

Conclusions
CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. F.G. JACOBS
presentadas el 2 de diciembre de 2004(1)

Asunto C-342/03

Reino de España
contra
Consejo de la Unión Europea

« »

1. En el presente asunto, España solicita la anulación del Reglamento (CE) nº 975/2003 del Consejo, de 5 de junio de 2003, relativo a la apertura y al modo de gestión de un contingente arancelario para las importaciones de conservas de atún de los códigos NC 1604 14 11, 1604 14 18 y 1604 20 70. (2)

El Reglamento impugnado y su contexto

2. En noviembre de 2001, la Comunidad, Tailandia y Filipinas acordaron celebrar consultas para analizar el grado en que la aplicación del tratamiento arancelario preferente a las conservas de atún originarias del Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico («Estados ACP») estaba perjudicando indebidamente a los legítimos intereses tailandeses y filipinos.

3. En aquel momento, la Comunidad aplicaba una exención total de derechos de aduana a las conservas de atún originarias de los Estados ACP, mientras que las conservas de atún originarias de Tailandia y de Filipinas estaban sometidas a un arancel del 24 %.

4. Al fracasar en su intento de alcanzar una solución mutuamente aceptable, la Comunidad, Tailandia y Filipinas convinieron remitir el asunto a mediación en el seno de la Organización Mundial del Comercio («OMC»).

5. El 20 de diciembre de 2002, el mediador recomendó que la Comunidad abriera un contingente arancelario de 25.000 toneladas de conservas de atún originarias de Tailandia y de Filipinas para 2003, con un arancel del 12 %.

6. Dicha medida fue adoptada mediante el Reglamento nº 975/2003 (en lo sucesivo, «el Reglamento» o «el Reglamento impugnado»), basado en el artículo 133 CE.

7. El contingente arancelario se dividió en cuatro partes: 52 % del volumen anual para las importaciones originarias de Tailandia, 36 % para las importaciones originarias de Filipinas, 11 % para las importaciones originarias de Indonesia y 1 % para las importaciones procedentes de otros países terceros.

8. España invoca ocho motivos en apoyo de su recurso de anulación.

Violación del principio de preferencia comunitaria

9. España alega que el Reglamento viola el principio de preferencia comunitaria, que

constituye uno de los principios del Tratado (3) y se encuentra en la base del Arancel Aduanero Común, (4) ya que estas medidas sólo pueden adoptarse si la producción comunitaria es insuficiente.

10. No comparto este argumento. El Tribunal de Justicia ha declarado expresamente que el principio de preferencia comunitaria no constituye una exigencia jurídica cuyo incumplimiento provoque la invalidez del acto de que se trate. (5)

Falseamiento de la competencia

11. España repite que sólo pueden adoptarse medidas del tipo del Reglamento impugnado en los casos en que la producción de la Comunidad es insuficiente para abastecer el mercado comunitario; de no ser así, la medida en cuestión falseará las condiciones de competencia en el mercado.

12. Sin embargo, está claro que cualquier reducción de los aranceles que gravan los productos importados de países terceros influirá probablemente en cierta medida en la competencia entre dichos productos y los productos comunitarios equivalentes, en perjuicio de estos últimos. Llevada a su conclusión lógica, la alegación de España significaría que la Comunidad nunca podría reducir los aranceles de los productos importados, afirmación evidentemente inexacta. En cualquier caso, tal afirmación violaría el artículo 131 CE, que declara que, mediante el establecimiento entre sí de una unión aduanera, los Estados miembros se proponen contribuir, conforme al interés común, a la reducción de las barreras arancelarias en el comercio internacional. Como sostiene la Comisión, que ha intervenido en el procedimiento en apoyo de las pretensiones del Consejo, un análisis más riguroso permite argumentar que son precisamente los aranceles los que falsean la competencia, mientras que su eliminación restablece el equilibrio del mercado.

Violación del procedimiento

13. España pone de relieve que, con arreglo a la jurisprudencia, entre las garantías que otorga el ordenamiento jurídico comunitario en los procedimientos administrativos figura, en particular, la obligación de la institución competente de examinar minuciosa e imparcialmente todos los datos pertinentes del asunto de que se trate. (6) Según sus alegaciones, el Reglamento impugnado no se basa en estudio alguno que demuestre su necesidad y su adopción supone por tanto una violación del procedimiento administrativo.

14. Está claro, sin embargo, que el Reglamento no es el resultado de un procedimiento administrativo, sino de un procedimiento legislativo. El artículo 230 CE dispone que el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre los recursos de anulación por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder. Entre los vicios sustanciales de forma que pueden provocar la anulación de los actos legislativos comunitarios no figura el incumplimiento del requisito de proceder a una valoración de las repercusiones de los mismos, que es lo que en definitiva alega España.

15. No obstante, en todo caso, como indica con claridad su exposición de motivos, (7) el Reglamento fue adoptado en el contexto de un procedimiento de mediación de la OMC y precisamente con objeto de aplicar las recomendaciones del mediador. El dictamen del mediador, expresamente mencionado en la exposición de motivos y presentado por España ante el Tribunal de Justicia, muestra que el mediador efectuó un análisis escrupulosamente detallado del mercado de conservas de atún en cuestión, prestando especial atención a los datos sobre producción y consumo comunitarios y a la capacidad del mercado comunitario para absorber más importaciones. El tipo de los aranceles y el volumen del contingente arancelario establecidos por el Reglamento reflejan en gran medida las cifras obtenidas por el mediador al término de su análisis. Por consiguiente, no cabe afirmar que el Reglamento se adoptase sin tomar en consideración sus eventuales repercusiones.

Violación del artículo 12 del Acuerdo de Cotonú

16. España alega que se ha vulnerado lo establecido en el artículo 12 del Acuerdo de Cotonú. (8)

17. El Acuerdo de Cotonú pretende promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y

social de los Estados ACP, contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático.

18. Su artículo 12, apartado 1, dispone:

«[...] cuando la Comunidad se proponga, en el marco de sus competencias, adoptar una medida que pueda afectar a los intereses de los Estados ACP en lo que atañe a los objetivos del presente Acuerdo, les informará de ello a su debido tiempo. A tal efecto, la Comisión comunicará simultáneamente a la Secretaría de los Estados ACP sus propuestas relativas a las medidas de este tipo.»

19. España sostiene que, aunque el 28 de enero de 2003 se celebró una reunión con exportadores de atún de los Estados ACP en Bruselas, dicha reunión tuvo lugar antes de que la Comisión presentara su propuesta de Reglamento el 27 de marzo de 2003, (9) de modo que el artículo 12 del Acuerdo de Cotonú no fue respetado.

20. Según el Consejo, la Comunidad mantuvo regularmente informados a los Estados ACP sobre esta cuestión. Además de la reunión de 28 de enero de 2003, dicho asunto se debatió en varias ocasiones, en particular en las reuniones con los Estados ACP de 6 de mayo de 2002, de 1 de marzo de 2003 y de 25 de marzo de 2003. El Consejo ha presentado copias de las actas de dichas reuniones que apoyan sus alegaciones. España responde que dichas reuniones también se celebraron antes de la presentación de la propuesta de Reglamento; sin embargo, como indica el Consejo, cabría pensar que notificar una propuesta después de que haya sido adoptada sería menos útil que informar de ella por adelantado. En su escrito de réplica, España afirma además que en una reunión del Acuerdo de Cotonú celebrada entre el 31 de marzo y el 3 de abril de 2003 en Brazzaville (República del Congo) se aprobó una resolución contraria a la propuesta de solución del conflicto. Precisamente, este hecho permite afirmar que los Estados ACP recibieron la información y la comunicación previstas en el Acuerdo de Cotonú.

21. Por lo tanto, el artículo 12 del Acuerdo de Cotonú no ha sido violado

Violación de ciertos Acuerdos preferenciales

22. En su siguiente motivo, España invoca la violación de los Acuerdos preferenciales celebrados por la Comunidad, por una parte, con los Estados ACP y, por otra, con los Estados a los que se aplica el sistema de preferencias generalizadas relacionado con la lucha contra la droga (SPG-Droga, según la terminología usada por España). Esta última expresión alude al «régimen especial de lucha contra la producción y el tráfico de droga» incluido en el sistema de preferencias arancelarias generalizadas que establece el Reglamento (CE) nº 2501/2001 del Consejo (10) actualmente vigente (así como en el período de que se trata).

23. España alega que los mencionados Acuerdos otorgan un trato preferencial a las conservas de atún procedentes de los Estados ACP y de los Estados SPG?Droga a fin de permitirles entrar en el mercado comunitario. A su juicio, el contingente arancelario establecido por el Reglamento impugnado vacía de contenido tales Acuerdos preferenciales, ya que permite que conservas de atún procedentes de países desarrollados compitan con las que proceden de los Estados ACP y SPG-Droga. Además, dichos Acuerdos someten las conservas de atún a normas de origen más restrictivas que las establecidas por el Reglamento; de este modo, el contingente establecido por el Reglamento impugnado perjudica a los Estados que tienen firmados acuerdos preferenciales con la Comunidad.

24. Analizaré por separado las dos partes del motivo invocado por España.

Los Estados ACP

25. El Acuerdo celebrado por la Comunidad con los Estados ACP e invocado por España es el Acuerdo de Cotonú. (11) Dicho Acuerdo prevé una eliminación total de los derechos de aduana, (12) mientras que el contingente arancelario abierto por el Reglamento impugnado está sometido a un arancel del 12 %. Por lo tanto, no comprendo cómo puede afirmarse que dicho Reglamento vacía de contenido el Acuerdo de Cotonú.

26. Además, las preferencias arancelarias establecidas por el Acuerdo de Cotonú no están sometidas a ninguna limitación cuantitativa, mientras que, por su parte, el Reglamento impugnado sólo abre un contingente de 25.000 toneladas, cantidad que representa apenas un 10 % de la

suma de las importaciones procedentes de los Estados ACP y SPG-Droga, según datos de la Comisión no impugnados por España.

27. En todo caso, la única obligación jurídica que el Acuerdo de Cotonú impone a la Comunidad en relación con las importaciones es la exención de derechos de aduana: no existe disposición alguna que garantice a los Estados beneficiarios una diferencia a su favor en las preferencias arancelarias o un volumen mínimo de importaciones en comparación con las de otros Estados. Por consiguiente, incluso si el Reglamento produjera los efectos alegados por España, no entraría en conflicto con los Acuerdos anteriores.

Los Estados SPG-Droga

28. España hace referencia a un Acuerdo preferencial entre la Comunidad y los Estados SPG-Droga. De hecho, como la Comisión pone de relieve, las preferencias arancelarias concedidas por la Comunidad a los países beneficiarios del régimen SPG-Droga no han sido objeto de acuerdo alguno con dichos países. Se trata en realidad de preferencias otorgadas unilateralmente por la Comunidad en el marco del «régimen especial de lucha contra la producción y el tráfico de droga» antes mencionado. (13)

29. Dicho régimen comprende una suspensión de los derechos del Arancel Aduanero Común sobre «los productos que, según el anexo IV, queden incluidos en el régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas a que se refiere el título IV y sean originarios de países que, con arreglo a la columna I del anexo I, se beneficien de dicho régimen». (14) Sin embargo, las conservas de atún no parecen formar parte de dichos productos. (15)

30. A mi juicio, aunque los Acuerdos preferenciales ofrecidos por la Comunidad en el marco del régimen SPG-Droga se aplicaran a las conservas de atún, no podría afirmarse que el Reglamento impugnado vacía de contenido dichos Acuerdos, por las razones que antes expuse a propósito de la primera parte del motivo invocado por España, relativa al Acuerdo de Cotonú.

Violación del principio de confianza legítima

31. España alega que el Reglamento impugnado viola el principio de protección de la confianza legítima. Aparentemente, la confianza legítima de que se trata es la de las empresas comunitarias que efectuaron inversiones en Estados ACP y en Estados SPG-Droga. Según España, el Reglamento afectará a las inversiones realizadas en dichos países, que sufrirán repercusiones negativas en sus economías, ya que dichas inversiones pueden desaparecer si dejan de ser rentables.

32. Debo reconocer que me resulta difícil seguir la lógica de dicha alegación. Si lo que sugiere es que las empresas comunitarias pueden albergar una confianza legítima en que las economías de los Estados ACP y de los Estados SPG-Droga no experimentarán un declive, parece algo extravagante. Resulta en todo caso evidente que, por lo general, la normativa adoptada por las instituciones en el ámbito de su discrecionalidad no viola la confianza legítima.

33. Ciertamente, como sostiene España, el Tribunal de Justicia ha declarado que «nada impide que un Estado miembro pueda alegar, en el marco de un recurso de anulación, que un acto de las Instituciones viola la confianza legítima de determinados particulares». (16) No obstante, en el siguiente apartado de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia prosiguió afirmando que, «dado que las Instituciones comunitarias disponen de un margen de apreciación al elegir los medios necesarios para la realización de la política comercial común, los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en el mantenimiento de una situación existente, que puede resultar modificada por las decisiones adoptadas por dichas Instituciones en el marco de su facultad de apreciación». (17)

34. En el presente asunto, me parece inconcebible que el Acuerdo de Cotonú o el régimen SPG-Droga (suponiendo que fueran pertinentes) pudieran generar de algún modo una confianza razonable en la idea de que la Comunidad no abriría contingentes arancelarios para las conservas de atún originarias de Tailandia y de Filipinas.

Falta de motivación

35. España alega que el Reglamento impugnado vulnera el requisito establecido en el artículo 253 CE, que exige que los Reglamentos sean motivados: el primer considerando de la exposición

de motivos del Reglamento se limita a remitirse al dictamen del mediador de la OMC, que no es vinculante para la Comunidad, y el Reglamento no trata el problema en su conjunto, pues no examina la incidencia de las medidas que propone sobre la industria conservera comunitaria.

36. De hecho, la exposición de motivos del Reglamento, considerada como un todo, hace mucho más que limitarse a remitirse al dictamen del mediador. El texto completo de dicha exposición de motivos es el siguiente:

1)«En noviembre de 2001, la Comunidad, Tailandia y Filipinas acordaron celebrar consultas para analizar el grado en que la aplicación del tratamiento arancelario preferente a las conservas de atún originarias de los países ACP estaba perjudicando indebidamente a los legítimos intereses tailandeses y filipinos. Tras el fracaso en alcanzar una solución aceptable para las Partes, la Comunidad, Tailandia y Filipinas convinieron remitir el asunto a mediación. El 20 de diciembre de 2002, el mediador presentó su dictamen por el que la Comunidad debía abrir un contingente arancelario del tipo NMF de 25.000 toneladas para 2003 con un tipo de derecho arancelario *ad valorem* del 12 %.

2)Teniendo en cuenta el deseo de resolver esta cuestión que data de antiguo, la Comunidad ha decidido aceptar la presente propuesta. En consecuencia, debe abrirse un contingente arancelario adicional para un volumen limitado de conservas de atún.

3)Es conveniente proceder a asignar cuotas del contingente específicas por país a aquellos países que tienen un gran interés en el suministro de conservas de atún, basándose en las cantidades suministradas por cada uno de ellos en condiciones no preferenciales durante un período representativo de tiempo. El resto del contingente debe ponerse a disposición de los demás países.

4)El mejor modo de conseguir una utilización óptima del contingente arancelario es asignarlo siguiendo el orden cronológico de las fechas de aceptación de las declaraciones de despacho a libre práctica.

5)A fin de garantizar una gestión eficaz de este contingente, procede exigir la presentación de un certificado de origen para las importaciones de conservas de atún procedentes de Tailandia, Filipinas e Indonesia, que son los principales proveedores y los principales beneficiarios del contingente.

6)Procede aprobar las medidas necesarias para la ejecución del presente Reglamento con arreglo a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión».

37. Estimo que dicho preámbulo constituye una motivación perfectamente adecuada, que satisface plenamente el requisito establecido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según el cual la motivación de un acto destinado a una aplicación general debe indicar la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y los objetivos generales que se propone alcanzar. (18) Es cierto, como alega España, que la exposición de motivos no se ocupa de los efectos de las medidas en la industria conservera comunitaria. Sin embargo, como no existe requisito alguno que le obligara a hacerlo, dicha omisión no constituye un motivo de anulación.

Desviación de poder

38. Por último, España alega que el Reglamento adolece de desviación de poder, ya que la distribución del contingente arancelario se ha realizado arbitrariamente entre los países beneficiarios, incluyendo no solo a Tailandia y a Filipinas sino también a Indonesia, y atribuyendo el resto a terceros países. España considera que los porcentajes establecidos por el Reglamento son contrarios al concepto mismo de contingente y más parecen establecidos en una negociación política. Alega además que la concesión de dichas preferencias arancelarias sienta un precedente peligroso, que desencadenará con seguridad numerosas peticiones para obtener un trato similar por parte de países que se consideren perjudicados por los Acuerdos preferenciales firmados por la Comunidad con los Estados SPG?Droga; además, los propios Estados ACP y SPG-Droga pueden sentirse discriminados por las diferencias en lo que respecta a las normas de origen y someter por tanto este problema a la OMC.

39. Según reiterada jurisprudencia, un acto sólo adolece de desviación de poder cuando

existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado 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. (19) España no ha aportado indicio alguno en este sentido. Opino por tanto que procede desestimar el último motivo invocado por España, sin necesidad de analizar las explicaciones de la Comisión (que a primera vista parecen convincentes) sobre las razones por las que las alegaciones de España en este contexto resultan erróneas.

Conclusión

40. En consecuencia, considero que el Tribunal de Justicia debería:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar al Reino de España al pago de las costas, excluidas las de la Comisión, que como coadyuvante en el litigio soportará sus propias costas.

1 – Lengua original: inglés.

2 – . – DO L 141, p. 1.

3 – . – España cita en este sentido la sentencia de 13 de marzo de 1968, Beus GmbH (5/67, Rec. p. 125).

4 – . – Sentencia de 10 de diciembre de 1987, Nicolet Instrument (232/86, Rec. p. 5025), apartado 13.

5 – . – Sentencia de 14 de julio de 1994, Grecia/Consejo (C?353/92, Rec. p. I?3411), apartado 50.

6 – . – Sentencia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München (C?269/90, Rec. p. I?5469), apartado 14.

7 – Dicha exposición de motivos se recoge en su totalidad en el punto 36 *infra* .

8 – Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (DO L 317, p. 3).

9 – . – COM(2003) 141 final.

10 – . – Reglamento (CE) n° 2501/2001 del Consejo, de 10 de diciembre de 2001, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004 (DO L 346, p. 1).

11 – Véanse el punto 17 y la nota a pie de página n° 8 *supra* .

12 – Véase el artículo 1 del anexo V del Acuerdo.

13 – Véase el punto 22 *supra* .

14 – Véase el artículo 10, apartado 1, del Reglamento n° 2501/2001.

15 – Véanse el artículo 4 y la lista del anexo IV del Reglamento n° 2501/2001.

16 – Sentencia de 19 de noviembre de 1998, España/Consejo (C?284/94, Rec. p. I?7309), apartado 42.

17 – Apartado 43 de la sentencia, con numerosas referencias jurisprudenciales.

18 – Sentencia de 22 de noviembre de 2001, Países Bajos/Consejo (C-301/97, Rec. p. I-8853), apartado 189.

19 – Sentencia de 22 de noviembre de 2001, Países Bajos/Consejo (C?110/97, Rec. p. I?8763), apartado 137.