2. El hecho de que un Estado miembro se niegue a colaborar con la Comisión en el marco de las investigaciones emprendidas por ésta para demostrar la realidad de violaciones del Derecho comunitario originadas por normativas y prácticas que tienen lugar en dicho Estado constituye un incumplimiento del deber que incumbe a cualquier Estado miembro en virtud del artículo 5 del Tratado de facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 240/86 *

I. Exposición de los hechos

Durante los meses de febrero y marzo de 1984 algunos agentes económicos y un Estado miembro informaron a la Comisión de la existencia de algunas dificultades con respecto a la importación de cereales a Grecia.

Esta importación estaba subordinada a que los bancos concedieran una autorización de cambio de divisas; esos bancos expedían un certificado que había de ser presentado en el momento de despacho de aduanas de las mercancías. La Resolución n° E 6/963 del Ministro de Comercio, de 21 de febrero de 1984, confirió un mayor vigor al procedimiento descrito en la medida en que se exigía la aprobación del Banco de Grecia para toda autorización o certificado entregados por los otros bancos en orden a la concesión de divisas.

Las medidas en cuestión habían provocado el retraso e incluso la anulación de algunas importaciones de trigo al haber denegado el Banco de Grecia en algunos casos la concesión de las autorizaciones de cambio de divisas.

Al no haberse obtenido respuesta a los dos télex (de 12 y 15 de marzo de 1984) en los que se solicitaba información y se invitaba a la República Helénica a adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos interpuestos, la Comisisón dirigió el 21 de septiembre de 1984 un escrito de requerimiento al Gobierno griego.[1] El Gobierno griego respondió a ese escrito el 22 de noviembre de 1984 sosteniendo que las medidas adoptadas eran necesarias para hacer frente a evasiones de divisas ya comprobadas y que dichas medidas se basaban en los artículos 67 y 68 del Tratado CEE. Afirmaban que estas medidas no suponían una traba a las importaciones puesto que todas las solicitudes de importación habían sido aceptadas.

Tras consultar a los importadores y a los reclamantes, la Comisión, mediante escrito del Director General de Agricultura de 13 de febrero de 1985, invitó a las autoridades griegas a comunicar el texto de la normativa en cuestión y a proporcionar la lista de las solicitudes de divisas, referidas a operaciones de importación de cereales, presentadas durante el primer semestre de 1984. Ade-

* Lengua de procedimiento: griego.

1 — El 14 de mayo de 1984 se había enviado un escrito de requerimiento en lo referente al conjunto de las importaciones.

más, se solicitaban igualmente algunas precisiones sobre el desarrollo del procedimiento (fecha de presentación de la solicitud, fecha de la decisión del Banco de Grecia, fecha de importación), así como informaciones sobre los retrasos y las denegaciones de concesión de autorizaciones de cambio. Como respuesta a estas peticiones, el Gobierno griego remitió solamente la lista de las licencias de importación concedidas.

Como subsistían las trabas a la importación y como la Comisión ponía en tela de juicio la base jurídica invocada por las autoridades griegas para las medidas adoptadas, ésta les envió otro télex el 23 de octubre de 1985. El 25 de noviembre de 1985, sin haber obtenido respuesta alguna a dicho télex, la Comisión emitió un dictamen motivado, invitando al Gobierno griego a someterse a él en el plazo de un mes contado a partir de su notificación.

A lo largo de 1985 la Comisión tuvo conocimiento de que la autorización de cambio para la importación de trigo estaba subordinada, en algunos casos, a condiciones encaminadas a garantizar la reexportación del producto transformado con un incremento del valor añadido. También tuvo conocimiento de la Resolución n° E 6/2931 del Ministerio de Comercio de 25 de julio de 1985, que había revocado las autorizaciones de cambio de divisas, referidas a importaciones de trigo, que ya habían sido expedidas, pero que no habían sido utilizadas hasta esa fecha. Las únicas excepciones se referían a las importaciones sometidas a la condición de reexportación del producto transformado, así como los casos en que se habían emitido cartas de crédito irrevocables cuyo período de validez no hubiese expirado aún.

Mediante télex de 14 y 30 de agosto de 1985, los servicios de la Comisión recabaron la intervención de las autoridades griegas para impedir que se aplicase esa Resolución, pero dichos télex permanecieron sin respuesta.

Puesto que esas medidas constituían, según la Comisión, trabas adicionales a la importación de cereales, se entabló un nuevo procedimiento, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, mediante el envío de un escrito de requerimiento el 25 de septiembre de 1985. Al no obtener ninguna respuesta, la Comisión emitió, el 15 de mayo de 1986, el último dictamen motivado n° E (86) 796.

II. Procedimiento escrito

Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de septiembre de 1986, la Comisión, en aplicación del artículo 169, párrafo 2, sometió al Tribunal de Justicia los incumplimientos imputados a la República Helénica.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal decidió iniciar la fase oral del procedimiento sin previo recibimiento a prueba. No obstante, planteó varias cuestiones al Gobierno griego y le invitó a que le enviase ciertos documentos.

III. Pretensiones de las partes

La *Comisión* solicita al Tribunal que:

1) Declare que, al someter la importación de cereales a una autorización de cambio de divisas y la concesión de ésta a la obligación de reexportar la mercancía, al revocar las autorizaciones ya expedidas y al abstenerse de comunicar a la Comisión las informaciones y normativas demandadas, la República Helénica ha in-

cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30, del apartado 1 del artículo 106 y del artículo 5 del Tratado CEE, así como del Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo sobre la organización común de mercados en el sector de los cereales.

2) Condene en costas a la República Helénica.

La *República Helénica* solicita al Tribunal que:

1) Desestime el recurso de la Comisión.

2) Condene en costas a la Comisión.

IV. Motivos y alegaciones de las partes

La *Comisión* considera que el sistema de autorizaciones de cambio de divisas unido a un doble control y, en su caso, a la revocación de autorizaciones ya concedidas, funciona de hecho como un régimen de licencias de importación cuyo fin es permitir el control del mercado de cereales.

Como se desprende del Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo y del apartado 1 del artículo 65 del Acta de adhesión, las importaciones de trigo ha sido completamente liberalizadas entre los Estados miembros. Por consiguiente, las medidas en cuestión, cuyo efecto es retrasar o incluso, en algunos casos, impedir la concesión de las divisas necesarias, son incompatibles con el apartado 1 del artículo 106 del Tratado CEE, ya que la circulación de las mercancías mencionadas entre los Estados miembros está liberalizada (véanse en este sentido las sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de junio de 1982, Orlandi, 206, 207, 209 y 210/80, Rec. 1982, p. 2147, y Comisión contra Italia, 95/81, Rec. 1982, p. 2187).

La Comisión reconoce que los Estados miembros pueden ejercer legítimamente un control sobre las evasiones de capitales, pero esos controles no pueden ser sistemáticos. Deben limitarse a los casos en los que existan serias dudas acerca de la realidad de una transacción o acerca del nivel de los precios practicados. Por lo demás, el Gobierno griego no ha proporcionado ninguna precisión ni elemento de prueba alguno sobre las evasiones de capitales supuestamente observadas en el sector de que se trata a principios de 1984.

La normativa en cuestión contraviene el artículo 30 del Tratado CEE, que forma parte de las disposiciones relativas a la organización común de mercados en el sector de los cereales. En efecto, el doble control, la obligación de presentar el certificado de la garantía bancaria para poder proceder al despacho de aduanas y la posibilidad de revocar las autorizaciones concedidas, modifican el carácter del procedimiento en cuestión, que, de un sistema de control de cambios, se transforma en un régimen riguroso de licencias de importación dirigido a garantizar un dominio total sobre el mercado de cereales de Grecia y que llega al extremo de compartimentar dicho mercado durante algunos períodos de tiempo.

Sea cual fuere la cantidad de trigo importado en relación al consumo interno, no constituye, en sí misma, una prueba de que no hayan existido trabas a los intercambios. En efecto, el volumen de las importaciones, calculado *a posteriori*, no refleja en modo alguno las eventuales preferencias de los importadores y nada indica que el nivel del consumo interior no haya sido determinado precisamente por las trabas o restricciones impuestas a la importación. Nada impide suponer que, si las trabas a los intercambios de

cereales que han sido detectadas no hubieran existido, las importaciones de esos productos hubieran sido mucho más importantes y que el consumo se hubiera incrementado considerablemente. Se trata de efectos potenciales que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal iniciada por la sentencia Dassonville, bastan para caracterizar las medidas controvertidas como medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas.

Según la Comisión, las estadísticas presentadas por el Gobierno griego carecen de contenido si no se adjunta una referencia al nivel de la producción interior en relación a la necesidades reales del país, especialemnte tratándose de productos que —al menos para algunas aplicaciones— no pueden se reemplazados por otros productos similares o análogos.

Los datos de Eurostat muestran que la producción de trigo ha sido excepcionalmente baja en Grecia durante los años 1985 y 1986. Eso puede explicar el mayor nivel de las importaciones de trigo durante ese período, así como el hecho de que las autoridades griegas eviten presentar estadísticas correspondientes al año 1984, pese a que el recurso de la Comisión abarca igualmente dicho período.

Los datos mencionados anteriormente son los siguientes:

Cuadro I: Importaciones de trigo a Grecia (todos los orígenes)

(en toneladas)

	Blando	Duro	Total
1985			
Marzo	7 486		7 486
Abril	44 033		44 033
Mayo	51 819		51 819
Junio	23 250		23 250
Julio	36 102		36 102
Agosto	28 939		28 939
Septiembre	46 371		46 371
Octubre	7 831		7 831
Noviembre	44 429		44 429
Diciembre	44 027		44 027
1986			
Enero	81 824		81 824
Febrero	59 039	2 868	61 907
Marzo	50 025	8 872	58 897
Abril	46 170	3 136	49 306
			Total 586 221

Cuadro II: Total de las importaciones a Grecia

(en toneladas)

	Trigo blando	Trigo duro
1980	0	0
1981	0	0
1982	28 233	1 112
1983	2 690	0
1984	28 485	0
1985	390 052	1 006

Cuadro III: Total de las exportaciones griegas

(en toneladas)

	Trigo blando	Trigo duro
1980	0	0
1981	48 938	32 662
1982	129 163	248 537
1983	146 310	514 062
1984	406 473	548 860
1985	59 755	285 026

Cuadro IV: Producción griega

(en toneladas)

	Trigo blando	Trigo duro
1982	2 236 000	747 000
1983	1 477 000	567 000
1984	1 734 000	904 000
1985	1 146 000	645 000
1986	1 100 000	900 000

También la concesión de la autorización de cambio de divisas por el Banco de Grecia, subordinada en algunos casos a la condición de que el producto, debidamente transformado, sea reexportado en el plazo de seis meses con un valor añadido del 30 % en divisas extranjeras, avalando el cumplimiento de esta condición mediante una garantía personal del 100 % del valor cif de la mercancía importada, es de por sí contraria al artículo 30 y al apartado 1 del artículo 106 del Tratado CEE. Por lo que se refiere al

primero de esos artículos, la obligación de reexportar es incompatible con el principio del mercado abierto que constituye uno de los fundamentos de las organizaciones comunes de mercados (sentencia del 29 de noviembre de 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. 1978, p. 2347).

Según la demandante, el artículo 30 y el apartado 1 del artículo 106 del Tratado CEE también han sido violados mediante la revocación de las autorizaciones por la Resolución n° E 6/2931 del Ministro de Comercio. Esta medida obligó a los agentes que deseaban importar trigo a presentar nuevas solicitudes. Como consecuencia de ello las importaciones de trigo a Grecia cesaron durante un período indeterminado que comenzó a finales de julio de 1985. Esta prohibición de las importaciones no puede justificarse por la necesidad de conocer las intenciones de los agentes que estaban en posesión de autorizaciones no utilizadas, aunque solamente fuese porque el régimen de esas autorizaciones es, en sí mismo, contrario al Derecho comunitario.

La Comisión considera igualmente que el Gobierno griego ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado CEE, al abstenerse de responder a los télex que le habían sido dirigidos y luego al no comunicar los textos normativos solicitados y no proporcionar informaciones detalladas en lo referente a la autorizaciones de cambio de divisas expedidas y las importaciones de cereales realizadas a lo largo del primer trimestre del año 1984.

La *República Helénica* sostiene que las medidas adoptadas son compatibles con el Derecho comunitario. La concesión de autorizaciones de cambio constituye un procedimiento sumario cuya finalidad es comprobar cuáles son efectivamente los intercambios comerciales en el sector del trigo. El procedimiento centralizado instaurado en 1984 (concesión de las autorizaciones por el Banco de Grecia) fue necesario para hacer frente a evasiones de divisas. En efecto, la parte demandada alega que, a comienzos de ese año se había comprobado que la concesión de autorizaciones de cambio de divisas procedimiento sumario cuya finalidad es comprobar cuáles son efectivamente los intercambios comerciales en el sector del trigo. El procedimiento centralizado instaurado en 1984 (concesión de las autorizaciones por el Banco de Grecia) fue necesario para hacer frente a evasiones de divisas. En efecto, la parte demandada alega que, a comienzos de ese año se había comprobado que la concesión de autorizaciones de cambio de divisas para la importación de cereales no correspondía siempre a importaciones reales. Este procedimiento no dio lugar a la creación de trabas a las importaciones de trigo como lo prueban las estadísticas: (datos procedentes el Ministerio de Comercio y del Banco de Grecia, en toneladas)

1985	
Marzo	95 900
Abril	37 470
Mayo	48 000
Junio	30 000
Julio	6 000
Agosto	6 000
Septiembre	81 500
Octubre	147 394
Noviembre	145 340
Diciembre	94 660
1986	
Enero	79 800
Febrero	53 615
Marzo	7628
Abril	18 960

Los datos de este cuadro muestran que, durante el plazo de un año, las importaciones de trigo han aumentado a 852 267 toneladas, es decir, casi la mitad de las necesidades anuales de Grecia, que ascienden a 1 700 000 toneladas.

El trigo es un producto básico de la alimentación de la población griega y, como el consumo interno es muy elevado, todo margen de crecimiento ulterior es muy limitado. Por consiguiente, es imposible que las medidas adoptadas puedan influir en los hábitos de los consumidores.

En cualquier caso, la Republica Helénica afirma que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el control en cuestión no ha sido efectuado jamás a dos niveles. Dicho control ha sido realizado, bien por los bancos competentes, bien por el Banco de Grecia.

Según la República Helénica, la Resolución n° E 6/2931 del Ministro de Comercio que revocó la licencias de importación de cereales aún no utilizados, excepto cuando el importador era titular de créditos garantizados irrevocabes y no vencidos (y no de cartas de crédito documentario válidas, como equivocadamente mencionaba el dictamen motivado), era una medida indispensable para asegurar la igualdad de trato a los importadores durante un período determinado. Las cifras citadas anteriormente muestran que no es cierto, como afirma la Comisión, que durante un período indeterminado no pudo realizarse ninguna importación.

Por lo que se refiere a la reexportación del producto transformado, no era una condición para la concesión de las divisas necesarias. En esos casos la importación quedaba sometida al antiguo procedimiento (autorizaciones concedidas por los bancos comerciales).

Finalmente, la República Helénica sostiene que lo que la Comisión considera como una falta de cooperación es resultado del hecho de que era prácticamente imposible proporcionarle el conjunto de los elementos relativos a los intercambios de cereales que se encontraban en las 3000 sucursales de los bancos competentes, de forma que las autoridades griegas no podían recopilar todos los datos en un plazo breve. No obstante, a partir de marzo de 1985, está disponible toda la información relativa a las importaciones (fecha, solicitud del interesado, número de autorizaciones, titular, cantidad, valor). Estos datos no abarcan, sin embargo, más que el período que va hasta abril de 1986, ya que a partir de esa época los procedimientos de importación fueron confiados de nuevo a los bancos competentes mediante la Resolución ministerial n° E 6/4492.

V. Respuestas a las cuestiones formuladas por el Tribunal de Justicia

Al comunicar el texto de las resoluciones ministeriales solicitadas por el Tribunal de Justicia, el Gobierno griego respondió a las cuestiones que éste le había formulado como sigue:

a) Los datos relativos a las autorizaciones de importación no fueron comunicados a la Comisión en lo referente al período comprendido entre febrero de 1984 y febrero de 1985, porque el Banco de Grecia no había registrado de manera analítica las autorizaciones concedidas en el período de referencia.

b) El Gobierno de la República Helénica ha explicado ya en su escrito de dúplica (p. 2, punto 2) que la desviación que existe entre los datos que ella misma comunicó en su contestación a la demanda y los de Eurostat se debe al hecho de que los primeros se refieren a las autorizaciones concedidas como consecuencia de solicitudes de autorización, mientras que los segundos se refieren a los despachos de aduanas finalmente realizados.

J. C. Moitinho de Almeida
Juez ponente