

Asunto C-280/93

República Federal de Alemania contra Consejo de la Unión Europea

«Plátanos — Organización común de mercados —
Régimen de importación»

Conclusiones del Abogado General Sr. C. Gulmann, presentadas el 8 de junio de 1994	I - 4980
Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994	I - 5039

Sumario de la sentencia

- 1. Actos de las Instituciones — Procedimiento de elaboración — Adopción por el Consejo de un Reglamento a propuesta de la Comisión — Propuesta modificada de conformidad con un compromiso político aceptado por el Comisario competente en nombre de la Comisión y aprobado por ésta — Propuesta modificada que no reviste forma escrita — Falta de incidencia (Tratado CEE, art. 149, ap. 3)*
- 2. Actos de las Instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Actos del Consejo que necesitan una propuesta de la Comisión (Tratado CEE, art. 190)*
- 3. Actos de las Instituciones — Procedimiento de elaboración — Consulta al Parlamento — Nueva consulta en caso de que se introduzca una modificación sustancial en la propuesta inicial*

4. *Agricultura — Política agrícola común — Objetivos — Conciliación — Facultad de apreciación de las Instituciones — Garantía de una renta equitativa para los productores — Aumento de la productividad — Estabilización del mercado — Seguridad de los abastecimientos — Precios razonables para los consumidores — Reglamento por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano — Legalidad*
[Tratado CEE, arts. 39 a 43; Reglamento (CEE) n° 404/93 del Consejo]
5. *Agricultura — Política agrícola común — Normativa en materia de producción y de comercialización de los productos agrícolas destinada a la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 39 del Tratado — Base jurídica — Artículo 43 del Tratado — Persecución simultánea de otros objetivos — Falta de incidencia*
(Tratado CEE, arts. 39 y 43; Cuarto Convenio ACP-CEE de Lomé de 15 de diciembre de 1989)
6. *Agricultura — Política agrícola común — Primacía en relación con los objetivos del Tratado en el ámbito de la competencia — Facultad de apreciación del Consejo en cuanto a la aplicación de las normas sobre la competencia*
(Tratado CEE, art. 42, párr. 1)
7. *Agricultura — Organización común de mercados — Plátano — Régimen de las importaciones — Contingente arancelario — Instauración y reparto — Discriminación — Inexistencia — Derecho de propiedad — Derechos adquiridos — Libre ejercicio de las actividades profesionales — Principio de proporcionalidad — Violación — Inexistencia*
[Reglamento (CEE) n° 404/93 del Consejo]
8. *Acuerdos internacionales — Cuarto Convenio ACP-CEE de Lomé — Disposiciones relativas a la cooperación comercial — Régimen general de intercambios — Percepción de un derecho sobre las importaciones de plátanos no tradicionales ACP que excedan de determinado tonelaje — Legalidad*
[Cuarto Convenio ACP-CEE de Lomé de 15 de diciembre de 1989, art. 168 y Protocolo n° 5; Reglamento (CEE) n° 404/93 del Consejo]
9. *Recurso de anulación — Motivos — Imposibilidad de invocar las normas del GATT para impugnar la legalidad de un acto comunitario — Excepciones — Acto comunitario dirigido a garantizar su ejecución refiriéndose a él expresa y precisamente*
(Tratado CEE, art. 173, párr. 1; Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
10. *Asociación de los países y territorios de Ultramar — Convenio de aplicación previsto en el artículo 136 del Tratado — Protocolo sobre el contingente arancelario para las importaciones de plátanos — Supresión que no necesita respetar las normas de revisión del Tratado*
(Tratado CEE, art. 43, aps. 2, 136 y 236; Protocolo sobre el contingente arancelario para las importaciones de plátanos, ap. 4, párr. 3)

1. En el procedimiento de adopción de un Reglamento por el Consejo, el hecho de que la propuesta de la Comisión, modificada conforme a un compromiso político aceptado por el Comisario competente en nombre de la Comisión en una sesión del Consejo y aprobado por la Junta de Comisarios, no haya revestido forma escrita es irrelevante.

En efecto, el apartado 3 del artículo 149 del Tratado establece que, en tanto que el Consejo no se haya pronunciado, la Comisión podrá modificar su propuesta mientras duren los procedimientos mencionados en los apartados 1 y 2, sin exigir que estas propuestas modificadas adopten necesariamente forma escrita. Tales propuestas modificadas que forman parte del procedimiento legislativo comunitario, que se caracteriza por cierta flexibilidad, necesaria para alcanzar una convergencia de puntos de vista entre las Instituciones, se distinguen fundamentalmente de los actos que la Comisión adopta y que afectan directamente a los particulares, de modo que no puede exigirse para su adopción el respeto estricto de las formalidades necesarias para la adopción de los actos que afectan directamente a los particulares.

2. Si es cierto que el artículo 190 del Tratado obliga al Consejo a hacer referencia a la propuesta de la Comisión en los actos que únicamente puede adoptar a propuesta de la Comisión, no exige que se dé el visto bueno a la modificación que esta propuesta haya podido experimentar posteriormente. Este sólo sería preciso si la

Comisión hubiera retirado su propuesta y la hubiera sustituido por una nueva.

3. Cuando esté prevista, la consulta al Parlamento Europeo implica que se proceda a una nueva consulta siempre que el texto finalmente adoptado, considerado en su conjunto, difiera en su contenido material del texto sobre el cual ya se haya consultado al Parlamento, salvo en los casos en que las enmiendas respondan, en lo fundamental, al deseo expresado por el propio Parlamento.
4. Para la consecución de los objetivos de la política agrícola común, las Instituciones comunitarias deben conciliar permanentemente las eventuales contradicciones que pueda llevar consigo la consecución de estos objetivos considerados separadamente y, en caso necesario, atribuir a uno de ellos la preeminencia temporal que impongan los hechos o las circunstancias económicas en virtud de las cuales adopten sus decisiones.

De este modo el legislador comunitario, que dispone, en materia de política agrícola común, de una amplia facultad de apreciación que corresponde a las responsabilidades políticas que los artículos 40 y 43 del Tratado le atribuyen, ha podido, sin infringir el artículo 39 del Tratado,

instituir en el sector del plátano una organización común de mercados destinada a garantizar la renta de la población agrícola afectada, manteniendo el nivel de la producción comunitaria existente y estableciendo ciertos mecanismos adecuados para incrementar su productividad, a estabilizar el mercado a través del mantenimiento de una producción comunitaria y de la regulación de las importaciones, y a garantizar a través de estos mismos mecanismos, junto con la posibilidad de aumentar el contingente de importación, la seguridad de los abastecimientos.

El hecho de que, en determinados Estados miembros, la instauración de la organización común haya podido provocar un aumento de los precios, no puede dar lugar a una infracción del artículo 39. En efecto, la sustitución de los regímenes nacionales, caracterizados por importantes diferencias de precios, por una organización común se traduce indefectiblemente en una adaptación de los precios en toda la Comunidad; por otra parte, el objetivo de precios razonables para el consumidor debe considerarse en relación con el conjunto del mercado común y, por último, el legislador comunitario puede otorgar prioridad temporalmente a otros objetivos.

En efecto, por una parte, el artículo 43 del Tratado constituye la base jurídica adecuada para toda normativa en materia de producción y comercialización de los productos agrícolas enumerados en el Anexo II del Tratado, que contribuya a la realización de uno o varios de los objetivos de la política agrícola común enunciados en el artículo 39 del Tratado, y ello aunque se persigan simultáneamente otros objetivos.

Por otra parte, la creación de una organización común de mercados, junto a la regulación de la producción comunitaria, exige el establecimiento de un régimen de importación con el fin de garantizar la estabilización de los mercados y la comercialización de la producción comunitaria si, como en el caso del plátano, el aspecto interno y el aspecto externo de la política común son indisociables, y es evidente que, al hacer uso de su facultad normativa, las Instituciones no pueden prescindir de los compromisos internacionales asumidos por la Comunidad en virtud del Convenio de Lomé.

5. El hecho de que el Reglamento n° 404/93, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano, persiga al mismo tiempo objetivos de política agrícola y una política de desarrollo en favor de los Estados ACP no excluye en modo alguno que pueda basarse únicamente en el artículo 43 del Tratado.
6. El párrafo primero del artículo 42 del Tratado reconoce al mismo tiempo la primacía de la política agrícola sobre los objetivos del Tratado en el ámbito de la competencia y la facultad del Consejo de decidir en qué medida las normas sobre la competencia deben aplicarse en el sector agrícola.

7. El régimen de intercambios con los países terceros de la organización común de mercados en el sector del plátano, establecido por el Reglamento n° 404/93, y, en particular, el contingente arancelario previsto para las importaciones y su reparto, no constituye ninguna violación de los derechos fundamentales ni de los principios generales del Derecho.

En efecto, por lo que se refiere a la prohibición de discriminación, es cierto que dos categorías diferentes de operadores, por una parte, los que anteriormente operaban en mercados nacionales abiertos y podían abastecerse libremente de plátanos de países terceros y, por otra parte, los que operaban en mercados nacionales protegidos donde tenían asegurada la salida al mercado, a pesar de su mayor precio, los plátanos comunitarios y tradicionales ACP, no se ven afectados del mismo modo por dichas medidas, ya que a los primeros se les imponen restricciones a sus posibilidades de importación, mientras que los segundos pueden importar a partir de ahora cantidades determinadas de plátanos de países terceros.

Pero este trato diferenciado parece inherente al objetivo de una integración de mercados hasta entonces fragmentados, habida cuenta de la situación distinta en la que se hallaban las diferentes categorías de operadores económicos antes del establecimiento de la organización común de mercados, y permite el establecimiento de un determinado equilibrio entre ambas categorías de operadores económicos,

necesario para garantizar la salida al mercado de la producción comunitaria y de la producción tradicional ACP.

Las mismas consideraciones justifican la vulneración, sin que su esencia se vea afectada, del derecho al libre ejercicio de sus actividades económicas por parte de los operadores anteriormente activos en los mercados abiertos.

En cuanto al derecho de propiedad de estos mismos operadores, la pérdida de cuotas de mercado no puede vulnerarlo, ya que la cuota de mercado ostentada antes de la instauración de una organización común de mercados sólo representa una posición económica momentánea, expuesta a los imprevistos de un cambio de circunstancias y no deriva del derecho de propiedad. De igual modo, una posición en el mercado derivada de una situación existente no puede, con mayor motivo cuando dicha situación sea contraria a las normas del mercado común, gozar de protección en virtud de los derechos adquiridos o de la confianza legítima.

Por último, en cuanto al principio de proporcionalidad, no es posible considerar que ha sido violado por el hecho de que los objetivos de apoyar a los productores ACP y de garantizar la renta de los productores comunitarios podrían haberse alcanzado a través de medidas que afectarían menos a la competencia y a los intereses de algunas categorías de operadores

económicos, ya que nada permite afirmar que el Consejo, que, para la realización de una organización común de mercados, se vio obligado a actuar como árbitro entre intereses divergentes y a escoger, de este modo, determinadas alternativas en el marco de las opciones políticas de su propia responsabilidad, haya adoptado medidas manifiestamente inadecuadas en relación con el objetivo perseguido.

8. Por lo que se refiere al establecimiento de un contingente arancelario, la importación en la Comunidad de plátanos procedentes de los Estados ACP está regulada en el inciso ii) de la letra a) del apartado 2 del artículo 168 del Cuarto Convenio ACP-CEE de Lomé, por el Protocolo n° 5 sobre los plátanos anejo al Convenio, así como por los Anexos LXXIV y LXXV relativos a dicho Protocolo. Con arreglo a dichas disposiciones, la única obligación de la Comunidad es mantener las ventajas de los Estados ACP anteriores a dicho Convenio en lo que respecta al acceso al mercado comunitario de los plátanos ACP, de modo que el Reglamento n° 404/93 ha podido, sin infringir el apartado 1 del citado artículo 168, establecer la percepción de un derecho sobre las importaciones de plátanos no tradicionales ACP que exceden de un determinado tonelaje.
9. Las particularidades del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que se caracteriza por la gran flexibilidad de sus disposiciones, en particular de aquellas que se refieren a las posibilidades de establecer excepciones, a las medidas que pueden adoptarse en caso de dificultades excepcionales y a la solución de discrepancias entre las Partes Contratantes, se oponen a que el Tribunal de Justicia tenga en cuenta las disposiciones del Acuerdo General para apreciar la legalidad de un Reglamento en el marco de un recurso interpuesto por un Estado miembro con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado. En efecto, dichas particularidades ponen de manifiesto que las normas del Acuerdo General no son de carácter incondicional y que la obligación de reconocerles valor de normas de Derecho internacional inmediatamente aplicables en los ordenamientos jurídicos internos de las Partes Contratantes no puede basarse en el espíritu, el sistema o en la letra del Acuerdo. A falta de tal obligación derivada del propio Acuerdo, únicamente en el caso de que la Comunidad haya pretendido cumplir una obligación concreta asumida en el marco del GATT o cuando el acto comunitario se remita expresamente a disposiciones precisas del Acuerdo General, corresponderá al Tribunal de Justicia controlar la legalidad del acto comunitario de que se trate en relación con las normas del GATT.
10. Si bien el Protocolo sobre el contingente arancelario para las importaciones de plátanos forma, efectivamente, parte integrante del Tratado, como Anexo al Convenio de aplicación, previsto en el artículo 136 del Tratado, sobre la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad, fue, no obstante, adoptado como medida transitoria, a la espera de que se uniformizaran las con-

diciones de importación de plátanos en el mercado común. Dentro de esta lógica, dicho Protocolo prevé, en el párrafo tercero de su apartado 4, que el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, decidirá la supresión o la modificación de dicho contingente, sin restricción alguna sobre el alcance temporal de una decisión de

supresión. Esto implica que dicho Protocolo que, por otra parte, no puede establecer excepciones a una disposición fundamental del Tratado, como el apartado 2 del artículo 43, y el contingente que en él se establece pueden suprimirse sin que deban respetarse las normas de revisión del Tratado contenidas en el artículo 236 de este último.