

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 29 de febrero de 1996 *

En los asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93,

República Francesa, representada por el Sr. Philippe Pouzoulet y posteriormente por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeurs de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y por el Sr. Jean-Louis Falconi, secrétaire des affaires étrangères del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Gérard Rozet, Consejero Jurídico, y Christopher Docksey, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. John D. Colahan, en calidad de Agente, asistido por la Sra. Eleanor Sharpston, Barrister,

* Lengua de procedimiento: C-296/93: francés; C-307/93: inglés.

que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte coadyuvante,

e

Irlanda, representada por el Sr. Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, asistido por los Sres. James O'Reilly, SC, y Richard Law Nesbitt, Barrister-at-Law, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Irlanda, 28, route d'Arlon,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Gérard Rozet, Consejero Jurídico, Christopher Docksey y Hans Gerald Crossland, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. John D. Colahan, asistido por la Sra. Eleanor Sharpston, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte coadyuvante,

que tienen por objeto que se anule el Reglamento (CEE) n° 685/93 de la Comisión, de 24 de marzo de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 859/89 relativo a las normas de aplicación de las medidas generales y medidas particulares de intervención en el sector de la carne de vacuno (DO L 73, p. 9),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: D.A.O. Edward, Presidente de Sala; J.-P. Puissochet, J.C. Moitinho de Almeida (Ponente), C. Gulmann y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. C.O. Lenz;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 4 de mayo de 1995, en la que el Gobierno francés estuvo representado por el Sr. Jean-Louis Falconi; el Gobierno irlandés por los Sres. Dermot Gleeson, SC, Attorney General, James O'Reilly y Richard Law Nesbitt; el Gobierno del Reino Unido por el Sr. Stephen Braviner, del Treasury Solicitor's Department, y la Sra. Eleanor Sharpston, y la Comisión por los Sres. Gérard Rozet y Christopher Docksey;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de junio de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante recursos presentados en la secretaría del Tribunal de Justicia el 25 de mayo de 1993 y el 4 de junio de 1993 respectivamente, la República Francesa e

Irlanda solicitaron, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación del Reglamento (CEE) n° 685/93 de la Comisión, de 24 de marzo de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 859/89 relativo a las normas de aplicación de las medidas generales y medidas particulares de intervención en el sector de la carne de vacuno (DO L 73, p. 9).

- 2 Mediante sendos autos de 16 de julio de 1993, el Presidente del Tribunal de Justicia desestimó las demandas de suspensión de la ejecución del Reglamento impugnado, formuladas por los Gobiernos demandantes en los dos asuntos principales con arreglo al artículo 185 del Tratado.
- 3 Mediante auto de 22 de marzo de 1995, ambos asuntos fueron acumulados a efectos de la fase oral y de la sentencia.
- 4 La organización común de mercados en el sector de la carne de bovino fue establecida por el Reglamento (CEE) n° 805/68 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).
- 5 A tenor del artículo 5 de dicho Reglamento, en su versión modificada en último lugar por el Reglamento (CEE) n° 2248/88 del Consejo, de 19 de julio de 1988 (DO L 198, p. 24),

«1. Las medidas de intervención adoptadas para evitar o atenuar una baja de precios importante consistirán en:

a) ayudas al almacenamiento privado,

b) compras efectuadas por los organismos de intervención.

2. Las medidas de intervención contempladas en el apartado 1 podrán adoptarse para los vacunos pesados y para las carnes frescas o refrigeradas de dichos animales, presentadas en forma de canales, medias canales, cuartos compensados, cuartos delanteros o cuartos traseros, clasificados de conformidad con el modelo comunitario previsto por el Reglamento (CEE) n° 1208/81.

3. El Consejo, a propuesta de la Comisión, según el procedimiento de votación previsto en el apartado 2 del artículo 43 del Tratado, podrá modificar la lista de los productos mencionados en el apartado 2 que puedan ser objeto de medidas de intervención.»

6 El artículo 6 del mismo Reglamento, en su versión derivada del Reglamento (CEE) n° 2066/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, que modifica el Reglamento (CEE) n° 805/68 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, y que deroga el Reglamento (CEE) n° 468/87 por el que se establecen las normas generales del régimen de prima especial en favor de los productores de carne de bovino, y el Reglamento (CEE) n° 1357/80 por el que se establece un régimen de prima para el mantenimiento del censo de vacas que amamanten a sus crías (DO L 215, p. 49), dispone:

«1. Si se cumplen las condiciones previstas en el apartado 2, se podrá decidir que en el marco de licitaciones abiertas se proceda a la compra, por parte de los organismos de intervención, en uno o varios Estados miembros o en una región de un Estado miembro, de una o varias categorías, calidades o grupos de calidades que se determinen de carnes frescas o refrigeradas de los códigos NC 0201 10 y del 0201 20 11 al 0201 20 59, originarias de la Comunidad, con objeto de garantizar un sostenimiento razonable del mercado, teniendo en cuenta la evolución estacional de los sacrificios.

Dichas compras no podrán rebasar, por año y para toda la Comunidad, las siguientes cantidades:

- 750.000 toneladas para el año 1993;
- 650.000 toneladas para el año 1994;
- 550.000 toneladas para el año 1995;
- 400.000 toneladas para el año 1996;
- 350.000 toneladas a partir del año 1997.

2. Las licitaciones correspondientes a cada calidad o grupo de calidad que pueda ser objeto de intervención podrán iniciarse, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 7, cuando, en un Estado miembro, o en una región de un Estado miembro se cumplan simultáneamente las dos condiciones siguientes durante un período de dos semanas consecutivas:

- que el precio medio del mercado comunitario registrado según el modelo comunitario de clasificación de canales de bovinos pesados sea inferior al 80 % del precio de intervención;
- que el precio medio de mercado registrado según dicho modelo en el o los Estados miembros o regiones de un Estado miembro sea inferior al 80 % del precio de intervención.

El precio de intervención se fijará antes del comienzo de cada campaña de comercialización con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 43 del Tratado.

3. Se ordenará la suspensión de las licitaciones de una o varias calidades o grupos de calidades cuando se dé una de las dos situaciones siguientes:

- que dejen de cumplirse simultáneamente durante dos semanas consecutivas las dos condiciones mencionadas en el apartado 2;
- que ya no resulten adecuadas las compras de intervención según los criterios mencionados en el apartado 1.

4. Se abrirá igualmente la intervención si, durante un período de dos semanas consecutivas, el precio medio del mercado comunitario de machos jóvenes no castrados de menos de dos años o de machos castrados, registrado sobre la base del modelo comunitario de clasificación de canales de bovinos pesados, fuere inferior al 78 % del precio de intervención y si en un Estado miembro o en regiones de un Estado miembro el precio medio de mercado de los machos jóvenes no castrados de menos de dos años o de los machos castrados, registrado sobre la base del modelo comunitario de clasificación de canales de bovinos pesados, fuere inferior al 60 % del precio de intervención; en este caso, las compras se realizarán para las categorías de que se trata en los Estados miembros o regiones de un Estado miembro cuyo nivel de precios sea inferior a dicho límite.

En lo que se refiere a dichas compras y sin perjuicio del apartado 5, se aceptarán todas las ofertas.

Las cantidades compradas de conformidad con el presente apartado no se tomarán en consideración para la aplicación de los límites máximos de compra contemplados en el apartado 1.

5. Sólo podrán aceptarse a cargo de los regímenes de compras contemplados en los apartados 1 y 4 las ofertas iguales o inferiores al precio medio de mercado regis-

trado en un Estado miembro o en una región de un Estado miembro e incrementado en un importe que deberá determinarse basándose en criterios objetivos.

6. Los precios de compra y las cantidades aceptadas para intervención de cada calidad o grupo de calidades que puedan ser objeto de intervención se fijarán en el marco de las licitaciones y podrán, en circunstancias especiales, ser fijados por Estado miembro o región de un Estado miembro en función de los precios medios de mercado registrados. Las licitaciones deberán garantizar la igualdad de acceso de todos los interesados y se abrirán basándose en un pliego de condiciones que se determinará teniendo en cuenta, en la medida necesaria, las estructuras comerciales.

7. Con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 27:

- se determinarán las categorías, calidades o grupos de calidades de los productos que puedan acogerse a la intervención;
- se decidirá la apertura o la reapertura de las licitaciones y su suspensión en el caso contemplado en el último guión del apartado 3;
- se fijarán los precios de compra y las cantidades aceptadas en la intervención;
- se determinará el importe del incremento contemplado en el apartado 5;
- se adoptarán las normas de desarrollo del presente artículo y, en particular, las destinadas a evitar una caída en espiral de los precios de mercado;
- se adoptarán, si es necesario, las disposiciones transitorias necesarias para la aplicación del presente régimen.

La Comisión decidirá:

- el comienzo de las compras a que se refiere el apartado 4, así como su suspensión en caso de que dejen de cumplirse una o varias de las condiciones previstas en dicho apartado;
- la suspensión de las compras previstas en el primer guión del apartado 3.»

- 7 El Reglamento (CEE) n° 859/89 de la Comisión, de 29 de marzo de 1989 (DO L 91, p. 5), adoptado en particular sobre la base del apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, antes citado, establece las normas de aplicación de las medidas de intervención en el sector de la carne de vacuno.
- 8 El artículo 4 de dicho Reglamento determina los productos que pueden ser objeto de intervención. Dicha disposición fue modificada por el Reglamento n° 685/93 de la Comisión, cuya anulación se solicita y que introdujo una limitación gradual del peso de las canales que podían ser objeto de intervención. Así, a tenor de la letra g) del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento n° 859/89, modificado, no podrán comprarse más que las carnes:

«g) que provengan de canales cuyo peso no supere los niveles siguientes:

- 380 kg a partir de la primera licitación de julio de 1993,
- 360 kg a partir de la primera licitación de enero de 1994,
- 340 kg a partir de la primera licitación de julio de 1994».

- 9 El Reglamento n° 859/89 fue derogado por el Reglamento (CEE) n° 2456/93 de la Comisión, de 1 de septiembre de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 805/68 del Consejo en lo relativo a las medidas generales y particulares de intervención en el sector de la carne de vacuno (DO L 225, p. 4). La medida impugnada figura ahora en la letra h) del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento n° 2456/93.
- 10 En apoyo de su recurso, los Gobiernos francés e irlandés invocan la falta de competencia de la Comisión para adoptar el Reglamento controvertido y la inobservancia de los principios de proporcionalidad y de confianza legítima. El Gobierno irlandés acusa, además, a la Comisión de haber violado el derecho al respeto de la propiedad, de haber incurrido en desviación de poder y de no haber cumplido los requisitos sustanciales de forma del acto.

Sobre el motivo basado en la falta de competencia de la Comisión

- 11 Los Gobiernos francés e irlandés alegan que el apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, en su versión modificada por el Reglamento n° 2066/92, no habilita a la Comisión para limitar el peso de las canales que pueden ser objeto de intervención y que, por tanto, dicha Institución ha infringido esta disposición.
- 12 Por una parte, la formulación de tal criterio no está comprendida en el ámbito de competencia de que la Comisión dispone en virtud del primer guión del apartado 7 del artículo 6 para determinar las «categorías, calidades o grupos de calidades» de los productos que pueden acogerse a la intervención. Así, según los Gobiernos demandantes, de conformidad con el modelo comunitario de clasificación de las canales de vacuno pesado, establecido por el Reglamento (CEE) n° 1208/81 del Consejo, de 28 de abril de 1981 (DO L 123, p. 3; EE 03/21, p. 191), y al que se refiere el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento n° 805/68, modificado, que determina el marco general de las medidas de intervención, el término «categoría» se refiere al sexo y a la edad del animal, mientras que la «calidad» de la carne está definida por dos criterios, a saber, la conformación y el estado de engorde. Por consiguiente, el criterio del peso, que este modelo no considera, no podría basarse

válidamente en el primer guión del apartado 7 del artículo 6. Por otra parte, el quinto guión del mismo apartado, que habilita a la Comisión para adoptar las «normas de desarrollo» del artículo 6, no puede interpretarse de manera que cuestione las habilitaciones específicas conferidas por los demás guiones de dicho apartado, de los que ninguno prevé la facultad de establecer una limitación del peso de las canales que pueden acogerse a la intervención.

- 13 A este respecto, los Gobiernos demandantes señalan que la interpretación del apartado 7 del artículo 6 defendida por la Comisión y el Reino Unido es hasta tal punto favorable a las delegaciones de competencia en favor de la Comisión que permite que ésta eluda todas las disposiciones adoptadas por el Consejo en el marco del régimen de la intervención. Por otra parte, del hecho de que el propio Consejo haya establecido una limitación del peso en el artículo 6 *bis* del Reglamento n° 805/68, en su versión derivada del Reglamento n° 2066/92, se deduce que tal medida sigue siendo excepcional y que no corresponde a la Comisión adoptarla.
- 14 A continuación, los Gobiernos francés e irlandés, alegan que, en todo caso, las normas de desarrollo del artículo 6 adoptadas por la Comisión deben respetar la lista de productos que figuran en el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento n° 805/68 que pueden ser objeto de compras de intervención. En efecto, de conformidad con el apartado 3 de dicha disposición, sólo el Consejo está habilitado para modificar dicha lista. Ahora bien, mediante el Reglamento impugnado, la Comisión ha introducido en él un criterio suplementario que limita el peso de las canales admisibles y, por consiguiente, lo ha modificado.
- 15 Por último, según el Gobierno irlandés, la Comisión también ha infringido el artículo 155 del Tratado. Al introducir el requisito controvertido, la Comisión se extralimitó en sus competencias y de este modo incumplió su obligación de velar, como exige el primer guión de dicha disposición, por la correcta aplicación de la normativa del Consejo aplicable en la materia. La Comisión tampoco ejerció las competencias que el Consejo le había atribuido para la ejecución de las normas por él establecidas, contrariamente a lo que exige el cuarto guión del artículo 155 del Tratado.

- 16 No puede acogerse esta alegación.
- 17 De conformidad con el apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado, la Comisión está encargada de adoptar, con arreglo al procedimiento llamado del Comité de gestión, descrito en el artículo 27 de dicho Reglamento, las medidas necesarias para aplicar el mecanismo de intervención objeto de dicho artículo. Mientras que los cuatro primeros guiones del apartado 7 prevén acciones específicas, los dos guiones siguientes delegan a la Comisión, en términos generales, las facultades que sean necesarias para alcanzar los objetivos en él mencionados, en particular, el de «evitar una caída en espiral de los precios de mercado».
- 18 Una medida de limitación del peso de las canales que pueden acogerse a la intervención no puede considerarse como un elemento esencial de la materia que debe regularse, de manera que debería ser adoptada por el Consejo según el procedimiento del artículo 43 del Tratado (véase, en particular, la sentencia de 17 de diciembre de 1970, Köster, 25/70, Rec. p. 1161, apartado 6). En efecto, aunque tal medida pueda llevar a una reorientación de la producción de carne de bovino, está destinada a aplicar de manera adecuada el mecanismo de intervención establecido por el Consejo con el fin de hacer frente al desequilibrio estructural que, como destaca el primer considerando del Reglamento n° 2066/92, existe entre la oferta y la demanda en el mercado comunitario de la carne de bovino.
- 19 Una interpretación del quinto guión del apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado, en el sentido de que autoriza a la Comisión a adoptar una medida de limitación del peso de las canales que pueden acogerse a la intervención también es compatible con las demás disposiciones de dicho Reglamento. En efecto, el hecho de que el Consejo haya fijado en su artículo 5 la lista de los productos que, en principio, pueden ser objeto de medidas de intervención, no impide que la Comisión elija de dicha lista, como ha hecho en este caso, los productos que efectivamente pueden acogerse a la intervención. Por otra parte, esta facultad de excluir determinados productos de la lista de las compras de intervención está expresamente prevista en el primer guión del apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado.

- 20 En cuanto a la alegación basada en el apartado 2 del artículo 6 *bis* del Reglamento n° 805/68, procede observar que, según su propio tenor («No obstante lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 5 [...]»), esta disposición, contrariamente a la cuestionada en el presente recurso, establece una excepción a la lista mencionada. En efecto, el artículo 6 *bis* se refiere a medidas especiales de intervención relativas a determinadas carnes procedentes de bovinos machos de 150 a 200 kg de peso en canal, mientras que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 5, solamente los «bovinos pesados» pueden acogerse a la intervención. Por tanto, el artículo 6 *bis* no puede invocarse eficazmente para apoyar la tesis según la cual sólo el Consejo es competente para adoptar medidas que excluyan de la intervención los canales en función de su peso.
- 21 Por otra parte, si la Comisión sólo estuviera habilitada para adoptar en virtud del quinto guión del apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado, medidas que ya están autorizadas por otras disposiciones, esta habilitación se vería privada de la esencia de su efecto útil en la persecución del objetivo consistente en evitar una caída en espiral de los precios de mercado. Esta conclusión se ve confirmada tanto más cuanto que, como se demostrará al examinar el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad, la Comisión podía estimar, sin cometer un error manifiesto de apreciación, que no había ninguna medida menos restrictiva para evitar dicha caída en espiral de los precios del mercado.
- 22 Por último, hay que destacar que, en el marco de la Política Agrícola Común, 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).
- 23 La Comisión tampoco ha infringido el artículo 155 del Tratado, ya que podía adoptar válidamente la medida litigiosa.

- 24 Por consiguiente, procede desestimar el motivo basado en la falta de competencia de la Comisión y en la infracción del apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68.

Sobre el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad

- 25 En primer lugar, el Gobierno francés alega que la medida controvertida se basa en varios errores manifiestos de apreciación.
- 26 Según dicho Gobierno, la limitación general del peso de las canales que pueden acogerse a la intervención presupone que son los animales pesados los que acaparan la intervención, lo que no se ha probado en absoluto. En efecto, contrariamente a lo que afirma la Comisión, los productores de animales de canal pequeña también pueden producir para la intervención. Por otra parte, la Comisión no ha demostrado que un aumento del peso de las canales pueda desencadenar una caída en espiral de los precios de mercado ni que la medida controvertida pueda remediarlo.
- 27 El Gobierno francés añade a esto que la medida de que se trata no es adecuada para alcanzar los objetivos perseguidos por la reforma de la Política Agrícola Común, efectuada mediante el Reglamento n° 2066/92. En efecto, esta reforma se traduce esencialmente en una disminución del precio de intervención, compensada con la concesión de un determinado número de primas y, con el fin de evitar el aumento de la producción, con el estímulo de la producción extensiva que favorece la cría de razas cárnicas cuya canal es más pesada que la de las razas lecheras.
- 28 A continuación, según los Gobiernos francés e irlandés, el Reglamento controvertido ha violado el principio de proporcionalidad en la medida en que existen otros medios menos restrictivos para alcanzar el objetivo de la limitación de la cantidad máxima anual de compras de carne. Estas medidas podrían consistir, en particular,

en la aplicación de coeficientes reductores (apartado 3 del artículo 11 del Reglamento n° 859/89), en la disminución de los precios de compra de intervención, que son fijados por la Comisión (tercer guión del apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado) o en la exclusión de determinadas calidades o categorías de canales del régimen de compras de intervención (primer guión del apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado).

- 29 Por último, el Gobierno irlandés mantiene que limitar a 340 kg las canales que pueden beneficiarse de la intervención tan sólo doce meses después de que dichas medidas hayan sido adoptadas tendrá por efecto excluir de las compras de intervención, al 61 % de los bovinos irlandeses, lo que también constituye una violación manifiesta del principio de proporcionalidad.
- 30 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, 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 41), el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las Instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.
- 31 También se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 20 de octubre de 1977, *Roquette Frères*, 29/77, Rec. p. 1835, apartados 19 y 20) 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.

- 32 En estas circunstancias, hay que verificar, en primer lugar, si la Comisión ha cometido un error manifiesto en la evaluación de la situación del mercado de que se trata.
- 33 Como se desprende del segundo considerando del Reglamento n° 685/93, la Comisión estima que la superproducción en el mercado de la carne de vacuno se debe, en gran parte, al aumento de peso de las canales de vacuno facilitado principalmente por el progreso genético. En la medida en que, con frecuencia, no hay demanda en el mercado para estas canales más pesadas, se incita a los productores, enfrentados a una reducción de los precios en el mercado libre, a producir carne destinada directamente a los organismos de intervención.
- 34 Como ha demostrado el Abogado General en los puntos 87 a 91 de sus conclusiones, la Comisión ha podido estimar, sin cometer un error manifiesto de apreciación, que la demanda de canales pesadas en el mercado era menor que la de canales ligeras y que una parte de las canales pesadas se destinan directamente a la intervención. Lo mismo ocurre con la afirmación de la Comisión según la cual con frecuencia los productores posponen deliberadamente el sacrificio a la espera de un alza de los precios del mercado o con vistas a vender la carne a los organismos de intervención. Por último, la Comisión no ha cometido error manifiesto al estimar que incluso en un sistema de cría extensiva, como el de Irlanda, en el que el crecimiento de los animales es más lento que en el régimen de cría intensiva, dichos productores, con el fin de dar salida a la carne en el mercado libre, podrían, o bien sacrificar a los animales antes para limitar su peso, o bien criar razas que lleguen antes a la madurez.
- 35 A continuación, hay que verificar si la Comisión ha elegido una medida que manifiestamente no es inadecuada para alcanzar los objetivos perseguidos.
- 36 Por lo que se refiere a los objetivos perseguidos por la medida litigiosa, de los considerandos del Reglamento controvertido se desprende que dicha medida se propone reducir la superproducción de carne de bovino para limitar las compras de intervención de conformidad con el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento

n° 805/68, modificado. Como la Comisión ha subrayado en el marco de los presentes recursos, mediante la medida impugnada también se propone avisar a los productores de canales pesadas con el fin de que sacrifiquen antes a los bovinos jóvenes y que a largo plazo reorienten su cría hacia razas más ligeras.

- 37 Es preciso constatar que la limitación del peso de las canales que pueden acogerse a la intervención, establecida por el Reglamento n° 685/93, no es manifiestamente inapropiada en relación con dichos objetivos.
- 38 En efecto, como ha demostrado el Abogado General en los puntos 93 a 96 de sus conclusiones, esta medida es apropiada para reducir la cantidad global de carne vendida a la intervención, pero sin provocar, como afirma el Gobierno irlandés, una caída de los precios de la carne de bovino por la comercialización de las canales que ya no pueden acogerse a la intervención.
- 39 La medida litigiosa también es apropiada para alcanzar el objetivo consistente en reorientar la producción hacia canales de bovino ligeras, de mayor demanda en el mercado, y para incitar a los productores a que sólo críen bovinos pesados cuando en el mercado haya demanda en este sentido.
- 40 Por último, la Comisión tampoco ha cometido error manifiesto al estimar que la medida litigiosa es necesaria para alcanzar los objetivos mencionados.
- 41 En primer lugar, por lo que respecta a la facultad, prevista en el apartado 3 del artículo 11 del Reglamento n° 859/89, y más tarde en el apartado 3 del artículo 13 del citado Reglamento n° 2456/93, de reducir las cantidades adjudicadas mediante la aplicación de un coeficiente reductor, consta que recurrir a esta medida da lugar a que los productores aumenten con anterioridad las cantidades ofrecidas a la intervención, de modo que dichos coeficientes pudieron alcanzar en 1992 niveles del

90 % al 95 %. Es cierto que la Comisión puede aumentar el importe de la garantía exigida a los productores, de conformidad con el artículo 10 del Reglamento n° 859/89, actualmente el artículo 12 del Reglamento n° 2456/93, cuando presentan su oferta. No obstante, como el Reino Unido ha observado acertadamente, la exigencia de garantías cada vez más elevadas con el fin de evitar el hinchamiento anticipado de las cantidades ofrecidas afecta sobre todo a los pequeños productores, pero no constituye un medio suficiente para conseguir la limitación de las compras de intervención prescrita en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado, evitando al mismo tiempo una caída en espiral de los precios del mercado.

- 42 En segundo lugar, por lo que se refiere a la facultad de la Comisión para disminuir progresivamente el precio de compra de intervención con el fin de disuadir las aportaciones a la intervención, dicha Institución pudo estimar, sin cometer un error manifiesto de apreciación, que dicha medida implica necesariamente, en caso de aportaciones masivas a la importación, una caída considerable de los precios de mercado de la carne de bovino.
- 43 En tercer lugar, por lo que se refiere a la facultad, prevista en el primer guión del apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado, de excluir de la intervención determinadas categorías y calidades de carne de bovino, basta con afirmar que no se ha probado que sus efectos sean manifiestamente menos restrictivos que los resultantes de aplicar la medida impugnada.
- 44 Es oportuno añadir a esto que la limitación del peso de las canales impugnada no se aplica ni a las medidas de intervención de la llamada red de seguridad, establecidas por el apartado 4 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado, ni al régimen de ayudas al almacenamiento privado, cuyas normas generales fueron establecidas por el Reglamento (CEE) n° 989/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968 (DO L 169, p. 10; EE 03/02, p. 198), de modo que dichas medidas permiten atenuar, en su caso, las consecuencias nefastas que la aplicación del Reglamento impugnado podría causar a los productores afectados.

- 45 En estas circunstancias, procede desestimar el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad.

Sobre el motivo basado en la violación del principio de no discriminación

- 46 El Gobierno francés alega que el 68 % del total de las canales de bovino producidas en Francia quedan excluidas al limitar a 340 kg el peso de las canales admisibles a la intervención, mientras que otros Estados se ven mucho menos afectados. Tal medida general de limitación del peso de las canales es, por tanto, discriminatoria para países como Francia en los que se producen numerosos animales pesados de raza nodriza y donde una parte muy importante de la producción queda así excluida de hecho en comparación con otros Estados cuya cabaña está integrada esencialmente por razas lecheras menos pesadas. Además, tal discriminación está expresamente prohibida por la segunda frase del apartado 6 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, en su versión resultante del Reglamento n° 2066/92, a cuyo tenor «las licitaciones deberán garantizar la igualdad de acceso de todos los interesados».
- 47 Por su parte, el Gobierno irlandés estima que la aplicación de la limitación criticada excluye de la intervención al 61 % de la producción irlandesa de carne de bovino.
- 48 Según dicho Gobierno, el hecho de que, por una modificación introducida en el Reglamento n° 859/89, la Comisión haya tenido en cuenta las dificultades encontradas por otros Estados, en particular, en el Reino de Dinamarca, resalta aún más la naturaleza discriminatoria del trato reservado a Irlanda. Así, el artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 3891/92 de la Comisión, de 29 de diciembre de 1992 (DO L 391, p. 57), que modificó el artículo 4 del Reglamento n° 859/89 excluyendo de la intervención la carne procedente de toros jóvenes, contiene medidas transitorias relativas a la producción de los Estados en los que, como en Dinamarca, la categoría anteriormente admitida de toros jóvenes representa más del 60 % del conjunto de los sacrificios de bovinos machos durante el año anterior a la introducción

de la modificación de que se trata. En cambio, en el caso de autos, la Comisión no ha establecido en favor de Irlanda medidas transitorias que le permitan soportar la limitación del peso que excluirá de la intervención aproximadamente 148.000 toneladas de carne de bovino, mientras que, en el caso de Dinamarca, la exclusión sólo afectaba a 25.000 toneladas de carne de bovino.

- 49 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, 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).
- 50 Como ya se ha destacado anteriormente, la limitación del peso de las canales que pueden ser objeto de compras de intervención, en la medida en que se propone garantizar la estabilidad del mercado de la carne de bovino, persigue uno de los objetivos de la Política Agrícola Común contemplada en la letra c) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado. Ahora bien, al perseguir dicho objetivo, todos los productores comunitarios, sea cual fuere el Estado miembro en que estén establecidos, deben asumir de forma solidaria y por igual las consecuencias de las decisiones que tienen que tomar las Instituciones comunitarias, dentro del ámbito de sus competencias, a fin de reaccionar frente al riesgo de un desequilibrio que puede surgir en el mercado entre la producción y las posibilidades de venta (en este sentido, véanse, en particular, las sentencias de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo, 203/86, Rec. p. 4563, apartado 29, y Crispoltoni y otros, antes citada, apartado 52).
- 51 Tampoco puede acogerse la alegación según la cual, en un caso similar al que es objeto del presente procedimiento, el Reino de Dinamarca gozó de un trato de favor. En efecto, contrariamente al Reglamento n° 3891/92, que se propone excluir del mecanismo de intervención una calidad determinada de productos incluidos en la lista del artículo 5 del Reglamento n° 805/68, el Reglamento n° 685/93 no excluye de las compras de intervención ninguna categoría de productos, sino que

obliga a los productores afectados a adaptar el peso de algunas de ellas. En todo caso, la normativa impugnada establece, al igual que el Reglamento n° 3891/92, medidas transitorias destinadas, como recuerda su segundo considerando, a permitir que dichos productores adapten progresivamente su producción.

- 52 Por último, el apartado 6 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado, que garantiza la igualdad de acceso de todos los interesados desde que se abre la licitación, no se refiere a la determinación previa de las canales que pueden ser objeto de intervención.
- 53 Por consiguiente, procede desestimar igualmente el motivo basado en la violación del principio de no discriminación.

Sobre el motivo basado en la violación del principio de confianza legítima

- 54 Según el Gobierno irlandés, la medida controvertida también viola el principio de confianza legítima. En efecto, los productores irlandeses de carne de bovino podían esperar legítimamente que el régimen de compras de intervención continuara aplicándose a las canales pesadas, en la medida en que el Reglamento n° 2066/92, que modificó en profundidad los regímenes de primas en el sector de la carne de bovino, introdujo disposiciones especiales destinadas precisamente a estimular la cría de razas pesadas.
- 55 El Gobierno irlandés añade que una reforma brutal, como la introducida por el Reglamento impugnado, que podía ser interpretada por los productores en el sentido de que exigía que produjeran animales de un tipo distinto, sólo es admisible en caso de que se haya introducido respetando sus derechos, lo que no ocurre en el caso de autos.

- 56 El Gobierno irlandés precisa al respecto que la composición de la cabaña nacional ha evolucionado. Así, se ha pasado de las razas tradicionales a las razas continentales con el fin de satisfacer en mayor medida el gusto y las exigencias comerciales de los clientes continentales. La disminución del número de vacas lecheras, en particular, tras la instauración de nuevas tasas comunitarias sobre la leche y tras la fijación de un límite máximo para la producción comunitaria de leche, se ha visto acompañada de una progresión del número de vacas nodrizas que, en su mayoría, se aparean con toros continentales, de las cuales un cuarto procede a su vez de cruces con dichos toros. El paso de animales de maduración precoz a animales de tipo continental y la mejora concomitante de la productividad y de la calidad van acompañados inevitablemente de un aumento del peso medio de las canales.
- 57 No puede admitirse la alegación del Gobierno irlandés.
- 58 En primer lugar, procede señalar que, como el Abogado General ha destacado acertadamente en los puntos 133 y 138 de sus conclusiones, ninguna disposición de la normativa comunitaria en los sectores de la carne de bovino y de la producción lechera puede interpretarse en el sentido de que la Comisión incitó a los productores de carne de bovino a producir por encima de las necesidades del mercado libre, cuando el objetivo principal de las normativas de que se trata consiste precisamente en poner término al considerable desequilibrio entre la demanda y la oferta en dichos mercados.
- 59 A continuación hay que poner de relieve que, si bien el principio del respeto de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad, 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, en particular, la citada sentencia Crispoltoni y otros, apartado 57). Así, los agentes económicos no pueden invocar un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja que para ellos resulte del establecimiento de la organización común de mer-

cados y de la cual se beneficiaron en un momento determinado (véase dicha sentencia, apartado 58).

60 En el caso de autos, por tanto, los productores de carne de bovino no podían invocar la confianza legítima en el mantenimiento del mecanismo de compras de intervención.

61 Esto es tanto más cierto cuanto que el Reglamento controvertido previó una limitación gradual del peso de la carne que podía acogerse a la intervención con el fin, en particular, como destaca su segundo considerando, de permitir que los operadores afectados adaptaran progresivamente su producción.

62 Por tanto, debe desestimarse el motivo basado en la violación del principio de la confianza legítima.

Sobre el motivo basado en la violación del derecho al respeto de la propiedad

63 El Gobierno irlandés estima que el Reglamento controvertido conculca el derecho al respeto de la propiedad en la medida en que los productores de carne de bovino afectados por la limitación de que se trata se ven privados de los frutos de su trabajo.

64 A este respecto, basta con destacar que la medida impugnada no implica ninguna restricción del uso del derecho de propiedad garantizado por el ordenamiento jurídico comunitario. En efecto, sólo da lugar a que los interesados ya no puedan contar con las compras de intervención para garantizar la salida de la carne procedente

de las canales a las que se refiere el Reglamento n° 685/93 y que no haya podido venderse en el mercado libre, y de ninguna manera impide a dichos productores que dispongan libremente de sus productos.

- 65 Por consiguiente, procede desestimar el motivo basado en la violación del derecho al respeto de la propiedad.

Sobre el motivo basado en una desviación de poder

- 66 El Gobierno irlandés también alega que la Comisión ha incurrido en desviación de los poderes que le confiere el apartado 7 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado.

- 67 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 13 de julio de 1995, Parlamento/Comisión, C-156/93, Rec. p. I-2019, apartado 31), constituye desviación de poder la adopción por una Institución comunitaria de un acto con el fin exclusivo, o al menos determinante, de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso.

- 68 En cuanto a la identidad entre el objetivo perseguido y el objetivo alegado, hay que hacer constar que el Gobierno irlandés no ha proporcionado ningún elemento que pueda demostrar que la Comisión ha perseguido fines distintos de los alegados.

- 69 En cuanto a la exigencia de no eludir el procedimiento especialmente previsto, se desprende de los apartados 17 a 22 de la presente sentencia que la Comisión ha

podido adoptar válidamente el Reglamento controvertido con arreglo al procedimiento denominado del Comité de gestión, previsto en el artículo 27 del Reglamento n° 805/68 y al que se remite el apartado 7 del artículo 6 de dicho Reglamento.

70 Por consiguiente, procede desestimar el motivo basado en desviación de poder.

Sobre el motivo basado en la existencia de vicios sustanciales de forma

71 Según el Gobierno irlandés, el Reglamento controvertido está insuficientemente motivado. En primer lugar, contrariamente a lo enunciado en el primer considerando, la medida controvertida no es necesaria para permitir a la Comisión mantener las ventas de intervención por debajo de los límites máximos decididos por el Consejo. Seguidamente, es inexacta la afirmación contenida en el segundo considerando según la cual la sobreproducción de carne de bovino resulta, en gran parte, del aumento de peso de las canales a causa del progreso genético, la intervención pública fomenta la producción de canales más pesadas, no hay demanda en el mercado para las canales más pesadas y dicha producción está destinada a la intervención pública. Este mismo Gobierno mantiene, de nuevo contrariamente a lo enunciado en el segundo considerando, que, la limitación controvertida no es suficientemente progresiva, no garantiza la protección de la confianza legítima y no permite que los productores adapten gradualmente su producción.

72 Según jurisprudencia reiterada (véase, en particular, la sentencia de 9 de noviembre de 1995, Atlanta, C-466/93, Rec. p. I-3799, apartado 16) la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado debe ser 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 interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control.

- 73 Ahora bien, por lo que se refiere al Reglamento n° 685/93, procede declarar que los considerandos muestran claramente las razones que han llevado a la Comisión a adoptar la medida controvertida.
- 74 Así, el primer considerando parte de la comprobación de que el sector de la carne de vacuno se sigue caracterizando por un desequilibrio importante entre la oferta y la demanda que se traduce en masivas aportaciones a la intervención pública. Por ese motivo, la limitación progresiva de las compras, contemplada en el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, modificado, no podría alcanzarse a través del procedimiento de licitación si no se utilizan coeficientes de reducción de las ofertas cada vez más elevados o se disminuyen progresivamente los precios de compra. Según la Comisión, una evolución de este tipo puede ocasionar una espiral a la baja de los precios de mercado, perjudicial para los productores de carne de vacuno.
- 75 En el segundo considerando, la Comisión explica que la experiencia de los últimos años ha demostrado que la superproducción resulta, en gran parte, del aumento de peso de las canales de vacuno facilitado principalmente por el progreso genético. Con frecuencia, no hay demanda en el mercado para las canales más pesadas, y esta evolución fomenta finalmente una producción destinada a la intervención pública. La Comisión estima que, por consiguiente, parece oportuno limitar el peso de las canales de las que pueda hacerse cargo la intervención, limitación que debe ser gradual para respetar la confianza legítima de los productores y permitirles adaptar progresivamente su producción.
- 76 En cuanto a los argumentos basados en los pretendidos errores de apreciación contenidos en los considerandos, basta con recordar la jurisprudencia según la cual tales cuestiones no guardan relación con el motivo relativo a los vicios sustanciales de forma, sino con el fondo (en este sentido, véase la sentencia de 14 de julio de 1972, BASF/Comisión, 49/69, Rec. p. 713, apartado 14), y afirman que se han examinado en el marco de los motivos basados en la violación de los principios de proporcionalidad y de confianza legítima.

- 77 Por consiguiente, procede desestimar igualmente el motivo basado en vicios sustanciales de forma.
- 78 Por no haberse acogido ninguno de los motivos formulados por los Gobiernos francés e irlandés, procede desestimar ambos recursos en su totalidad.

Costas

- 79 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Francesa e Irlanda, procede condenarlas en costas, incluidas las relativas al procedimiento de medidas provisionales. Con arreglo al párrafo primero del apartado 4 del mismo artículo, el Reino Unido, que ha intervenido en los litigios, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Desestimar los recursos.

- 2) **Condenar en costas a la República Francesa y a Irlanda, incluidas las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales.**

- 3) **El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte soportará sus propias costas.**

Edward

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de febrero de 1996.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

D.A.O. Edward