CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER presentadas el 22 de mayo de 1963 *

Índice

Introducción ... 393

Apreciación jurídica ... 393

A. Cuestiones de admisibilidad ... 393

B. Fundamentación ... 394
I. Consideraciones principales ... 395
1. Vicios sustanciales de forma ... 395
2. Violación del Tratado ... 397
a) Concepto de «perturbación grave» ... 397
b) Previsiones económicas ... 398
c) La situación económica real ... 398
II. Consideraciones subsidiarias de la Comisión ... 402
1. Motivación insuficiente ... 402
2. Violación del Tratado ... 403
a) Naturaleza jurídica del apartado 3 del artículo 25 ... 403
b) Declaraciones de la Comisión en el Acta final relativa al Acuerdo sobre los productos de la lista G ... 403
aa) Interpretación de las declaraciones ... 405
bb) ¿Se reúnen los requisitos de las declaraciones? ... 405
c) Cumplimiento de los criterios del artículo 29 ... 406
3. Desviación de poder ... 407

C. Resumen ... 408

* Lengua original: alemán.

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El litigio al que se refieren mis conclusiones tiene por objeto el Derecho aduanero de la CEE, más exactamente, la competencia de la Comisión para conceder, en beneficio de un Estado miembro, contingentes arancelarios con derechos inferiores a los del Arancel Aduanero Común.

La primera adaptación de los derechos de aduana nacionales al Arancel Aduanero Común, ocasionó en la República Federal de Alemania, el 1 de enero de 1962, un aumento importante de los derechos de aduana para el vino encabezado (de 4,60 DM por hectolitro hasta cantidades comprendidas entre 14,05 y 26,05 DM por hectolitro), mientras que, simultáneamente, el derecho de aduana interno aplicable a los demás Estados miembros había descendido de 3,60 DM por hectolitro.

Como antes de esta época, los países terceros ajenos a la Comunidad aseguraban una parte importante del abastecimiento alemán de vino encabezado, el Gobierno de la República Federal solicitó el 16 de junio de 1961, un contingente de importación con un derecho reducido de 4,60 DM por hectolitro. El contingente no estaba sujeto a una limitación temporal y, en principio, ascendía al 40 % de las importaciones totales del año anterior y, en 1962, por primera vez, a 500.000 hectolitros. Posteriormente, la solicitud se redujo a 450.000 hectolitros y al año 1962.

La Comisión autorizó parcialmente esta solicitud mediante una Decisión de 11 de mayo de 1962, es decir que concedió un contingente de 100.000 hectolitros con un derecho de 4,60 DM por hectolitro para el año 1962. El resto de la solicitud fue tácitamente denegada.

Contra esta Decisión, comunicada al Gobierno federal mediante escrito de 22 de mayo de 1962, publicada en el Diario Oficial de 1962, nº 44, p. 1368, se interpuso el presente recurso con el objeto de anular la parte denegatoria de la Decisión.

Los numerosos motivos de recurso pueden agruparse del siguiente modo:

- Vicios sustanciales de forma.

- Violación del Tratado.

- Desviación de poder.

Mencionaré sus particularidades en el examen jurídico.

Apreciación jurídica

A. *CUESTIONES DE ADMISIBILIDAD*

Según resulta de la exposición de los hechos, la solicitud de contingente arancelario y la Decisión denegatoria se refieren al año 1962. Por lo tanto, el recurso sólo puede dar lugar a que la parte del contingente solicitado para 1962, que fue denegada, todavía sea concedida. Así se plantea la cuestión de si existe un interés material en el procedimiento y si la parte demandante necesita la tutela judicial. El Tribunal de

Justicia debe examinar esta cuestión de oficio, la que da lugar a las siguientes observaciones.

Las reglas de procedimiento, y no el comportamiento de las partes, condujeron a que no se terminara el procedimiento en 1962. En los procedimientos de esta naturaleza y en los asuntos similares referidos a las Decisiones de las Instituciones europeas con efectos temporales limitados, sucederá frecuentemente que el transcurso del plazo haga imposible alcanzar el objeto del recurso. Por otra parte, no debe olvidarse que la parte demandante no carece de interés en obtener una sentencia, puesto que el debate incluye cuestiones de principio que pueden ser importantes para la solicitud de igual naturaleza que la parte demandante ha presentado respecto a 1963, así como para casos similares que puedan presentarse en el futuro. Si este interés no bastase, quedarían sin solución cuestiones jurídicas importantes y el Tribunal de Justicia no podría cumplir su tarea que consiste en garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado.

En consecuencia, no tengo nada que objetar respecto a la admisibilidad del recurso.

B. *FUNDAMENTACIÓN*

La Decisión impugnada se funda en el apartado 3 del artículo 25 del Tratado CEE, según el cual:

«En cuanto a los productos enumerados en el Anexo II del presente Tratado, la Comisión podrá autorizar a cualquier Estado miembro para que suspenda, total o parcialmente, la percepción de los derechos aplicables o concederle contingentes arancelarios libres de derechos o con derechos reducidos, siempre que no se produzcan graves perturbaciones en el mercado de esos productos.»

Como declaró la Comisión durante el procedimiento, su Decisión se funda ante todo en la idea de que la condición negativa del apartado 3 del artículo 25 («siempre que no se produzcan graves perturbaciones en el mercado de esos productos») no se ha cumplido, lo que habría producido obligatoriamente la denegación de la solicitud. Además, y con carácter subsidiario, hizo uso de su facultad discrecional, como procede cuando no es de temer una perturbación grave. Este examen la llevó a la conclusión de que no estaba justificada la concesión de un contingente arancelario puesto que la producción de la Comunidad permitía asegurar un abastecimiento suficiente en cantidad y calidad a los productores de aguardiente de vino de la República Federal de Alemania.

En mi opinión, el texto de la Decisión no permite deducir claramente este doble motivo. No obstante, los considerandos contienen expresiones que indican que la Comisión no limitó su examen a la cuestión de graves perturbaciones, sino que lo extendió a las posibilidades de abastecimiento de los productores alemanes, de modo que puede hablarse, en alguna medida, de consideraciones principales y de consideraciones subsidiarias.

En función de todo ello, procederé al examen de este asunto.

I. *Consideraciones principales*

Dadas las graves perturbaciones que se esperaban, ¿podía la Comisión conceder un contingente arancelario?

1. *Vicios sustanciales de forma*

Para la parte demandante, la Decisión adoptada carece ante todo de una motivación suficiente y por ello infringe el artículo 190 del Tratado.

La motivación consta esencialmente en las frases siguientes: «Considerando que los datos recabados han permitido comprobar que la producción de los mencionados vinos en la Comunidad es ampliamente suficiente; por lo que se deduce que la concesión de un contingente arancelario del volumen solicitado puede producir graves perturbaciones en el mercado de estos productos [...]»

La Comisión estima que con ello ha puesto de manifiesto el razonamiento que ha conducido a esta Decisión. Para un Estado miembro bien informado, adujo, esta motivación sería suficiente. Además, durante las observaciones orales, su Agente sugirió que se revisara, a la luz de los Tratados de Roma, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la obligación de motivar las decisiones.

Sabemos que, hasta ahora, el Tribunal de Justicia ha velado siempre con singular esmero por el respeto de las normas relativas a la motivación, especialmente lo ha manifestado efectuando el control de oficio. [1]

En diversas oportunidades, el Tribunal de Justicia ha reiterado que las Decisiones deben contener los elementos esenciales de hecho y las consideraciones jurídicas que hayan sido determinantes para la adopción de la medida a fin de que los interesados, y también el Tribunal de Justicia, puedan conocer si las decisiones están debidamente fundadas. [2]

En los asuntos 36/59, 37/59, 38/59 y 40/59, el Tribunal de Justicia sostuvo que, precisamente para las Decisiones que se basan en una apreciación del conjunto de la situación económica, procede exigir una motivación sustancial [3] y, en los asuntos acumulados 1/57 y 14/57 [4] también declaró expresamente que no puede considerarse que los términos «en las circunstancias actuales», recojan los elementos esenciales de hecho de los que depende la justificación legal de la medida).

[1] Asunto 18/57 (Rec. 1958-1959, pp. 88 y ss.).

[2] Asunto 6/54 (Rec. 1954, pp. 201 y ss. especialmente p. 219); asunto 2/56 (Rec. 1957, pp. 9 y ss., especialmente p. 36); asunto 9/56 (Rec. 1958, pp. 11 y ss., especialmente p. 29); asunto 18/57, antes citado; asunto 14/61 (Rec. 1962, pp. 485 y ss., especialmente p. 523).

[3] Rec. 1960, pp. 857 y ss., especialmente p. 891.

[4] Rec. 1957, pp. 201 y ss., especialmente p. 219.

Según el texto de los Tratados, no existe razón alguna para aplicar al Tratado CEE criterios distintos de los que se aplican al Tratado CECA, ya que tanto en uno como en otro se establece, solemnemente, por así decirlo, que deberán motivarse las Decisiones e incluso los Reglamentos (en el Tratado CECA, las decisiones generales), lo que constituye una particularidad en relación con el Derecho nacional. Propone que, respecto al Tratado CEE, se disminuya la obligación de motivar, me parece inapropiado en razón de la novedad de las materias que deben tratar los órganos ejecutivos de la CEE.

En particular, quisiera desechar la idea de que la motivación de una Decisión pueda determinarse en función de las posibilidades de información de los destinatarios puesto que conocemos, por otros procedimientos, que, en casos similares al de este asunto, se ha discutido quien, aparte de las personas mencionadas en la Decisión, puede considerarse afectado y tiene interés para ejercitar la acción. Por añadidura, y doy la razón en este punto a la parte demandante, no hay que olvidar la función que desempeña la obligación de motivar, como refuerzo razonable de la protección jurisdiccional en la medida en que obliga a que los órganos ejecutivos se hagan una idea exacta de las condiciones de una Decisión cuando redactan sus considerandos.

Por supuesto que esto no quiere decir que los órganos ejecutivos deban discutir todos los argumentos de la persona afectada por la Decisión o ni que tengan que elaborar una teoría para todas las objeciones imaginables. A este respecto, no podemos tomar en serio la objeción presentada por la demandada durante la vista en la que decía que las exigencias de una motivación válida relativa a los elementos de hecho y de Derecho no deberían llevarse hasta el extremo de que la Comisión se viera forzada a proporcionar estadísticas voluminosas o un resumen anticipado de las observaciones orales, porque nadie piensa en que se deba forzar la obligación de motivar hasta ese punto. Pero si la Comisión funda su Decisión en un criterio tan importante como el de graves perturbaciones, es insuficiente la alusión a los «datos existentes», especialmente porque suscita la idea errónea de que se trata de datos proporcionados por la parte demandante o de valores indiscutidos. La Comisión está obligada a mencionar las cifras y los hechos esenciales que le hayan inducido a adoptar su Decisión; debe dar datos sobre la situación del mercado y su evolución (volumen de las necesidades y de la oferta), tomando en cuenta la evolución a lo largo de varios años. Esta exigencia es sin duda alguna razonable, porque se ha concedido una parte importante del contingente arancelario (cerca de un cuarto de la cantidad solicitada) y la Comisión ha negado que de ello resultara graves perturbaciones.

Aparte de los datos sobre importaciones de vinos para destilación en la República Federal de Alemania, que son importantes a otros efectos, la Decisión, como hemos visto, no contiene ninguna otra cifra.

Por consiguiente, he de hacer constar que la motivación controvertida no responde a las exigencias del artículo 190 del Tratado CEE y que debe anularse la Decisión, a menos que las consideraciones subsidiarias lleguen a justificarla.

Pero no me referiré a estas consideraciones subsidiarias inmediatamente sino que, en aras de la integridad, examinaré si son pertinentes los otros motivos alegados contra la consideración principal.

2. *Violación del Tratado*

Desde el punto de vista de la violación del Tratado, la parte demandante formula varios motivos de impugnación. En particular, alega que

- la Comisión se basó en un concepto inexacto de perturbación grave;

- no procedió en forma exacta para establecer sus pronósticos sobre las repercusiones económicas del contingente arancelario solicitado;

- y cometió errores en la determinación de los hechos económicos decisivos.

a) En lo que atañe al concepto de «perturbación grave», las críticas de la parte demandante se dirigen sobre todo contra algunos argumentos del escrito de contestación. En este escrito leemos que la Comisión basó su examen en la situación del mercado que se dará cuando se aplique totalmente el Arancel Aduanero Común. Señala que el mercado interno de la Comunidad funcionaría con menos perturbaciones si sólo estuviese abierto a las importaciones de vino procedentes de países terceros sometidas a los derechos del Arancel Aduanero Común y, sigue diciendo: «En este sentido, toda admisión de importaciones procedentes de países terceros mediante autorización de contingente arancelario ocasiona, pues, una perturbación a efectos del apartado 3 del artículo 25 [...] Los demás hechos importantes que la solicitante estima además necesarios, no son sólo inútiles, sino que carecen de pertinencia tanto desde el punto de vista de la lógica como en consideración a la finalidad de la Decisión. Los "hechos importantes", a lo sumo presentan un interés para determinar si la perturbación puede ser calificada como "grave".»

No carece de razón la parte demandante cuando deduce de ello la imputación de que la Comisión pretende realizar un modelo abstracto. La hipótesis de principio, según la cual, el mercado común funcionará con menos perturbaciones cuando se aplique el Arancel Aduanero Común, no considera las dificultades relacionadas con la creación del Arancel Aduanero. Los actos normativos en materia de esta especie, que deben aplicarse durante un período bastante largo, siempre se basan en previsiones muy rudimentarias de la evolución económica. Por esta razón, se han previsto como correctivo las medidas sobre contingentes arancelarios del artículo 25. Pero ellas no podrían alcanzar los objetivos propuestos si los contingentes arancelarios se consideran *eo ipso* como causa de perturbaciones. Para actuar más correctamente, la Comisión ha de tener en cuenta las repercusiones reales de un contingente arancelario sobre la situación concreta del mercado y verificar si deben temerse graves distorsiones, tarea difícil, ya que la representación del mercado está formada por intereses muy diversos, los de los consumidores y los de los productores, e intereses nacionales en el mantenimiento de las corrientes comerciales tradicionales.

Algunas alusiones efectuadas en la vista hacen pensar que las consideraciones de la Comisión no se limitan a un examen abstracto del sistema del Tratado. En verdad, debemos subrayar que su punto de vista, según el cual sólo debe esperarse una perturbación si los precios de la importación se situaran por encima del nivel de precios del mercado común, o si el mercado común sufriera una escasez bien determinada no podría resistir un examen a la luz del apartado 3 del artículo 25, como tampoco la observación, pertinente sólo en apariencia, que se formula en los motivos de la Decisión, según la cual, el mero hecho de una producción ampliamente suficiente hace probable que se produzcan graves perturbaciones en caso de autorización de un contingente arancelario. A lo sumo, podrían tenerse en cuenta sus explicaciones relativas a un exceso evidente de producción y a las dificultades de los productores italianos y franceses para vender el producto. No obstante, subsiste la impresión de que el punto de partida de la Comisión está influenciado, en gran medida, por una tendencia a esquematizar y a razonar en forma abstracta.

b) También es insatisfactoria la impresión que produce el método utilizado por la Comisión para determinar la perturbación del mercado. La parte demandante se refiere a los motivos de la Decisión en la que figura la siguiente expresión: «La concesión de un contingente arancelario [...] *podría producir* graves perturbaciones en el mercado de estos productos.» De ello deduce que la Comisión se contentó con una cierta probabilidad, cuando su obligación consistía en efectuar esa determinación con un grado de probabilidad lindante con la certeza.

Durante la vista, la Comisión ha declarado que, por carecer de experiencia en materia de contingentes arancelarios, había decidido comenzar reduciendo las importaciones para examinar, seguidamente, cuáles serían las repercusiones de éstas. Tanto la declaración, como los motivos de la Decisión, incita a pensar que están justificadas las críticas de la parte demandante sobre el examen de la situación.

Pero, además de la lectura de los escritos de la Comisión, se desprende que ésta se preocupó de efectuar previsiones económicas para tener una idea de la evolución del mercado, según los principios de la experiencia económica y sobre la base de todos los factores económicos conocidos y que, por consiguiente, realizó un examen de los hechos cuya meticulosidad satisfacía las exigencias del apartado 3 del artículo 25.

Todas estas observaciones sobre el concepto de perturbación grave y sobre el método que permita determinar su existencia, no ofrecen una representación nítida y no proporcionan un argumento claro, sino que reflejan una actitud cambiante y contradictoria de la Comisión. Pero no quisiera pronunciarme sobre si es posible deducir de todo esto que la Comisión ha actuado de manera irregular. En todo caso, renuncio a deducir de estas circunstancias conclusiones sobre la legalidad de la Decisión.

c) Mejor es que examine los hechos económicos para ver si la Comisión partió de observaciones exactas. La cuestión decisiva es la siguiente: ¿la producción de los vinos de que se trata (es decir, de los vinos apropiados para la fabricación de aguardiente de vino), es suficiente en la Comunidad hasta el punto de que las im-

portaciones suplementarias procedentes de países terceros en 1962 hubieran podido provocar una grave perturbación?

En su demostración, la Comisión compara las necesidades de vinos para destilación de la República Federal de Alemania con la producción en Francia y en Italia (únicos países considerados) de vino blanco que puede ser destilado y deduce de las cantidades producidas, las que se transforman en Francia y en Italia en aguardiente o de otra forma y las que se exportan. Para ello, opta por las cantidades medias, elaboradas a partir de los años 1959 a 1961 y, llega al resultado de que para satisfacer las necesidades de los productores alemanes en aguardiente de vino que se elevan a 1,2 millones de hectolitros, disponía de una cantidad cercana a los 15 millones de hectolitros utilizable para todos los fines, lo que le permite hablar de una producción ampliamente suficiente.

Esta comparación alcanza a probar indudablemente una grave perturbación del mercado, si es que estos 15 millones de hectolitros constituían una producción de imposible venta, y queda claro que tal situación no debía agravarse con la importación suplementaria de 450.000 hectolitros de vino para destilar procedentes de países terceros.

Pero las cosas no son tan simples, por un lado, porque las cifras mencionadas han sido impugnadas en parte y, por otro, porque debe completarse este cuadro. Las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia pretendían aportar nuevas aclaraciones.

Ante todo, hay que destacar que las partes no están de acuerdo sobre qué parte de la producción de vino blanco puede utilizarse para la fabricación de aguardiente. Según la parte demandante, es imposible definir exactamente los vinos blancos que son adecuados para la destilación y cuantificar su volumen. La Comisión señala expresamente que, a este respecto, recurrió a estimaciones.

Otra dificultad resulta de la evaluación de la producción italiana de vino blanco que, ante la inexistencia de estadísticas separadas, ha sido estimada basándose en las informaciones del Gobierno italiano y asciende a cerca de un tercio de la producción total de vino.

Para ambas cuestiones, sólo un informe pericial podría aportar aclaraciones válidas. No quiero proponer la práctica de tal prueba sino, partiendo de las cantidades presentadas y efectuando las correcciones necesarias, tratar de obtener un resultado.

Las precedentes consideraciones obligan a que:

- Habida cuenta de que la solicitud de contingente arancelario se refiere al año 1962, parece indicado no utilizar las cantidades medias de varios años, sino basarse en las cantidades disponibles para la campaña 1961/1962 que, según las indicaciones de la Comisión, eran muy inferiores en Francia y en Italia, ligeramente inferiores a las de la campaña 1960/1961.

La cantidad que debe tenerse en cuenta para compararla con la cantidad de vino blanco apto para la destilación, pasa de esta manera de 22 millones de hectolitros a

cerca de 20 millones de hectolitros (anexos 2 y 3 de las respuestas de la Comisión).

– Hay que considerar que los datos proporcionados sobre las cantidades utilizadas por los productores alemanes no se refieren al vino blanco, sino al vino para destilación, es decir, el vino que alcanza 22° mediante la adición de alcohol. Para una graduación alcohólica de 8,5°, resulta que las necesidades de vino blanco son de alrededor del triple de la cantidad de vino para destilación (o sea, para la campaña 1961/1962, alrededor de 4 millones de hectolitros).

– Al formular sus preguntas, el Tribunal de Justicia quería conocer sobre todo el excedente neto de vino blanco. A estos efectos, de la cosecha apta para la destilación deben deducirse las cantidades destinadas a otros usos (vino de mesa, consumo propio de los productores, exportación, transformación en otros productos que no sean los aguardientes de vino). La Comisión no ha proporcionado datos sobre el consumo propio de los productores ni sobre el consumo de vino de mesa. Aunque sea exacto que el consumo propio y el consumo de vino de mesa puedan reducirse como consecuencia de la demanda de vino para destilar, parece no obstante necesario que el análisis del mercado incluya valores fijos para el vino de mesa y para el consumo propio, dado que determinadas cantidades, de todas maneras, se reservan para estos fines y no llegan al mercado de vinos para destilar. En este aspecto, evidentemente existen dificultades debidas a la falta de estadísticas detalladas. La Comisión se limita a observar que la exposición que consta en su escrito de dúplica sobre la utilización de la producción de vino blanco se basa en estimaciones pero ni allí ni en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, proporciona cantidad alguna sobre el consumo de vino de mesa ni sobre el consumo propio de los productores.

Por su parte, mediante datos generales obtenidos de las estadísticas agrícolas oficiales de la Comunidad, la parte demandante intenta resolver las dificultades y presentar una imagen de la verdadera situación del mercado. Basándose en cantidades relativas al consumo global de vino, calcula el consumo de vino de mesa y el consumo propio de Francia e Italia, y llega a la conclusión de que, al sustraer estas cantidades de la producción de vino blanco, no quedan excedentes para las necesidades de los productores de aguardiente de vino. No me puedo pronunciar sobre la exactitud de este resultado, puesto que es posible que el consumo propio esté comprendido en las cantidades de consumo de vino de mesa. Además, podría objetarse que el vino blanco no se consume como vino de mesa en la misma proporción que el vino tinto. Pero me parece indiscutible que tomar en consideración el vino de mesa y el consumo propio supone una modificación importante de las proporciones presentadas por la Comisión.

Si en estas circunstancias el Tribunal de Justicia no admitiera los cálculos de la parte demandante, habría que apreciar la situación del mercado mediante otros elementos.

A este respecto, cabe considerar los siguientes argumentos:

– La Comisión alega que, en Francia, hay que eliminar regularmente importantes cantidades de vino por medio de la destila-

ción obligatoria, lo que refleja un excedente de producción.

Como respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, la Comisión ha declarado que las estadísticas no distinguen la destilación obligatoria del vino tinto de la del vino blanco. Sin embargo, según dijo, la destilación obligatoria afecta más al vino tinto que al vino blanco.

Por lo demás, deduzco del escrito de dúplica (p. 9), que las destilaciones obligatorias también tuvieron lugar en la campaña 1958/1959, es decir, después de la mala cosecha de la campaña 1957/1958 en Francia, en la que, según las explicaciones de la Comisión, incluso hubo restricciones a la exportación de vino blanco para destilar, circunstancia que también induce a pensar que no es el vino blanco el que resulta afectado en primer término por la destilación obligatoria.

Como destaca la parte demandante, la Comisión tampoco distingue entre entregas obligatorias de alcohol vínico y entregas obligatorias de alcohol de heces de vino (orujo, lías). El Decreto de 16 de mayo de 1959 sólo pudo mantener estas últimas, de manera que, desde 1959, no puede hablarse de destilación obligatoria propiamente dicha.

Finalmente, las propuestas de la Comisión para el establecimiento de la política agrícola común [5] indican como motivo de esta obligación de entrega, el deseo de impedir el prensado excesivo de las uvas y de mejorar la calidad del vino, pero no el de eliminar los excedentes existentes.

- Además, la Comisión menciona la reducción constante de la superficie de los viñedos en Francia. Pero no pudo indicar hasta qué punto ha afectado esto al vino blanco destilable. También, frente a este argumento, existe el hecho de que el Decreto francés de 20 de enero de 1962 pretende precisamente favorecer la producción de vino blanco apto para la destilación.

Por lo tanto, si los datos de la Comisión no nos proporcionan ninguna ayuda válida para resolver el problema, además hay que tener en cuenta lo siguiente:

- En las estadísticas agrícolas de la Comunidad (pp. 32-33), figuran las existencias de vino en Francia y en Italia. Si se comparan estas cifras para un período bastante amplio (sin contar la mala cosecha de 1957) y si se las coteja con las cantidades de producción, no se observa una proporción excesiva ni un aumento de las existencias, lo que indicaría un exceso de producción.

- Durante el procedimiento, la parte demandante se refirió a la evolución de los precios de los vinos para destilar en la Comunidad que, en 1962, mostraban claramente una tendencia al alza, precisamente en el momento en que los productores alemanes debían dirigirse en mayor medida al mercado común como consecuencia de la denegación de la solicitud de contingente arancelario. Las cifras proporcionadas por la Comisión confirman este hecho. Habida cuenta de que, en 1962, la vendimia en Francia e Italia había sido mucho más

[5] Documento de 30 de junio de 1960.

importante que la del año anterior (lo que también resulta de los datos de la Comisión), dada la disminución de los derechos internos y habida cuenta de que los acuerdos a largo plazo con los proveedores italianos habían impedido parcialmente un aumento de los precios, no se puede deducir que existiera un excedente importante de la oferta sino más bien una cierta escasez.

– Finalmente, las estadísticas agrícolas de la Comunidad revelan cuál es el nivel de autoabastecimiento de la Comunidad en vino. Unas cifras análogas figuran en las propuestas de la Comisión para el establecimiento de la política agrícola común. [6] Según estos datos, se observa que en la CEE, para los años 1953 a 1960, el nivel de autoabastecimiento nunca superó el 91,6 % y que, incluyendo los Departamentos franceses de Ultramar, que sobre todo entregan vino tinto, osciló entre el 75,2 y el 101,7 %. Estos cuadros no ponen de manifiesto un excedente considerable.

Observación final

Todos estos hechos no reflejan la situación de un mercado que sufra de un exceso de producción de vino blanco para destilación.

Pues bien, no se ha presentado ningún otro dato que haga temer una perturbación grave del mercado en caso de concesión del contingente arancelario. Por lo tanto, se desvanece el argumento principal de la Comisión y de hecho, su Decisión también resulta errónea.

[6] Documento de 30 de junio de 1960, Capítulo «vino», cuadro, p. 2.

II. *Consideraciones subsidiarias*

El doble motivo de la Decisión me obliga a examinar las consideraciones subsidiarias de la Comisión antes de que me pronuncie de forma definitiva. Con carácter subsidiario, la Comisión alega que, aunque hubiera ejercido la facultad discrecional que le atribuye el apartado 3 del artículo 25, no tenía motivo alguno para acceder a la solicitud de contingente arancelario.

Estas consideraciones subsidiarias sobre el ejercicio de la facultad discrecional son objeto también de una serie de alegaciones, en primer lugar, la de motivación insuficiente.

1. *Motivación insuficiente*

Si se examina el texto de la Decisión, dejando aparte lo que no forma parte de los motivos de la decisión denegatoria relativa al ejercicio de la facultad discrecional, quedan esencialmente las siguientes consideraciones:

«Considerando la necesidad de abastecer las industrias transformadoras en condiciones que puedan garantizar un desarrollo racional de la producción y una expansión del consumo en la Comunidad; que no existen indicios de que la situación del mercado dentro de la Comunidad no permita que estas industrias de la República Federal de Alemania se abastezcan suficientemente en cantidad y en calidad en las mismas condiciones que los demás consumidores de la Comunidad.»

Con razón, la parte demandante critica este motivo en dos aspectos: por una parte, la Comisión se contenta con la referencia a la

«situación del mercado», expresión que el Tribunal de Justicia ha interpretado como insuficiente en la citada sentencia (asuntos acumulados 1/57 y 14/57) y, por otra, no indica cómo evaluó los intereses existentes a la hora de considerar los diferentes criterios de apreciación del artículo 29, de los que menciona sólo uno.

Por lo tanto, también he de hacer constar una falta de motivación grave en las consideraciones subsidiarias de la Comisión si, como considero necesario, los criterios fijados por la jurisprudencia del Tratado CECA deben conservar su valor.

Aunque la anulación de la Decisión sea así ineluctable, examinaré aún, en aras de la integridad, las otras alegaciones materiales formuladas sobre los problemas, totalmente nuevos, planteados por este litigio.

2. *Violación del Tratado*

a) En el escrito de demanda, y con menor insistencia posteriormente, la demandante opina que la Comisión debía autorizar un contingente arancelario si no eran de esperar perturbaciones graves. Interpreta, pues, que el apartado 3 del artículo 25 es una norma que impone una obligación a la Comisión, mientras que esta última pretende que el apartado 3 del artículo 25 le atribuye una facultad discrecional.

Si se considera el texto de esta disposición, queda de manifiesto que, a diferencia de los apartados 1 y 2 donde la expresión elegida es: «El Consejo o la Comisión concederá [...] contingentes [...]», el apartado 3 emplea la expresión: «La Comisión podrá autorizar [...] o concederle contingentes [...]»

Según las reglas tradicionales de interpretación, esta diferencia de formulación indica una diferencia en el contenido jurídico. Por consiguiente, los apartados 1 y 2 determinan la obligación de conceder los contingentes arancelarios si se cumplen ciertos requisitos, mientras que el apartado 3 atribuye una facultad discrecional, siempre que no se cumpla la condición negativa de una perturbación grave.

La interpretación textual queda confirmada mediante una interpretación sistemática. El apartado 3 del artículo 25 se aplica a los productos agrícolas del Anexo II. Para estos últimos están previstas las disposiciones particulares de los artículos 39 a 46, especialmente, el establecimiento de una política agrícola común (artículo 38), así como la organización común de los mercados agrícolas (artículo 40). De lo que resulta que la evolución futura en el sector agrícola no está completamente diseñada en el Tratado; todavía deben fijarse los detalles. Esta situación no corresponde tanto a una obligación de la Comisión de conceder contingentes arancelarios según requisitos determinados, sino a una facultad discrecional que debe orientarse según directrices del artículo 29 y según los principios de la política agrícola común, tal como están siendo elaborados gradualmente.

En consecuencia, el apartado 3 del artículo 25 no establece por sí mismo una obligación de la Comisión de conceder un contingente arancelario.

b) Además, la demandante invoca las declaraciones formuladas por la Comisión al fijar determinados derechos del Arancel Aduanero Común. Es sabido que, para los

productos de la lista G, los derechos aplicables deberán determinarse mediante negociaciones entre los Estados miembros (artículo 20 del Tratado), lo que se efectuó mediante un Acuerdo de 2 de marzo de 1960. El Acta final de este Acuerdo, que también fue ratificada y que entró en vigor juntamente con el Acuerdo (artículo 3 de la Ley alemana de ratificación; *Bundesgesetzblatt* 1961, segunda parte, nº 16) contiene la declaración de que los Estados miembros conocen la intención de la República Federal de obtener contingentes arancelarios para determinados productos, y, entre otros, para el vino para destilación. Además, los Estados miembros toman conocimiento de la declaración de la Comisión, según la cual, «está dispuesta a conceder contingentes arancelarios libres de derechos o con derechos reducidos para los mencionados productos (entre otros, los vinos para destilación) en favor de los consumidores y de las industrias transformadoras del Estado miembro solicitante en el marco de los apartados 3 y 4 del artículo 25, cuando la situación del mercado en la Comunidad no permita a estas industrias un abastecimiento suficiente en cantidad o en calidad, en las mismas condiciones que los demás consumidores de la Comunidad».

La demandante opina que la Comisión no adoptó su Decisión con arreglo a estas declaraciones, lo que equivale a una violación del Tratado, puesto que dichas declaraciones y su recepción por parte de los Estados miembros constituyen una disposición de aplicación del Tratado o, por lo menos, una concreción de sus normas.

Aunque no coincida totalmente con la calificación jurídica que hace la parte demandante, en mi opinión, no se puede privar de todo efecto jurídico a estas declaraciones; en efecto, por una parte, el preámbulo del Acuerdo hace referencia a las declaraciones de la Comisión y, por la otra, el artículo 1 de este Acuerdo establece que «las disposiciones arancelarias del presente Acuerdo forman parte del Arancel Aduanero Común previsto por el Tratado».

Tampoco cabe duda de que, cuando la Comisión y los Estados miembros efectuaron estas declaraciones, pretendían hacer algo más que una mera referencia a la aplicabilidad del apartado 3 del artículo 25. Si así no fuera, no se comprendería la forma insistente, incluso solemne, de esta declaración ni su contenido. Y, sobre todo, esta intención sería incomprensible dado el desarrollo de las negociaciones que conocemos gracias a un resumen del Acta presentado por la parte demandante. Se puede deducir de ello que la fijación del derecho arancelario para el vino originó grandes dificultades durante las negociaciones. Como contrapartida de su aprobación de los derechos propuestos, varios Estados exigieron una *garantía* de concesión de contingentes arancelarios y recordaron que el apartado 3 del artículo 25 del Tratado no ofrecía tal garantía. Por esta razón, el Acta hace constar que los Estados miembros estuvieron de acuerdo en que los contingentes arancelarios deberían ser concedidos según un procedimiento *similar* al establecido en los apartados 3 y 4 del artículo 25.

Como no se puede admitir que los Estados miembros hayan pretendido modificar tácitamente el Tratado, sólo cabe una interpretación objetiva de las circunstancias mencionadas: los Gobiernos deseaban dar directrices obligatorias y concretas a la

Comisión para el uso de sus competencias en lo que atañe a determinados productos, directrices que deben tener particular importancia en el marco de la facultad general de apreciación atribuida a la Comisión por el apartado 3 del artículo 25.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe examinar si la Comisión cumplió dichas directrices y, a estos efectos, no basta naturalmente que se haga constar que los motivos de la Decisión contienen expresiones que recuerdan las declaraciones del Acta final.

aa) En cuanto a la interpretación jurídica, la parte demandante estima que la declaración exige que se consideren las necesidades específicas de los productores alemanes, especialmente, en lo que respecta a la calidad y al precio de compra habitual. La Comisión opina lo contrario.

En verdad, procede admitir que durante las negociaciones antes mencionadas, se trataba de «las necesidades normales de las industrias transformadoras del Estado miembro que ha presentado una solicitud», lo que permitiría tener en cuenta las particularidades de las necesidades nacionales.

Pero es igualmente indiscutible que los términos de la declaración de la Comisión, tal como fue formulada en el Acta final, tampoco ponen de manifiesto que se hayan considerado estos intereses. Según el texto, sólo se debe velar por que los consumidores alemanes no resulten desfavorecidos frente a otros consumidores de la Comunidad en lo que atañe a la cantidad y a la calidad del abastecimiento. Por lo tanto, la declaración sólo contiene una especie de *principio de igualdad de trato* para el mercado común.

bb) De hecho, la cuestión que se plantea es si en 1962 podía considerarse que el abastecimiento de los productores alemanes en cantidad y en calidad en el mercado común estaba asegurado.

También sobre este aspecto, la parte demandante comienza a referirse a los datos contenidos en las estadísticas agrícolas oficiales sobre el nivel de autoabastecimiento de la Comunidad en vino, así como a las cifras relativas a la utilización de la cosecha de vino blanco, según las cantidades globales sobre consumo propio y al consumo de vino de mesa en la Comunidad. Además destaca que después de 1962, hay que señalar un retroceso de 30.000 hectolitros en las importaciones de vino para destilación, a pesar de un aumento de la producción de aguardiente en la República Federal de Alemania, lo que indicaría un abastecimiento insuficiente.

Las cifras proporcionadas por la Comisión nos demuestran que la cosecha de vino blanco de 1962, que también entra parcialmente en consideración para la producción de 1962, excedió en gran medida de la del año precedente, circunstancia que, al no ser previsible para la Comisión, no fue estimada para justificar su Decisión, pero que seguramente influyó en la situación del abastecimiento en 1962.

Si bien todos estos factores hacen dudar de la conformidad a Derecho de la Decisión impugnada, no obstante vacilo en considerarlos como indicios suficientes o como prueba de la no conformidad a Derecho de la Decisión respecto a la declaración de la Comisión en el Acta final. Pienso que los hechos que se nos han sometido son insuficientes para llegar a esta conclusión. Pero

si aquí existe un *non liquet,* éste debe quedar a cargo de la parte demandante quien solicitó a la Comisión la concesión de un contingente arancelario en base a hechos determinados (abastecimiento insuficiente).

c) Finalmente, las líneas directrices del artículo 29 también deben ser adecuadamente respetadas en el examen de una solicitud de contingente arancelario para productos a los cuales se aplica la declaración especial efectuada por la Comisión en el Acta final. La parte demandante estima que no fue así, lo que se deduce del mero hecho de que la Decisión sólo menciona uno de los cuatro criterios del artículo 29.

La Comisión declaró durante el procedimiento que había tomado en cuenta todos los criterios del artículo 29 pero, como eran contradictorios y no podían cumplirse todos simultáneamente, al examinar los intereses en juego, se vio obligada a conceder la preferencia a determinados puntos de vista.

Una comparación de las líneas directrices del artículo 29 pone de manifiesto la exactitud de tal punto de partida. Los diferentes enfoques que se consideran para decidir sobre las solicitudes de contingentes arancelarios reflejan tendencias opuestas.

Si el desarrollo de los intercambios comerciales con países terceros, así como la expansión del consumo, constituyen más bien argumentos en favor de la concesión de contingentes arancelarios, la necesidad de velar por el incremento de la capacidad competitiva de las empresas de la Comunidad y de garantizar un desarrollo racional de la producción, incitan a desestimar las solicitudes de contingente arancelario, si se considera, en primer lugar, la producción de vino. Según las circunstancias, los demás criterios del artículo 29 pueden recomendar la adopción de una decisión negativa o positiva.

Al igual que con el Tratado CECA, es por lo tanto necesario equilibrar los puntos de vista, en función de la situación económica y habida cuenta de todos los intereses privados y públicos, sin que sea posible indicar en forma general las consideraciones que deban prevalecer.

Los debates demostraron claramente cuáles eran los objetivos de particular importancia para la Comisión. Ante todo, la Comisión se orientó hacia la realización de la unión aduanera y a la protección de la producción agrícola común.

Pero los motivos de la Decisión pueden inducir a error cuando mencionan el abastecimiento de las industrias transformadoras y la expansión del consumo, a menos que la Comisión pretenda decir con esto que dichos objetivos no están gravemente comprometidos o que el equilibrio de intereses exige la aceptación de algunos sacrificios a este respecto.

En efecto, es evidente que la denegación del contingente arancelario influye desfavorablemente tanto en las industrias transformadoras de la República Federal como en los consumidores alemanes. Esta negativa tiene por consecuencia, o bien que las importaciones procedentes de países terceros estén afectadas por un derecho de aduana más elevado, o bien que aumenten las compras dentro de la Comunidad. Ambas hipótesis dan lugar a un aumento de precios por parte de los productores de aguar-

diente de vino, puesto que el Arancel Aduanero de la Comunidad ha aumentado sustancialmente y que los precios de los vinos franceses para destilación son considerablemente más elevados que los de los países terceros.

La medida adoptada sobre el contingente arancelario compromete pues, el desarrollo racional de las industrias transformadoras y la expansión del consumo. Actualmente no es posible determinar con certeza todas las repercusiones que de ella resultan. La parte demandante indica que los precios del aguardiente de vino ya han aumentado en un 10 % y que los consumidores abandonan tajantemente los aguardientes de vino baratos que hasta ahora compraban, lo que puede hacer peligrar gravemente a los productores. La Comisión estima que los precios continuarán su evolución según la tendencia hasta aquí comprobada, pero al mismo tiempo subraya que, dada la duración del proceso de fabricación, los precios actuales aún no pueden reflejar las consecuencias de las condiciones de abastecimiento del año 1962.

En lo que atañe a las repercusiones en los intercambios comerciales con países terceros, puede comprobarse desde ahora un resultado seguro: los intercambios registran una clara tendencia al retroceso.

No incumbe al Tribunal de Justicia indicar exactamente a la Comisión cómo debe equilibrar los diferentes puntos de vista del artículo 29 para que sean considerados en cada caso, so pena de restringir ilegalmente el ámbito de apreciación de la Comisión. Sólo nos incumbe verificar su razonamiento e investigar si ha procedido correctamente, habida cuenta de todos los factores económicos y también políticos que deba considerar.

La Decisión impugnada ha estado esencialmente influenciada por la hipótesis de que la producción de vino blanco de la Comunidad es «ampliamente» suficiente. Si éste fuera el caso, podría acordarse una preferencia absoluta a la producción comunitaria, aunque la cuestión puede quedar abierta. Pero si la realidad económica ofrece una imagen diferente (a este respecto, nos referimos especialmente a las estadísticas relativas al nivel de autoabastecimiento de la Comunidad), el énfasis debe recaer en los otros puntos de vista desestimados, de los cuales no es el menos importante el de promover los intercambios comerciales con países terceros, al que, además del artículo 29, el preámbulo del Tratado y el artículo 110 le reconocen una gran importancia. Por lo tanto, el error cometido en la apreciación de los hechos constituye el punto de partida equivocado, del que ya he hablado ampliamente y son estos hechos que, en mi opinión, quebrantan seriamente y vician de error la apreciación de los intereses en juego efectuada por la Comisión. He aquí un nuevo motivo que debe dar lugar a la anulación de la Decisión impugnada.

3. Aún quedan por examinar las diferentes imputaciones por desviación de poder. Creo que puedo renunciar a ello, dado el resultado al que ya he llegado, pero también porque, esencialmente, han sido ya examinadas en gran medida al tratar de la imputación de violación del Tratado.

C. *Resumen*

Los resultados de mi investigación se resumen como sigue:

La Decisión de la Comisión, tanto en sus motivos principales como en sus motivos subsidiarios adolece de vicios de forma y de errores de fondo que, a mi juicio, exigen su anulación.

Por consiguiente, propongo la anulación de la Decisión y la condena en costas de la parte demandada.