

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 13 de mayo de 1971 *

En los asuntos acumulados

41/70,

NV International Fruit Company, Rotterdam,

42/70,

NV Velleman & Tas, Rotterdam,

43/70,

Jan van den Brink's im- en Exporthandel, Rotterdam,

44/70,

Kooy Rotterdam, Rotterdam,

representadas y asistidas por los Sres. C.R.C. Wijckerheld Bisdom y B.H. ter Kuile, Abogados ante el Hoge Raad de los Países Bajos, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^c J. Loesch, 2, rue Goethe,

partes demandantes,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por sus Consejeros Jurídicos, Sres. B. Paulin y J.H. Bourgeois, en calidad de Agentes, que designan como domicilio en Luxemburgo el del Sr. E. Reuter, Consejero Jurídico de la Comisión de las Comunidades Europeas, 4, boulevard Royal,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de las Decisiones por las que se deniega la expedición de licencias de importación para manzanas de mesa procedentes de terceros países,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; A.M. Donner y A. Trabucchi, Presidentes de Sala; R. Monaco (Ponente), J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore y H. Kutscher, Jueces;

Abogado General: Sr. K. Roemer;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Considerando que las demandantes solicitan la anulación de una Decisión adoptada por la Comisión con arreglo al apartado 2 del artículo 2 del

Reglamento (CEE) nº 459/70, de 11 de marzo de 1970 (DO 1970, L 57, p. 20), mediante la cual la Comisión les denegó la concesión de licencias de importación de manzanas de mesa procedentes de terceros países, y que les fue notificada por medio del Produktschap voor Groenten en Fruit de La Haya.

Sobre la admisibilidad

- 2 Considerando que la demandada sostiene no haber dirigido ninguna Decisión a las demandantes y que la denegación de las licencias de importación emana del Produktschap voor Groenten en Fruit y es, en realidad, un acto administrativo de Derecho interno;
- 3 que, por otra parte, las únicas «decisiones» de la Comisión relativas a la concesión de licencias de importación están, en opinión de la demandada, contenidas en el Reglamento nº 565/70 y en los Reglamentos sucesivos que lo modifican;
- 4 que estas «decisiones», al tener alcance general y carácter reglamentario, no pueden afectar individualmente a las demandantes en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado.
- 5 Considerando que el Reglamento nº 459/70, adoptado sobre la base de los Reglamentos (CEE) del Consejo nº 2513/69 y 2514/69, estableció medidas de salvaguarda con objeto de limitar, desde el 1 de abril de 1970 hasta el 30 de junio de 1970, las importaciones a la Comunidad de manzanas de mesa procedentes de terceros países;
- 6 que este Reglamento estableció un régimen de licencias de importación que se había de otorgar en la medida en que lo permitiera la situación del mercado comunitario;
- 7 que, en virtud de este régimen y conforme al apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 459/70, «a finales de cada semana [...] los Estados miembros comunicarán [...] a la Comisión las cantidades para las que se han solicitado licencias de importación durante la semana, indicando los meses a las que se refieren»;

- 8 que el apartado siguiente del mismo artículo estipula que, sobre la base de estas comunicaciones, entre otros elementos, «la Comisión apreciará la situación y decidirá la concesión de las licencias»;
- 9 que basándose en esta última disposición, la Comisión estableció a continuación, en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 565/70, de 25 de marzo de 1970, que «se aprobarán las solicitudes de licencias de importación presentadas hasta el 20 de marzo de 1970, conforme a las disposiciones del artículo 1 del Reglamento nº 459/70, sin superar la cantidad indicada en la solicitud y hasta el 80 % de una cantidad de referencia»;
- 10 que los criterios que permiten determinar esta cantidad de referencia se precisaron y se modificaron en el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 686/70, de 15 de abril de 1970.
- 11 Considerando que, mediante varios Reglamentos, escalonados entre el 2 de abril de 1970 y el 20 de julio de 1970, se pospuso repetidamente la fecha de 20 de marzo de 1970 que figuraba en el artículo 1 del Reglamento nº 565/70;
- 12 que, con estos cambios de fecha, las mencionadas medidas se prorrogaron periódicamente y se hicieron aplicables a las solicitudes de licencias de importación presentadas durante cada período;
- 13 que, con arreglo al artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 893/70, de 28 de mayo de 1970, se aplicó este régimen en el período durante el cual presentaron las solicitudes de las demandantes;
- 14 que, por consiguiente, la admisibilidad del recurso debe apreciarse basándose en este último Reglamento.
- 15 Considerando que, a este respecto, procede examinar si las disposiciones del mencionado Reglamento, en la medida en que aplican el régimen establecido en el artículo 1 del Reglamento nº 565/70, afectan a las demandantes de manera individual y directa en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado.
- 16 Considerando que consta que el Reglamento nº 983/70 se adoptó teniendo en cuenta, por una parte, la situación del mercado y, por otra parte, las cantidades

de manzanas de mesa para las que se habían presentado solicitudes individuales de licencias de importación durante la semana que expiraba el 22 de mayo de 1970;

- 17 que, cuando se adoptó el mencionado Reglamento, el número de solicitudes que podían resultar afectadas por él estaba determinado;
- 18 que a ellas no se podía añadir ninguna nueva solicitud;
- 19 que el porcentaje dentro del cual podían satisfacerse las solicitudes había sido determinado tomando en consideración la cantidad total que representaban las solicitudes formuladas;
- 20 que, por ello, al decidir el mantenimiento durante el período mencionado del régimen establecido en el artículo 1 del Reglamento nº 565/70, la Comisión, aunque solamente hubiera considerado las cantidades solicitadas, decidió el curso que había de darse a cada una de las solicitudes presentadas;
- 21 que de ello se deduce que el artículo 1 del Reglamento nº 983/70 no constituye una disposición de alcance general en el sentido del párrafo segundo del artículo 189 del Tratado, sino que debe considerarse como un haz de Decisiones individuales adoptadas por la Comisión con arreglo al apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 459/70 en forma de un Reglamento, cada una de las cuales afecta a la situación jurídica de cada uno de los solicitantes;
- 22 que, por tanto, afectan individualmente a las demandantes.
- 23 Considerando, por otra parte, que del régimen establecido en el Reglamento nº 459/70 y, especialmente, del apartado 2 de su artículo 2 se deduce que corresponde a la Comisión decidir la concesión de las licencias de importación;
- 24 que, a tenor de esta disposición, la Comisión es la única competente para apreciar la situación económica en cuya consideración debe justificarse la decisión relativa a la concesión de las licencias de importación;
- 25 que el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 459/70 al establecer que los Estados miembros «concederán, en las condiciones establecidas en el artículo 2, las licencias a cualquier interesado que lo haya solicitado» pone

claramente de manifiesto que las autoridades nacionales no disponen de ninguna facultad de apreciación en cuanto a la expedición de las licencias y a las condiciones en las que se debe acceder a las solicitudes de los interesados;

- 26 que estas autoridades solamente deben aportar los datos que permitan a la Comisión adoptar su Decisión en el sentido del apartado 2 del artículo 2 de este Reglamento y tomar a continuación las medidas nacionales necesarias para la ejecución de aquélla;
- 27 que, por todo ello, la concesión o no concesión de las licencias de importación hay que vincularla, frente a los interesados, a esta misma Decisión;
- 28 que el acto mediante el cual la Comisión decide la concesión de las licencias de importación afecta, por lo tanto, directamente a la situación jurídica de los interesados;
- 29 que, de esta manera, los recursos cumplen los requisitos del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado y procede por lo tanto admitirlos.

Sobre el fondo

- 30 Considerando que las demandantes discuten la conformidad a Derecho de las Decisiones en virtud de las cuales se desestimaron sus solicitudes de licencias de importación e invocan a tal efecto la ilegalidad de los Reglamentos de la Comisión nº 459/70, de 11 de marzo de 1970; nº 565/70, de 25 de marzo de 1970, y nº 686/70, de 15 de abril de 1970, sobre cuya base fueron adoptadas.
- 31 1) Considerando que las demandantes sostienen que el Reglamento nº 459/70 no está fundado ni suficientemente motivado por cuanto considera que, a raíz de las importaciones, el mercado de la Comunidad corría el peligro de padecer perturbaciones graves que podían comprometer los objetivos del artículo 39 del Tratado;
- 32 que de este Reglamento no se deduce que la Comisión, antes de adoptar las medidas de salvaguarda que se discuten, haya tenido en cuenta todos los requisitos establecidos en las letras c) y d) del artículo 1 del Reglamento nº 2514/69 del Consejo;

- 33 que, en particular, la Comisión no ha justificado estas medidas a través de la «evolución previsible» de los precios de los productos internos en el mercado de la Comunidad «y especialmente de su excesiva tendencia a la baja», cuando por el contrario, estos precios son bastante estables.
- 34 Considerando que la letra c) del artículo 1 del Reglamento nº 2514/69 establece que, para la aplicación de las medidas de salvaguarda, la Comisión debe tener en cuenta en lo que se refiere a los productos autóctonos, «los precios observados en el mercado de la Comunidad, o la evolución previsible de dichos precios y, en particular, su tendencia a una baja [...] excesiva [...]»;
- 35 que esta disposición debe interpretarse a la luz de la organización del mercado, tal como resulta de los Reglamentos aplicables;
- 36 que estos Reglamentos establecen para el mercado de que se trata mecanismos de mantenimiento de los precios, especialmente medidas de intervención en el momento en que los precios de los productos se sitúen por debajo de un determinado nivel;
- 37 que, de esta forma, en el supuesto de un mercado donde el nivel de los precios es poco elevado, la evolución de su cotización hacia la baja no puede llegar a una baja excesiva, en el sentido estricto del término, sino sólo a un aumento de la oferta de productos autóctonos a los organismos de intervención;
- 38 que, habida cuenta de la estructura del mercado, un fuerte aumento de la oferta de los productos de que se trata a los organismos de intervención puede dar lugar a una tendencia de los precios hacia una baja excesiva, en el sentido del artículo citado.
- 39 Considerando que el segundo considerando del Reglamento nº 459/70 reconoce que las cotizaciones de los productos autóctonos no solamente eran bajos en Alemania, sino también en la mayoría de los otros Estados miembros, donde se había apreciado una situación de crisis en el sentido del artículo 6 del Reglamento nº 159/66;
- 40 que estas dificultades se explican en gran parte por el carácter fuertemente excedentario de la producción de manzanas de mesa en varios Estados

miembros y por los obstáculos con que tropezaba la comercialización normal de esta producción en el mercado de la Comunidad;

- 41 que no se discute que los precios de producción registrados en tres mercados representativos de la Comunidad eran, al principio del período mencionado, más bajos que los observados en el mismo período del año anterior;
- 42 que, por consiguiente, en las condiciones particulares del mercado de frutas de que se trata, la Comisión pudo haber previsto un fuerte crecimiento de la oferta a los organismos de intervención y deducir de ello una tendencia de los precios hacia una baja excesiva en el sentido de la letra c) del artículo 1 del Reglamento nº 2514/69.
- 43 2) Considerando, por otra parte, que las demandantes imputan a la Comisión haber infringido la letra d) del artículo 1 de este mismo Reglamento, al no haber tenido en cuenta que los precios de los productos importados, lejos de presentar una tendencia a la baja excesiva, tal como exige esta disposición, se habían situado muy por encima de los precios de referencia, hasta el punto de que la Comisión no había fijado precios de referencia para el mes de junio de 1970;
- 44 que, por otra parte, al no poder sustituir los productos importados, a causa de su precio y calidad, a los productos autóctonos durante el período considerado, la Comisión no pudo advertir la existencia de ninguna perturbación o amenaza de perturbación del mercado, en el sentido del párrafo primero del artículo 1 del Reglamento nº 2514/69 debida a las importaciones procedentes de terceros países.
- 45 Considerando que, con arreglo a la letra d) del artículo 1 del Reglamento nº 2514/69, si la situación de crisis descrita en el párrafo primero de este artículo obedece a las importaciones procedentes de terceros países, la Comisión debe tener en cuenta especialmente «las cotizaciones registradas en el mercado de la Comunidad [...] y, en particular, su tendencia a una baja excesiva», así como las «cantidades para las que se realicen o puedan realizarse operaciones de retirada»;

- 46 que el alcance de esta disposición debe apreciarse en relación con el artículo 1 en su totalidad, teniendo en cuenta no solamente los elementos indicados en la letra c), ya examinados, sino también los que figuran en las letras a) y b).
- 47 Considerando que, al ponderar la importancia que puede tener cada uno de estos elementos en la apreciación de la situación mencionada en el párrafo primero del artículo 1 de este Reglamento, la Comisión debe tener en cuenta especialmente, en el caso de importaciones procedentes de terceros países, la naturaleza de los efectos que estas importaciones tengan o puedan tener sobre la situación del mercado;
- 48 que, en el caso en que esta situación se caracterice por la existencia de dificultades en la normal comercialización de los productos, los precios de los productos autóctonos, que tienden a estabilizarse alrededor del precio de intervención, ya no pueden ser influenciados por las cotizaciones más elevadas de los productos importados;
- 49 que, por el contrario, se corre el riesgo de que estos productos, independientemente de su cotización, al poder sustituir a los productos autóctonos, atraigan a una parte de la demanda interna y encaucen de esta forma hacia los organismos de intervención cantidades aún más importantes.
- 50 Considerando que, según el primer considerando del Reglamento n° 459/70, la producción de manzanas a lo largo de la campaña 1969/1970 sobrepasaba en alrededor de 550.000 toneladas la de la campaña 1967/1968, durante la cual hubo que retirar del mercado más de 300.000 toneladas;
- 51 que, habida cuenta de las cantidades almacenadas, era previsible que no se pudiera comercializar un excedente de la misma envergadura en condiciones normales antes del final de la campaña y de que se corría el riesgo de que dichas cantidades almacenadas hubieron de ser objeto de medidas de intervención, al no poder prolongarse el almacenamiento por razones técnicas mas allá de un determinado plazo;
- 52 que, conforme a los datos numéricos aportados por la demandada en su nota de 10 de marzo de 1971, al principio del período de que se trata todavía permanecían almacenadas alrededor de 1.000.000 de toneladas;

- 53 que, si bien es cierto que los productos procedentes de terceros países se situaban durante este período a un nivel claramente superior en cuanto a calidad y a precios al de los productos autóctonos, no es menos cierto que la calidad de estos últimos productos no era tan baja como para impedir en todos los casos que las dos categorías pudieran sustituirse recíprocamente;
- 54 que, por consiguiente, no se puede negar que las importaciones procedentes de terceros países durante este período hubieran podido ocasionar un aumento de las cantidades que debían retirarse del mercado, al atraer una demanda que, de otro modo, se hubiera dirigido, al menos en gran parte, a los productos autóctonos;
- 55 que, aunque las dificultades de comercialización de los productos autóctonos no afectaron de la misma manera a todos los Estados miembros, sino que se hicieron sentir especialmente en algunos de ellos, sin embargo afectaban al conjunto del mercado común, cuyos mecanismos de estabilización de precios, como por ejemplo los regímenes nacionales de intervención, se basan en la participación financiera de todos los Estados miembros y en una responsabilidad comunitaria;
- 56 que, habida cuenta de la situación en que se encontraba el mercado de los citados productos, un crecimiento sensible de las importaciones, como consecuencia del nuevo régimen de intercambios establecido el 1 de marzo de 1970, hubiera podido acarrear una perturbación del mercado, al agravar ulteriormente las dificultades de comercialización de estos productos;
- 57 que, por lo tanto, no parece que la Comisión haya aplicado incorrectamente el artículo 1 del Reglamento nº 2514/69 al considerar, en el caso de las importaciones procedentes de terceros países, determinantes para su Decisión, las consecuencias que habrían podido tener estas importaciones sobre las «cantidades que debían retirarse del mercado».
- 58 3) Considerando que las demandantes sostienen a continuación que la Comisión ha sobrepasado los límites de su competencia al haber recurrido a medidas de salvaguarda, a pesar de que el mecanismo de precios de referencia no había dado lugar a la aplicación de gravámenes compensatorios a la importación y a pesar de que la Comisión no había fijado un precio de referencia para el mes de junio de 1970.

- 59 Considerando que, de los elementos fácticos que han quedado acreditados se desprende que las dificultades a las que hacía frente el mercado de que se trata se referían a la comercialización de cantidades excedentarias más que al mantenimiento de los precios de los productos autóctonos;
- 60 que, además, al ser los precios de los productos procedentes de terceros países, como las propias demandantes han comprobado, muy elevados en relación con los precios de referencia en vigor, el recurso a una nueva fijación de estos últimos precios no era adecuado para conseguir el efecto deseado, teniendo en cuenta su modo de cálculo.
- 61 4) Considerando que las demandantes alegan, además, que la Comisión no es competente para instaurar el sistema de licencias de importación establecido en los Reglamentos nºs 459/70, 565/70 y 686/70, porque dicho sistema no se menciona en el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 2514/69 entre las medidas que pueden adoptarse con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 2 del Reglamento nº 2513/69.
- 62 Considerando que, conforme al apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 2514/69, estas medidas consisten en «la suspensión de las importaciones o de las exportaciones o en la recaudación de derechos de exportación»;
- 63 que, en el asunto presente, las medidas adoptadas por la Comisión en el Reglamento nº 459/70 consistieron en la limitación de las cantidades que podían importarse, según los criterios establecidos en los Reglamentos nºs 565/70 y 686/70;
- 64 que, conforme a los objetivos generales del Tratado, las medidas de salvaguarda admitidas en los Reglamentos nºs 2513/69 y 2514/69 sólo pueden adoptarse cuando sean estrictamente necesarias para el mantenimiento de los objetivos del artículo 39 del Tratado y cuando afecten en la menor medida posible al funcionamiento del mercado común;
- 65 que de ello se deduce que, si la Comisión podía adoptar medidas de salvaguarda que dieran lugar al cese total de las importaciones procedentes de terceros países, con más razón podía aplicar medidas menos restrictivas.

- 66 5) Considerando que las demandantes alegan finalmente que los Reglamentos nºs 565/70 y 686/70 son nulos o, al menos, inaplicables respecto a ellas por cuanto establecen un sistema de licencias de importación contrario a la letra f) del artículo 3 y a los artículos 85 y 86 del Tratado;
- 67 que, además, al no indicar los motivos por los que era necesario este sistema o, al menos, admisible, en virtud de los artículos antes citados y del artículo 39 del Tratado, estos mismos Reglamentos están insuficientemente motivados.
- 68 Considerando que el artículo 3 del Tratado enumera varios objetivos generales, hacia cuya realización y armonización debe orientar la Comunidad su acción;
- 69 que, entre estos objetivos, el artículo 3 no solamente contempla «el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común», sino también, en la letra d), «el establecimiento de una política común en el sector de la agricultura»;
- 70 que el Tratado atribuye a la consecución de este último objetivo una importancia muy particular, en el sector agrícola, al dedicarle las disposiciones del artículo 39 y al establecer en el párrafo primero del artículo 42 que las disposiciones relativas a la competencia sólo serán aplicables a los productos agrícolas en la medida determinada por el Consejo, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39;
- 71 que de ello se deduce que la aplicación de medidas de salvaguarda en forma de una limitación de las importaciones procedentes de terceros países podía resultar necesaria en el asunto presente para evitar perturbaciones graves en el mercado de los productos de que se trata, que pudieran poner en peligro los objetivos del artículo 39;
- 72 que, por todo ello, no es indispensable una motivación explícita de las medidas controvertidas, en relación con las disposiciones de los artículos 85 y 86 del Tratado.
- 73 Considerando, por otra parte, que, si bien es cierto que en el asunto presente la concesión de licencias de importación atendiendo a una cantidad de referencia habría conducido a una congelación de las relaciones comerciales preexistentes con los terceros países, no lo es menos que la fijación de criterios objetivos

para el cálculo de las cantidades cuya importación se admitía permitía evitar las discriminaciones en relación con aquéllos a los que se habían concedido licencias de importación a causa de las relaciones comerciales preexistentes con los terceros países;

- 74 que este sistema era el más apto para falsear en menor medida la competencia.
- 75 Considerando que, por consiguiente, procede desestimar los motivos dirigidos contra los Reglamentos nº 459/70, 565/70 y 686/70 por infundados.
- 76 6) Considerando que las demandantes solicitan la anulación de las Decisiones objeto del litigio contenidas en el artículo 1 del Reglamento nº 983/70, porque los Reglamentos nº 459/70, 565/70 y 686/70, sobre los cuales se basan son contrarios a Derecho en el sentido del Tratado;
- 77 que las demandantes alegan especialmente que, en la medida en que estos Reglamentos son contrarios a Derecho en el sentido del párrafo segundo del artículo 174, o no aplicables respecto a ellas, en virtud del artículo 184 del Tratado, la Comisión no tenía base legal para adoptar las mencionadas Decisiones.
- 78 Considerando que el examen de los motivos invocados contra estos Reglamentos no ha revelado ningún elemento que permita apreciar la ilegalidad de los mismos, deben desestimarse estos motivos.

Costas

- 79 Considerando que, a tenor del párrafo primero del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte;
- 80 que, por haber sido desestimados los motivos formulados por las demandantes, procede condenarlas en costas.

En virtud de todo lo expuesto;

vistos los autos;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las observaciones orales de las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General;

visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en especial, la letra f) del artículo 3, y los artículos 39, 42, 85, 86, 110 y 155;

vistos los Reglamentos del Consejo n^{os} 23/62, 159/66, 2513/69 y 2514/69;

vistos los Reglamentos de la Comisión n^{os} 459/70, 565/70, 686/70 y 983/70;

visto el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea;

visto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

desestimando cualesquiera otras consideraciones más amplias o contrarias, decide:

- 1) **Declarar la admisibilidad de los recursos. Desestimar los recursos por infundados.**

2) Condenar en costas a las demandantes.

Lecourt

Donner

Trabucchi

Monaco

Mertens de Wilmars

Pescatore

Kutscher

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de mayo de 1971.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt