones de la cooperativa, mientras que la Comisión tuvo en cuenta la totalidad de las relaciones regidas por los diversos acuerdos y regulaciones de la cooperativa. Además, el Tribunal de Primera Instancia consideró equivocadamente que una decisión como la del caso de autos, que entraña la no aplicación de las normas sobre competencia, debe demostrar que la práctica colusoria contribuye a la realización de *todos* los objetivos indicados en el artículo 39 del Tratado.

44. En primer lugar, procede recordar al respecto lo declarado por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 146 a 153 de los fundamentos de Derecho de la sentencia.

El Tribunal de Primera Instancia señala, en primer lugar, que «[l]a Comisión nunca ha declarado, hasta la fecha, que un acuerdo entre los socios de una cooperativa que afecta al libre acceso de los no socios a los

canales de distribución de los productores agrícolas sea necesario para la realización de los objetivos enunciados en el artículo 39 del Tratado». En segundo lugar, afirma que ese tipo de acuerdos no figura normalmente, según lo establecido por la propia Comisión, «entre los medios previstos por el Reglamento que establece la organización común para alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 39» y que no pueden relacionarse con lo previsto en el Reglamento relativo a la organización común de mercados del sector. El Reglamento relativo a la organización común del sector de las plantas vivas y de los productos de la floricultura, así como los Reglamentos de base de otras organizaciones comunes de mercado, no prevén, en efecto, «la posibilidad de que las cooperativas agrícolas impongan a terceros una cuota de este tipo». Según el Tribunal de Primera Instancia, ello implica que «incumbía a la Comisión desarrollar su razonamiento de un modo particularmente explícito, habida cuenta de que su decisión tiene un alcance sensiblemente mayor que el de sus precedentes decisiones». Recordando las sentencias Frubo/Comisión [22] y Oude Luttikhuis y otros, [23] el Tribunal de Primera Instancia añade que ello es así con mayor razón en un caso como el de autos, puesto que, «al tratarse de una excepción a la regla de aplicación general del apartado 1 del artículo 85 del Tratado, el artículo 2 del Reglamento nº 26 debe interpretarse restrictivamente». De ello se desprende que una decisión, como la del caso de autos, adoptada con arreglo al artículo 2, apartado 1, primera frase, debe poner de manifiesto de qué manera «el acuerdo controvertido satisface cada uno de los objetivos del artículo 39. En caso de conflicto entre tales objetivos, a veces divergentes, la motivación de la Comisión debe, cuando menos, poner de manifiesto de qué manera pudo ella conciliarlos para hacer posible la aplicación de la primera frase del artículo 2 del Reglamento nº 26».

45. Fundamentalmente, la VBA critica, por una parte, el hecho de que el Tribunal de Primera Instancia haya considerado la cuota de utilización al margen de otros derechos y obligaciones derivados de las regulaciones de la cooperativa y, por otra parte, que haya estimado que la falta de una referencia expresa, en los Reglamentos de base de las organizaciones comunes de mercado, a la posibilidad de establecer una cuota de utilización, excluye en principio la posibilidad de aplicar la exención prevista en el artículo 2, apartado 2, primera frase del Reglamento nº 26.

46. Ambas imputaciones carecen de fundamento.

En cuanto a la primera imputación, observaré que el Tribunal de Primera Instancia consideró con razón, que la cuota de utilización no tiene incidencia únicamente en las relaciones internas entre los socios de la cooperativa, sino que afecta sobre todo a las empresas externas; y consideró también que ello produce efectos restrictivos de la competencia en el mercado neerlandés de los productos de la floricultura. De ello dedujo que la Comisión está obligada a examinar la compatibilidad de las normas de la cooperativa con los objetivos de la política agrícola, con una mayor profundidad que la puesta en práctica en la Decisión impugnada, y que no puede limitarse a señalar con carácter general que la práctica colusoria, pese a sus efectos restrictivos de la competencia, es legal por ser necesaria para la supervivencia de la cooperativa.

22 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1975 (71/74, Rec. p. 563).

23 — Citada en la nota 19 *supra*.

Esa imputación carece, por tanto, de fundamento; no cabe estimar viciado el razonamiento del Tribunal de Primera Instancia según el cual, habida cuenta de los efectos de la cuota de utilización sobre la competencia, es necesario un examen especialmente cuidadoso sobre la compatibilidad de las disposiciones de la regulación de la VBA con los objetivos de la política agrícola común del sector. En efecto, ese examen no puede limitarse, como estima la Comisión, a tener en cuenta las ventajas que obtienen los socios de la cooperativa por el pago de la cuota de utilización, sino que también debe extenderse necesariamente, habida cuenta de las características del caso de autos, sobre todo a las repercusiones en las empresas externas.

La segunda imputación carece también de fundamento. Como ya se ha dicho, la VBA alega un error de Derecho basándose en que el Tribunal de Primera Instancia declaró que, habida cuenta de que en los Reglamentos sobre la organización común de mercados no existe una disposición relativa a una cuota de utilización como la del presente asunto, la Comisión está obligada a tener en cuenta, al motivar su Decisión, todos los efectos producidos por la aplicación de dicha cuota, a la luz de los objetivos de la política agrícola común enunciados en el artículo 39 del Tratado. Según mi parecer, esa afirmación es totalmente correcta; en efecto, si el legislador no ha previsto expresamente la posibilidad de exigir el pago de la cuota de utilización a las empresas que utilizan las instalaciones de una cooperativa, la Comisión sólo puede considerar que dicha cuota es compatible con los objetivos de la política agrícola comunitaria si sus eventuales efectos restrictivos de la competencia contribuyen, no obstante, a la realización de los objetivos de la política agrícola del sector. Ahora bien, en el presente asunto, esa circunstancia no se ha demostrado y ni siquiera se ha tenido en cuenta de algún modo.

Tampoco es fundada la imputación de la Comisión relativa a la interpretación errónea por parte del Tribunal de Primera Instancia del artículo 2, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 26, interpretación errónea que procede del hecho de que, al adoptar una Decisión con arreglo a esa disposición, la Comisión habría debido «poner de manifiesto de qué manera el acuerdo [...] satisface cada uno de los objetivos del artículo 39». Procede observar, en sentido contrario, que esa afirmación del Tribunal de Primera Instancia (apoyada además por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado 153 de los fundamentos de Derecho de la sentencia recurrida) no tiene un alcance absoluto sino que debe interpretarse teniendo en cuenta el hecho de que el Tribunal de Primera Instancia declaró además que «[e]n caso de conflicto entre tales objetivos, a veces divergentes, la motivación de la Comisión debe, cuando menos, poner de manifiesto de qué manera pudo ella conciliarlos para hacer posible la aplicación de la primera frase del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 26». En efecto, según el Tribunal de Primera Instancia, la lógica del artículo 2 exige reconocer que varios objetivos pueden entrar en conflicto entre sí, en relación con una determinada organización común de mercado o en relación con una determinada práctica colusoria, y que dicho conflicto debe superarse, si es necesario, concediendo preferencia a unos objetivos sobre otros.

47. De ello se sigue que ese motivo de anulación carece también de fundamento.

— Sobre los motivos de anulación quinto, sexto, séptimo y octavo

48. En los cuatro últimos motivos de casación, la VBA cuestiona la legalidad de la reconstrucción y de la calificación de los hechos que resulta de los apartados 155 a 198 de los fundamentos de Derecho de la sentencia, en donde el Tribunal de Primera Instancia examina las alegaciones principales en que se basó la Comisión para justificar la aplicabilidad del artículo 2, apartado 1, primera frase, del Reglamento nº 26 a la cuota de utilización. Estos motivos se refieren principalmente a «la necesidad de garantizar la supervivencia de la VBA; la existencia de contrapartida a la imposición de la cuota de utilización, y el efecto análogo al de un precio mínimo de venta mediante subasta que se alega que tiene la cuota de utilización» (apartado 154). En dichos apartados se contiene además el examen de la imputación, formulada por Florimex en su recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, relativa a la desigualdad de trato entre los distintos proveedores que tienen acceso a las instalaciones de la VBA.

Al examinar la legalidad de la cuota de utilización, el Tribunal de Primera Instancia parte de la consideración de que «aun suponiendo que el sistema de la VBA, en su forma actual, únicamente pueda mantenerse gracias a la cuota de utilización, de ello no se deduce automáticamente que la cuota de utilización o un sistema de venta mediante subasta que requiera tal cuota cumplan todos los requisitos del artículo 39 del Tratado, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia». Añade que una cuota que una cooperativa agraria perciba sobre las ventas de los productores no socios a los compradores independientes tiene normalmente como efecto aumentar los precios de tales transacciones y «constituye cuando menos un obstáculo importante para la libertad de los restantes productores agrícolas de vender a través de los canales de distribución de que se trata» y que «[e]ste obstáculo es aun más significativo en el caso de autos debido al hecho de que, entre los mayoristas establecidos en el recinto de la VBA, se encuentran [...] los mayores exportadores neerlandeses, los cuales ocupan una posición de primer plano en el comercio comunitario de productos de la floricultura (apartados 131 y 132 de la Decisión de 1988)». De lo anterior deduce el Tribunal de Primera Instancia que, «aun cuando el sistema de la VBA obedece a algunos de los objetivos del artículo 39 del Tratado, la cuota de utilización puede [...] resultar contraria a tales objetivos, concretamente al obstaculizar el aumento de la renta individual de aquellos productores que no son socios de la VBA [letra b) del apartado 1 del artículo 39], al menoscabar la seguridad de los abastecimientos de esos otros productores [letra d) del apartado 1 del artículo 39] y al impedir la evolución favorable de los precios desde el punto de vista de los consumidores [letra e) del apartado 1 del artículo 39]» (apartados 155 a 169).

En su Decisión la Comisión indica que la cuota de utilización constituye la contraprestación de los servicios ofrecidos por la VBA a los proveedores externos. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia declara que «si la cuota de utilización no se justificara por una contraprestación efectiva de este tipo, o si su cuantía excediera del valor de la contraprestación que se conceda, tendría por efecto perjudicar a determinados productores agrícolas en beneficio de los socios actuales de la VBA, y constituiría una restricción encubierta de la competencia, desprovista de suficiente justificación objetiva». Sobre la base de los elementos establecidos, el Tribunal de Primera Instancia llega a la conclusión de que,

en el caso de autos, «los terceros proveedores a quienes se cobra la cuota de utilización no utilizan numerosos servicios que ofrece la VBA, tales como la venta mediante subasta, el control de los productos, el embalaje y desembalaje, la clasificación, o las operaciones de recaudación y de cobro de créditos», y que «del mismo modo, el uso por los terceros de los medios materiales de la VBA se circunscribe a la utilización de la red viaria del recinto para efectuar suministros a los locales comerciales de los mayoristas interesados». Según el Tribunal de Primera Instancia, de ello se deriva que «la concentración de la oferta y de la demanda en el recinto de la VBA [como se desprende de la Decisión impugnada] es la única ventaja [efectiva] invocada como contrapartida de la cuota de utilización aplicada». Pues bien, el Tribunal de Primera Instancia considera que esa ventaja económica «no se describe en la Decisión impugnada sino en términos muy generales, sin concretar de qué manera se podría calcular y expresar en cifras el valor de dicha ventaja y la cuantía de la cuota de utilización resultante, teniendo en cuenta, en su caso, los datos financieros específicos relativos, por ejemplo, a los ingresos, los márgenes y los costes de la VBA, las inversiones que ésta ha realizado y el valor de las eventuales economías de escala que se deriven para los terceros, así como en qué medida los alquileres pagados por los compradores establecidos en el recinto reflejan ya la ventaja económica invocada». De ello se sigue que «[l]a única justificación que en la Decisión impugnada se aduce en relación con la cuantía de la cuota de utilización reside en el hecho de que los proveedores que venden mediante subasta y los terceros proveedores que no utilizan las subastas pagan aproximadamente el mismo porcentaje de cuota» (apartados 170 a 183).

Un motivo adicional aducido por la Comisión en apoyo de la Decisión impugnada consiste en que la cuota de utilización tiene un efecto análogo al producido por la imposición de un precio mínimo para los productos agrícolas. Según el Tribunal de Primera Instancia, dicho motivo presupone «que la protección de los precios mínimos de una cooperativa agraria organizada sobre la base de ventas mediante subasta prima sobre el interés de los demás productores agrícolas, que no son socios de la cooperativa, en vender sus productos libremente a los distribuidores independientes». Habida cuenta de que normalmente las disposiciones relativas a la organización de mercados agrícolas son las que fijan los precios de los productos, «[e]n los casos en que la organización común no contiene ninguna disposición específica, como ocurre en el caso de autos, [...] el mecanismo de formación de precios que se quiere para dicho sector es el libre juego de la competencia, sin que dicho mecanismo resulte afectado por acuerdos privados en virtud de los cuales determinadas agrupaciones impongan una cuota sobre las transacciones entre los restantes productores agrícolas y los distribuidores independientes». Según el Tribunal de Primera Instancia, de ello se deduce que tampoco en este aspecto está suficientemente motivada la Decisión (apartados 184 a 187).

En cuanto a la alegada desigualdad de trato entre los distintos proveedores, el Tribunal de Primera Instancia señala que la Comisión considera justificada y, por tanto, legítima, la diferencia entre el régimen del derecho del 3 % sobre el precio de los productos, que se exige a los proveedores que concluyen los «contratos comerciales», y el régimen relativo a la cuota de utilización, que normalmente se sitúa en tasas más elevadas. A este respecto, la institución demandada sostiene que «los distribuidores que han celebrado contratos comerciales

con la VBA asumen también estas obligaciones de abastecimiento». No obstante, señala el Tribunal de Primera Instancia, «los contratos comerciales cuyas copias se han aportado al Tribunal de Primera Instancia no prevén obligaciones específicas de abastecimiento. En efecto, los diferentes contratos comerciales atribuyen al comerciante el derecho de vender y suministrar en los locales de la VBA, pero sin imponer obligaciones concretas a este respecto. Según las explicaciones facilitadas en la vista por el representante de la parte coadyuvante, la "obligación" consiste simplemente en que, si el titular de un contrato comercial no vende los productos contractuales a satisfacción de la VBA, el contrato, cuya duración es de un año, sencillamente no se prorroga». De ello se sigue, según el Tribunal de Primera Instancia, que «no se ha demostrado de modo suficiente en Derecho la existencia de determinadas obligaciones específicas y precisas que puedan justificar la diferencia de porcentaje entre el derecho del 3 % de que se benefician algunos terceros proveedores y la cuota de utilización que pagan otros terceros proveedores» (apartados 191 a 196).

49. En el *quinto motivo* la VBA alega que el Tribunal de Primera Instancia consideró erróneamente que la cuota de utilización constituye un obstáculo al acceso al mercado neerlandés de productos de la floricultura. Por el contrario, dicha cuota se refiere exclusivamente a un tipo específico de abastecimiento de las empresas establecidas en el recinto de la VBA, en particular el efectuado por los proveedores externos que suministran directamente sus productos a dichas empresas. En segundo lugar, carece de fundamento considerar, como hace el Tribunal de Primera Instancia, que la cuota de utilización produce efectos en los niveles de precios al consumo de los productos, por cuanto dicha cuota recae sólo sobre las empresas proveedoras. En tercer lugar, el hecho de que entre los socios de la VBA figuren las mayores empresas neerlandesas del sector no demuestra que la cuota de utilización impida el acceso al mercado y favorezca la consolidación de las posiciones de tales empresas en dicho mercado.

En el *sexto motivo* la VBA rechaza que se pueda considerar, como hace el Tribunal de Primera Instancia, que la cuota de utilización sea una contraprestación desproporcionada con respecto a las prestaciones y a los servicios ofrecidos por la VBA, puesto que constituye la contraprestación de numerosos y variados servicios ofrecidos por la VBA, los cuales, contrariamente a lo que se desprende de la sentencia, no se limitan a la mera utilización de los locales y de la red viaria existente en el recinto de la cooperativa. Además, la cuantía de las cuotas de utilización fue fijada por la VBA de acuerdo con la Comisión y después de un estudio realizado por un gabinete de expertos del sector. Según la VBA, dicha cuantía se calculó basándose en criterios generales, precisamente por la dificultad de establecer con precisión la contraprestación de todos los servicios.

En el *séptimo motivo* la recurrente cuestiona fundamentalmente que pueda considerarse la cuota de utilización como un precio mínimo análogo al fijado en las organizaciones comunes de mercado. A este respecto, la VBA recuerda que la cuota de utilización sólo se refiere a la venta de los productos a los distribuidores establecidos en el recinto de la VBA, en tanto que el precio de cada uno de los productos se fija normalmente de modo totalmente libre a través de las subastas organizadas por la cooperativa.

Finalmente, en el *último motivo* de ilegalidad, la VBA alega que el Tribunal de Primera Instancia declaró erróneamente que existe una desigualdad de trato entre los proveedores que prestan un abastecimiento directo y los que concluyen «contratos comerciales» con la cooperativa, puesto que, contrariamente a lo declarado por el Tribunal de Primera Instancia, las comisiones constituyen la contraprestación de servicios y prestaciones de distinto contenido.

50. Según mi parecer, esos motivos de ilegalidad, con excepción del séptimo pero sólo en cuanto al aspecto de fondo alegado en el mismo, se centran en una única imputación que se refiere a un supuesto error del Tribunal de Primera Instancia en la reconstrucción de los hechos con respecto: a) a los efectos de la cuota de utilización en las terceras empresas y en los precios al consumo de los productos (quinto motivo); b) a la desproporción entre los servicios efectivamente ofrecidos por la cooperativa y la cuantía de la cuota de utilización exigida a los proveedores externos (sexto motivo); y c) a la desigualdad de trato entre los distintos proveedores de la VBA (octavo motivo).

51. En el séptimo motivo la recurrente alega fundamentalmente un error del Tribunal de Primera Instancia, por el hecho de haber calificado la cuota de utilización como precio mínimo de mercado. Esa imputación contiene un aspecto de Derecho cuyo fondo debe examinarse, puesto que se refiere, entre otras cosas, a la valoración del Tribunal de Primera Instancia sobre la ilegalidad de la fijación contractual de un precio mínimo de los productos agrícolas. A este respecto, me limito a destacar que el Tribunal de Primera Instancia declaró, con razón, que cuando no se fijan los precios de los productos agrícolas en el marco de la organización común de mercados, no cabe considerar que los acuerdos entre empresas sobre los precios de los productos son legales. Lo anterior halla confirmación en la circunstancia de que las prácticas colusorias están expresamente excluidas del beneficio de la «eximente agrícola» prevista en el artículo 2, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 26. De ello se deduce que, desde este punto de vista, la referida imputación carece de fundamento. Por lo demás, dicha imputación se reduce también, como los otros tres motivos del presente apartado, a discutir la reconstrucción de los hechos puesto que se refiere básicamente a la incidencia efectiva de la cuota sobre el precio final del producto.

52. Ahora bien, es sabido que la impugnación de una sentencia del Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a los motivos de Derecho y, según la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, no puede entrañar la revisión de la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal de Primera Instancia. En efecto, el Tribunal de Primera Instancia es «el único competente para determinar los hechos, salvo en los casos en que la inexactitud material de sus comprobaciones se desprendiera de los documentos que obran en autos». En consecuencia, «[c]uando el Tribunal de Primera Instancia ha comprobado o apreciado los hechos, el Tribunal de Justicia es competente para ejercer, con arreglo al artículo 168 A del Tratado [CE (actualmente artículo 225 CE)], un control sobre la calificación jurídica de éstos y las consecuencias jurídicas que de ella ha deducido el Tribunal de Primera Instancia».[24] De ello se desprende que procede

24 — Véase, en particular, la sentencia Deere/Comisión, citada en la nota 18 *supra*, apartados 18 y ss.

desestimar los motivos quinto, sexto y octavo, así como parcialmente el séptimo, que se refieren todos ellos a la reconstrucción de los hechos.

53. En virtud de las observaciones precedentes, considero que los cuatro últimos motivos de casación carecen también de fundamento.

Costas

54. Con arreglo al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento del recurso de casación en virtud del artículo 118, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el caso de autos, ante la solicitud expresa en tal sentido de Florimex y VGB, propongo al Tribunal de Justicia que condene a la recurrente a pagar a esas dos entidades las costas soportadas por las mismas. Además, propongo que la Comisión cargue con sus propias costas, con arreglo al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento.

Conclusión

55. A tenor de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso de casación.

2) Condene a la recurrente a pagar a Florimex BV y a Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijprodukten las costas de esta fase del procedimiento.