CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LEGER

presentadas el 17 de octubre de 1996 *

1. La High Court of Justice, Queen's Bench Division, de Londres plantea a este Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales sobre la apreciación de la validez de dos disposiciones del Reglamento (CE) nº 214/94. [1]

El marco normativo del asunto

2. De conformidad con los compromisos contraídos por la Comunidad y en el contexto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en lo sucesivo, «GATT»), el Consejo abrió para 1994, mediante el Reglamento (CE) nº 130/94, [2] un contingente arancelario comunitario de 53.000 toneladas para determinadas carnes de vacuno congeladas. Encomendó a la Comisión la tarea de adoptar sus disposiciones de aplicación, conforme al procedimiento definido en el artículo 27 del Reglamento (CEE) nº 805/68, [3] que exige la consulta al Comité de gestión de la carne de vacuno.

3. Los productos importados en la Comunidad en el marco de este contingente arancelario disfrutan de un derecho de Arancel Aduanero Común reducido al 20 % y de una exacción reguladora a la importación del 0 %. [4]

4. El contingente arancelario se reparte en dos tramos (en lo sucesivo denominados, respectivamente, «contingente tradicional» y «contingente de los demás operadores»):

— 42.400 toneladas (es decir, el 80 %) para los «operadores tradicionales» y

— 10.600 toneladas (es decir, el 20 %) para los «demás operadores». [5]

5. Los operadores tradicionales se definen en la letra a) del artículo 2 del Reglamento nº 130/94 como aquellos que, durante los tres últimos años, han efectuado importacio-

* Lengua original: francés.

1 — Reglamento de la Comisión, de 31 de enero de 1994, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 130/94 del Consejo, en lo relativo al régimen de importación para la carne de vacuno congelada del código NC 0202 y para los productos del código NC 0206 29 91 (DO L 27, p. 46).

2 — Reglamento del Consejo, de 24 de enero de 1994, relativo a la apertura y modo de gestión de un contingente arancelario comunitario de carne de vacuno congelada del código NC 0202 y de productos del código NC 0206 29 91 (1994) (DO L 22, p. 3).

3 — Reglamento del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157).

4 — Apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 130/94.

5 — Letras a) y b) del artículo 2 del Reglamento nº 130/94.

nes en la Comunidad en el marco del contingente arancelario. Los demás operadores se definen en la letra b) del artículo 2 del Reglamento nº 130/94 como aquellos que, para una cantidad mínima y durante un período que deberá determinarse, puedan probar su actividad en materia de intercambios con los países terceros de carne de vacuno distinta de la sujeta al régimen de importación de que se trata o a operaciones de tráfico de perfeccionamiento activo o pasivo.

6. Ninguna disposición prohíbe que un operador tradicional participe también en el reparto del contingente reservado a los demás operadores, siempre que reúna los requisitos previstos para el acceso de estos últimos a dicho contingente.

7. A tenor del artículo 4 del Reglamento nº 130/94, la Comisión debe adoptar las disposiciones de aplicación de dicho Reglamento, fijando, en particular, la cantidad mínima y el período de referencia contemplados en la letra b) del artículo 2 del Reglamento nº 130/94.

8. El Reglamento nº 214/94 de la Comisión cumple esta misión. El apartado 2 de su artículo 1 determina los requisitos para que los demás operadores accedan al contingente. Estos requisitos son alternativos. Todo candidato deberá demostrar que ha importado una cantidad de carne de vacuno de por lo menos 50 toneladas en 1992 y 80 toneladas en 1993 o que ha exportado una cantidad de carne de vacuno de por lo menos 110 toneladas en 1992 y 150 toneladas en 1993, precisándose que la carne de vacuno importada de o exportada a los países terceros no debe corresponder a contingentes arancelarios.

9. Los apartados 3 y 4 del artículo 1 del Reglamento nº 214/94 determinan, respectivamente, la forma de reparto del contingente tradicional y del contingente de los demás operadores. El contingente tradicional se reparte entre los operadores tradicionales de manera proporcional a las importaciones realizadas durante los años de referencia, mientras que el contingente de los demás operadores se reparte de manera proporcional a las cantidades solicitadas por los operadores que puedan acceder a dicho contingente. No obstante, en la práctica, los operadores que pueden acceder al contingente solicitan la cantidad máxima de 50 toneladas (tal como lo contempla el párrafo tercero del apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 214/94). En tal caso, la asignación por cantidad solicitada viene a ser lo mismo que la asignación por solicitud. [6]

10. El apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 214/94 establece que las sociedades resultantes de la fusión de empresas que posean derechos de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 1, [7] tendrán los mismos derechos que dichas empresas. Estas disposiciones no se aplican a las solicitudes presentadas por los demás operadores. La Comisión realizó esta precisión en una nota informativa dirigida el 5 de febrero de 1992 a todos los Estados miembros en relación con

6 — Observaciones de la Comisión, punto 16.

7 — Es decir, los reservados a los operadores tradicionales.

el artículo correspondiente del Reglamento (CEE) nº 3701/91 de la Comisión, de 18 de diciembre de 1991, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del régimen de importación establecido en el Reglamento (CEE) nº 3667/91 del Consejo para la carne de vacuno congelada del código NC 0202 y los productos del código NC 0206 29 91. [8]

Los hechos

11. El presente asunto se planteó entre veintisiete sociedades pertenecientes a la familia Slinger y el organismo de intervención agrícola británico, el «Intervention Board for Agricultural Produce» (en lo sucesivo, «Intervention Board»). Veintiséis de estas sociedades están reunidas en un grupo (en lo sucesivo, «grupo Slinger» o «grupo») y una queda fuera del grupo, pero está controlada por la familia Slinger.

12. Estas sociedades son productores de carne, así como mayoristas y comerciantes del sector de la carne, establecidos en Lancashire. En el contexto del comercio de la carne de vacuno, el grupo Slinger, cuyo volumen de negocios anual en 1993 ascendió a alrededor de 35 millones de UKL, corresponde a una sociedad de tamaño mediano.

13. En el momento de su creación en 1952, la primera sociedad del grupo ejercía actividades de minorista de carnicería en el marco de contratos de suministro. Desde entonces, el grupo ha diversificado sus actividades y ha ampliado su ámbito geográfico. Así, en la actualidad, el grupo Slinger está compuesto por concesionarios de mataderos y por carniceros mayoristas, cuya actividad se extiende a todo el Lancashire; se ha lanzado al comercio internacional de carne y a la subcontratación del deshuesado, así como a la preparación y tratamiento de la carne. El grupo posee actualmente varias fábricas y almacenes frigoríficos y se amplió a finales de los años ochenta mediante la adquisición de varias sociedades que actuaban en el sector de la producción y el comercio de la carne. Ha extendido el radio de acción de sus operaciones, en particular, introduciéndose en el comercio de carne de vacuno congelada con países terceros. La mayor parte de este comercio consiste en exportaciones, pero el grupo realiza también importaciones. En 1993, se concedió al grupo Slinger el «Queen's Award for Export».

14. De entre las veintisiete sociedades demandantes en el procedimiento principal, ocho se registraron en el Intervention Board como operadores en 1988; las otras diecinueve lo hicieron en 1991.

15. Hasta 1993, ninguna de ellas pudo acceder al contingente GATT, dado que no reunían los requisitos necesarios. En 1993, trece de ellas pudieron acceder al contingente reservado a los demás operadores.

8 — DO L 350, p. 34.

16. En 1994, estas últimas trece sociedades participaron en el contingente tradicional en la medida en que, de conformidad con lo dispuesto en la letra a) del artículo 2 del Reglamento nº 130/94, habían efectuado importaciones en la Comunidad en el marco del contingente arancelario (en el caso de autos, contingente de los demás operadores) durante los tres años anteriores.

17. En 1994, con objeto de aumentar su participación en el contingente arancelario, estas trece empresas, así como las otras catorce, solicitaron participar en el contingente de los demás operadores.

18. El Intervention Board denegó sus solicitudes y les notificó dos decisiones. Conforme a la primera, su solicitud de participación en el contingente de los demás operadores se desestimó debido a que las demandantes en el procedimiento principal no pudieron demostrar que hubieran exportado 150 toneladas de carne en 1993. Con arreglo a la segunda, se les denegó la posibilidad de acogerse a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 214/94 debido a que dicha disposición no les reconoce el derecho a acumular los resultados obtenidos por cada una de ellas para poder acceder al contingente en calidad de otros operadores.

19. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, en 1992, tres de estas sociedades exportaron menos de 110 toneladas, que lo mismo sucedió en 1993 para cuatro de ellas y que, por consiguiente, estas siete sociedades no cumplieron en 1994 los requisitos exigidos para participar en el contingente de los demás operadores, aun cuando no se hubiera elevado el umbral de exportación exigido. Las demandantes en el procedimiento principal lo admiten, precisando que, al autorizarlas a acogerse al apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 214/94, conforme a la solicitud anteriormente presentada al Intervention Board, se alcanzó el umbral para poder acceder al contingente.

20. Estas sociedades solicitan a la High Court of Justice, Queen's Bench Division, de Londres que anule las dos decisiones adoptadas por el Intervention Board e impugnan la validez de la base jurídica sobre la cual se repartió entre los operadores comunitarios el contingente arancelario para la importación en la Comunidad, en 1994, de determinadas carnes de vacuno congeladas y de determinados productos de carne de vacuno congelada, previsto por el Reglamento nº 214/94. En particular, afirman que el hecho de fijar, a través del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 214/94, una cantidad de 150 toneladas de carne de vacuno exportada durante al año precedente constituye un abuso de poder respecto a lo dispuesto en el Reglamento nº 130/94 y no respeta diversos principios de Derecho comunitario. Además, alegan que la omisión de la disposición que permite la acumulación de los resultados obtenidos por distintas sociedades de forma que se reúnan los requisitos para poder acceder al contingente de los demás operadores viola el principio de no discriminación y es contraria al objetivo perseguido por el legislador comunitario.

21. En su opinión, el perjuicio que sufrieron como consecuencia de la aplicación de las disposiciones de estos Reglamentos asciende a 200.000 UKL.

Las cuestiones prejudiciales

22. Dado que alberga dudas respecto a la respuesta que debe darse a las pretensiones de las partes, el órgano jurisdiccional nacional plantea a este Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales redactadas de la siguiente forma:

«1) ¿Es el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento (CE) nº 214/94 de la Comisión inválido y contrario al Derecho comunitario, en la medida en que exige que los operadores que deseen participar en el contingente 1994 a que se refiere dicha disposición, sobre la base de las exportaciones de carne de vacuno efectuadas anteriormente por ellos, hayan exportado al menos 150 toneladas durante el año precedente, en lugar de las 110 toneladas exigidas en 1993? En particular, ¿es el apartado 2 del artículo 1 inválido y contrario al Derecho comunitario, debido a que la Comisión:

a) sobrepasó las facultades que le confiere el Reglamento (CE) nº 130/94 del Consejo;

b) violó el principio de proporcionalidad;

c) violó el principio de confianza legítima;

d) no motivó adecuadamente esta disposición, tal como, no obstante, se lo exige el artículo 190 del Tratado CE, y/o

e) adoptó esta disposición sin consultar de forma oportuna al Comité de gestión de la carne de vacuno, en contra de lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 130/94 y en el artículo 27 del Reglamento (CEE) nº 805/68?

2) ¿Es el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 214/94 de la Comisión inválido y contrario al Derecho comunitario, en la medida en que priva a las sociedades resultantes de la fusión de empresas, que tienen individualmente derechos basados en el apartado 2 del artículo 1, de la posibilidad de acumular los resultados obtenidos anteriormente por cada una de ellas? En particular, el apartado 2 del artículo 2:

a) ¿viola el principio de no discriminación, en la medida en que las sociedades cuyos derechos resultan del

apartado 1 del artículo 1 del Reglamento pueden unir y acumular los resultados obtenidos anteriormente para acceder al contingente, mientras que esta posibilidad no se ofrece a las sociedades cuyos derechos resultan del apartado 2 del artículo 1?, y/o

b) ¿es contrario a la voluntad, afirmada en el segundo considerando del Reglamento (CE) nº 130/94 del Consejo, de garantizar el acceso continuo de todos los operadores interesados de la Comunidad al contingente de que se trata?»

A — *Sobre la admisibilidad de la demanda*

23. El Reino Unido se pregunta, sin encontrar respuesta, sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas a este Tribunal de Justicia haciendo referencia a la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, [9] a tenor de la cual el Tribunal de Justicia consideró que el principio de seguridad jurídica se opone a que un particular, destinatario de una decisión que le perjudica personal y directamente, contra la que no ha interpuesto un recurso sobre la base del artículo 173 del Tratado dentro de los plazos establecidos, impugne la validez de dicha decisión a través de una acción ejercitada ante un órgano jurisdiccional nacional. [10]

9 — Sentencia de 9 de marzo de 1994, denominada «TWD» (C-188/92, Rec. p. I-833).

10 — Apartados 25 y 26.

24. Este Tribunal de Justicia ha afirmado de forma reiterada que, para permitir que un particular invoque lo dispuesto en el artículo 173 del Tratado contra un Reglamento comunitario, debe aportar la prueba de que las disposiciones controvertidas del Reglamento de que se trate le afectan de manera directa e individual y que se encuentra en una situación que lo caracteriza en relación con cualquier otro agente económico. [11]

25. Pues bien, en el presente asunto, de los documentos que obran en autos no resulta que las disposiciones controvertidas del Reglamento nº 214/94 constituyan una decisión encubierta dirigida de manera individual y directa a las sociedades del grupo Slinger. Al contrario, tales disposiciones se dirigen en términos abstractos y generales a personas indeterminadas, se aplican a situaciones objetivamente determinadas y sólo afectan a las demandantes en el procedimiento principal en su calidad objetiva de agentes económicos del sector de que se trata, al igual que a cualquier otro agente económico que se encuentre en una situación idéntica. Así, teniendo en cuenta los elementos que se me han comunicado, considero que se habría declarado la inadmisibilidad de una acción de las demandantes en el procedimiento principal basada en el artículo 173 del Tratado. [12]

26. En consecuencia, estimo que la jurisprudencia invocada no es aplicable y que debe declararse la admisibilidad de la petición.

11 — Véanse, en particular, las sentencias de 6 de noviembre de 1990, Weddel/Comisión (C-354/87, Rec. p. I-3847), apartados 18 a 23, y de 18 de mayo de 1994, Codorníu/Consejo (C-309/89, Rec. p. I-1853), apartados 19 a 22.

12 — Sentencias de 14 de diciembre de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes y otros/Consejo (asuntos acumulados 16/62 y 17/62, Rec. pp. 901 y ss., especialmente p. 917), y de 15 de junio de 1993, Abertal y otros/Comisión (C-213/91, Rec. p. I-3177), apartados 19 y 20.

B — *Respuesta a la primera cuestión*

27. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 214/94, en la medida en que reserva la parte del contingente arancelario de los demás operadores únicamente a los solicitantes que puedan demostrar que han exportado a países terceros una cantidad de carne de vacuno de por lo menos 110 toneladas en 1992 y 150 toneladas en 1993.

28. Las demandantes en el procedimiento principal censuran a la Comisión el haber elevado dicho umbral en un 30 % respecto al umbral anteriormente fijado y, como resultado:

a) el haber sobrepasado la facultad que le había conferido el Consejo;

b) el no haber respetado los requisitos sustanciales de forma exigidos (falta de motivación y de consulta al Comité de gestión de la carne de vacuno);

c) el haber violado diversos principios generales del Derecho comunitario (los principios de proporcionalidad y de confianza legítima).

El motivo relativo al abuso de poder

29. Las demandantes en el procedimiento principal censuran a la Comisión el haber incurrido en desviación de poder, al establecer en el Reglamento nº 214/94 objetivos contrarios a los válidamente fijados por el Consejo en el Reglamento nº 130/94.

30. En su opinión, los objetivos perseguidos por la Comisión son de dos tipos. Se trata, por una parte, de limitar el número de solicitudes presentadas en el marco del contingente arancelario de los demás operadores para evitar que se tenga que recurrir al sorteo, previsto, no obstante, por los textos comunitarios [13] y, por otra parte, de evitar la creación de «sociedades ficticias», a saber, sociedades creadas con el solo objetivo de permitir que el grupo al que pertenecen obtenga un máximo de ventajas del sistema de reparto de la parte del contingente arancelario reservado a los demás operadores.

31. Afirman, por el contrario, que los objetivos inicialmente perseguidos por el Consejo eran de tres tipos. En su opinión, se trataba, en primer lugar, de repartir el contingente arancelario comunitario entre operadores que actuaran de forma correcta. Por consiguiente, la tarea de la Comisión consistía, según las demandantes, en crear medios que le permitieran garantizar la seriedad de la actividad de los operadores de que

13 — Párrafo segundo del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 214/94.

se trata. [14] En segundo lugar, siempre según las demandantes, el propio Consejo definió el operador que actúa de forma correcta como el operador cuyo nivel de intercambios con los países terceros es representativo. [15] Las demandantes en el procedimiento principal deducen de ello que la elevación del umbral de las exportaciones a países terceros que se exige para poder aspirar a una parte del contingente de los demás operadores se justificaría únicamente si se detectara un aumento significativo de las cantidades de carne de vacuno exportadas de la Unión Europea a los países terceros. Por último, el Consejo deseaba, según las demandantes, permitir un acceso igual y continuo de todos los operadores interesados al contingente arancelario.

32. No suscribo el análisis efectuado por las demandantes en el procedimiento principal.

33. Ha de recordarse que, a tenor del artículo 4 del Reglamento nº 130/94, el Consejo confió a la Comisión la tarea de fijar los requisitos para poder participar en el contingente arancelario reservado a los demás operadores [a saber, cantidades mínimas y período de referencia mencionados en la letra b) del artículo 2 del Reglamento nº 130/94]. Además, dicho artículo precisó que estas disposiciones debían adoptarse conforme al procedimiento previsto en el artículo 27 del Reglamento nº 805/68. Se trata del procedimiento denominado del Comité de gestión, que permite al Consejo reservar su propia intervención.

14 — Tercer considerando del Reglamento nº 130/94.

15 — *Ibidem.*

34. Por lo tanto, resulta que la Comisión es competente para adoptar las medidas de que se trata —*cosa que no niegan las demandantes en el procedimiento principal.*

35. Por otra parte, hay que añadir que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia le reconoce una amplia facultad discrecional en este marco. En efecto, el Tribunal de Justicia considera que «[...] en el marco de la Política Agrícola Común, [16] el Consejo puede conferir a la Comisión amplias facultades de ejecución, ya que ésta es la única que está en situación de seguir de manera constante y atenta la evolución de los mercados agrícolas y de actuar con la urgencia que requiera la situación (véase, en particular, la sentencia de 30 de octubre de 1975, Rey Soda, 23/75, Rec. p. 1279, apartado 11). Las amplias facultades de ejecución se justifican con especial motivo en el caso de autos, ya que deben ejercerse según el procedimiento llamado del Comité de gestión, que permite al Consejo reservar su propia intervención (sentencia Rey Soda, antes citada, apartado 13)». [17]

36. No obstante, en el presente asunto, debe analizarse si las medidas adoptadas por la Comisión se ajustan al objetivo perseguido por la normativa.

37. El objetivo perseguido por el Reglamento nº 130/94 se define en su segundo considerando. Se trata de «garantizar en

16 — En aquel asunto, se trataba también de la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno.

17 — Sentencia de 29 de febrero de 1996, Francia e Irlanda/Comisión (asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93, Rec. p. I-795), apartado 22.

particular que todos los operadores interesados de la Comunidad puedan tener acceso igual y continuo a dicho contingente». El tercer considerando precisa los medios que deben establecerse para alcanzar este objetivo, recordando que «este régimen consiste en que la Comisión reparta las cantidades disponibles entre los agentes económicos tradicionales y los interesados en el comercio de carne de vacuno; que, sin embargo, para asegurarse de que los últimos citados realizan correctamente su actividad únicamente deben tenerse en cuenta las cantidades de una determinada importancia que sean representativas del comercio con los países terceros». El objetivo reiterado en el segundo considerando del Reglamento nº 214/94 precisa también que el medio establecido para alcanzar el objetivo perseguido consiste en reservar el contingente arancelario a quienes «demuestren una actividad seria y [...] trabajen con cantidades de cierta importancia».

38. En la sentencia Weddel/Comisión, antes citada, [18] el Tribunal de Justicia reconoció que el objetivo del régimen de importación de carne de vacuno en el marco del contingente arancelario GATT consiste efectivamente en garantizar a todos los operadores interesados el acceso igual y continuo a dicho contingente. Además, el Tribunal de Justicia sancionó los comportamientos que puedan perturbar el funcionamiento de este régimen y poner en entredicho el objetivo así perseguido.

39. Deben estimarse los argumentos formulados por la Comisión. En efecto, la actitud de estos operadores que fragmentan artificialmente la estructura económica de su grupo para poder aspirar a la parte más grande posible del contingente de los demás operadores puede perturbar el buen funcionamiento del régimen, eludir la aplicación de la norma establecida en el artículo 3 del Reglamento nº 214/94 y poner en peligro el principio conforme al cual todos los operadores interesados deben poder acceder de manera igual y continua al contingente arancelario.

40. A diferencia de lo que afirman las demandantes en el procedimiento principal, no parece que el Consejo haya deseado establecer un vínculo entre los importes o cantidades que debe fijar la Comisión y la evolución de las exportaciones o de las importaciones con los países terceros. El tercer considerando del Reglamento nº 130/94 indica solamente que, «[...] para asegurarse de que los últimos citados [es decir, los operadores distintos de los tradicionales] realizan correctamente su actividad únicamente deben tenerse en cuenta las cantidades de una determinada importancia que sean representativas del comercio con los países terceros». En consecuencia, los operadores que hayan importado o exportado de forma significativa accederán al contingente (es decir, tendrán derecho a importar). La elevación del umbral de exportación a los países terceros resulta ser un medio eficaz para alcanzar el objetivo fijado por el Consejo.

41. Por consiguiente, llego a la conclusión de que debe desestimarse el motivo relativo al exceso o a la desviación de poder.

18 — Apartado 35.

La supuesta violación del principio de proporcionalidad

42. Después de recordar el objetivo perseguido por el Consejo, paso a examinar si la Comisión ha rebasado los límites de lo que resulta apropiado y necesario para su realización. [19]

43. A tal efecto, el Tribunal de Justicia considera que, «[...] en lo referente a la evaluación de una situación económica compleja, la Comisión y el Comité de gestión gozan de una amplia facultad de apreciación. Así, al controlar la legalidad del ejercicio de tal competencia, el Juez debe limitarse a examinar si adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si dicha Institución ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación». [20]

44. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia ha de comprobar que no existe error manifiesto en la evaluación de la situación del mercado de que se trata, que la Comisión ha elegido una medida que no es manifiestamente inadecuada respecto a los objetivos perseguidos y que la medida elegida es necesaria para alcanzar los objetivos definidos.

45. Examinaré, en primer lugar, el primero de estos puntos.

46. He recordado que el objetivo perseguido por el Reglamento nº 130/94 es garantizar un acceso igual y continuo de todos los operadores interesados de la Comunidad al contingente arancelario.

47. La Comisión garantizó esta continuidad en el acceso al contingente arancelario mediante la asignación de la mayor parte del contingente a los operadores tradicionales. A estos últimos se les garantiza la asignación de una parte del contingente, sea cual sea su volumen de intercambios con los países terceros, siempre que demuestren que han participado en el contingente arancelario durante los tres últimos años. La igualdad del acceso al contingente arancelario entre los operadores interesados queda garantizada mediante la apertura de una parte del contingente a nuevos operadores y a través de la norma según la cual un solicitante sólo puede presentar una solicitud. [21]

48. Las cifras presentadas por la Comisión respecto a la proliferación de las solicitudes (un aumento de alrededor del 78 % de las solicitudes entre 1992 y 1993) no han sido discutidas, al igual que el análisis efectuado por dicha Institución respecto a las razones de este aumento. No parece que la situación del mercado comunitario justifique un aumento considerable del número de agentes

19 — Sentencia Francia e Irlanda/Comisión, antes citada, apartado 30.

20 — *Ibidem*, apartado 31.

21 — Artículo 3 del Reglamento nº 214/94.

económicos que acceden al comercio de la carne de vacuno congelada. Por lo tanto, debe considerarse que esta situación responde a la creación artificial de empresas con objeto de participar en el contingente y, en consecuencia, a una fragmentación de una unidad económica importante en pequeñas unidades que no son realmente autónomas respecto a la unidad principal, creadas con el único objetivo de obtener una parte considerable del contingente arancelario.

49. Tampoco se discute que las demandantes han adoptado la estrategia descrita por la Comisión para obtener la parte más grande posible del contingente arancelario de los demás operadores. Si fuera necesario, la segunda solicitud de las demandantes al Intervention Board (alcanzar el umbral exigido como consecuencia de la operación de fusión) confirma este análisis. Pues bien, semejante comportamiento es contrario al objetivo perseguido por el Consejo. [22]

50. Por consiguiente, es necesario afirmar que no se ha probado que la Comisión haya cometido un error manifiesto en la evaluación del mercado.

51. En segundo lugar, examinaré si, como afirman las demandantes, la medida adoptada es manifiestamente inadecuada respecto al objetivo perseguido y el recurso al sorteo se hubiera adaptado mejor a la situación del mercado.

52. A este respecto, suscribo la postura de la Comisión. El sorteo no habría conseguido más que agravar el fenómeno criticado. Favorecería la fragmentación de unidades económicas en varias sociedades, únicamente para conseguir las mayores posibilidades de participar y de obtener una parte de este contingente.

53. Por el contrario, sólo la elevación del umbral en las proporciones adoptadas puede aportar una solución adecuada al problema así destacado, conforme al objetivo perseguido. El presente asunto ilustra perfectamente la eficacia de esta medida y también su necesidad.

54. Por consiguiente, debo afirmar que la medida adoptada por la Comisión no viola el principio de proporcionalidad y que debe desestimarse este motivo.

22 — Véase el punto 39 de mis conclusiones.

La supuesta violación del principio de confianza legítima

55. Según las demandantes, la Comisión no podía elevar el umbral fijado en materia de exportación de carne de vacuno a países terceros utilizando el procedimiento elegido sin violar la confianza legítima en que se encontraban los operadores afectados. En su opinión, la Comisión habría debido consultar a los operadores y comunicarles a su debido tiempo la modificación de la legislación comunitaria que iba a producirse, para permitirles gestionar eficazmente sus fondos.

56. Por su parte, la Comisión alega que el contingente arancelario se gestiona sobre una base anual. La lectura de los Reglamentos nºs 214/94 y 130/94 no podía llevar a pensar que los criterios para poder acceder al contingente seguirían siendo los mismos. Estos criterios se fijan siempre una vez finalizado el período de referencia correspondiente y antes de la presentación de las solicitudes para el año en curso, con objeto de hacer que fracasen los intentos de especulación y de permitir el funcionamiento armonioso del régimen. En su opinión, de los documentos que obran en autos y de las propias declaraciones de las demandantes en el procedimiento principal se desprende que éstas especularon al apostar por que no iban a elevarse los umbrales de exportación. Por este motivo, corrieron un riesgo y lo aceptaron. Además, la Comisión hace constar que han existido elevaciones de este umbral en proporciones mucho mayores. Así, en 1992, el aumento fue del 120 %.

57. Según el Reino Unido, es manifiesto que el comportamiento de las demandantes en el procedimiento principal en la organización de su actividad está marcada por una actitud especuladora y que el grupo Slinger se organizó para poder obtener un máximo de ventajas, cosa que no es, en sí, ilegítima, así como tampoco lo es la actitud de la Comisión de crear medios eficaces para luchar contra tales comportamientos especuladores. No obstante, el riesgo inherente a toda actitud especuladora no debería haber sido minimizado por el grupo Slinger.

58. Pienso que deben estimarse las posturas defendidas por el Reino Unido y por la Comisión.

59. En efecto, según jurisprudencia reiterada, el Tribunal de Justicia considera que «[...] los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las Instituciones comunitarias, y esto ocurre especialmente en un ámbito como el de las organizaciones comunes de mercados, cuyo objeto lleva consigo una adaptación constante en función de las variaciones de la situación económica» (véase la sentencia de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros, asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartado 57). [23]

23 — Sentencia Francia e Irlanda/Comisión, antes citada, apartado 59.

60. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de confianza legítima no se opone a que una normativa modifique una situación existente, siempre que la adopción de tales medidas sea previsible y se anuncie a su debido tiempo. [24]

61. Pues bien, como ha indicado la Comisión en sus observaciones antes citadas, así sucedió en el caso de autos.

62. El anuncio prematuro, particularmente antes del final del período de referencia, de estos nuevos criterios para poder acceder al contingente privaría de eficacia a dicha normativa. En tal caso, el grupo «especulador» se limitaría a redistribuir los certificados de exportación entre sociedades expresamente constituidas al efecto antes del final del período de referencia, haciendo lo necesario para ajustarse a los nuevos umbrales impuestos. Todo operador medianamente cuidadoso y, en particular, el que participa de forma habitual en la asignación de una parte del contingente arancelario, conoce perfectamente el mecanismo de elaboración de esta normativa. Tanto de los escritos [25] como de la vista resulta que el grupo Slinger debe ser considerado como un operador particularmente cuidadoso y diligente. Sus directivos sabían no sólo que podía producirse una modificación del umbral, sino también en qué momento podía producirse. Así, las demandantes en el procedimiento principal no pueden afirmar válidamente que la Comisión ha violado el principio de confianza legítima respecto a ellas, sobre todo teniendo en cuenta que la actitud que habían adoptado podía falsear el funcionamiento normal del régimen instaurado por el Consejo.

63. Por consiguiente, debe desestimarse este motivo.

La falta de motivación suficiente

64. Las demandantes consideran que la Comisión incumplió la obligación de motivar que le incumbe en virtud del artículo 190 del Tratado.

65. No obstante, el Tribunal de Justicia considera invariablemente que «[...] no cabe exigir que la motivación de los Reglamentos especifique los diferentes elementos de hecho o de Derecho, a veces muy numerosos y complejos, que son objeto de los Reglamentos, ya que éstos están comprendidos en el marco sistemático del conjunto del que forman parte», [26] y que, para cumplir las exigencias del artículo 190 del Tratado, basta con que la motivación sea «[...] adecuada a la naturaleza del acto de que se trate. Deberá mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria de la que emane el acto, de manera que los

24 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de julio de 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. p. I-3695), apartado 21.

25 — Véanse, en particular, los apartados 29, 30 y 34 de las observaciones de las demandantes en el procedimiento principal.

26 — Sobre todo en materia agrícola; véanse, en particular, las sentencias de 7 de julio de 1988, Moksel (55/87, Rec. p. 3845), apartado 23, y de 22 de enero de 1986, Eridania y otros (250/84, Rec. p. 117), apartado 38.

interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control». [27]

66. En el presente asunto, así sucede con el Reglamento nº 214/94 por lo que respecta a la justificación de la elevación controvertida del umbral a la exportación. Entre otras cosas, dicho Reglamento se refiere expresamente al Reglamento nº 130/94, que enuncia el objetivo del régimen y los principios generales sobre cuya base debe gestionarse el contingente arancelario. Así, el segundo considerando del Reglamento nº 214/94 destaca la necesidad de garantizar una transición armoniosa entre el régimen basado en la gestión nacional y el régimen de gestión comunitaria, teniendo en cuenta las características específicas del comercio de los productos de que se trata; igualmente, en él se precisa que el acceso a la segunda parte está reservado a los operadores que puedan demostrar que realizan correctamente su actividad y que trabajan con cantidades de cierta entidad. Por lo que respecta al quinto considerando de dicho Reglamento, hace constar la necesidad de llevar una gestión eficaz y de luchar contra las prácticas fraudulentas. Por consiguiente, llego a la conclusión de que las razones que llevaron a la Comisión a modificar los requisitos de acceso exigidos a los operadores que desean obtener una parte del segundo tramo del contingente arancelario comunitario de que se trata se enunciaron de manera clara e inequívoca.

67. En consecuencia, debe desestimarse el motivo relativo a la falta de motivación suficiente.

27 — Recientemente, sentencia Francia e Irlanda/Comisión, antes citada, apartado 72.

La consulta al Comité de gestión de la carne de vacuno

68. Las demandantes afirman que el Reglamento nº 214/94 se adoptó sin respetar el procedimiento previsto por el Consejo, ya que, en su opinión, la consulta al Comité de gestión se organizó de manera tardía.

69. El Reino Unido y la Comisión rechazan este argumento por infundado, en su opinión, en la medida en que las demandantes reconocen, por otra parte, que dicha consulta se produjo y que el resultado se ajusta al séptimo considerando del Reglamento nº 214/94.

70. Considero que este motivo debe ser efectivamente desestimado.

71. El Reglamento nº 805/68 no exige que se respeten plazos concretos entre el día en que se consulta al Comité de gestión y el día en que este último debe emitir su dictamen. El apartado 2 del artículo 27 precisa únicamente que emitirá su dictamen dentro del plazo que fije el presidente del Comité.

72. El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la misión, las facultades y el alcance de las decisiones adoptadas por la Comisión en el marco del procedimiento denominado del Comité de gestión.

73. Así, en la sentencia Köster y Berodt, [28] el Tribunal de Justicia afirmó que la misión del Comité de gestión es «[...] emitir dictámenes sobre los proyectos de medidas que se propone adoptar la Comisión», [29] «[...] garantizar una consulta permanente con el fin de orientar a la Comisión en el ejercicio de las facultades conferidas por el Consejo y permitir a éste adoptar una decisión en lugar de la Comisión», [30] pero el Comité de gestión no puede, de ninguna manera, «[...] adoptar una decisión en sustitución de la Comisión o del Consejo». [31] El Tribunal de Justicia precisó que la Comisión «[...] puede adoptar medidas inmediatamente aplicables, cualquiera que sea el dictamen del Comité de gestión», [32] y que la única obligación que le incumbe es, «[...] en caso de disconformidad con el dictamen de dicho Comité, [...] comunicar al Consejo las medidas adoptadas». [33] El Tribunal de Justicia concluyó afirmando que «[...] por ello, sin desvirtuar la estructura comunitaria y el equilibrio institucional, el mecanismo del Comité de gestión permite al Consejo atribuir a la Comisión amplias facultades de ejecución, sin perjuicio del derecho de adoptar en su caso la decisión». [34]

74. Además, del estudio de las sentencias del Tribunal de Justicia sobre el alcance que se reconoce a los dictámenes emitidos por el Comité de gestión se deduce que dicho alcance es absolutamente limitado.

75. Así, el Tribunal de Justicia ha denegado a los demandantes la posibilidad de invocar, para impugnar la legalidad de un Reglamento de la Comisión, una divergencia entre las disposiciones adoptadas y los documentos preparatorios, que reflejan las propuestas sobre las que se consultó al Comité de gestión, [35] declarando que «Efectivamente, no se pueden elevar las indicaciones contenidas en documentos preparatorios al rango de una norma de Derecho que permita censurar la decisión adoptada, a fin de cuentas, por la Comisión en deliberación con el Comité de gestión. Por tanto, las deducciones que las demandantes han sacado de la comparación entre las propuestas inicialmente sometidas al Comité de gestión, en lo que respecta al precio mínimo de la materia prima y a los gastos de transformación, a efectos de establecer el importe del daño sufrido por ellas, no deben ser acogidas.»

76. Igualmente, en la sentencia de 14 de diciembre de 1978, [36] el Tribunal de Justicia afirmó que la falta de dictamen del Comité de gestión no afecta de forma alguna a la validez de las medidas adoptadas por la Comisión, ya que, conforme a dicha sentencia, «[...] sólo en caso de que la Comisión adopte medidas que no se ajusten al dictamen emitido por el Comité, dichas medidas deben comunicarse al Consejo; [...] en conse-

28 — Sentencia de 17 de diciembre de 1970 (25/70, Rec. p. 1161).
29 — *Ibidem*, párrafo cuarto del apartado 9.
30 — *Ibidem*, párrafo séptimo.
31 — *Ibidem*, párrafo octavo.
32 — *Ibidem*, párrafo quinto.
33 — *Ibidem*, párrafo sexto.
34 — *Ibidem*, párrafo noveno.

35 — Sentencia de 19 de septiembre de 1985, Asteris y otros/Comisión (asuntos acumulados 194/83 a 206/83, Rec. p. 2815), apartado 17.
36 — Sentencia Schouten (35/78, Rec. p. 2543), apartados 44 a 46.

cuencia, la falta de dictamen del Comité no afecta en forma alguna a la validez de las medidas adoptadas por la Comisión».

77. En el presente asunto, no sólo se consultó al Comité, sino que éste emitió un dictamen conforme. Por consiguiente, debo afirmar que la medida controvertida no puede anularse.

C — *Respuesta a la segunda cuestión*

78. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 214/94 de la Comisión, en la medida en que priva a las sociedades resultantes de la fusión de empresas que tienen derechos basados en el apartado 2 del artículo 1 de la posibilidad de acumular los resultados obtenidos anteriormente por cada una de ellas.

79. Según las demandantes en el procedimiento principal, al privarlas de esta posibilidad que se ofrece a las sociedades cuyos derechos resultan del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 214/94, la Comisión violó el principio de no discriminación e infringió el objetivo perseguido por el legislador comunitario tal como se afirma en el segundo considerando del Reglamento nº 130/94, a saber, el de garantizar el acceso continuo de todos los operadores interesados de la Comunidad al contingente de que se trata.

80. El Reino Unido y la Comisión señalan que, teniendo en cuenta la situación de hecho de que debe conocer el órgano jurisdiccional remitente, la respuesta a esta cuestión no es pertinente. En efecto, en su opinión, el apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 214/94 no se aplica al marco fáctico expuesto en la resolución de remisión. Las demandantes se quejan de que no han podido acceder al contingente de los demás operadores e impugnan una de las normas que fijan los requisitos de acceso a dicho contingente. Pues bien, la disposición controvertida precisa una de las modalidades de reparto del contingente arancelario de los operadores tradicionales. Por consiguiente, regula situaciones distintas de la de las demandantes y no sería útil para la resolución de su litigio.

La supuesta violación del principio de no discriminación

81. De entrada diré que no considero que, en el presente asunto, se haya violado el principio de no discriminación. El apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 214/94 es una disposición particular cuya finalidad es precisar una modalidad práctica de reparto del contingente reservado a los operadores tradicionales. En efecto, recuerdo que dicho texto establece: «Las sociedades resultantes de la fusión de varias empresas *que posean derechos* de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 1 tendrán los mismos derechos que dichas empresas.» [37]

82. Está claro que, en el supuesto de hecho del presente procedimiento, la situación de las empresas, partes en el litigio principal, es

37 — El subrayado es mío.

completamente distinta. Ninguna de ellas reúne los requisitos que le darían derecho, por un motivo u otro, a acceder a una parte del contingente arancelario. [38]

83. Pues bien, según jurisprudencia reiterada, el Tribunal de Justicia considera que «[...] la prohibición de discriminación formulada en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado no es sino una expresión específica del principio general de igualdad consagrado en el Derecho comunitario, que exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, a menos que este trato esté objetivamente justificado (véase, en particular, la sentencia de 29 de junio de 1995, SCAC, C-56/94, Rec. p. I-1769, apartado 27)». [39]

84. Por consiguiente, como no se encuentran en una situación comparable con la prevista en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 214/94, no pueden afirmar válidamente que han sido objeto de un trato discriminatorio, por habérseles aplicado una norma distinta.

85. Por este motivo, carece de sentido el motivo relativo a la discriminación.

La infracción del objetivo perseguido por el Consejo en su Reglamento nº 130/94

86. Según las demandantes en el procedimiento principal, la Comisión no garantizó el acceso igual y continuo de todos los operadores interesados al contingente GATT, al privarles de la posibilidad de acumular los resultados obtenidos anteriormente por cada una de ellas.

87. A diferencia de la postura desarrollada por las demandantes en el procedimiento principal, considero que la omisión de una disposición normativa que les permita acumular los resultados obtenidos anteriormente para acceder al contingente no es contraria al objetivo perseguido por el legislador comunitario. En relación con el objetivo perseguido, me remito a mis consideraciones anteriores. [40]

88. En mi opinión, acoger la petición de las demandantes en el procedimiento principal sería contrario al objetivo perseguido por el legislador comunitario. En efecto, aceptar su razonamiento equivaldría a favorecer la proliferación de sociedades cuya actuación no es correcta (retomando la terminología utilizada por la Comisión), sobre todo habida cuenta de que se admitiría la posibilidad de recurrir a la fusión en caso de «error de cálculo» en el reparto de los certificados de exportación entre este tipo de sociedades. Pues bien, precisamente he recordado que esta situación

38 — Resolución de remisión, apartado 13.

39 — Véase, en particular, la sentencia Francia e Irlanda/Comisión, antes citada, apartado 49.

40 — Punto 37 de mis conclusiones.

es contraria al objetivo perseguido por el Consejo. [41] El cálculo efectuado por este tipo de operador «especulador» queda perfectamente ilustrado en el presente asunto.

89. No obstante, es cierto que la norma contenida en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 214/94 sólo se aplica a los operadores tradicionales. En mi opinión, esta aparente diferencia de trato se explica por razones objetivas. En la medida en que las normas que rigen el reparto del contingente son distintas según que la situación de que se trate sea la de un operador que participa en el reparto del contingente tradicional o la de un operador que participa en el reparto del contingente de los demás operadores, la precisión contenida en este artículo resultaba necesaria.

En efecto, como destaca la Comisión, [42] «La disposición equivalente al apartado 2 del artículo 2, por lo que respecta a los demás operadores, sería, efectivamente, una disposición relativa a la fusión de dos sociedades que podían acceder ya al contingente de los demás operadores durante el ejercicio en curso. En el contexto de la gestión de este contingente, una posibilidad de este tipo no reviste ningún interés práctico, dado que todo reparto posterior se produciría haciendo referencia no a los resultados obtenidos anteriormente, sino a la solicitud posterior presentada por la sociedad resultante de la fusión. En cambio, en el caso de importadores tradicionales, en que el hecho de la fusión puede tener efectos jurídicos hasta cuatro después, la situación prevista en el apartado 2 del artículo 2 puede producirse y reviste, por consiguiente, un interés práctico real, al menos desde el punto de vista de la claridad administrativa. Por esta razón, el Reglamento nº 214/94 contiene una disposición expresa relativa a esta cuestión en el caso del importador tradicional, pero no en el caso de los demás operadores.»

Conclusión

90. Por las razones que acaban de exponerse, propongo que se responda de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente:

«El análisis del apartado 2 del artículo 1 y del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 214/94 de la Comisión, de 31 de enero de 1994, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 130/94 del Consejo, en lo relativo al régimen de importación para la carne de vacuno congelada del código NC 0202 y para los productos del código NC 0206 29 91, a la luz de los motivos de la resolución de remisión, no ha revelado la existencia de elementos que puedan afectar a su validez.»

41 — Véase el punto 39 de mis conclusiones.

42 — Observaciones de la Comisión, apartado 36.