CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CLAUS GULMANN

presentadas el 18 de noviembre de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La sociedad irlandesa Emerald Meats Ltd, dedicada a la comercialización de carne, alega en los tres asuntos presentes que la gestión llevada a cabo por la Comisión de dos contingentes arancelarios comunitarios para la carne de vacuno congelada abiertos por el Consejo en 1990 y 1991, era ilegal y genera la responsabilidad de la Comisión respecto de dicha empresa.

Emerald Meats también entabló un procedimiento judicial ante los tribunales irlandeses en el que alegó que la gestión del contingente arancelario de 1990 efectuada por el Ministerio de Agricultura irlandés era contraria a la normativa comunitaria aplicable.

2. Dicha empresa interpuso contra la Comisión los presentes recursos en los que solicita que se anulen los Reglamentos de la Comisión relativos al reparto de los contingentes arancelarios y se condene a la Comisión a pagarle una indemnización por daños y perjuicios. Emerald Meats alega, fundamentalmente, que los Reglamentos de la Comisión relativos al reparto de los contingentes son ilegales por haber sido adoptados basándose en decisiones del Ministerio de Agricultura irlandés, cuya ilicitud conocía o debía conocer la Comisión y, por otra parte, porque la Comisión ha incumplido sus obligaciones al no velar por los intereses de la empresa de que se trata.

Contexto jurídico y fáctico de los asuntos

3. Desde hace varios años, el Consejo, en cumplimiento de los acuerdos celebrados en el marco del GATT, abre contingentes arancelarios comunitarios que permiten importar ciertas cantidades de carne en la Comunidad sin pagar los derechos reguladores a la importación aplicables, que son muy elevados. En consecuencia, obtener una parte de un contingente arancelario reviste un interés económico considerable.

Hasta 1989, este régimen se gestionaba mediante el reparto del contingente global entre los distintos Estados miembros. Después, los Estados miembros administraban las partes nacionales del contingente global. Los propios Estados fijaban los criterios aplicables para el reparto del contingente nacional. Se ha alegado en los presentes asuntos que Irlanda repartía la «cuota irlandesa» entre empresas irlandesas de transformación de carne en función de sus necesidades.

* Lengua original: danés.

Otros Estados miembros habían establecido otros criterios de reparto. Se ha manifestado que un tercio de la «cuota británica» se asignaba a los hospitales, al ejército, etc., y que el resto se asignaba a las empresas especializadas en la venta de carne.

4. Los principios de gestión del contingente arancelario fueron modificados en cierta medida para el año 1989. La razón de esta modificación fue la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia, Comisión/Consejo, 51/87 [1] en la que declaró que el reparto de un contingente de importación comunitario en cuotas nacionales era *a priori* contrario a las normas del Tratado CEE relativas al Arancel Aduanero Común y a la política comercial común, ya que tal sistema podía provocar distorsiones y desviaciones del tráfico. La mayor parte del contingente arancelario de 1989 se gestionó como se había hecho con anterioridad, mientras que una pequeña parte fue administrada por la Comisión según reglas análogas a las que se han aplicado al contingente arancelario global en 1990 y en años sucesivos.

5. Los contingentes para el año 1990 y 1991, de 53.000 toneladas cada uno, fueron gestionados según lo dispuesto en los Reglamentos adoptados por el Consejo y la Comisión. El Consejo ha adoptado cada año un Reglamento relativo a la apertura del contingente y a la fijación de las principales normas de gestión (en lo sucesivo, «Reglamento de apertura» del Consejo). La Comisión, basándose en el Reglamento de apertura, ha adoptado cada año un Reglamento en el que se establecen disposiciones más detalladas para la gestión (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación» de la Comisión). [2]

6. La mayor parte del contingente de 1990 se asignó a los importadores tradicionales que lo solicitaron, es decir, a los importadores que podían justificar que durante los tres años anteriores (los *años* denominados *de referencia*) habían importado carne en el marco de los contingentes arancelarios aplicables a dichos años. Esta parte será designada en lo sucesivo, «*contingente principal*». La otra parte del contingente, muy inferior, fue asignada, previa solicitud, a los importadores que podían justificar haber importado o exportado, durante los dos años de referencia precedentes, una cantidad de 50 toneladas como mínimo. Esta parte se denominará en lo sucesivo, «*contingente de los importadores no tradicionales*».

Las importaciones efectuadas durante los años de referencia debían justificarse mediante documentos aduaneros de despacho en libre práctica. Las empresas que desearan obtener una parte del contingente debían presentar una solicitud al efecto ante las autoridades nacionales competentes. Con las solicitudes y los documentos de prueba presentados, éstas debían elaborar una relación de los importadores y de las cantidades de

1 — Sentencia de 27 de septiembre de 1988 (Rec. p. 5459).

2 — Véase el Reglamento (CEE) nº 3889/89 del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativo a la apertura y modo de gestión de un contingente arancelario comunitario de carne de bovino congelada del código NC 0202 y los productos del código NC 0206 29 91 (1990) (DO L 378, p. 16) y el Reglamento (CEE) nº 4024/89 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1989, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del régimen de importación establecido en el Reglamento (CEE) nº 3889/89 del Consejo para la carne de vacuno congelada del código NC 0202 y de los productos del código NC 0206 29 91 (DO L 382, p. 53). Los dos Reglamentos relativos al contingente arancelario para 1991, cuyos títulos son los mismos que los Reglamentos para 1991, eran el Reglamento nº 3838/90 del Consejo (DO L 367, p. 3) y el Reglamento nº 3885/90 de la Comisión (DO L 367, p. 136).

carne importadas por estos últimos durante los años de referencia. Estas relaciones eran comunicadas a la Comisión que adoptaba a partir de las mismas un Reglamento (en lo sucesivo, «Reglamento de reparto») en el que determinaba las cantidades que podían asignarse a los importadores tradicionales. Esto implicaba la indicación de la cantidad de carne, expresada en kilogramos, que podía importarse durante el año de que se trata sobre la base de la importación de una tonelada de carne durante los años de referencia. El Reglamento repartió de la misma forma el contingente de los importadores no tradicionales. El artículo 1 del Reglamento de reparto de 1990 dispone lo siguiente:

«1. Cada solicitud de certificado de importación [...] se satisfará hasta alcanzar las cantidades siguientes:

a. 321,581 kg por tonelada importada durante los años 1987, 1988 y 1989 para los importadores (tradicionales) [...]

b. [...]

c. 16,56 toneladas por solicitud en lo referente a los (importadores no tradicionales).

2. Los Estados miembros expedirán los certificados de importación a partir del 9 de febrero de 1990.» [3]

En virtud del Reglamento de reparto y después de la fecha fijada, las autoridades de los Estados miembros debían expedir los certificados de importación a los solicitantes elegidos.

Los plazos aplicables al despacho de las solicitudes por los Estados miembros y la Comisión eran breves e implicaban el transcurso de unas tres semanas entre la fecha en que los importadores debían presentar las solicitudes y el momento en que podían expedirse los certificados de importación.

7. En Irlanda surgieron dificultades en el despacho de las solicitudes correspondientes al contingente de 1990. Dichas dificultades respondían al hecho de que el Ministerio de Agricultura irlandés recibió solicitudes dobles presentadas por varias empresas que basaban sus solicitudes en las mismas importaciones de carne efectuadas durante los años de referencia. Las solicitudes provenían de Emerald Meats, por una parte, y de doce empresas de transformación de carne, por otra. Las solicitudes dobles se referían al *contingente principal* que debía repartirse entre los importadores tradicionales.

Las dificultades surgidas eran producto de determinadas operaciones comerciales efectuadas en los años de referencia, durante los cuales el reparto de los contingentes arancelarios se realizaba en función de criterios establecidos por las autoridades irlandesas. Como he indicado ya, el contingente arancelario irlandés se repartió en estos años entre empresas de transformación de carne en función de sus necesidades de carne. Ahora bien, la mayoría de las empresas de transformación habían optado por vender su derecho a la obtención de certificados de im-

3 — El Reglamento de reparto para 1990 era el Reglamento (CEE) nº 337/90 de la Comisión, de 8 de febrero de 1990, por el que se determina en qué medida se podrá dar curso a las solicitudes de expedición de certificados de importación presentados con arreglo al Reglamento (CEE) nº 4024/89 del sector de la carne de vacuno (DO L 37, p. 11), y el Reglamento de reparto para 1991 era el Reglamento (CEE) nº 519/91 de la Comisión, de 1 de marzo de 1991, por el que se determina en qué medida se podrá dar curso a las solicitudes de expedición de certificados de importación presentadas con arreglo al Reglamento (CEE) nº 3885/90 en el sector de la carne de vacuno (DO L 56, p. 12).

portación. Los criterios de reparto vigentes a la sazón en Irlanda permitían dicha venta sin que ello afectara al derecho de las empresas de transformación de carne a obtener una parte del contingente al año siguiente. Emerald Meats había adquirido los derechos a la obtención de certificados de importación de que eran titulares empresas de transformación de carne. Consta en autos que en 1988 la demandante había «adquirido» de esta forma más del 90 % de la totalidad del contingente arancelario irlandés (que ese año ascendía a 418 toneladas). No parece discutirse que Emerald Meats se haya encargado de la totalidad de las importaciones así como de la reventa ni que esta empresa figuraba como importador en los *documentos aduaneros* correspondientes.

Ahora bien, en 1987 y en 1988, el Ministerio de Agricultura irlandés había exigido que en los *certificados de importación* se indicara que el importador era «Emerald Meats por cuenta de (la empresa de transformación de carne en cuestión)». Este procedimiento se modificó en 1989 haciendo constar en los certificados de importación que el importador era la empresa de transformación de carne de que se tratara pero que el certificado de importación se había cedido a Emerald Meats.

El Ministerio de Agricultura estimó que las transacciones entre las empresas de transformación y Emerald Meats durante los años de referencia 1987 y 1988, no hacían de Emerald Meats un importador con arreglo a la normativa comunitaria aplicable, pues la sociedad había actuado únicamente como agente de las empresas de transformación. En cambio, el mismo Ministerio estimó que en lo que se refiere al año 1989, Emerald Meats debía considerarse importador en el sentido de la normativa comunitaria. El Ministerio elaboró la relación remitida a la Comisión en 1990 en función de este punto de vista, es decir que la relación de 1990 mencionaba a las empresas de transformación como importadores en los años de referencia 1987 y 1988, en tanto que Emerald Meats era considerada importador de las importaciones efectuadas en 1989.

8. Emerald Meats tuvo conocimiento de la decisión del Ministerio de Agricultura antes de comunicar la relación a la Comisión. Esto condujo a la sociedad a hacer dos cosas. Interpuso un recurso contra el Ministerio de Agricultura ante la High Court de Dublín a finales del mes de enero de 1990 y se dirigió también a la Comisión. Emerald Meats alegó ante la Comisión que la actuación del Ministerio de Agricultura era contraria a la normativa comunitaria en la materia y destacó que, en lo relativo a la parte del contingente arancelario de 1989 administrada por la Comunidad, el Ministerio había reconocido la condición de importador de la sociedad durante los años 1987 y 1988. Emerald Meats solicitó a la Comisión su intervención y le transmitió, a petición de esta última, una copia de los documentos probatorios correspondientes a las importaciones efectuadas en 1987 y en 1988. El 6 de febrero de 1990, la Comisión envió por telefax una carta al Ministerio de Agricultura en la que destacaba el hecho de que en 1989 las autoridades irlandesas reconocieron a Emerald Meats como importador durante los años de referencia 1987 y 1988 y en la que se remitía a las disposiciones del Reglamento de aplicación relativas a las personas que tienen derecho y a la forma de acreditar dicho derecho.

9. El 8 de febrero de 1990, la Comisión, que no había recibido respuesta del Ministerio de Agricultura, adoptó el Reglamento de reparto. La Comisión adoptó el Reglamento basándose en las informaciones contenidas en la relación del Ministerio de Agricultura irlandés.

El mismo día, el Ministerio de Agricultura irlandés informó a Emerald Meats de que su solicitud había sido aceptada en lo que se refiere a las importaciones de 1989 y denegada respecto a las de 1987 y 1988 por que

«[...] tras examinar la situación, es evidente que su compañía actúa en calidad de agente de un determinado número de empresas de transformación de carne de vacuno. En 1987 y en 1988, así como en los años precedentes, los certificados que permiten importar carne de vacuno en el marco de los acuerdos del GATT sobre las cuotas sólo fueron concedidos a empresas de transformación de carne de vacuno autorizadas. Los certificados de que se trata fueron expedidos a petición de cada uno de los comitentes afectados de forma que traslucían que su compañía actuaba en calidad de agente».

10. En abril de 1990, Emerald Meats interpuso ante el Tribunal de Justicia un recurso contra la Comisión destinado a que se anularan la Decisión que sirvió de base al reparto de la Comisión y el Reglamento en que se materializó esta Decisión en la medida en que no se tenían en cuenta las justas reivindicaciones de la empresa. Emerald Meats Ltd solicitó, asimismo, que se condenara a la Comisión a indemnizarla por las pérdidas sufridas como consecuencia de la adopción del Reglamento. *Tal es el objeto de litigio del asunto C-106/90.*

11. Emerald Meats había presentado también ante el Ministerio de Agricultura una solicitud relacionada con una parte del *contingente 1990 para los importadores no tradicionales.* El Ministerio acogió dicha solicitud e incluyó a la empresa en la relación que iba a comunicar a la Comisión. En consecuencia, el Reglamento de reparto de la Comisión englobaba también la solicitud de Emerald Meats. La sociedad presentó ante el Ministerio de Agricultura una solicitud de certificado de importación. El Ministerio no expidió el certificado de importación solicitado. El 16 de julio de 1990, la empresa requirió al Ministerio para que le expidiera el certificado en el plazo de ocho días y le comunicó que iniciaría las acciones a que hubiera lugar en Derecho si no se le concedía el certificado. El 23 de julio, el Ministerio informó a Emerald Meats de que algunos de los documentos presentados por ésta para justificar las importaciones efectuadas en 1988 y en 1989 no podían admitirse y que, por tanto, la empresa no cumplía los requisitos para la obtención de una parte del contingente. El 8 de octubre, Emerald Meats Ltd interpuso ante la High Court de Dublín una demanda con objeto de que se ordenara al Ministerio, mediante una resolución de medidas provisionales, la expedición del certificado de importación.

12. En un momento anterior, ese mismo año, Emerald Meats Ltd ya había informado a la Comisión del curso dado por el Ministerio de Agricultura a su solicitud de concesión de una parte del contingente de los importadores no tradicionales y había incluido entre las pretensiones formuladas en el asunto C-106/90 una pretensión de indemnización por las pérdidas sufridas debido a la actitud de la Comisión en ese contexto.

13. Para comprender cómo se despachó posteriormente la solicitud de certificado de importación presentada por la demandante, es necesario saber que ciertas disposiciones del Reglamento de apertura del Consejo obligaban a los Estados miembros a informar a la Comisión de las cantidades para las que no se hubiera presentado solicitud de certificado de importación a finales de agosto, a fin de que la Comisión pudiera *asignar nuevamente la parte del contingente arancelario que no hubiera sido utilizada.* Los Estados miembros debían transmitir a la Comisión estas informaciones antes del 16 de septiembre y la Comisión debía adoptar posteriormente un Reglamento relativo a la asignación de la parte del contingente que no había sido utilizada. En un primer momento, el Ministerio de Agricultura había informado a la Comisión de que, en Irlanda, el contingente arancelario había sido utilizado en su totalidad. El Ministerio no informó a la Comisión, hasta el 11 de octubre de 1990, de que 16,56 toneladas de carne podían ser objeto de una nueva asignación. Emerald Meats señaló a la Comisión en los días que siguieron que dicho lote le correspondía y le comunicó mediante escrito entregado en mano el 15 de octubre, que había entablado ante la High Court una demanda de medidas provisionales, a la que ya se ha hecho referencia. A pesar de ello, la Comisión adoptó el mismo día un Reglamento relativo a la reasignación de 35 toneladas de carne (en lo sucesivo, «Reglamento de reasignación»).[4] Esta cantidad incluía también el lote sobre el que versaba el litigio entre el Ministerio de Agricultura y Emerald Meats.

14. El 22 de octubre de 1990, la demandante interpuso contra la Comisión un recurso en el que solicitaba la anulación del Reglamento de reasignación así como una indemnización. Emerald Meats interpuso al mismo tiempo una demanda de medidas provisionales ante el Tribunal de Justicia. Como consecuencia de determinadas propuestas extrajudiciales efectuadas por la Comisión durante la vista de la demanda mencionada, Emerald Meats desistió de la demanda y la Comisión adoptó el 29 de octubre un nuevo Reglamento[5] con arreglo al cual la asignación de 15 de las 35 toneladas se decidiría con posterioridad al 29 de noviembre de 1990.

15. El 22 de noviembre de 1990, la High Court estimó la demanda de medidas provisionales presentada por Emerald Meats y ordenó al Ministerio de Agricultura que expidiera el certificado de importación. Como consecuencia de ello, el Ministerio expidió a Emerald Meats un certificado de importación de 16,56 toneladas y el 11 de diciembre de 1990 la Comisión adoptó un Reglamento en virtud del cual se fijó en 20 toneladas la cantidad que debía ser objeto de reasignación.[6] Emerald Meats mantuvo el recurso principal contra la Comisión y, en consecuencia, solicitó que se anulara el Reglamento de reasignación inicial y la indemnización por las pérdidas sufridas. *He aquí el objeto de litigio en el asunto C-317/90.*

16. En diciembre de 1990 la Comisión inició un procedimiento por incumplimiento contra Irlanda, por estimar que la actitud del Ministerio de Agricultura, antes descrita, era contraria a las obligaciones que incumbían al Estado en virtud del Tratado. Este procedimiento sigue pendiente de resolu-

4 — Véase el Reglamento (CEE) nº 2983/90, relativo a la asignación de las cantidades del contingente de importación de carne de vacuno congelada, abierto por el Reglamento (CEE) nº 3889/89, para las que no se haya presentado ninguna solicitud (DO L 283, p. 36).

5 — Véase el Reglamento (CEE) nº 3135/90 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2983/90, relativo a la asignación de las cantidades del contingente de importación de carne de vacuno congelada, abierto por el Reglamento (CEE) nº 3889/89, para las que no se haya presentado ninguna solicitud (DO L 299, p. 41).

6 — Véase el Reglamento (CEE) nº 3565/90 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2983/90, relativo a la asignación de las cantidades del contingente de importación de carne de vacuno congelada, abierto por el Reglamento (CEE) nº 3889/89, para las que no se haya presentado ninguna solicitud (DO L 347, p. 16).

ción, pero no ha abocado a la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia. En su respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, la Comisión dio cuenta del estado en que se encontraba el procedimiento, véase, en este sentido, el apartado 2 del *addendum* a los informes para la vista.

Mediante escrito de 11 de enero de 1991, la Comisión confirmó a Emerald Meats que había iniciado un procedimiento por incumplimiento contra Irlanda. La Comisión indicó principalmente que en su escrito de requerimiento había insistido acerca de la importancia del documento aduanero como prueba de su calidad de importador, y añadía que dicha

«prueba sólo puede desvirtuarse mediante pruebas importantes ("such proof could only be rebutted by strong evidence") y que en el presente caso la Comisión no ha tenido conocimiento de la existencia de ningún elemento de prueba que revele que Emerald Meats no era sino el agente del importador de las cantidades controvertidas».

La Comisión añadió que, mientras no le fueran presentadas tales pruebas, seguiría pensando que debe considerarse a Emerald Meats con derecho a la obtención de una parte del contingente arancelario.

17. El *contingente arancelario para 1991* se gestionó de conformidad con las disposiciones concordantes, en lo esencial, con las disposiciones relativas a la gestión del contingente de 1990.[7]

18. Emerald Meats, que suponía con justa causa que el Ministerio de Agricultura irlandés proseguiría la política que había adoptado para la gestión del contingente de 1990, presentó ante las autoridades británicas una solicitud que englobaba la totalidad de las importaciones que, a su juicio, le daban derecho a una parte del contingente principal para 1991. La demandante informó a la Comisión de esta solicitud.

19. El 6 de febrero de 1991, el Director General de la Dirección General de la Agricultura dirigió a las autoridades irlandesas y británicas un telex en el que las instaba a identificar todas las solicitudes relacionadas con las acciones judiciales que Emerald Meats había entablado en Irlanda sobre la asignación del contingente de 1990 y a facilitar a la Comisión, antes del 7 de febrero de 1991, una copia de cada una de estas solicitudes y de todos los documentos de prueba que se acompañaban y subrayó igualmente que las solicitudes presentadas tanto en el Reino Unido como en Irlanda debían despacharse de forma que se evitara un doble cómputo de las mismas cantidades de referencia.

Mediante escrito de 12 de febrero de 1991, las autoridades británicas informaron a la Comisión de que, a su juicio, la solicitud de Emerald Meats era válida pero que, una reunión con las autoridades irlandesas celebrada por deseo expreso de la Comisión, había revelado que, para ciertas cantidades, se habían presentado solicitudes dobles, en Irlanda y en el Reino Unido.

20. Por tanto, era evidente que aceptar la relación británica y la relación irlandesa implicaría la expedición de certificados basados en las mismas importaciones de carne. Para resolver este problema, la Comisión

7 — Véase en la nota 2 la remisión a los Reglamentos de que se trata.

decidió retrasar la adopción del Reglamento de reparto, que debería haberse adoptado antes del 18 de febrero de 1991 y, en su lugar, dirigió, el 21 de febrero de 1991, a las autoridades de todos los Estados miembros un télex autorizándoles a expedir, a partir del 25 de febrero, certificados provisionales de importación de conformidad con el proyecto de Reglamento de reparto de 1991, bajo la condición de que se constituyera una garantía que se liberaría inmediatamente tras la adopción de Reglamento de reparto. [8] Dicho Reglamento establecía que, en caso de «solicitudes dobles», la expedición de certificados de importación se supeditaba a la constitución de una garantía cuyo importe sería igual a la exacción reguladora a la importación aplicable en el momento de la entrega del certificado, incrementada en un 10 %.

«[La garantía] se liberará si el operador que la haya constituido es declarado definitivamente importador de la cantidad de referencia de que se trate.»

21. Emerald Meats, que estimaba que la Comisión había lesionado sus derechos mediante este Reglamento, interpuso el 9 de mayo de 1991 un recurso contra la Comisión ante el Tribunal de Justicia en el que solicita la anulación del Reglamento y que se condene a la Comisión al pago de una indemnización por daños y perjuicios. *He aquí el objeto de litigio en el asunto C-129/91.*

22. El 9 de julio de 1991, la High Court de Dublín dictó su resolución [9] sobre el recurso interpuesto por Emerald Meats contra el Ministerio de Agricultura en enero de 1990. En ella declaró:

— que, en lo relativo a las solicitudes presentadas por Emerald Meats en el marco del contingente de 1990, el Ministerio de Agricultura estaba obligado a aceptar como constitutivos de la prueba prevista en el Reglamento de aplicación los documentos aduaneros de despacho a libre práctica presentados por la empresa y

— que el derecho de Emerald Meats a una parte del contingente para 1990 debía calcularse en función de las importaciones de un total de 863 toneladas de carne efectuadas durante los tres años de referencia 1987, 1988 y 1989.

La High Court basó principalmente su resolución en la tesis de que la relación de mandato, que según los certificados de importación unía a Emerald Meats con las empresas de transformación de carne durante los años 1987 y 1988, era una ficción.

23. Esta resolución confirmó, asimismo, la medida cautelar acordada en noviembre de 1990, que obligaba al Ministerio de Agricultura a expedir un certificado de importación a Emerald Meats en relación con el contingente de los importadores no tradicionales. En ese contexto, la High Court puntualizó principalmente que, aunque los documentos aportados inicialmente por Emerald Meats para justificar que había importado las 50 toneladas exigidas eran incompletos, debería habérsele brindado la posibilidad de subsanar este error ya que debe considerarse probado que ésta estaba en condiciones de presentar la prueba requerida.

8 — Véase el Reglamento nº 519/91 por el que se determina en qué medida se podrá dar curso a las solicitudes de expedición de certificados de importación presentadas con arreglo al Reglamento (CEE) nº 3885/90 en el sector de la carne de vacuno (DO L 56, p. 12).

9 — La resolución, publicada en el Common Market Law Reports 1992, p. 462 y ss., fue presentada por Emerald Meats en los asuntos presentes.

24. La High Court condenó también al Ministerio de Agricultura a pagar a Emerald Meats 385.922 IRL en concepto de indemnización por daños y perjuicios.[10] Esta indemnización por daños y perjuicios compensaba las pérdidas sufridas por la sociedad debido a que el Ministerio de Agricultura se había negado ilegalmente a expedir los certificados de importación para 177 de las 277 toneladas a las que la sociedad tenía derecho en 1990.

Mediante resolución de 19 de julio, la High Court se pronunció sobre si había que conceder a Emerald Meats una indemnización por daños y perjuicios llamados generales («general damages») por el perjuicio causado a su actividad comercial y a sus relaciones con los otros operadores. La High Court decidió que la sociedad no tenía derecho a dicha indemnización.

25. El Ministerio de Agricultura apeló la resolución de la High Court ante la Supreme Court. La parte apelante alega que en una serie de puntos la High Court se basó en una concepción errónea de la situación fáctica y jurídica.

26. Remitiéndose a la resolución de la High Court, la Comisión informó a las autoridades británicas, el 17 de julio de 1991, de que Emerald Meats tenía derecho a obtener los certificados de importación sin necesidad de constituir una garantía. Al mismo tiempo, la Comisión instó al Ministerio de Agricultura a «tener debidamente en cuenta (la resolución de la High Court) para el cálculo y asignación de las cantidades definitivas a efectos de los certificados del GATT para 1991 y años sucesivos, efectuando una revisión de las cantidades de referencia de las sociedades afectadas por esta decisión».

27. El 16 de octubre de 1991, la Comisión adoptó un Reglamento por el que modificaba el Reglamento de aplicación.[11] En el Reglamento de aplicación de 1991 se incluyó un nuevo artículo 1 *bis*, según el cual:

«Las autoridades irlandesas revisarán la asignación del contingente del GATT para 1990 y las importaciones subvencionables basadas en el Reglamento (de apertura para 1990) adecuando ambos aspectos a la sentencia de 9 de julio de 1991 del Tribunal Supremo de Irlanda. Comunicarán su decisión en la materia a la Comisión y a los demás Estados miembros.

No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 1, en esa decisión se determinará la cantidad de referencia para 1990 para los importadores a que se refiere el apartado 1 del artículo 1.»

28. Según consta en autos, el Ministerio de Agricultura adoptó las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución de la High Court y, por tanto, para que Emerald Meats pudiera beneficiarse de un estatuto como el previsto en el nuevo artículo 1 *bis*. Emerald Meats confirmó que, tanto en 1991 como en 1992, había obtenido certificados de importación para un importe que implicaba que las solicitudes por ella presentadas en el marco del contingente principal para

10 — La indemnización por daños y perjuicios debían incrementarse en un 8 % a partir del 20 de julio de 1990. También se concedió a Emerald Meats la cantidad de 662.926 BFR para cubrir las costas causadas por la demanda de medidas provisionales que había interpuesto ante el Tribunal de Justicia al mismo tiempo que el recurso en el asunto C-317/90, véase el punto 14 de estas conclusiones.

11 — Véase el Reglamento (CEE) nº 3021/91 (DO L 287, p. 11).

1990 se habían despachado de conformidad con la resolución de la High Court.

29. El recurso de apelación ante la Supreme Court sigue pendiente. Sin embargo, mediante resolución de 16 de julio de 1992, se acordó que la indemnización por daños y perjuicios concedida por la High Court a Emerald Meats y que todavía no había sido abonada al vencimiento del plazo de ejecución a causa del recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Agricultura, debía pagarse.

Reparto de competencias entre las autoridades nacionales y la Comisión en lo que se refiere a la gestión de los contingentes comunitarios.

30. Emerald Meats alega que el Ministerio de Agricultura irlandés incurrió en errores graves y que incumbía a la Comisión corregir dichos errores o intervenir al respecto.

Al examinar los asuntos presentes, procede destacar que los errores imputados al Ministerio de Agricultura fueron cometidos en el ejercicio de las funciones atribuidas al Ministerio por los Reglamentos comunitarios aplicables y que por tanto los asuntos tienen su origen en *decisiones administrativas nacionales supuestamente ilegales.* En consecuencia, no se trata simplemente de «informaciones» que la Comisión recibió de las autoridades nacionales y que podía utilizar o no al adoptar los Reglamentos de reparto.

Importa seguidamente hacerse una idea clara *de las posibilidades de que disponía la Comisión para corregir los actos administrativos nacionales supuestamente ilegales.* La posibilidad más evidente sería que la Comisión los corrigiera, sea ordenando al Ministerio de Agricultura que adoptara una nueva decisión, correcta, sea adoptando ella misma una decisión que reemplazara la decisión adoptada por el Ministerio en relación con el derecho de los solicitantes a una parte del contingente arancelario.

31. La primera cuestión, de crucial importancia, que se plantea en los tres asuntos consiste pues en saber si la Comisión posee la facultad de controlar y, llegado el caso, de corregir las decisiones que adoptan las autoridades nacionales al examinar las solicitudes de concesión de una parte de los contingentes arancelarios y que constituyen la base de las relaciones que dichas autoridades comunican a la Comisión.

El punto de vista de la Comisión es que, en principio, carece de esa facultad. A su juicio, del reparto de funciones entre las autoridades nacionales y la Comisión, que viene determinada por los Reglamentos de aplicación, se deduce que ésta debe basarse en las listas de las autoridades nacionales cuando, al adoptar los Reglamentos, fija las cantidades para las que podrán expedirse certificados de importación. Los litigios sobre las decisiones que sirven de base a las listas de las autoridades nacionales son competencia de los tribunales nacionales. La única posibilidad que tiene la Comisión de intervenir coercitivamente cuando comprueba que las autoridades nacionales aplican equivocadamente la normativa comunitaria es la interposición de un recurso por incumplimiento, al amparo del artículo 169 del Tratado, contra el Estado miembro de que se trate.

Emerald Meats estima, por el contrario, que cuando la Comisión adopta un Reglamento de reparto, no debe basarse en las citadas listas si sabe, o debería saber, que las informaciones eran manifiestamente erróneas. Emerald Meats expresa esta opinión de la forma siguiente:

«cuando las informaciones facilitadas por las autoridades de un Estado miembro son manifiestamente erróneas y, están destinadas a sustentar los actos administrativos de la Comunidad, o a integrarse en dichos actos, y afectan a operadores comunitarios, la Comisión está obligada a verificar estas informaciones y a adoptar medidas sencillas de orden práctico a fin de asegurar su conformidad con los Reglamentos (CEE) de que se trate». [12]

32. La cuestión de si la Comisión tiene el deber de controlar y, en su caso, de corregir las decisiones en que se basan las listas que recibe es importante, tanto como cuestión de principio como desde un punto de vista práctico. Para responder a esta cuestión debe partirse del contenido de los Reglamentos aplicables, considerados a la luz del objetivo de la instauración de una gestión comunitaria de los contingentes arancelarios. Deben tenerse en cuenta igualmente las consecuencias de la respuesta para las modalidades prácticas de gestión de los contingentes arancelarios y las vías de recurso de que disponen los operadores cuando estiman que se ha cometido un error de gestión. Desde un punto de vista global, la respuesta depende de las facultades generales de que dispone la Comisión para intervenir ante un error cometido por las autoridades nacionales al aplicar las disposiciones comunitarias.

12 — Véase la réplica en el asunto C-129/91, p. 7.

33. Procede hacer constar, con carácter previo, que tras albergar ciertas dudas, este Abogado General ha llegado a la conclusión de que el reparto de funciones establecido en los Reglamentos aplicables implica que la Comisión no posee la facultad de corregir las decisiones que sirven de base a las listas enviadas a la Comisión.

Motivaré esta conclusión en los puntos 34 a 55.

No obstante, procede preguntarse si habría que modificar esta conclusión si se comprobara que la Comisión no ha intervenido ante una interpretación y aplicación generales y erróneas de las normas relativas a los medios de prueba contenidas en los Reglamentos. Esta cuestión será abordada en los puntos 57 a 64.

34. El artículo 2 del Reglamento nº 3889/89 del Consejo (Reglamento de apertura para 1990) dispone que el contingente principal «se repartirá entre los importadores que puedan demostrar que han importado (carne sujeta al régimen de contingentes) durante los tres últimos años [...]». El Reglamento nº 4024/89 de la Comisión (Reglamento de aplicación para 1990) reproduce esta disposición en el apartado 1 del artículo 1.

El apartado 3 del artículo 1 establece:

«La prueba mencionada en los apartados 1 y 2 se aportará mediante la presentación del documento aduanero de despacho a libre práctica. Los Estados miembros podrán exigir que esta prueba sea aportada por el titular que figura en la casilla nº 4 del certificado de importación.»

El apartado 1 del artículo 2 dispone:

«No podrán acogerse al régimen establecido en el presente Reglamento los operadores a que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 2 que hubieran dejado totalmente de ejercer actividades en el sector de la carne de bovino antes del 1 de enero de 1990.»

El artículo 3 prevé:

«Para acogerse al régimen de importación mencionado en el artículo 1 será necesaria la presentación de una solicitud del certificado de importación.»

La primera frase del apartado 1 del artículo 4 dispone que «los importadores presentarán a la autoridad competente la solicitud de importación, junto con la prueba mencionada en el apartado 3 del artículo 1, a más tardar el 19 de enero de 1990.» [13]

La segunda frase del apartado 1 del artículo 4 dispone:

«Los Estados miembros comunicarán a la Comisión, a más tardar, el 31 de enero de 1990, la relación de los importadores que deberá incluir principalmente el nombre y dirección de éstos, así como la cantidad de carne importada [...] durante cada uno de los años de referencia.»

El artículo 5 establece:

«Las solicitudes de importación mencionadas en el artículo 4 serán admisibles sólo en la medida en que el solicitante declare por escrito que no ha presentado otras solicitudes correspondientes al mismo régimen especial en Estados miembros distintos a aquel en que se haya entregado la solicitud, y se comprometa a no presentarlas; en caso de que un mismo interesado presente solicitudes correspondientes al mismo régimen especial en dos o más Estados miembros, ninguna de estas solicitudes será admisible.

Todas las solicitudes de un mismo interesado se considerarán como una única solicitud.»

El apartado 1 del artículo 6 prevé:

«La Comisión decidirá en qué medida puede atender a las solicitudes.

Sin perjuicio de la decisión de aceptación de las solicitudes por la Comisión, los certificados de importación se entregarán a partir del 9 de febrero de 1990.» [14]

Las disposiciones que figuran en el Reglamento nº 3885/90 de la Comisión (Reglamento de aplicación para 1991) concuerdan, en lo esencial, con las disposiciones que acabo de citar. [15]

13 — Dicho plazo fue prorrogado hasta el 24 de enero de 1990 por el Reglamento (CEE) nº 143/90 de la Comisión (DO 1990, L 16, p. 29).

14 — El término «godkendelse» (aceptación) que figura en la versión danesa del Reglamento, no concuerda con los conceptos utilizados en las otras versiones lingüísticas. La disposición en la versión inglesa está redactada de la siguiente forma: «Subject to the Commission having decided that applications be accepted [...]». La versión alemana reza: «Vorbehaltlich einer Entscheidung der Kommission über die Annahme der Anträge [...]». En lo sucesivo, utilizaré la palabra «decisión» en lugar de «aceptación».

15 — No obstante, cabe mencionar que las disposiciones del apartado 3 del artículo 1 relativas a los medios de prueba, sólo mencionan, en la segunda frase, los años de referencia 1988 y 1989 como los años para los que los Estados miembros pueden exigir que esta prueba de la importación sea aportada por el titular que figura en la casilla nº 4 del certificado de importación.

35. *En consecuencia, los Reglamentos establecen un sistema de gestión que atribuye unas funciones a las autoridades de los Estados miembros y otras a la Comisión.* Las solicitudes son presentadas ante las autoridades nacionales, junto con las pruebas mencionadas. Incumbe a las autoridades nacionales resolver las cuestiones que pudiera suscitar la aceptación de las solicitudes, entre otras la de si el operador de que se trata ha dejado de ejercer totalmente actividades en el sector de la carne de bovino, como establece el artículo 2 y, en especial, si puede atribuirse a los solicitantes la calidad de importador durante los años de referencia. Como es natural, estas decisiones deben adoptarse basándose en la normativa comunitaria aplicable pero también pueden implicar, como revelan los presentes asuntos, una toma de postura sobre cuestiones de Derecho nacional o sobre cuestiones de hecho. Se trata de actos administrativos adoptados por las autoridades nacionales, que pueden impugnarse con arreglo a lo dispuesto en la normativa contencioso-administrativa nacional.

Procede hacer constar, en el presente contexto, que las listas que las autoridades nacionales deben enviar a la Comisión sólo deben indicar el nombre y dirección de los importadores y las cantidades de carne importadas durante los años de referencia. No deben enviar a la Comisión las solicitudes ni los documentos de prueba.

36. La normativa comunitaria aplicable implica en un único punto que la Comisión posee una función de control propia. En virtud del artículo 5, corresponde necesariamente a la Comisión verificar si se han presentado solicitudes correspondientes a las mismas cantidades de carne en dos o varios Estados miembros, y en caso afirmativo la Comisión no admitirá ninguna de esas solicitudes. Sólo la Comisión puede controlar, basándose en las listas enviadas, si los solicitantes han presentado solicitudes en más de un Estado miembro y la reacción ante el incumplimiento de esta exigencia está prevista expresamente y es de fácil aplicación.

37. Según el artículo 6, la Comisión decidirá en qué medida puede atender a las solicitudes. A mi juicio, no cabe interpretar esta disposición en un sentido distinto de que la Comisión es, por fuerza, el órgano que, en atención a las cantidades de carne que deben repartirse y a las cantidades totales de carne importadas durante los años de referencia, debe indicar a los Estados miembros las cantidades que las autoridades nacionales pueden asignar a los solicitantes al expedir los certificados de importación. En los Reglamentos de reparto de la Comisión sólo se concreta esta decisión. Dicha disposición no implica que la Comisión tenga que verificar los datos que figuran en las listas que recibe.

38. Por último, según los Reglamentos, las autoridades nacionales expedirán los certificados de importación a los solicitantes.

39. De este análisis de los Reglamentos se deduce que existe un claro reparto de funciones entre las autoridades nacionales y la Comisión y que ello implica que las autoridades nacionales deben resolver las cuestiones que se susciten en el examen de las solicitudes.

40. *El derecho a denunciar ante la Comisión las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales no se confiere a los solicitantes* ni expresa ni tácitamente. Entre la Comisión y las autoridades nacionales no existe la relación jerárquica tradicional. La Comisión no posee la facultad general de darles instrucciones. Tal facultad no puede deducirse del *artículo 155* del Tratado y tampoco resulta de esta disposición que pese sobre la Comisión una obligación general de controlar concretamente, al gestionar los contingentes arancelarios, la legalidad de las decisiones que sirven de base a las listas de solicitantes enviadas. El artículo 155 implica que la Comisión tiene la obligación general de velar por la aplicación del Derecho comunitario en los Estados miembros. Si la Comisión estimara que la normativa comunitaria no es aplicada correctamente, puede asegurar tal aplicación mediante la apertura de un procedimiento por incumplimiento contra el Estado miembro de que se trate, al amparo del artículo 169 del Tratado.

41. *En mi opinión, la existencia de una función de control propia de la Comisión debe excluirse por razones de índole puramente práctica.* Cada año se presenta ante las autoridades nacionales un gran número de solicitudes (según consta en autos, más de 2.000) y el plazo que transcurre entre la recepción de las listas por la Comisión y la fecha en que esta Institución adopta el Reglamento de reparto es tan breve que es difícil inferir de los Reglamentos que la Comisión deba efectuar un propio control. A esto se añade que la Comisión no está en condiciones de realizar un control, aunque sólo sea porque los documentos probatorios no deben adjuntarse a la lista.

42. Los solicitantes que estimen que las *decisiones de las autoridades nacionales* lesionan sus derechos deben hacerlos valer en el *marco de los ordenamientos jurídicos nacionales.* En consecuencia, en última instancia, los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para pronunciarse sobre la licitud de las decisiones administrativas que sirven de base a las listas enviadas.

Emerald Meats actuó de esta forma al entablar una acción contra el Ministerio de Agricultura ante la High Court. Este procedimiento es el que se utiliza generalmente cuando las autoridades nacionales aplican disposiciones comunitarias [16] y estimo que es el procedimiento pertinente en el presente caso. El hecho de que la gestión comunitaria del contingente arancelario implique que la Comisión fija las cantidades que deben asignarse definitivamente no afecta en nada al hecho de que las decisiones nacionales que sirven de base a la asignación deben impugnarse en el marco de los ordenamientos jurídicos nacionales.

Los órganos jurisdiccionales nacionales deben dirimir los litigios concretos relativos al fundamento de las disposiciones comunitarias aplicables y de las disposiciones nacionales de Derecho público y privado aplicables, así como los litigios relativos a la base de sus apreciaciones de hecho en atención a

16 — Esto se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el cual ha declarado reiteradamente que el control de legalidad sobre la aplicación de la normativa comunitaria por las autoridades nacionales incumbía en primer lugar a los órganos jurisdiccionales nacionales, véase a título de ejemplo, la sentencia de 27 de marzo de 1980, Sucrimex y Westzucker/Comisión (133/79, Rec. p. 1299), en la que el Tribunal de Justicia declaró:
Ahora bien, el control de la acción administrativa de los Estados miembros en la aplicación del Derecho comunitario incumbe en primer lugar a los órganos jurisdiccionales nacionales, sin perjuicio de su facultad de someter cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 177 del Tratado CEE. Ante tales circunstancias, la vía de recurso existente es una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, a los que la demandante ya se ha dirigido (apartado 24).
Véanse las sentencias análogas dictadas por el Tribunal de Justicia el 12 de diciembre de 1979, Wagner/Comisión (12/79, Rec. p. 3657), y el 10 de junio de 1982, Interagra/Comisión (217/81, Rec. p. 2233). Un punto de vista similar queda expresado claramente en la sentencia de 18 de octubre de 1984, Eurico (109/83, Rec. p. 3581).

los resultados de la instrucción que haya podido realizarse. Si en el procedimiento seguido ante el órgano jurisdiccional nacional se plantean cuestiones de interpretación de la normativa comunitaria, deben remitirse al Tribunal de Justicia a fin de obtener una decisión prejudicial.

El examen del litigio entre Emerald Meats y el Ministerio de Agricultura irlandés ante la High Court constituye, a mi juicio, la mejor prueba de lo acertado de estos puntos de vista. La resolución de la High Court no reposa únicamente en una interpretación de la normativa comunitaria aplicable, sino que se pronuncia igualmente acerca de las relaciones de Derecho civil existentes entre las empresas que solicitaron una parte del contingente arancelario. Por otra parte, la resolución de la High Court fue dictada tras una instrucción exhaustiva.

43. Si la normativa comunitaria aplicable fuera interpretada en el sentido de que atribuye a la Comisión una facultad de control propia, esto implicaría que las empresas que consideren que las autoridades nacionales lesionan sus derechos al despachar sus solicitudes podrían presentar denuncia ante la Comisión y que, si la Comisión no diere curso a su denuncia, podrían interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso destinado a que se anule la decisión adoptada por la Comisión en relación con su denuncia. Si estas empresas entablaran también una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, habría recursos «paralelos» cuya problemática fundamental coincidiría, al menos hasta cierto punto, en la medida en que habría que pronunciarse sobre si las decisiones iniciales de las autoridades nacionales eran o no correctas. Ello acarrearía dificultades importantes en los casos en que el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales calificaran de forma distinta las relaciones jurídicas materiales. A mi juicio, los asuntos que nos ocupan muestran que la existencia de tales recursos paralelos podría presentar graves inconvenientes. En efecto, no puede descartarse que al pronunciarse sobre los presentes asuntos el Tribunal de Justicia deba tomar postura, directa o indirectamente, sobre si Emerald Meats tenía derecho material, a obtener una parte del contingente arancelario. Esta es una cuestión que, como se ha indicado con anterioridad, ya ha sido resuelta por la High Court y sobre la que se pronunciará la Supreme Court en marco del recurso de apelación.

44. En la medida en que, en los presentes asuntos, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse, directa o indirectamente, sobre la legalidad de las decisiones del Ministerio de Agricultura irlandés, no puede olvidarse que los elementos de apreciación con que cuenta el Tribunal de Justicia son limitados debido, por una parte, a que los recursos fueron interpuestos contra la Comisión, cuya postura de principio ha sido expuesta en el punto 16 y, por otra, a que el Tribunal de Justicia sólo conoce indirectamente el punto de vista jurídico de las autoridades irlandesas.

45. Estimo, por consiguiente, que poderosas consideraciones jurídicas y prácticas se oponen a que los Reglamentos de aplicación se interpreten en el sentido de que atribuyen a la Comisión facultades de control y de intervención sobre las decisiones que sirven de base a las listas enviadas por los Estados miembros (con la reserva hecha con anterioridad respecto a las solicitudes presentadas en dos o varios Estados miembros basándose en las mismas cantidades de carne).

46. En mi opinión, este punto de vista es corroborado por la sentencia del Tribunal de Justicia, de 26 de abril de 1988, Apesco/Comisión. [17] La sentencia se refería a una situación que presenta ciertas similitudes con la del presente caso. Un grupo español de empresas de pesca había interpuesto contra la Comisión un recurso de anulación del acto por el cual la Comisión había aprobado una lista de buques que podían faenar en determinadas aguas, elaborada por las autoridades españolas. Las disposiciones aplicables habían sido fijadas en el Acta de adhesión de España y Portugal. Según una disposición del Acta, las autoridades españolas debían elaborar dicha lista, que sería *aprobada* por la Comisión, tras su *verificación*. Las disposiciones aplicables subordinaban la aprobación de la lista a una serie de condiciones. Se indicaban claramente las condiciones y la Comisión podía verificar, basándose en los datos disponibles, si éstas se cumplían.

La demandante no ha alegado que la aprobación de la Comisión fuera ilícita por no cumplirse estas condiciones. En cambio, sí que alegó que la Comisión había violado el Acta de adhesión al aprobar el proyecto de lista elaborado con arreglo al Derecho español en tanto que, a juicio de la demandante, el Acta de adhesión era la única que establecía las normas a este respecto. El Tribunal de Justicia desestimó esta alegación por considerar que las autoridades españolas podían también efectuar la selección de buques de pesca de que se trata según las disposiciones de Derecho nacional. No obstante, el Tribunal de Justicia declaró que incumbía a la Comisión verificar si la normativa nacional se atenía al principio de igualdad enunciado en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado e interponer un recurso por incumplimiento con arreglo a lo previsto en el artículo 169 del Tratado si no fuera así.

La demandante había alegado, por otra parte, que la Comisión violó el principio de igualdad al aprobar el proyecto de lista, por cuanto que éste concedía más derechos de pesca a determinados buques que a otros. El Tribunal de Justicia declaró en este contexto:

«Conviene recordar a este respecto que, tal como se ha expuesto anteriormente, el Acta de adhesión ordena a las autoridades españolas respetar una serie de normas en la elaboración de los proyectos de listas periódicas y que la Comisión debe verificar si se han respetado estas normas cuando aprueba las listas. Sin embargo, el Acta de adhesión no exige que los proyectos de listas mencionen las razones por las cuales determinados buques obtienen menos que otros o no obtienen en absoluto derechos de pesca, ni a qué organizaciones pertenecen los titulares de los diversos buques.

Parece, según lo que antecede, que el sistema establecido por el Acta de adhesión no ofrece a la Comisión la posibilidad de apreciar si las autoridades españolas han respetado el principio de igualdad entre titulares o asociaciones de titulares de buques en la elaboración de un proyecto de lista determinado.

De ello se deduce que, si bien incumbe a la Comisión verificar la compatibilidad con el Derecho comunitario de las normas internas que las autoridades españolas aplican en la elaboración de los proyectos de listas no le corresponde examinar si, en cada caso concreto, se ha respetado el principio de igualdad. Tal control es competencia de los ór-

17 — Asunto 207/86, Rec. p. 2151.

ganos jurisdiccionales nacionales a los que está abierto el procedimiento del artículo 177 del Tratado» (apartados 26 a 28).

Se observa que, aunque, en virtud del Acta de adhesión, la Comisión estaba obligada a verificar la lista elaborada por las autoridades españolas, el Tribunal de Justicia estimó que no le correspondía examinar si se había respetado el principio de igualdad en cada caso concreto. Esto respondía principalmente a la imposibilidad de llevar a cabo dicho examen por la Comisión. El control de legalidad correspondía a los órganos jurisdiccionales nacionales. Y esto era así aunque la Comisión tuviera una posibilidad de reacción clara y fácil, es decir la de negarse a aprobar la lista.

47. En los asuntos que nos ocupan, no pesa sobre la Comisión ninguna obligación de control y en la práctica no puede — debido, en especial, a la brevedad de los plazos — proceder a un examen pormenorizado de los casos concretos.

48. El punto de vista jurídico que defiendo *no es contrario a las razones en favor de una gestión comunitaria de los contingentes arancelarios.* Este resultado no implica que exista riesgo de distorsiones o de desviaciones del tráfico. Las empresas pueden presentar solicitudes en el Estado miembro de su elección y las bases de una gestión uniforme han quedado establecidos gracias a la fijación de criterios comunes para determinar quién tendrá parte en los contingentes arancelarios y cómo debe acreditarse el derecho a la obtención de una parte.

49. El punto de vista jurídico que defiendo concuerda con la forma en que la Comisión contempla en principio la situación jurídica.

No obstante, Emerald Meats alega que la Comisión, que se ha topado con dificultades al examinar los asuntos presentes, se apartó en diversas ocasiones de su concepción jurídica.

Disiento de la tesis defendida por Emerald Meats. No cabe sostener que la actuación de la Comisión en los casos de que se trata haya sido claramente contraria a su propia concepción de principio.

50. Es evidente que cuando la Comisión detecta dificultades concretas en relación con el despacho de las solicitudes por las autoridades nacionales, puede ponerse en contacto con las autoridades de que se trata. Esta es una consecuencia de la misión que le confiere el artículo 155 del Tratado consistente en velar por la aplicación del Derecho comunitario. En el marco de los presentes asuntos, el orden cronológico de los hechos revela que la Comisión intentó resolver las dificultades que surgieron tomando distintas iniciativas de carácter no coercitivo en relación con las autoridades irlandesas. Tales iniciativas no implican que la Comisión se haya apartado de su concepción jurídica.[18]

51. Tampoco es contrario a esta concepción el que la Comisión haya adoptado las medidas ya descritas en los puntos 19 y 20 para

18 — Véase, a este respecto, la sentencia Eurico, citada en la nota 16.

resolver las dificultades surgidas en el reparto del contingente de 1991 debido a la duplicidad de solicitudes presentadas en el Reino Unido por Emerald Meats y en Irlanda por las empresas de transformación de carne. Como se ha indicado con anterioridad, los Reglamentos atribuyen expresamente a la Comisión el deber de impedir la expedición de certificados de importación a dos solicitantes que funden sus derechos en la importación de las mismas cantidades de carne.

52. Ni es contrario a la concepción jurídica de la Comisión que, cuando ésta adoptó los Reglamentos, haya intentado impedir que se creen situaciones que puedan prejuzgar la solución de los litigios pendientes ante la High Court. Esto es lo que sucedió al adoptar el Reglamento de reasignación para 1990, cuando resultó que la High Court se iba a pronunciar en breve sobre la procedencia de la solicitud de concesión de un certificado de importación presentada por Emerald Meats en relación con la parte de la sociedad en el contingente de los importadores no tradicionales; véase el punto 14 de estas conclusiones. Lo mismo ocurrió al adoptarse el Reglamento de reparto para 1991, antes de que la High Court resolviera la cuestión de quién habría tenido derecho material a una parte del contingente para 1990 y, por consiguiente, asimismo, la cuestión de quién tenía derecho a una parte del contingente para 1991, véase el punto 20 de estas conclusiones.

53. Es también evidente que la Comisión no se apartó de su postura inicial cuando modificó el Reglamento de aplicación para 1991 a la luz de la resolución dictada por la High Court el 9 de julio de 1991; véase el punto 27 de estas conclusiones.

54. Por último, no sería razonable que Emerald Meats alegara que la Comisión se apartó de su concepción jurídica al adoptar la Decisión 91/590/CEE,[19] por la cual asignó la parte restante del contingente arancelario para 1991 a cuatro empresas designadas por sus nombres. La Decisión tenía por finalidad corregir los errores cometidos en el reparto inicial del contingente arancelario y fue adoptada a instancias de los Estados miembros responsables de los mismos.

55. Por lo tanto, no cabe extraer del comportamiento de la Comisión argumentos que invaliden la solución antes enunciada, esto es, que, al gestionar el contingente arancelario, la Comisión no posee la facultad de corregir, en casos concretos, decisiones erróneas adoptadas por las autoridades nacionales en lo que se refiere al curso reservado a las solicitudes de asignación de una parte del contingente arancelario.

56. Resulta innecesario preguntarse si sería de otro modo en caso de que las decisiones de las autoridades nacionales adolecieran de vicios graves y manifiestos hasta el punto de tener que considerarlas inexistentes. Es evidente, a mi juicio, que las decisiones del Ministerio de Agricultura no adolecen de tales vicios. Las especiales circunstancias en que se gestionó el contingente arancelario irlandés durante los años de referencia no

19 — Decisión de 5 de noviembre de 1991 relativa a la asignación de las cantidades restantes del contingente de importación de carne de vacuno congelada, en virtud del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 3838/90 del Consejo (DO L 316, p. 41).

revelan de forma indiscutible que las decisiones adoptadas por el Ministerio de Agricultura sobre los derechos materiales de los solicitantes al contingente arancelario fueran erróneas.

57. En cambio, es preciso preguntarse si, como se ha mencionado con anterioridad, la Comisión está obligada a intervenir cuando las autoridades nacionales adoptan decisiones basadas en una interpretación y una aplicación globalmente erróneas de las disposiciones de los Reglamentos de aplicación en materia de prueba.

58. Los Reglamentos aplicables establecen un reparto de funciones entre las autoridades nacionales y la Comisión. Las autoridades nacionales deben pronunciarse sobre la procedencia de las solicitudes en un plazo muy breve. Tal sistema sólo puede funcionar si el criterio de la procedencia es claro y si las exigencias en materia de prueba son de fácil cumplimiento. El régimen comunitario establece un criterio claro de procedencia, esto es, haber sido importador de carne durante determinados años de referencia, y el medio de prueba — la presentación del documento aduanero — queda también claramente establecido y es de fácil aplicación. Es determinante para el buen funcionamiento del régimen que los Estados miembros lo gestionen correctamente, es decir, que acepten a los solicitantes que puedan presentar la prueba exigida. Como se ha indicado anteriormente, puede considerarse acreditado en los asuntos presentes que Emerald Meats había presentado los documentos aduaneros exigidos y que, por tanto, la sociedad cumplía los requisitos para ser considerada importador con arreglo a la normativa comunitaria. [20]

59. Dada la importancia decisiva de la norma reguladora de la prueba para el funcionamiento correcto del régimen administrativo, podría alegarse que la Comisión tiene el derecho y la obligación de intervenir cuando las autoridades nacionales aplican incorrectamente la norma en materia de prueba, siempre que se demuestre.

60. Debe considerarse acreditado que el Ministerio de Agricultura irlandés estimó no estar obligado a aplicar la norma en materia de prueba cuando consideraba que de las relaciones jurídicas subyacentes entre los solicitantes interesados resultaba que el solicitante que figuraba como importador en los documentos aduaneros pertinentes no era el

20 — Como se ha indicado ya, la norma en materia de prueba figura en el apartado 3 del artículo 1 de los Reglamentos de aplicación. La disposición prevé que los Estados miembros «podrán exigir que esta prueba sea aportada por el titular que figura en la casilla nº 4 del certificado de importación». Esta norma es de difícil comprensión. No puede excluirse una interpretación en el sentido de que debe considerarse importador al titular que figura en la casilla nº 4 del certificado de importación. Tampoco debe descartarse que el Ministerio de Agricultura irlandés haya podido utilizar esta norma para sacar la conclusión de que había que considerar importadores durante los años de referencia 1987 y 1988 a las empresas de transformación de carne, debido simplemente a que, como se ha indicado en el punto 7, en la casilla nº 4 del certificado de importación se indicaba que éstas eran las titulares de los certificados, y que Emerald Meats actuaba por cuenta de las empresas de transformación de carne según las indicaciones de dicha casilla. Estimo, no obstante, que es innecesario profundizar en este sentido. Por una parte, la posible interpretación evocada es dudosa. Por otra, la disposición presupone que los Estados miembros han previsto esta solución sustitutiva de la norma en materia de prueba que figura en la primera frase. Nada en los asuntos presentes indica que el Ministerio de Agricultura hubiera adoptado una decisión relativa a la aplicación de esta norma y comunicado esta decisión a los solicitantes potenciales. En todo caso, la circular enviada por el Ministerio en enero de 1990 sobre el curso que debía darse a las solicitudes no indica nada en este sentido y la circular correspondiente al año 1991 no es clara al respecto. Por otra parte, la High Court tampoco da importancia a esta disposición en su resolución de 9 de julio de 1991.

importador con derecho efectivo a una parte del contingente.

61. Opino, no obstante, que tal interpretación es contraria al objeto y finalidad de la norma en materia de prueba. Esta norma pretende establecer un régimen jurídico claro en cuyo marco las autoridades deben poder adoptar, rápidamente y sin examinar en profundidad los datos jurídicos y fácticos, un gran número de decisiones. El utilizar documentos aduaneros como prueba es un medio apropiado para alcanzar este resultado.

62. Es indudable que el documento aduanero no constituye la prueba definitiva e irrefutable del derecho material a una parte del contingente arancelario. Es posible que, en atención a las relaciones de derecho material subyacentes, el importador real no sea el que figura como importador en el documento aduanero. [21]

No obstante, el objeto principal de la norma en materia de prueba es indicar el resultado en que deben basarse las autoridades nacionales cuando surgen dudas en el examen de las solicitudes. En tal caso, deben resolver las cuestiones dudosas con arreglo a lo dispuesto por la norma en materia de prueba, es decir, considerar importador a aquel que figura como tal en el documento aduanero. La controversia de derecho material subyacente debe resolverse después en el marco de un procedimiento entre las partes en litigio ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

63. Procede afirmar, en este contexto, que la norma en materia de prueba es un elemento tan importante de la gestión comunitaria del contingente arancelario que la Comisión puede y debe intervenir cuando compruebe que las autoridades nacionales no respetan dicha norma. Cabe alegar igualmente que esta intervención no puede limitarse a la apertura de un procedimiento por incumplimiento sino que si la Comisión tuviere un conocimiento suficiente de los datos del asunto antes de adoptar un Reglamento de reparto, debe intervenir en esa fase. La intervención de la Comisión en tales casos será relativamente simple a este respecto. La Comisión puede exigir que las autoridades nacionales apliquen la norma en materia de prueba en caso de solicitudes dobles y que se expidan los certificados de importación de conformidad con la norma en materia de prueba. La intervención de la Comisión no prejuzgará la decisión definitiva en lo que se refiere a la persona que, entre diversos solicitantes, ostenta el derecho habida cuenta de las relaciones jurídicas subyacentes.

En consecuencia, una obligación de la Comisión de intervenir en tales situaciones no presenta los mismos inconvenientes prácticos y de principio que lleva aparejada la facultad de control general de la Comisión.

64. Si a pesar de ello he llegado a la conclusión de que procede proponer al Tribunal de Justicia que declare también en el presente caso que la Comisión no puede inter-

21 — Del artículo 2 del Reglamento nº 3632/85 del Consejo por el que se definen las condiciones en que está facultada una persona para hacer una declaración aduanera (DO 1985, L 350, p. 1), resulta que cualquier persona que esté en condiciones de presentar [...] al servicio de aduanas competente [...] la mercancía de que se trate y todos los documentos cuya aportación esté prevista por las disposiciones reguladoras del régimen aduanero solicitado para dichas mercancías puede hacer la declaración y, por consiguiente, figurar como importador en el documento aduanero. Pero esta persona no coincide necesariamente con la persona que debe considerarse como importador material de las mercancías de que se trate en otros aspectos.

venir, es debido a dos consideraciones. En primer lugar, es igualmente difícil en el presente caso encontrar una base legal que permita a la Comisión ordenar a las autoridades de los Estados miembros que cumplan de una forma determinada las funciones que les confieren los Reglamentos. En segundo lugar, es importante, incluso en el presente caso, mantener el reparto de funciones claro y formal entre las autoridades nacionales y la Comisión, establecido por los Reglamentos con las consecuencias que de ello derivan para el reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia.

Dado que la normativa comunitaria aplicable no atribuye a la Comisión una facultad de intervención debe considerarse también acreditado que en el presente caso la única posibilidad que tiene la Comisión de intervenir ante una aplicación incorrecta de la norma en materia de prueba por los Estados miembros es la apertura del procedimiento por incumplimiento del artículo 169 del Tratado. Es la posibilidad de intervención general que el Tratado atribuye a la Comisión cuando ésta estimare que los Estados miembros no han cumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario. No hay que olvidar, en este contexto, que el artículo 186 del Tratado confiere al Tribunal de Justicia competencia para ordenar las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que conozca. En consecuencia, la Comisión puede, incluso en asuntos como el presente, solicitar medidas provisionales cuando aprecie una situación de urgencia y que existen motivos fácticos y jurídicos que justifican, a primera vista, la adopción de tales medidas.

65. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la Comisión no está obligada a incoar un procedimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado, sino que dispone a este respecto de una facultad de apreciación que excluye el derecho de los particulares a exigir de la Comisión que adopte una postura en un sentido determinado o a interponer un recurso de anulación contra su negativa de iniciar un recurso por incumplimiento.[22] En mi opinión, cabe alegar con cierta razón que este régimen jurídico implica que la normativa comunitaria derivada aplicable debe contener elementos precisos para que pueda admitirse que obliga a la Comisión a intervenir en caso de aplicación incorrecta de la normativa comunitaria por los Estados miembros.

66. De las consideraciones que preceden se deduce que, en el contexto de los asuntos presentes, la Comisión no disponía de la facultad de intervenir directamente, de forma coercitiva, frente a las decisiones adoptadas por el Ministerio de Agricultura irlandés en relación con las solicitudes y los certificados de importación.

Los litigios ocasionados por la gestión del contingente arancelario efectuada por el Ministerio de Agricultura deben resolverse en el marco del sistema de recursos nacional.

22 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de mayo de 1990, Sonito (C-87/89, Rec. p. I-1981, apartado 6), y el auto del Tribunal de Justicia, de 23 de mayo de 1990, Asia Motor France (C-72/90, Rec. p. I-2181). El Tribunal de Justicia declaró en dicho auto:
En tanto en cuanto el recurso de indemnización se basa en la responsabilidad que deriva de la abstención de la Comisión en relación con el artículo 30 del Tratado, procede recalcar que, en la medida en que la Comisión no se halla obligada a iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 169 (sentencia de 14 de febrero de 1989, 247/87, antes citada), el único comportamiento que podría considerarse como causa de perjuicio es el del Estado francés (apartado 13).

67. Examinaré seguidamente las consecuencias de este enfoque jurídico para las pretensiones de anulación y de indemnización formuladas por Emerald Meats en el presente caso.

Pretensiones de anulación

68. Hay que preguntarse, en primer lugar, acerca de la admisibilidad de las pretensiones de anulación.

69. La Comisión alega que el Tribunal de Justicia debería negarse a emitir un pronunciamiento sobre la parte de las pretensiones de anulación formuladas en los asuntos C-106/90 y C-129/91 relativa a las decisiones adoptadas por la Comisión en virtud del apartado 1 del artículo 6 de los Reglamentos de aplicación por los que se determina en qué medida puede darse curso a las solicitudes presentadas. La Comisión sostiene que las decisiones de que se trata están incluidas en los Reglamentos de reparto y que, en consecuencia, resulta «artificial» solicitar la anulación de tales decisiones de forma separada. Me adhiero a esta tesis de la Comisión.

70. Es indiscutible, por otra parte, que Emerald Meats cumple los requisitos que establece el artículo 173 del Tratado para la admisión de un recurso de anulación de un Reglamento interpuesto por una empresa privada. Los Reglamentos afectan directa e individualmente a la situación jurídica de cada solicitante, véase a este respecto la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 1990, Weddel/Comisión.[23]

23 — Véase C-354/87, Rec. p. I-3847.

71. Sin embargo, esto no basta por sí solo para afirmar que la sociedad tenga también suficiente interés en obtener un pronunciamiento sobre sus pretensiones de anulación. Es cierto que el Tribunal de Justicia parte del principio de que el interés para ejercitar la acción debe apreciarse a la luz de la situación existente en el momento de la interposición del recurso, pero el Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que el interés para ejercitar la acción puede desaparecer debido a hechos ocurridos en el curso del procedimiento.[24] De tales hechos ulteriores puede resultar que el recurso ha quedado sin objeto y que ya no hay motivos serios para pronunciarse sobre las pretensiones de anulación. La Comisión ha sostenido que en la actualidad resulta dudoso que la demandante tenga interés jurídico en que se examinen sus pretensiones de anulación. Esto es particularmente evidente en lo que se refiere al asunto C-317/90, en el cual la Comisión solicitó que se declarara la inadmisibilidad del recurso por cuanto el mantenimiento de las pretensiones debía considerarse abusivo.

Ya se ha indicado en el punto 28 que la situación jurídica actual de la empresa sería la misma si el Ministerio de Agricultura irlandés hubiera acogido inicialmente sus solicitudes. Es evidente que ello no excluye que el derecho de la empresa a una indemnización por daños y perjuicios subsista, pero implica, a mi juicio, que su interés por que se examinen sus pretensiones de anulación ha desaparecido. Importa destacar en este contexto que el Tribunal de Justicia tendrá ocasión de pronunciarse sobre la legalidad de la actitud de la Comisión al examinar las pretensiones de indemnización.

24 — Véanse las sentencias de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión (92/78, Rec. p. 777, apartado 32); de 5 de marzo de 1980, Simmenthal-II/Comisión (243/78, Rec. p. 593, apartados 9 y 11), y de 5 de marzo de 1980, Könecke/Comisión (76/79, Rec. p. 665, apartados 8 y 9).

Por esta razón, propongo al Tribunal de Justicia que declare que no procede pronunciarse sobre las pretensiones de anulación formuladas en los tres asuntos.[25]

Pretensiones de indemnización

72. Emerald Meats ha reclamado una indemnización por daños y perjuicios tanto al Ministerio de Agricultura irlandés como a la Comisión.

Como se ha indicado en el punto 24, en la resolución de 9 de julio de 1991, la High Court ha reconocido a Emerald Meats una indemnización de daños y perjuicios por las pérdidas sufridas por el hecho de que el Ministerio no le expidió los certificados de importación en 1990. La High Court declaró, en cambio, que la demandante no tenía derecho a una indemnización de daños y perjuicios («general damages») por el perjuicio causado a su actividad comercial y a sus relaciones con los demás operadores.

Emerald Meats alega que la Comisión incurrió en responsabilidad por causas sólo a ella imputables. A su juicio, si la Comisión hubiera cumplido sus obligaciones, el daño no se hubiera producido. Emerald Meats ha reducido el importe de la indemnización por daños y perjuicios que reclama a la Comisión en atención a las pérdidas ya cubiertas por la resolución de la High Court. No obstante, la indemnización que reclama a la Comisión sigue siendo importante pues asciende a un total de 600.000 IRL. Las distintas causas de la reclamación se enumeran en el *addendum* a los informes para la vista y comprenden entre otros:

— la pérdida económica causada por la pérdida de ventas;

— los gastos efectuados por Emerald Meats, con exclusión de los honorarios de Abogados, en relación con los presentes recursos y recursos conexos entablados ante los tribunales irlandeses;

— los intereses de la cantidad que representa el valor del contingente de que Emerald Meats se ha visto privada en 1990, y

— la pérdida económica sufrida por Emerald Meats a causa de la caída de los precios del mercado de la carne congelada entre febrero y julio de 1991.

73. Procede preguntarse, con carácter previo, acerca de la admisibilidad de las pretensiones de indemnización.

Como se ha indicado con anterioridad, Emerald Meats estima que el daño producido se debe tanto a la actuación ilegal del Ministerio de Agricultura irlandés como a la de la Comisión.

La demandante interpuso un recurso contra el Ministerio de Agricultura ante un tribunal irlandés en el reclamaba la reparación de su perjuicio. Este se pronunció sobre la cues-

25 — Como se ha indicado anteriormente, la Comisión solicita que se desestime la pretensión de anulación formulada por la empresa en el asunto C-317/90 debido a su carácter abusivo. Habida cuenta de que el presente asunto se inscribe en un grupo de asuntos presentados por Emerald Meats con el principal objeto de que se reconozca que la Comisión tiene la obligación de proteger los intereses de la empresa, no creo que existan razones suficientes para adherirse a las pretensiones de la Comisión en este sentido.

tión de la responsabilidad así como sobre el importe de la indemnización por daños y perjuicios con arreglo al Derecho irlandés. Emerald Meats alega que, conforme al Derecho irlandés, no es posible obtener una indemnización suplementaria.

La demandante interpuso igualmente un recurso de indemnización contra la Comisión ante el Tribunal de Justicia. Estima que en Derecho comunitario la Comisión genera una responsabilidad propia y alega que los daños y perjuicios que reclama pueden concederse de conformidad con las normas de Derecho comunitario en materia de indemnización.

74. Los presentes asuntos se distinguen de los casos habituales en los cuales se plantea la cuestión de la responsabilidad de las autoridades al aplicar la normativa comunitaria.

Por regla general

— bien el daño es imputable a las autoridades nacionales, que han interpretado o aplicado mal la normativa comunitaria,

— o, el daño es en realidad imputable al Consejo y/o a la Comisión que, mediante normas generales o decisiones, determinan la actuación de las autoridades nacionales que ha ocasionado directamente al daño.[26]

75. El primer grupo de casos es resuelto por los órganos jurisdiccionales nacionales de conformidad con el Derecho nacional en materia de responsabilidad. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se deduce claramente si el segundo grupo de casos es competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales y/o del Tribunal de Justicia. Existe una jurisprudencia importante en la que el Tribunal de Justicia presupone que, en determinadas circunstancias, las demandas de indemnización deben dirigirse contra las autoridades nacionales y ser resueltas por los órganos jurisdiccionales nacionales. Esto es aplicable, en especial, a los asuntos en los que la demanda de indemnización persigue esencialmente la devolución de una cantidad o el pago de una prestación indebidamente denegada. En general, se trata de asuntos en los que la víctima podía obtener una reparación total ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

El Tribunal de Justicia declaró en su sentencia de 30 de mayo de 1989, Roquette/Comisión:[27]

«Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que la acción de indemnización establecida en los artículos 178 y 215, apartado 2, del Tratado ha sido instituida como un recurso autónomo, con una función particular en el marco del sistema de protección jurisdiccional. Si bien es cierto que su admisibilidad se encuentra supeditada, en determinados casos, a que se hayan agotado todos los recursos en vía jurisdiccional en Derecho interno que permitan obtener una reparación por parte de las autoridades nacionales, para que ello ocurra es necesario, sin embargo, que dichos recursos de Derecho interno garanticen de un modo eficaz la protección de los particulares que se consideren lesionados por los actos de las instituciones comunitarias (sentencias de 12 de abril de 1984, Unifrex, 281/82, Rec. p. 1969, y de 26 de febrero de 1986, Krohn, 175/84, Rec. p. 753)» (apartado 15).[28]

26 — Véase a este respecto Schockweiler, F. A.: *La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire*, RTD eur. 1992, p. 27, en especial, partie I.

27 — Asunto 20/88, Rec. p. 1553.

28 — El Tribunal de Justicia ha declarado igualmente que debía verificar de oficio si se cumplía este requisito de admisibilidad.

76. Los asuntos presentes se diferencian de los casos habituales en que, según opina la demandante, se genera tanto la responsabilidad propia del Ministerio de Agricultura irlandés como la responsabilidad de la Comisión, ya que sus actuaciones han contribuido a la producción del daño.

En mi opinión, esta diferencia no implica por sí sola que la jurisprudencia relativa a la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, antes mencionada, sea inaplicable. Cabe sostener a este respecto que existen más razones para aplicar esta jurisprudencia en los casos en los que el daño producido no se debe únicamente a la actuación de la Comisión, sino también al propio comportamiento de la autoridad nacional.

Considero, sin embargo, que no debe profundizarse más en esta cuestión en el marco de los asuntos presentes. El Tribunal de Justicia ha declarado en su jurisprudencia que sólo cabe la inadmisibilidad por este motivo cuando a primera vista parece posible que los órganos jurisdiccionales nacionales concedan una reparación total al demandante. La sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 8 de abril de 1992, Cato/Comisión [29] es importante en este contexto por dos razones. Por una parte, la situación en el asunto Cato era análoga, en cierta medida, a la situación de los asuntos que nos ocupan (se daba un concurso de circunstancias que provocaron el daño) y, por otra parte, el Tribunal de Justicia examinó en cuanto al fondo las pretensiones de indemnización del demandante, desestimando con ello una excepción según la cual esta pretensión debería haberse presentado ante el órgano jurisdiccional nacional. Cabe citar igualmente la sentencia del Tribunal de Justicia, de 13 de marzo de 1992, Vreugdenhil/Comisión, [30] en la que el Tribunal de Justicia desestimó la excepción propuesta por la Comisión por no haberse agotado los recursos judiciales de Derecho nacional al afirmar:

«Procede recordar, a este respecto, que el artículo 178 en relación con el artículo 215 del Tratado confieren al Tribunal de Justicia competencia exclusiva para resolver los recursos de indemnización por daños imputables a la Comunidad, que está obligada por el párrafo segundo del artículo 215 a reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros (sentencia de 27 de septiembre de 1988, Asteris, 106/87 a 120/87, Rec. p. 5515, apartado 14).»

Por la misma razón, el Tribunal de Justicia no puede negarse a examinar el fondo de las pretensiones de indemnización en los presentes asuntos.

Es evidente, a mi juicio, que la reparación de determinados elementos del perjuicio invocados contra la Comisión no podrá reclamarse al Ministerio de Agricultura irlandés.

En su caso, al examinar el fondo de los presentes asuntos, habrá que pronunciarse igualmente sobre la cuestión de si procede reducir o incluso desestimar las pretensiones

29 — Asunto C-55/90, Rec. p. I-2533. En sus primeras conclusiones, presentadas el 18 de junio de 1991, el Abogado General Sr. Darmon llevó a cabo un examen detallado de la jurisprudencia en la materia.

30 — Asunto C-282/90, Rec. p. I-1937. El Abogado General Sr. Darmon rechazó en las conclusiones presentadas el 16 de enero de 1992 en el asunto antes mencionado la excepción de la Comisión mediante la siguiente conclusión: «Por consiguiente, no cabe oponer a Vreugdenhil la inadmisibilidad del presente recurso por no haber agotado los recursos judiciales internos, aunque ésta hubiera sido la vía natural para obtener la reparación de los perjuicios alegados, en la medida en que tales recursos no le permitían obtener el mismo resultado» (punto 35).

de indemnización formuladas por la empresa contra la Comisión dado que las pérdidas de la demandante podrían haber sido compensadas por el Ministerio de Agricultura irlandés si le hubieran sido reclamadas o si se hubiera apelado la resolución de la High Court relativa a las pretensiones de indemnización.

No obstante, si el Tribunal de Justicia compartiera la opinión de este Abogado General sobre la cuestión de si la Comisión ha incurrido en algún tipo de responsabilidad, resultaría innecesario proseguir el examen de estas difíciles cuestiones, que por otra parte no han sido discutidas en profundidad en el curso del procedimiento.

77. Habida cuenta de la conclusión expuesta con anterioridad, de que la Comisión no dispone de la facultad de intervenir de forma coercitiva contra las decisiones adoptadas por las autoridades irlandesas en el marco de la gestión de los contingentes arancelarios para 1990 y 1991, procede desestimar las pretensiones de indemnización de Emerald Meats, ya que la actuación de la Comisión para con ella no ha sido ilegal.

Opino que la Comisión ha prestado a Emerald Meats toda la ayuda que podía dar dentro de las posibilidades que le brinda el Derecho comunitario.

78. Si el Tribunal de Justicia estimara que la Comisión estaba obligada a intervenir ante el Ministerio de Agricultura irlandés *para velar por que éste gestionara el contingente arancelario sin infringir las normas de prueba aplicables,* procede una breve observación relativa a las cuestiones de la imputabilidad y de la indemnización.

79. El Tribunal de Justicia debe declarar en el asunto C-317/90 que no se ha incurrido en responsabilidad. Este asunto no versa sobre un caso en el que la Comisión hubiera podido intervenir frente al Ministerio de Agricultura por no haber aplicado las normas de prueba contenidas en los Reglamentos. La razón de la negativa del Ministerio era, como se ha expuesto en el punto 11, que consideraba que los documentos justificativos presentados no constituían una prueba suficiente de la importación de carne en las cantidades necesarias para que los importadores no tradicionales obtuvieran una parte del contingente arancelario. Por otra parte, el orden cronológico de los hechos pone de manifiesto que la Comisión ha defendido de forma efectiva los intereses de Emerald Meats, en primer lugar al suspender y después modificar el Reglamento de apertura de un contingente para su reasignación desde que tuvo conocimiento de que la High Court iba a dictar una resolución sobre este punto.

80. Por lo que se refiere a los otros dos asuntos relativos a la gestión del contingente principal para 1990 y 1991, resulta más difícil pronunciarse sobre la existencia de responsabilidad.

81. Si la Comisión tenía la obligación de intervenir ante el Ministerio de Agricultura debido a su aplicación errónea de las normas de prueba, existen razones para pensar que la Comisión debería haber intervenido desde que se adoptó el Reglamento de reparto del contingente arancelario para 1990. Como he explicado en el punto 8, Emerald Meats había llamado la atención de la Comisión sobre el problema suscitado una semana antes de la adopción definitiva del Reglamento de reparto. La demandante había indicado que, basándose en los documentos aduaneros de 1987 y 1988, el Minis-

terio de Agricultura la incluyó sin problemas en la lista por él elaborada entre aquellos que tenían derecho a la parte del contingente arancelario para 1989 que estaba sometida al régimen de gestión comunitario; Emerald Meats había señalado que ella figuraba como importadora en los documentos aduaneros y que había enviado copia de los citados documentos antes de que se adoptara el Reglamento. En consecuencia, la Comisión disponía de suficientes datos para pedir aclaraciones sobre esta cuestión a las autoridades irlandesas. De hecho la Comisión se puso en contacto con ellas, pero no quiso llevar más lejos las investigaciones antes de adoptar el Reglamento de reparto. Es indudable que no habría sido imposible obtener aclaraciones sobre esta cuestión de las autoridades irlandesas, las cuales, con arreglo al artículo 5 del Tratado, estaban obligadas a facilitar a la Comisión las informaciones necesarias y ello habría permitido a esta Institución retrasar la adopción del Reglamento de reparto para 1991; véase el punto 20 de estas conclusiones.

Creo, no obstante, que el juzgar que la Comisión incurrió en responsabilidad al actuar de esta manera, supondría exigirle más de lo razonable. Los servicios de la Comisión se vieron confrontados a cuestiones nuevas y difíciles y se hallaban en una situación en la que existía, a pesar de todo, una incertidumbre considerable respecto a la exactitud de los datos del asunto. Los servicios mencionados disponían de poco tiempo. En ese contexto, estimo comprensible que la Comisión haya considerado más importante adoptar un Reglamento de reparto general en atención a los intereses de la totalidad de los solicitantes en los Estados miembros que intentar resolver de forma inmediata el problema que Emerald Meats había planteado a la Comisión. A esto hay que añadir que es normal que la Comisión considerara que el problema podría resolverse *a posteriori,* bien discutiendo con las autoridades irlandesas o a través de una acción entablada por Emerald Meats ante los órganos jurisdiccionales irlandeses. [31]

82. Respecto al reparto del contingente arancelario para 1991, el asunto se presenta de forma diferente, al menos en dos aspectos. Por una parte, porque, durante el año 1990, la Comisión tenía la posibilidad de recabar aclaraciones sobre los elementos de hecho y de Derecho relativos a la gestión del contingente arancelario para 1990 efectuada por las autoridades irlandesas. Por otra parte, porque Emerald Meats había presentado una solicitud ante las autoridades británicas, que habían informado a la Comisión de que podían acoger la solicitud de la demandante. El problema con que se enfrentaba Emerald Meats en lo que se refiere al contingente arancelario para 1991 no era, pues, que las autoridades nacionales competentes no hubieran acogido su solicitud. El problema residía en que sólo podía obtener certificados de importación si constituía la garantía exigida en el Reglamento de reparto de la Comisión; véase punto 20. Por tanto, el problema jurídico que se plantea en el marco de la gestión del contingente para 1991 es si era ilícito que la Comisión exigiera una garantía en atención a las «dobles solicitudes» existentes dado que la Comisión sabía o debería saber en ese momento que la aceptación por las autori-

31 — La Comisión alega en el asunto C-106/90 que el Reglamento de reparto era legal y que, por consiguiente, su actuación no era ilícita por la simple razón de que el Reglamento fija únicamente las cantidades de carne que deben asignarse a cada solicitante y, por tanto, no se pronuncia sobre los solicitantes que podrán obtener una parte del contingente. Este punto de vista es erróneo. El Reglamento de reparto se basa en las listas enviadas y por ello debe ser considerado como la base legal que permite expedir los certificados de importación a los solicitantes que figuren en ellas una vez vencido el plazo fijado por el Reglamento.

dades irlandesas de las solicitudes presentadas por las empresas de transformación de carne se basaba en una aplicación errónea de las normas de prueba. Opino que, si el Tribunal de Justicia estimara que la Comisión debería haber intervenido en esa fase ante las autoridades irlandesas, la consecuencia lógica sería la ilicitud de que la Comisión exigiera la constitución de una garantía a Emerald Meats. Ateniéndome a la premisa mencionada, estimo que la Comisión ha incurrido en responsabilidad frente a Emerald Meats al exigir la constitución de una garantía.

83. En consecuencia, hay que preguntarse si Emerald Meats ha sufrido un perjuicio a causa de la garantía exigida, perjuicio que la Comisión estaría obligada a reparar, y si existe una relación de causalidad entre los hechos productores del daño y el perjuicio.

La demandante ha alegado que su situación económica —que era, por otra parte, consecuencia directa de la gestión ilegal de los contingentes arancelarios— era tan mala que no podía prestar la garantía exigida, ni directamente, ni en forma de aval bancario y que, por este motivo, sólo había podido obtener los certificados de importación con varios meses de retraso respecto de la fecha en que los podría haber obtenido si no se hubiera exigido una garantía. Este retraso causó un perjuicio considerable a la demandante, cuya reparación reclama a la Comisión.

84. Es evidente que Emerald Meats habría podido reclamar a la Comisión una indemnización por los gastos que habría efectuado si hubiera constituido la garantía. Es más dudoso que la sociedad pueda reclamar una indemnización por el perjuicio causado por el retraso en la expedición de los certificados de importación ya que la única razón del retraso es que su situación económica le impedía prestar la garantía. Como se ha indicado con anterioridad, la Comisión no es responsable frente a Emerald Meats del comportamiento que, a juicio de la demandante, motivó la situación económica de la sociedad y estimo que procede adherirse a la tesis de la Comisión de que es legítimo esperar que una empresa que desea disfrutar de las importantes ventajas económicas que derivan de la concesión de certificados de importación, disponga de la suma necesaria para garantizar el pago de los derechos reguladores a la importación que podrían recaudarse si resultara que la empresa no tenía derecho a una parte del contingente arancelario. En consecuencia, no existe una relación de causalidad suficiente entre la actuación ilícita de la Comisión y el perjuicio alegado.

85. Concluyo, por tanto, que tampoco puede condenarse a la Comisión a pagar a Emerald Meats una indemnización por daños y perjuicios por la gestión del contingente arancelario para 1991.

Costas

86. Procede que el Tribunal de Justicia tenga en cuenta la posibilidad de acogerse al apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento y acuerde que cada parte cargue con sus propias costas. En mi opinión, nos hallamos ante circunstancias excepcionales que pueden justificar tal decisión. Cabe destacar, especialmente, la nove-

dad y complejidad de los asuntos. Considero asimismo que puede atribuirse una especial importancia al hecho de que Emerald Meats, que, según consta en autos, ha soportado gastos de procedimiento muy importantes, tenía el convencimiento de que la Comisión estaba obligada a intervenir ante las autoridades irlandesas y, por otra parte, que la Comisión había mostrado, por lo menos a lo largo de casi todo el procedimiento, que consideraba procedente la solicitud de Emerald Meats y que las autoridades irlandesas deberían haberla acogido. También cabría preguntarse si la Comisión indicó a la demandante de manera suficientemente clara y consecuente que no disponía de facultades de control o de intervención respecto de las autoridades de los Estados miembros en el marco del régimen administrativo.

Posibilidad de suspender el procedimiento hasta que la Supreme Court haya dictado sentencia

87. En caso de que el Tribunal de Justicia coincida con mi opinión sobre la solución que debe darse a los problemas formales y materiales del asunto, es defendible dictar sentencia sin esperar a que la Supreme Court resuelva sobre la apelación pendiente ante dicho órgano jurisdiccional.

No obstante, este Abogado General ha manifestado ya que puede resultar difícil pronunciarse sobre los asuntos presentes sin resolver también las cuestiones que van a tener una influencia directa o indirecta sobre las cuestiones planteadas ante la Supreme Court y que ello no sería oportuno en tanto en cuanto que el Tribunal de Justicia sólo conoce indirectamente el punto de vista jurídico de las autoridades irlandesas y los argumentos que lo sustentan.

Tampoco debe excluirse que la sentencia de la Supreme Court pueda influir en el examen de las pretensiones de indemnización de Emerald Meats, en el caso de que el Tribunal de Justicia no comparta mi opinión y estime que la Comisión ya incurría en responsabilidad en el marco de la gestión del contingente arancelario para 1990. Si la Supreme Court suscribiera la tesis del Ministerio de Agricultura irlandés de que acogió acertadamente las solicitudes presentadas por las empresas de transformación de carne, tal solución podría tener importancia para la decisión del Tribunal de Justicia sobre los daños y perjuicios reclamados por Emerald Meats a la Comisión.

Estimo, en consecuencia, que el Tribunal de Justicia debería acordar la suspensión del procedimiento hasta que la Supreme Court haya dictado su sentencia de apelación.[32]

32 — El Tribunal de Justicia decidió en este sentido en su sentencia de 14 de julio de 1967, Kampffmeyer y otros/Comisión (5/66, 7/66 y 13/66 a 24/66, Rec. p. 317).
El Tribunal de Justicia declaró:
«que debe evitarse que los demandantes sean insuficiente o abusivamente indemnizados en razón de las valoraciones diferentes del mismo daño por dos órganos jurisdiccionales diferentes y que aplican normas jurídicas igualmente diferentes;
que antes de determinar los daños de que se considere responsable a la Comunidad, procede que el órgano jurisdiccional nacional haya podido pronunciarse sobre la posible responsabilidad de la República federal de Alemania;
que, en esta situación, no se puede pronunciar una sentencia definitiva antes de que los demandantes aporten la resolución del órgano jurisdiccional nacional sobre este punto;».
Considero que, como se deduce de esta sentencia, pueden darse casos en los que es legítimo que el Tribunal de Justicia suspenda el procedimiento de que conoce. Opino, sin embargo, que la sentencia no implica que siempre deba ser así cuando las demandas de indemnización presentadas por el mismo demandante están pendientes de resolución del Tribunal de Justicia y de un órgano jurisdiccional nacional.

Conclusión

88. A menos que el Tribunal de Justicia decida suspender el procedimiento en los asuntos presentes, estimo, por las razones invocadas anteriormente, que, en los tres asuntos, el Tribunal de Justicia debe

— declarar que no procede pronunciarse sobre las pretensiones de anulación formuladas por la demandante;

— desestimar las pretensiones de indemnización de la demandante, y

— decidir que cada parte cargue con sus propias costas.