SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 6 de marzo de 1979 *

En el asunto 92/78,

Simmenthal SpA, con domicilio social en Aprilia (Italia), representada por los Sres. Emilio Cappelli y Paolo De Caterini, Abogados de Roma, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M[e] Charles Turk, rue Nicolas Welter, 4,

parte demandante,

apoyada por el

Gobierno de la República Italiana, representado por el Sr. Embajador Adolfo Maresca, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Ivo Maria Braguglia, viceavvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia,

parte coadyuvante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Peter Kalbe, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Guido Berardis, miembro de su Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de su Consejero Jurídico, Sr. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 78/258/CEE de la Comisión, de 15 de febrero de 1978, relativa a la fijación de los precios mínimos de venta para la carne de bovino congelada puesta a la venta por los organismos de intervención con arreglo al Reglamento (CEE) nº 2900/77 y que especifica, por consiguiente, las cantidades de carne de bovino congelada destinada a su transformación que pueden ser importadas en condiciones especiales, en lo relativo al primer trimestre de 1978 (DO L 69, p. 36),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: H. Kutscher, Presidente, J. Mertens de Wilmars y A.J. Mackenzie Stuart, Presidentes de Sala; A.M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco y A. Touffait, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Reischl;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Considerando que, mediante recurso de 13 de abril de 1978, interpuesto con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE, la demandante solicitó, conforme a la última versión de sus pretensiones, la anulación de la Decisión 78/258/CEE de la Comisión, de 15 de febrero de 1978, relativa a la fijación de los precios mínimos de venta para la carne de bovino congelada puesta a la venta por los organismos de intervención con arreglo al

Reglamento (CEE) nº 2900/77 y que especifica, por consiguiente, las cantidades de carne de bovino congelada destinada a su transformación que pueden ser importadas en condiciones especiales en lo relativo al primer trimestre de 1978 (DO L 69, p. 36);

2 que en apoyo de su recurso, la demandante invoca el artículo 184 del Tratado para alegar la inaplicabilidad de los siguientes actos, que constituyen la base jurídica de la Decisión impugnada:

- el Reglamento (CEE) nº 585/77 de la Comisión, de 18 de marzo de 1977, relativo al régimen de certificados de importación y de exportación en el sector de la carne de bovino (DO L 75, p. 5);

- el Reglamento (CEE) nº 2900/77 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1977, por el que se establecen las modalidades de venta de carne de bovino en poder de los organismos de intervención, a fin de autorizar la importación, con suspensión total de la exacción reguladora, de carnes de bovino congeladas destinadas a su transformación (DO L 338, p. 6);

- el Reglamento (CEE) nº 2901/77 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1977, que modificó los Reglamentos (CEE) nº 585/77 y (CEE) nº 597/77, principalmente en lo relativo a la suspensión total de la exacción reguladora en el marco del régimen especial de importación de carne de bovino congelada (DO L 338, p. 9);

- el anuncio general de licitaciones periódicas relativo a la venta de carnes de bovino congeladas en poder de los organismos de intervención, a fin de autorizar la importación, con suspensión total de la exacción reguladora, de carnes de bovino congeladas destinadas a su transformación, publicado por la Comisión el 13 de enero de 1978 (DO C 11, p. 16), así como

- el anuncio de licitación ItP1 –Reglamento nº 2900/77– relativo a la venta de determinadas carnes de bovino con huesos, congeladas y almacenadas por el organismo de intervención italiano, publicado por la Comisión el 13 de enero de 1978 (DO C 11, p. 34).

Sobre el marco jurídico del litigio y el objeto del recurso

3 Considerando que es preciso recordar, en primer lugar, que el Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157), en su artículo 14 había previsto regímenes de importación especiales, consistentes en la suspensión de la exacción reguladora, en favor de determinadas carnes congeladas destinadas a su transformación, a saber:

a) un régimen de suspensión total de la exacción reguladora para las carnes destinadas a la fabricación de ciertas conservas de carne pura de bovino y

b) un régimen similar en favor de los demás usos de la industria de transformación, cuya concesión podía condicionarse a la presentación por el importador de un contrato relativo a la compra de una cantidad determinada de carne de bovino congelada en poder de algún organismo de intervención, régimen éste denominado de la «vinculación»;

4 que este régimen, especialmente beneficioso para la industria conservera, fue sometido posteriormente a condiciones más restrictivas por el Reglamento (CEE) nº 425/77 del Consejo, de 14 de febrero de 1977 (DO L 61, p. 1; EE 03/12, p. 19);

5 que el segundo considerando de la exposición de motivos de dicho Reglamento, después de recordar que el régimen anterior se justificaba por una situación de escasez acompañada de un alza de los precios, afirma que dicha situación dio paso más tarde a un hundimiento de los precios de mercado, acentuado a causa de importaciones masivas;

6 que a tenor del quinto considerando procede, pues, adaptar determinados regímenes especiales a fin de tener en cuenta tanto las disponibilidades como las necesidades de la Comunidad en el marco de los balances estimativos anuales de las importaciones;

7 que con dicho fin, el artículo 3 del Reglamento modifica, entre otros, el artículo 14 del Reglamento nº 805/68 en el sentido de que, a tenor de la letra a) del apartado 1 de este artículo en su nueva versión, se mantiene la

suspensión total de la exacción reguladora para carnes destinadas a la fabricación de conservas que no contengan otros componentes característicos sino carne de la especie bovina y gelatina, entendiéndose, sin embargo, que también estas importaciones podrán someterse, en lo sucesivo, al denominado régimen de «vinculación»;

8 que a este respecto, la letra b) del apartado 3 del nuevo artículo 14 dispone que, para las carnes congeladas destinadas a su transformación y definidas en las partidas arancelarias correspondientes, «la importación, con suspensión total de la exacción reguladora, en la medida necesaria, podrá estar subordinada a la presentación de un contrato de compra de carne congelada en poder de un organismo de intervención»;

9 que, con arreglo al apartado 4 del nuevo artículo 14, las modalidades de aplicación se determinarán por la Comisión según el procedimiento denominado del «Comité de Gestión»;

10 que sobre esta base se han adoptado los Reglamentos de la Comisión por los que se establecen las modalidades del régimen previsto por el nuevo artículo 14 del Reglamento nº 805/68, a saber, el Reglamento nº 585/77, modificado y completado a su vez por el Reglamento (CEE) nº 1384/77, de 27 de junio de 1977 (DO L 157, p. 16; EE 03/12, p. 213), por el que se establece un régimen de certificados de importación y de exportación previsto por la letra a) del apartado 3 del artículo 14, así como por los Reglamentos nº 2900/77 y nº 2901/77, que precisan, bajo aspectos diferentes, las modalidades de aplicación del denominado régimen de «vinculación»;

11 que en virtud de lo dispuesto en los referidos Reglamentos se publicaron el anuncio general de licitaciones periódicas, de 13 de enero de 1978, y un conjunto de anuncios de licitación particulares, relativos al primer trimestre de 1978, publicados en la misma fecha, entre los que se incluye el anuncio ItP1 relativo a Italia;

12 que, dentro de la referida normativa, revisten especial importancia para el presente litigio las disposiciones siguientes:

– el apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 2900/77, a cuyo tenor la importación, con suspensión total de la exacción reguladora, estará

«subordinada a la presentación de un contrato de compra de carne congelada en poder de un organismo de intervención», debiéndose llevar a cabo la venta –a tenor del apartado 2 de ese mismo artículo– «con arreglo a un procedimiento de licitación», de conformidad con las normas generales aplicables en la materia;

– el apartado 1 del artículo 2 de ese mismo Reglamento, que prevé que deberá publicarse un anuncio general de licitación con anterioridad a la primera de las licitaciones particulares, trimestrales, que lleven a cabo los organismos de intervención;

– el apartado 4 del artículo 3 de ese mismo Reglamento, que dispone que, para ser admitida, la proposición deberá versar sobre una cantidad global de 5 toneladas como mínimo y de 100 toneladas como máximo;

– el artículo 5 de ese mismo Reglamento, que prevé la posibilidad de fijar precios mínimos para las diferentes categorías de carne que se beneficien del régimen de suspensión de la exacción reguladora;

– el artículo 11 *bis* del Reglamento nº 585/77 –incluido por el Reglamento nº 2901/77–, que en la letra a) de su apartado 1 dispone que toda solicitud de certificado de importación de carne de bovino con suspensión de la exacción reguladora deberá ir acompañada del original de un contrato de compra de carne de bovino congelada en poder de un organismo de intervención, celebrado de conformidad con el Reglamento nº 2900/77;

– el apartado 2 de ese mismo artículo 11 *bis*, que dispone que las solicitudes de certificado sólo serán admitidas cuando el solicitante sea una persona física o jurídica que, por lo menos desde 12 meses antes, ejerza una actividad en el sector del ganado y de la carne y figure inscrito en un registro público de algún Estado miembro;

– el anuncio general de licitaciones periódicas de 13 de enero de 1978, que en su apartado 6, «Adjudicación», precisa lo siguiente:

«b) La proposición será rechazada si el precio ofrecido es inferior al precio mínimo fijado por la Comisión de las Comunidades Europeas», y

«d) El organismo de intervención informará sin demora a cada licitador sobre el resultado de su participación en la licitación»;

– por último, el anuncio de licitación ItP1, de 13 de enero de 1978, mediante el cual se comunica que el organismo de intervención italiano, AIMA, pone en venta 4.000 toneladas aproximadamente de carne de bovino, con arreglo a las normas que figuran en el anuncio general de licitación, y que tan sólo podrán tomarse en consideración las proposiciones que se reciban en la AIMA el 30 de enero de 1978 a más tardar.

13 Considerando que el 20 de enero de 1978 la demandante presentó a la AIMA una proposición para la compra de 100 toneladas de carne de bovino congelada, ofreciendo un precio de 1.124.000 LIT por tonelada (1.091,26 UC/t);

14 que dicha proposición fue comunicada inmediatamente por la AIMA a la Comisión, junto con las demás proposiciones recibidas en Italia;

15 que el 15 de febrero de 1978, teniendo en cuenta la totalidad de las proposiciones comunicadas por los organismos de intervención de los diversos Estados miembros, la Comisión adoptó la Decisión 78/258, dirigida a los Estados miembros, que tiene por objeto fijar los precios mínimos de venta aplicables en los diferentes Estados, fijándose como precio mínimo de venta para Italia, en lo relativo a la categoría que interesaba a la demandante, la cantidad de 1.601 UC/t;

16 que como consecuencia de dicha Decisión, la AIMA comunicó a la demandante, mediante escrito de 23 de febrero de 1978, que su proposición no había sido admitida, basándose en que dicha demandante no figuraba entre las acogidas para la adjudicación;

17 que contra esta última comunicación no se interpuso recurso ante los órganos jurisdiccionales italianos, ya que la demandante formuló directamente su recurso contra la Decisión 78/258 de la Comisión.

Sobre la admisibilidad del recurso y la excepción de ilegalidad

18 Considerando que la Comisión admite que la Decisión impugnada, aunque está dirigida a los Estados miembros, afecta directa e individualmente a la demandante, en la medida en que, al excluir todas las proposiciones inferiores al precio mínimo, determina asimismo el rechazo de la proposición de la demandante, que es inferior a dicho precio;

19 que, en cambio, la Comisión se opone a la admisibilidad del recurso basándose en que la demandante carece de interés para ejercitar la acción;

20 que según la Comisión, en efecto, la anulación de la Decisión 78/258 no puede proporcionar a la demandante el interés que persigue, dado que los contratos dependientes de la licitación ya habrán sido celebrados, los certificados expedidos y las importaciones efectuadas, mientras que las proposiciones no aceptadas resultarían más adelante inexistentes.

21 Considerando que debido a que la demandante decidió acudir al Tribunal de Justicia, con objeto de impugnar directamente la Decisión de la Comisión, en lugar de acudir a los órganos jurisdiccionales nacionales, para impugnar la resolución denegatoria que le dirigió individualmente el organismo de intervención italiano, cualquier decisión sobre la admisibilidad se referirá al reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales;

22 que, por consiguiente, procede examinar de oficio la cuestión de la admisibilidad del recurso en su totalidad y no únicamente bajo el prisma de la objeción planteada por la Comisión.

23 Considerando que la Decisión impugnada fue adoptada por la Comisión teniendo en cuenta la comunicación por los organismos de intervención nacionales de las proposiciones que éstos recibieron como consecuencia de las licitaciones publicadas por los anuncios de 13 de enero de 1978;

24 que, por lo tanto, la proposición de la demandante fue tomada en consideración por la Comisión, junto con las demás proposiciones presentadas en toda la Comunidad, para fijar un precio que debía garantizar la venta de una

cantidad de carne de intervención determinada por adelantado, al precio más ventajoso para los organismos de intervención;

25 que de este modo, aunque adoptada bajo la forma de una Decisión dirigida a los Estados miembros y, a través de ellos, a los organismos de intervención, la Decisión de la Comisión determinó directamente el resultado, favorable o adverso, de cada una de las proposiciones presentadas como consecuencia de los anuncios de licitación de 13 de enero de 1978;

26 que, al tratarse en realidad de una licitación global para toda la Comunidad, decidida únicamente por la Comisión –ya que la única función de los organismos de intervención es la de actuar de intermediarios para recibir las proposiciones y comunicar los resultados a los licitadores–, no se puede negar que la Decisión de la Comisión afecta directa e individualmente a la demandante, y que, por consiguiente, procede declarar la admisibilidad de su recurso.

27 Considerando que, sin embargo, procede precisar que el conocimiento del asunto por parte del Tribunal de Justicia debe limitarse a los efectos que la Decisión impugnada haya podido producir con respecto a cualquier destinatario afectado directa o individualmente por la misma;

28 que de la normativa pertinente y del anuncio general de licitaciones se desprende, en efecto, que además de decidir sobre la admisión o el rechazo de las proposiciones en el marco del procedimiento de licitación, incumbe a los organismos de intervención nacionales resolver, con arreglo a su propio criterio, cierto número de cuestiones accesorias, tanto inherentes al propio régimen de licitación como a la celebración y ejecución de los contratos de venta;

29 que en la medida en que del ejercicio por los organismos de intervención de funciones propias de este tipo puedan surgir litigios, continuará intacta la competencia de los organismos jurisdiccionales nacionales, como se afirma con razón en la sección 12 del anuncio general de licitaciones, titulado «Disposiciones generales»;

30 que los órganos jurisdiccionales nacionales seguirían teniendo la referida competencia en el supuesto del posible incumplimiento por los organismos de

intervención de disposiciones del Derecho comunitario, pues los litigios que podrían surgir de tales acciones seguirían siendo ajenos al ámbito de las responsabilidades asumidas por las Instituciones comunitarias.

31 Considerando que, contrariamente a lo que ha expuesto la Comisión, no se puede negar el interés de la demandante en el recurso que ha interpuesto;

32 que, incluso en una situación en la que la Decisión impugnada haya sido ya plenamente ejecutada en beneficio de otros competidores en el marco de una misma licitación, la demandante conserva un interés en que se anule dicha Decisión, ya sea para obtener de la Comisión una revisión adecuada para su situación, ya sea para lograr que se obligue a la Comisión a introducir, para lo sucesivo, las modificaciones apropiadas en el régimen de las licitaciones, en el supuesto de que se declare que dicho régimen resulta contrario a determinadas exigencias jurídicas;

33 que, por consiguiente, la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión debe ser desestimada.

34 Considerando que, al tiempo que impugnaba formalmente la Decisión 78/258, la demandante cuestionó, basándose en el artículo 184 del Tratado, ciertos aspectos del régimen de «vinculación» tal como fue aplicado, en virtud del nuevo artículo 14 del Reglamento nº 805/68, por los Reglamentos nºs 2900/77 y 2901/77 de la Comisión, así como por los anuncios de licitaciones de 13 de enero de 1978.

35 Considerando que, a tenor del artículo 184, «aunque haya expirado el plazo previsto en el párrafo tercero del artículo 173, cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un Reglamento del Consejo o de la Comisión podrá acudir al Tribunal de Justicia, alegando la inaplicabilidad de dicho Reglamento por los motivos previstos en el párrafo primero del artículo 173»;

36 que dicha disposición permite indudablemente a la demandante cuestionar por vía incidental, para obtener la anulación de la Decisión impugnada, la validez de los Reglamentos que constituyan la base jurídica de la misma;

37 que pueden suscitarse dudas, por el contrario, en lo relativo a la aplicabilidad del artículo 184 a los anuncios de licitaciones de 13 de enero de 1978, habida

cuenta de que dicho artículo, según su propio tenor, se refiere únicamente a los supuestos en que se cuestionen «Reglamentos».

38 Considerando que los referidos anuncios son actos de alcance general que establecen por adelantado y de una manera objetiva los derechos y obligaciones de los agentes económicos que deseen participar en las licitaciones que tales anuncios convocan;

39 que según ya ha declarado, en relación con el artículo 36 del Tratado CECA, este Tribunal de Justicia en las sentencias de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad y Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Alta Autoridad (9/56 y 15/57,← Rec. pp. 11 y 159, respectivamente), el artículo 184 del Tratado CEE constituye la expresión de un principio general que garantiza a cualquiera de las partes, para obtener la anulación de una Decisión que la afecte directa e individualmente, el derecho de cuestionar la validez de los actos institucionales anteriores que constituyan la base jurídica de la Decisión impugnada, cuando la referida parte no disponga del derecho a interponer, con arreglo al artículo 173 del Tratado, un recurso directo contra dichos actos, cuyas consecuencias sufriría así sin haber podido solicitar su anulación;

40 que el ámbito de aplicación de dicho artículo debe, por consiguiente, ampliarse para incluir los actos de las Instituciones que, aunque no revistan la forma de Reglamentos, produzcan efectos análogos, y que, por esos motivos, no podían ser impugnados en el marco del artículo 173, por sujetos de derecho distintos de las Instituciones y de los Estados miembros;

41 que esta interpretación amplia del artículo 184 obedece a la necesidad de garantizar un control de legalidad en beneficio de las personas a las que el párrafo segundo del artículo 173 excluye de la posibilidad de interponer recurso directo contra los actos de carácter general, en el momento en que son objeto de decisiones de aplicación que les afectan directa e individualmente;

42 que así sucede en el supuesto de los anuncios de licitaciones de 13 de enero de 1978, contra los que la demandante no podía interponer recurso, mientras que únicamente la podía afectar directa e individualmente la Decisión que se adoptase como consecuencia de la proposición que ella había presentado en el marco de una licitación determinada;

43 que, por consiguiente, procede admitir la impugnación por vía incidental, instada por la demandante con arreglo al artículo 184, no sólo contra los Reglamentos mencionados más arriba, sino también contra los anuncios de licitaciones de 13 de enero de 1978, aunque en este último caso no se trate de Reglamentos en sentido estricto.

Sobre el fondo

44 Considerando que, para demostrar la nulidad de la Decisión impugnada, la demandante, apoyada por el Gobierno de la República Italiana, parte coadyuvante, alega un conjunto de motivos basados, por una parte, en la infracción del artículo 14 del Reglamento nº 425/77 y, por otra parte, en los vicios de forma de que, según ella, adolecen algunos de los actos que constituyen el objeto del recurso;

45 que los motivos de fondo pueden resumirse en la imputación de una desviación de poder que se alega cometió la Comisión al establecer el denominado régimen de «vinculación», en relación con las normas fijadas por el nuevo artículo 14 del Reglamento de base;

46 que, más concretamente, la demandante alega:

- la ampliación indebida por la Comisión de la categoría de personas que podían ser beneficiarios de una ventaja que el Reglamento de base reservaba para la industria de la transformación,

- la inexistencia de un lugar de destino en lo que atañe a la carne procedente de las existencias de intervención adquirida por los beneficiarios de ese modo designados,

- diversas irregularidades en lo relativo a los aspectos cuantitativos de las modalidades definidas por la Comisión,

- la fijación de precios distintos de venta para la carne de las existencias de intervención de los diferentes Estados miembros y, por último,

– la incidencia del mecanismo global sobre el nivel del precio mínimo fijado por la Decisión 78/258,

47 que los motivos relativos a cuestiones de forma alegados por la demandante se refieren, por una parte, a la inexistencia de motivación de varios de los actos impugnados y, por otra parte, a la falta de anonimato de las proposiciones en el marco de la licitación regulada por las Decisiones impugnadas;

48 que en lo que respecta a la inexistencia de motivación, el análisis de los motivos muestra que se trata, en realidad, de cuestionar la justificación misma del establecimiento por la Comisión del régimen de «vinculación», en relación con las disposiciones del Reglamento de base, y de la omisión de enunciar las razones económicas que justifican el que la Decisión 78/258 determinase un precio mínimo, cuya fijación dio lugar a que la demandante fuese excluida de la licitación;

49 que dichas imputaciones serán examinadas en conexión con el fondo del litigio.

Sobre el motivo basado en haber omitido justificar el establecimiento, por la Comisión, del denominado régimen de «vinculación»

50 Considerando que la demandante alega que ninguno de los actos de la Comisión –es decir, ni el Reglamento nº 2900/77, que determina las modalidades del régimen de «vinculación», ni el anuncio general de licitaciones de 13 de enero de 1978– contiene justificación alguna del establecimiento, en el sector de actividad considerado, del régimen de «vinculación», régimen que el nuevo artículo 14 del Reglamento de base contempla como una mera facultad;

51 que por esa razón, según la demandante, las disposiciones adoptadas por la Comisión ni han sido debidamente motivadas, como exige el artículo 190 del Tratado, ni están intrínsecamente fundamentadas;

52 que, según la Comisión, el Reglamento nº 2900/77 concretó una posibilidad expresamente prevista por la letra b) del apartado 3 del nuevo artículo 14 del Reglamento nº 805/68, y que, de este modo, la motivación de la referida

medida coincide con los motivos mismos que condujeron al Consejo a prever dicha posibilidad, habida cuenta de la situación del mercado en el momento considerado.

53 Considerando que en el momento de modificar el artículo 14 del Reglamento nº 805/68 mediante el Reglamento nº 425/77, el Consejo puso de relieve, en los considerandos segundo y quinto de la exposición de motivos de este último Reglamento, el cambio radical de la situación en el mercado de la carne de bovino, caracterizada en ese momento por un hundimiento de los precios de mercado, acentuado a causa de importaciones masivas, con la consecuencia de la necesidad de adaptar determinados regímenes especiales a fin de tener en cuenta tanto las disponibilidades como las necesidades de la Comunidad;

54 que para hacer frente a esta situación el Reglamento nº 805/68, en la nueva versión de la letra b) del apartado 3 del artículo 14, previó la posibilidad de subordinar en lo sucesivo la importación de carne de bovino, con suspensión de la exacción reguladora, destinada para la fabricación de conservas de carne pura de vacuno, a la presentación de un contrato de compra de carne congelada en poder de un organismo de intervención;

55 que, tal como acertadamente ha explicado la Comisión, la finalidad de dicho régimen era encontrar un equilibrio razonable entre, por una parte, el interés de la industria de transformación en la importación de carne de bovino al precio del mercado mundial y, por otra parte, la necesidad de aligerar la presión que las existencias de intervención acumuladas en la Comunidad ejercían sobre el mercado;

56 que al hacer uso de la autorización concedida en virtud del Reglamento nº 425/77, tan pronto como entró en vigor la nueva versión del artículo 14 del Reglamento nº 805/68, la Comisión no tenía por qué justificar otra vez el establecimiento del régimen de «vinculación» para la importación, con suspensión de la exacción reguladora, de carnes destinadas a la fabricación de conservas de carne pura de vacuno, puesto que el objetivo de esta medida de aplicación coincide con la finalidad que el Reglamento de base del Consejo define con toda la necesaria claridad;

57 que, por consiguiente, el establecimiento del régimen de «vinculación» por el artículo 1 del Reglamento nº 2900/77 estaba suficientemente justificado y

motivado mediante la remisión que, en el segundo apartado de dicho Reglamento, se hizo al nuevo artículo 14 del Reglamento nº 805/68;

58 que, en virtud de todo lo expuesto, debe desestimarse este motivo.

Sobre el motivo basado en la ampliación indebida de la categoría de los beneficiarios

59 Considerando que la demandante imputa a la Comisión el haber ampliado, mediante el Reglamento nº 2901/77, cuyo articulado introduce un artículo 11 *bis* nuevo en el Reglamento nº 585/77, la posibilidad de importar carne de bovino con suspensión de la exacción reguladora en beneficio de cualquier persona física o jurídica que, por lo menos desde 12 meses antes, ejerza una actividad en el sector del ganado y de la carne y figure inscrita en un registro público de algún Estado miembro;

60 que, de esta manera, a una pluralidad indeterminada de sujetos, definidos por la mera circunstancia de estar interesados de algún modo en el sector del ganado y de la carne, sin necesidad de tener ningún tipo de relación con la actividad de transformación, se les hizo extensible una facilidad para la importación prevista por el Reglamento nº 805/68 en beneficio de la industria de la transformación;

61 que debido a la limitación del tonelaje de carne de intervención que podía ser objeto de «vinculación» a un máximo de 100 toneladas por comprador, en virtud del apartado 4 del artículo 3 del Reglamento nº 2900/77, el referido régimen de distribución condujo, según la demandante, a que apareciesen numerosos intermediarios en las operaciones de importación, así como a que se practicasen márgenes de beneficios injustificados y parasitarios en su favor;

62 que, según el Gobierno italiano, tan amplia definición del círculo de los beneficiarios del régimen de referencia tuvo como consecuencia el que dicho régimen perdiese por completo su significación y el que quedasen reducidas a la nada cualesquiera ventajas que el Reglamento del Consejo pretendía conceder a las industrias transformadoras del sector interesado;

63 que la Comisión alega en su defensa que nada impedía que las empresas transformadoras participasen en las licitaciones y llevasen a cabo directamente sus importaciones;

64 que la Comisión añade que la definición amplia de la categoría de los beneficiarios por el Reglamento nº 2900/77 tuvo en cuenta el hecho de que numerosos transformadores tenían la costumbre de recurrir a intermediarios comerciales para sus importaciones;

65 que además, la Comisión tenía la obligación de respetar, en la organización del referido régimen, la igualdad de acceso a las mercancías y la igualdad de trato de todos los compradores potenciales;

66 que según la Comisión, por último, el artículo 11 *bis* del Reglamento nº 585/77, tal como fue formulado por el Reglamento nº 2901/77, previó expresamente, en su apartado 5, que el importador habría de comprometerse a efectuar por sí mismo o a hacer que se efectuasen las operaciones de transformación contempladas en el Reglamento de base.

67 Considerando que de la letra a) del apartado 1 del nuevo artículo 14 se desprende que el régimen de importación con suspensión total de la exacción reguladora está destinado a favorecer exclusivamente la fabricación de conservas de un tipo determinado;

68 que nadie discute que el establecimiento del referido régimen especial por el artículo 14 del Reglamento nº 805/68 originario, y su mantenimiento, con nuevas modalidades, por la versión modificada de ese mismo artículo, tienen como finalidad económica la de salvaguardar la capacidad competitiva de la industria de transformación con respecto a los competidores establecidos fuera de la Comunidad y que, en cuanto tales, se benefician de los precios del mercado mundial;

69 que si bien la nueva versión del artículo 14 tiene por objeto asimismo hacer que dicho sector de la industria participe en los costes de dar salida a los excedentes de carnes de bovino en la Comunidad, mediante el establecimiento de la obligación de «vinculación», ello no quiere decir que la ventaja de la suspensión total de la exacción reguladora sobre las cantidades importadas de

terceros países en el marco de dicho régimen deba seguir estando reservada a los beneficiarios designados por el Reglamento del Consejo;

70 que resulta, por consiguiente, que el Reglamento nº 2901/77, que introduce el nuevo artículo 11 *bis* en el Reglamento nº 585/77, se encuentra en contradicción con el objetivo del nuevo artículo 14 del Reglamento de base, por cuanto que permite acceder al referido régimen especial de importación a personas o empresas ajenas al sector industrial al que debía estar reservado gozar de la suspensión total de exacción reguladora conforme a la letra a) del apartado 1 del nuevo artículo 14 del Reglamento nº 805/68;

71 que no puede acogerse la alegación que la Comisión basa en su obligación de tratar de la misma manera a todos los importadores potenciales, habida cuenta de que la suspensión de la exacción reguladora que prevé el artículo 14 del Reglamento nº 805/68 tiene precisamente como finalidad la de garantizar, por razones económicas bien determinadas, una ventaja a un sector específico de la industria alimentaria;

72 que, del mismo modo, carece de relevancia la alegación que la Comisión basa en la circunstancia de que numerosas empresas transformadoras se ven obligadas a recurrir al comercio de importación para cubrir sus necesidades, habida cuenta de que la cantidad mínima fijada para la adquisición de carnes de intervención es de 5 toneladas, de manera que incluso las empresas de transformación de pequeñas dimensiones están en condiciones de acceder al régimen de que se trata, y que, además, para hacer frente a todas las necesidades prácticas en tales supuestos, habrían podido utilizarse otros procedimientos jurídicos, sin ampliar indebidamente el círculo de beneficiarios del régimen;

73 que, por consiguiente, procede afirmar que la Comisión desvió de su finalidad el régimen especial previsto por la letra a) del apartado 1 del nuevo artículo 14 del Reglamento nº 805/68, al permitir que pudiesen beneficiarse del mismo un número indeterminado de intermediarios.

74 Considerando que la demandante, apoyada por el Gobierno italiano, alega asimismo en este contexto que el juego del mecanismo de «vinculación» está falseado por la circunstancia de que la carne de intervención adquirida en el marco de dicho sistema puede ser destinada a cualquier uso que desee el

comprador, ya que tan sólo debe destinarse obligatoriamente a la industria conservera la carne importada con suspensión de la exacción reguladora;

75 que de este modo, unos intermediarios que no ejercen ninguna actividad en el sector de la transformación están en condiciones de hacerse con una parte sustancial de la suspensión de la exacción reguladora sobre la carne importada, repercutiendo dicha exacción sobre la carne de intervención que queda a su libre disposición.

76 Considerando que no se puede negar que la inexistencia de lugar de destino para las carnes de intervención adquiridas en el marco de la vinculación puede tener como efecto falsear el funcionamiento del mecanismo, por cuanto que, debido a una definición demasiado amplia de la categoría de los beneficiarios, dichas carnes pueden dar lugar a manipulaciones incontroladas de los precios por parte de personas que no tienen un interés directo en la industria de transformación, en lo relativo, por una parte, a las carnes importadas con suspensión de la exacción reguladora, destinadas a su transformación, y, por otra parte, a las carnes almacenadas libremente disponibles, eventualmente no aptas para dicho uso;

77 que, dadas las circunstancias, esa libertad en manos del comprador ha podido tener como efecto desviar la suspensión de la exacción reguladora prevista por el artículo 14 del Reglamento nº 805/68 de la finalidad contemplada en el Reglamento del Consejo.

Sobre el motivo basado en la incidencia del sistema establecido por la Comisión en el nivel de los precios destinados a dar salida a las existencias en el marco del régimen de «vinculación»

78 Considerando que la demandante alega que el régimen de licitación, con las modalidades introducidas por la Comisión, había conducido a la fijación de un precio destinado a dar salida a las existencias excesivamente elevado para la carne que habían de adquirir, en el marco del régimen de «vinculación», los compradores deseosos de beneficiarse de la importación, con suspensión de la exacción reguladora, de carnes originarias de terceros países;

79 que, por consiguiente, el precio mínimo fijado por la Comisión en la Decisión impugnada se situó notablemente por encima del precio normal destinado a dar salida a las existencias, y que, por lo tanto, tuvo como efecto neutralizar de una manera apreciable la suspensión de la exacción reguladora que había previsto el Consejo;

80 que de este modo, añade la demandante, la ventaja prevista en favor de la industria de transformación quedó desvirtuada, en beneficio de una acción destinada a dar salida a las existencias de carnes de intervención a un precio superior al precio normal para dar salida a las existencias;

81 que a esta argumentación se adhiere el Gobierno italiano, el cual considera «aberrantes» los resultados a los que ha conducido la licitación de que se trata, poniendo de relieve que un sistema de licitación que estimula el alza de los precios resulta inconciliable con los objetivos del régimen especial aplicable a la importación, con suspensión de la exacción reguladora, de carne destinada a su transformación;

82 que la Comisión defiende el sistema de licitación alegando que, en la época considerada, se trataba de tener en cuenta la difícil situación que atravesaba el mercado comunitario, situación caracterizada por la existencia de peligrosos excedentes, y que el objetivo del sistema de «vinculación» consistía en lograr un equilibrio justo entre la satisfacción de las necesidades de las industrias de transformación y la consideración de la situación general del mercado interior de la Comunidad, siendo el mecanismo de licitación el mejor medio para alcanzar el equilibrio entre ambos intereses.

83 Considerando que no se puede rechazar por sí mismo el establecimiento del mecanismo de adjudicación de las cantidades de carne que habían de adquirir los importadores en el marco del régimen de «vinculación», puesto que este régimen era adecuado para hacer posible, gracias a la confrontación de las proposiciones presentadas por compradores cualificados, una disminución de las existencias de intervención en las mejores condiciones posibles en un momento dado, teniendo en cuenta las exigencias derivadas de la rentabilidad de las empresas interesadas;

84 que es preciso reconocer, sin embargo, que en el caso concreto el normal funcionamiento de ese mecanismo se ha visto perturbado por factores

extraños, consistentes en haber admitido a la licitación a competidores con intereses ajenos a la industria de transformación, industria a la que, según el artículo 14 del Reglamento de base, había de quedar reservado el beneficio de la importación con suspensión de la exacción reguladora, según resulta de lo que antecede;

85 que a la intervención de tales factores obedece el hecho de que el precio mínimo fijado por la Comisión, basándose en el resultado de las proposiciones presentadas en el marco de la licitación, haya alcanzado un nivel notablemente superior al precio normal destinado a dar salida a las existencias;

86 que es preciso, pues, reconocer que está justificado el motivo que la demandante y el Gobierno italiano basan en el hecho de que el nivel anormalmente elevado de dicho precio haya tenido como efecto neutralizar en parte un beneficio que el Consejo, por razones económicas bien determinadas, había previsto reservar a la industria de transformación;

87 que, por lo tanto, el régimen organizado por la Comisión para aplicar el nuevo artículo 14 del Reglamento nº 805/68 debe ser considerado, también por esta razón, como contrario a lo previsto en dicho Reglamento.

88 Considerando que la demandante alega asimismo, en este contexto, que el hecho de que la Comisión haya fijado precios mínimos diferentes para los diversos Estados miembros supone una discriminación de los agentes económicos basada en la localización de sus empresas.

89 Considerando que, como acertadamente ha explicado la Comisión, la diferenciación de los precios mínimos fijados por el Anexo de la Decisión impugnada tiene por objeto tener en cuenta las diferencias regionales que existen entre los mercados de los diversos Estados miembros, debido a causas tanto económicas como monetarias, a fin de conseguir un reparto equitativo, entre las industrias de transformación de las diferentes regiones de la Comunidad, de las cantidades de carne disponibles en el marco del régimen especial establecido por el artículo 14 del Reglamento nº 805/68;

90 que, por consiguiente, debe desestimarse este motivo.

Motivos basados en determinados aspectos cuantitativos del régimen de «vinculación»

91 Considerando que la demandante impugna diversos aspectos cuantitativos del régimen de vinculación, establecidos por los diversos actos que constituyen la base de la Decisión impugnada;

92 que a su juicio, en el Anexo del Reglamento nº 2901/77, la Comisión fijó de manera arbitraria la proporción entre las cantidades de carne de intervención y de carne importada con suspensión de la exacción reguladora, y que en la misma arbitrariedad incurrió al determinar, en los anuncios de licitación, los tonelajes de carne de intervención que se desbloqueaban en el marco de ese mismo régimen;

93 que la demandante critica, por otra parte, el hecho de que en la sección 3 del anuncio general de licitaciones se disponga que la cantidad vendida a cada licitador no podrá ser inferior a 5 toneladas ni superior a 100 toneladas, siendo así que, en su opinión, se habría debido autorizar a las empresas a presentar proposiciones basadas en su capacidad real de transformación;

94 que, por último, la demandante alega el carácter arbitrario de la fijación de cantidades desbloqueadas por el anuncio de licitación de 13 de enero de 1978.

95 Considerando que la fijación de un límite superior para las cantidades de carne de intervención que pueda adquirir un mismo adjudicatario no puede ser objeto de crítica alguna, en la medida en que dicha fijación permite garantizar un reparto equitativo entre los destinatarios del beneficio que en favor de la industria de transformación prevé el artículo 14 del Reglamento nº 805/68;

96 que resulta, sin embargo, que en el caso de autos el límite superior escogido por la Comisión ha tenido como consecuencia, por una parte, conducir a una dispersión excesiva del contingente de importación y, por otra parte, colocar en una situación particularmente desfavorable a las grandes empresas de transformación, habida cuenta de que no podían beneficiarse sino en una mínima proporción de las facilidades para la importación existentes en el marco del régimen de «vinculación», tal como había sido organizado por la Comisión;

97 que de lo anterior se deduce que, en principio, resultan procedentes los motivos formulados por la demandante contra el límite especialmente bajo para el tonelaje que podía adquirir cada adjudicatario.

98 Considerando que procede desestimar, en cambio, los motivos formulados por la demandante contra la determinación por la Comisión de la proporción de carne importada con exención de la exacción reguladora y de carne puesta a la venta por el organismo de intervención, en el marco del régimen de «vinculación», así como las críticas formuladas contra la fijación de los tonelajes sacados a licitación para el trimestre considerado y contra el reparto de éstos entre los dos sectores de la industria de transformación entre los que distingue el Reglamento de base;

99 que, en efecto, estas disposiciones no rebasan el ámbito de las facultades discrecionales en materia económica que la Comisión ejerce legítimamente en el marco de la gestión del mercado de la carne de bovino, habida cuenta de las indicaciones derivadas del balance preventivo fijado por el Consejo y de los balances trimestrales establecidos sobre esa base, con vistas a mantener un equilibrio razonable entre la satisfacción de las necesidades de importación de la industria de transformación y la necesidad de dar salida a las existencias de carne de bovino originaria de la Comunidad;

100 que la demandante no ha aportado ningún elemento de prueba que permita declarar que la Comisión ha rebasado los límites de las facultades discrecionales que le corresponden en esta materia.

Sobre la publicidad del procedimiento de licitación

101 Considerando que la demandante impugna, por último, el hecho de que, contrariamente a lo que ella considera como costumbre general en materia de licitaciones, la Comisión exigió que se le comunicase una lista nominativa de todas las proposiciones recibidas como consecuencia del anuncio de licitación;

102 que de este modo, según ella, se vulneró la objetividad del procedimiento de selección de los licitadores y se puso en peligro la independencia de la autoridad encargada de efectuar la designación de los adjudicatarios.

103 Considerando que, si bien es verdad que el anonimato es una precaución que se aplica, tanto en Derecho nacional como en Derecho comunitario, en determinados tipos de licitaciones, sobre todo en aquellas que implican una facultad de apreciación de las proposiciones individuales, tal precaución resulta superflua en el supuesto de una licitación como la del caso de autos, cuyo resultado se decide en función de un precio que determina la Comisión basándose en una apreciación del conjunto de las proposiciones recibidas, teniendo en cuenta las exigencias de un reparto equitativo de la cantidad global entre las empresas de las diferentes regiones de la Comunidad;

104 que ello debe ser así con tanta mayor razón cuanto que la identificación nominal de las proposiciones resulta indispensable para evitar que la misma persona presente dos o más proposiciones;

105 que, por consiguiente, debe desestimarse este motivo.

106 Considerando que del conjunto de las razones precedentes resulta que la Decisión 78/258 de la Comisión debe ser anulada –dentro de los límites que a continuación se precisan– por infracción de una norma relativa a la aplicación del Tratado, a saber, el nuevo artículo 14 del Reglamento nº 805/68, y por la desviación de poder en que incurrió la Comisión al determinar algunas modalidades de la aplicación del régimen de «vinculación» que prevé el citado artículo del Reglamento;

107 que, por razones de seguridad jurídica y teniendo en cuenta especialmente el respeto debido a los derechos adquiridos por aquellos licitadores cuyas proposiciones fueron aceptadas en virtud del precio mínimo fijado por la Comisión, procede circunscribir la anulación a la Decisión denegatoria particular derivada, para la demandante, de la Decisión 78/258 de la Comisión;

108 que, por consiguiente, incumbe a la Comisión, con arreglo al párrafo primero del artículo 176 del Tratado, volver a examinar la situación particular de la demandante y adoptar con respecto a ella una nueva Decisión, a través del organismo de intervención competente;

109 que la Comisión deberá adoptar su Decisión a la vista de los fundamentos de Derecho de la presente sentencia y teniendo en cuenta, en particular, que el efecto del sistema establecido en virtud del nuevo artículo 14 del Reglamento

nº 805/68 no podrá ser, en ningún caso, el de garantizar a la industria de transformación la adquisición de carne de intervención a un precio inferior al precio para dar salida a las existencias aplicado normalmente en la época considerada a las calidades de carne de que se trata;

110 que, por consiguiente, la proposición de la demandante deberá descartarse si resulta que fue inferior al indicado nivel de precio.

Costas

111 Considerando que, a tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas;

112 que los motivos de la parte demandada han sido desestimados en lo fundamental.

113 Considerando que, mediante auto de 22 de mayo de 1978, el Presidente del Tribunal de Justicia desestimó la demanda de medidas provisionales presentada por la parte demandante y reservó las costas de dicho procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Anular, en lo que se refiere a la demandante, la Decisión 78/258/CEE de la Comisión, de 15 de febrero de 1978, relativa a la fijación de los precios mínimos de venta para la carne de bovino congelada que venden los organismos de intervención con arreglo al Reglamento (CEE) nº 2900/77, y que especifica, por consiguiente, las cantidades de carne de bovino congelada destinada a su transformación que pueden

ser importadas en condiciones especiales, en lo relativo al primer trimestre de 1978.

2) **Condenar a la Comisión en costas, incluidas las de la parte coadyuvante, salvo las costas del procedimiento de medidas provisionales, con las que cargará la parte demandante.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de marzo de 1979.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
H. Kutscher