CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 22 de abril de 1999 *

1. Las cuestiones prejudiciales planteadas por el Giudice di Pace di Genova (Italia), relativas a uno de los mecanismos de la organización común de mercados en el sector del azúcar —la regionalización de los precios de intervención— se suscitaron en el marco de un conflicto sobre el precio de compra de la remolacha para la campaña de comercialización 1996/1997, entablado entre un productor italiano de azúcar, la sociedad Eridania SpA (en lo sucesivo, «Eridania»), y uno de sus proveedores de remolacha, Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (en lo sucesivo, «Agricola»).

2. Eridania pagó a su proveedor, como le era imperativo, un precio correspondiente al precio mínimo de la remolacha, calculado conforme al apartado 3 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar [1] (en lo sucesivo, «Reglamento de base»), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1101/95 del Consejo, de 24 de abril de 1995. [2] Habida cuenta de que el Reglamento (CE) nº 1580/96 del Consejo, de 30 de julio de 1996, por el que se fijan, para la campaña de comercialización 1996/1997, los precios de intervención derivados del azúcar blanco, el precio de intervención del azúcar bruto, los precios mínimos de la remolacha A y de la remolacha B, así como el importe del reembolso para la compensación por gastos de almacenamiento, [3] ha considerado a Italia como una de las zonas deficitarias de la Comunidad, dicho precio consistía en un precio incrementado con respecto a aquel que debe pagarse a los proveedores de remolacha en las zonas no deficitarias. Eridania pretende obtener la devolución de la parte del precio pagada en concepto de tal incremento.

3. En efecto, Eridania sostiene que no se justificaba en modo alguno que el Consejo impusiera a los productores italianos de azúcar, mediante la clasificación de Italia como zona deficitaria, la obligación de pagar un precio incrementado a sus proveedores de remolacha, por lo que presentó una demanda contra Agricola ante el Giudice di Pace con el fin de que se condenase a ésta a devolverle la suma de 2.710.672 LIT, satisfecha por el incremento que, según Eridania, impone ilegalmente el Reglamento nº 1580/96.

4. Una vez alcanzado este punto en la exposición de los hechos del litigio, y antes incluso de llegar a las cuestiones prejudiciales que plantea el Giudice di Pace,

* Lengua original: francés.

1 — DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80.

2 — DO L 110, p. 1.

3 — DO L 206, p. 9.

considero necesario recordar brevemente las grandes líneas de la organización común de mercados en el sector del azúcar, lo que permitirá situar en su contexto las disposiciones contra las que actúa Eridania.

5. La organización común de mercados en el sector del azúcar, tal como se establece en el Reglamento de base, asocia un régimen de cuotas y un régimen de precios garantizados.

6. La normativa comunitaria asigna a cada Estado miembro, para cada campaña de comercialización que se extiende del 1 de julio de un año hasta el 30 de junio del año siguiente (apartado 1 del artículo 2 del Reglamento de base), una cuota de azúcar A, vinculada a la capacidad de absorción del mercado comunitario, y una cuota de azúcar B. Corresponde a cada Estado distribuir, de conformidad con esta normativa, estas cuotas entre los diferentes productores, obteniendo cada uno de ellos una cuota A y una cuota B.

7. El azúcar producido que exceda de estas cuotas, denominado azúcar C, no puede venderse en el mercado comunitario, pero puede, en determinadas condiciones y dentro de ciertos límites, trasladarse a la cuota A de campañas de comercialización posteriores.

8. Esta limitación de las cantidades de azúcar comercializables encuentra su contrapartida en el mecanismo de garantía establecido en el marco de la organización común de mercados. En efecto, cada año, antes del 1 de agosto, el Consejo debe fijar, para la campaña de comercialización que comience el año siguiente, además de un precio indicativo para el azúcar, un precio de intervención para este producto, al que los organismos de intervención deben pagar el azúcar que les entregan los productores (artículo 3 del Reglamento de base).

9. Teniendo en cuenta las cargas que deben soportar los productores para garantizar la financiación de la organización común, el azúcar producido con cargo a la cuota A goza de una garantía igual al 98 % del precio de intervención, mientras que el azúcar B sólo disfruta de una garantía inferior, que corresponde al 68 % del precio de intervención y que puede, en ciertos casos, descender al 60,5 % de ese precio.

10. Al mismo tiempo que este precio de intervención para el azúcar —y vinculado a éste—, el Consejo establece anualmente un precio de base para la remolacha (artículo 4 del Reglamento de base). Este precio varía en función de que la remolacha se transforme en azúcar A o en azúcar B.

11. A partir de este precio de base se fija un precio mínimo que debe pagarse por los productores de azúcar a sus proveedores de remolacha (apartado 1 del artículo 5 del Reglamento de base). Sin embargo, el precio de intervención del azúcar y el precio mínimo de la remolacha no son idénticos en toda la Comunidad.

12. Así, se distingue entre las zonas en las que la producción coincide con el consumo o es excedentaria y las zonas deficitarias. Para estas últimas, estos precios son incrementados, con el fin de mejorar el abastecimiento (apartado 1 del artículo 3 y apartado 3 del artículo 5 del Reglamento de base).

13. En el marco así establecido por el Reglamento de base, el Consejo adoptó, en dos Reglamentos de 30 de julio de 1996 —el Reglamento (CE) nº 1579/96 por el que se fijan, para la campaña de comercialización 1996/1997, determinados precios en el sector del azúcar y la calidad tipo de la remolacha, [4] y el Reglamento nº 1580/96, antes citado—, las diferentes disposiciones aplicables a la campaña de comercialización 1996/1997.

14. No obstante, y dado que dicha campaña comenzaba el 1 de julio, la Comisión había adoptado con anterioridad el Reglamento (CE) nº 1252/96, de 28 de junio de 1996, por el que se establecen medidas cautelares en el sector del azúcar, [5] para evitar cualquier discontinuidad en el funcionamiento de la organización común.

15. Entre estas medidas cautelares se encuentran la fijación del precio de intervención del azúcar blanco en 63,19 ECU por 100 Kg, la fijación del precio de intervención derivado del azúcar blanco en 65,53 ECU por 100 Kg para todas las zonas de Italia, clasificadas como deficitarias, y el establecimiento del precio mínimo por tonelada de remolacha A y de remolacha B en 46,72 ECU y 32,42 ECU, respectivamente.

16. Estas disposiciones no serán cuestionadas por los Reglamentos del Consejo de 30 de julio de 1996. De esta forma, el Reglamento nº 1580/96, en particular, afirma en su segundo considerando que el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento de base señala que los precios de intervención derivados del azúcar blanco deben fijarse para cada una de las zonas deficitarias y que, para dicha fijación, resulta apropiado tener en cuenta las diferencias regionales del precio del azúcar, que pueden suponerse, en caso de cosecha normal y de libre circulación del azúcar, basándose en las condiciones naturales de formación de los precios del mercado. En su tercer considerando, el Reglamento nº 1580/96 señala que es previsible una situación de abastecimiento deficitario en las zonas de producción de Italia, de Irlanda, del Reino Unido, de España, de Portugal y de Finlandia. En consecuencia, el artículo 1 es del siguiente tenor:

«Para las zonas deficitarias de la Comunidad el precio de intervención derivado del azúcar blanco se fija, para los 100 kilogramos, en:

[...]

4 — DO L 206, p. 7.
5 — DO L 161, p. 142.

f) 65,53 ecus para todas las zonas de Italia.»

Y su artículo 3 dispone:

«1. El precio mínimo de la remolacha A válido en la Comunidad se fija en 46,72 ecus por tonelada.

2. Salvo aplicación del apartado 5 del artículo 28 del Reglamento (CEE) nº 1785/81, el precio mínimo de la remolacha B válido en la Comunidad se fija en 32,42 ecus por tonelada.»

17. Una vez expuesto el contexto normativo en el que se enmarca la demanda presentada por Eridania ante el órgano jurisdiccional nacional, paso a analizar las cuestiones prejudiciales que deben responderse.

18. La primera versa sobre la validez del Reglamento nº 1580/96. Las dudas del Juez nacional a este respecto se refieren a la fecha de adopción de tal Reglamento —un año posterior a la prevista por el Reglamento de base—, a la motivación que el mismo contiene en cuanto a la clasificación de Italia como zona deficitaria y a la pertinencia de esta clasificación.

19. La segunda cuestión, que sólo se plantea para el caso de que el Tribunal de Justicia considere infundadas estas dudas, se refiere al principio mismo de la distinción entre zonas deficitarias y zonas no deficitarias, denominada comúnmente «regionalización» y prevista por el Reglamento de base, de modo que versa sobre la validez de este Reglamento en la medida en que consagra tal distinción.

20. La lógica con arreglo a la cual se hilvanan estas dos cuestiones resulta un tanto paradójica, puesto que el Juez nacional pregunta, en primer lugar, si la aplicación de la regionalización para la campaña de comercialización 1996/1997 ha respetado el Reglamento de base y, en segundo lugar, para el caso de que la respuesta a esta cuestión sea afirmativa, plantea la cuestión de la validez del propio Reglamento de base, cuando es evidente que, si el mecanismo de la regionalización debe ser considerado ilegal, el Reglamento nº 1580/96, que lo aplica para una campaña determinada, será ilegal, haya sido o no adoptado de conformidad con el Reglamento de base.

21. Sin embargo, pretendo examinar las dos cuestiones en el orden en que se han planteado, puesto que la fase oral ha venido a confirmar la impresión que se desprende de la lectura de los documentos de la fase escrita, es decir, que Eridania se opone antes a la aplicación de la regiona-

lización a Italia para la campaña de comercialización 1996/1997, que a la presencia de tal regionalización entre los mecanismos de gestión del mercado del azúcar en la Comunidad.

22. Por lo tanto, en lo que atañe a la primera cuestión, examinaré sucesivamente, como propone el órgano jurisdiccional nacional, la legalidad del Reglamento nº 1580/96 con respecto a su fecha de adopción, su motivación y su fundamento, por cuanto clasifica como deficitarias todas las zonas de Italia.

Sobre el carácter tardío de la fijación de los precios

23. ¿Afecta a la validez del Reglamento nº 1580/96 el hecho de que haya sido adoptado por el Consejo el 30 de julio de 1996 y publicado en el Diario Oficial el 16 de agosto de ese mismo año, cuando, conforme a los apartados 4 y 5 del artículo 3 del Reglamento de base, debería haberlo sido antes del 1 de agosto de 1995?

24. Según Eridania esta cuestión exige una respuesta afirmativa.

25. En efecto, para Eridania, el respeto de la fecha fijada por el Reglamento de base no constituye una facultad discrecional del Consejo. Si el Reglamento de base ha previsto la adopción de los precios de intervención derivados antes del 1 de agosto del año anterior a aquel en que comienza la campaña, lo ha hecho con el fin de que los productores de azúcar puedan tomar sus decisiones a su debido tiempo, es decir, antes de que comiencen las operaciones de siembra de remolacha. Por ello, el Consejo incurre en un abuso manifiesto, que debe encontrar su sanción en la esfera de la validez del acto adoptado, al actuar un año después de la fecha límite que prevé el Reglamento de base.

26. El plazo concedido al Consejo para la fijación de los precios de intervención derivados sería tan perentorio como el que se deja a los Estados miembros para efectuar transferencias de cuotas entre productores de azúcar, que ha sido reconocido como tal por la sentencia del Tribunal de Justicia Cavarzere Produzioni Industriali y otros. [6]

27. El Consejo y la Comisión consideran, por el contrario, que la fecha del 1 de agosto del año anterior a aquel en que comienza la campaña sólo se recoge en el Reglamento de base con carácter indicativo. Por lo tanto, sería completamente erróneo ver en él el término de un plazo perentorio.

28. Asimismo, alegan que, al diferir su toma de decisión, el Consejo se coloca en una posición que le permite incluso gestionar de una forma más precisa, y por lo tanto más eficaz, el mercado del azúcar,

6 — Sentencia de 11 de agosto de 1995 (C-1/94, Rec. p. I-2363).

puesto que puede tener en cuenta los datos económicos más recientes.

29. Según el Consejo, el precio de intervención se fija a su debido tiempo cuando se establece antes del inicio de la campaña de comercialización, es decir, antes del 1 de julio, cosa que sucedió respecto de la campaña 1995/1996, puesto que, ante la imposibilidad del Consejo de adoptar el «paquete de precios» antes del 1 de julio, la Comisión había adoptado las medidas cautelares indispensables.

30. La Comisión también aduce que, en la organización común de mercados en el sector del azúcar, la fijación de los precios es anual, de tal forma que, si se reconociese la invalidez del Reglamento nº 1580/96, no nos encontraríamos ante una situación en la que se continuase aplicando, a falta de modificación válida, un precio anterior, sino ante una situación en la que, a falta de cualquier precio, el funcionamiento de la organización quedaría por completo bloqueado.

31. ¿Qué cabe pensar de estos argumentos?

32. En primer lugar, diré que me parece pernicioso que figure en el Reglamento de base —expresada en términos imperativos, puesto que se prevé que «el precio de intervención del azúcar blanco se fijará antes del 1 de agosto»— una fecha que debe respetarse, cuando queda acreditado —las informaciones requeridas por el Tribunal de Justicia y comunicadas a éste en la fase oral así lo confirman—, que no se respeta nunca.

33. En el caso de que, tal como afirman el Consejo y la Comisión, fuera poco realista, e incluso contrario a una gestión adecuada del mercado, fijar los precios once meses antes de que comience la campaña, no se entiende cómo no se han aprovechado las múltiples modificaciones efectuadas en los sucesivos Reglamentos de base para cambiar esta fecha.

34. Considero que debe juzgarse sin ninguna complacencia tal disparidad entre el Derecho y la práctica asumida de forma indolente por el legislador comunitario.

35. Se ha intentado, ciertamente, demostrar que el hecho de que se mantenga la fecha del 1 de agosto constituye un poderoso estímulo para el legislador comunitario, que, desde el 2 de agosto, sería consciente de que su decisión futura no puede retrasarse en exceso.

36. Sin embargo, además del escepticismo que puede suscitar semejante manera de impulsar las delicadas discusiones que se derivan generalmente de la fijación anual de los precios agrícolas, debo hacer constar que la eficacia de este método no ha sido demostrada, puesto que la fijación de los

precios nunca se ha efectuado —en todo caso, no desde 1991— antes del 13 de junio, y en 1996 fue preciso que la Comisión adoptase medidas cautelares, dado que la campaña 1996/1997 iba a comenzar sin que se hubiesen fijado los precios.

37. Una vez hecha esta observación, debo admitir que me parece difícil considerar, como lo hace Eridania, que nos encontramos ante un plazo perentorio.

38. En efecto, la jurisprudencia se pronuncia en el sentido de que no procede deducir que una medida de gestión en materia de Política Agrícola Común sea ilegal *ipso facto* por el hecho de que se adopte en fecha posterior a la prevista por las normas de la organización común de mercados de que se trate.

39. Ciertamente, esto no significa que la tardanza en la adopción de una medida no deba afectar nunca a su legalidad, pues no puede excluirse que existan casos en los que el retraso sea tal que se produzca una vulneración del principio de seguridad jurídica, con todas las consecuencias que tal violación implica. Este punto de vista, que, cuando se plantea la cuestión de la validez de un Reglamento adoptado tardíamente, consiste en no extraer consecuencias en materia de legalidad del retraso en sí, sino en examinar de forma exhaustiva si, como consecuencia del mismo, se produce una vulneración de determinados principios protectores de los particulares y un perjuicio correlativo de los derechos de los operadores económicos, ha sido confirmado recientemente por la sentencia Pontillo. [7]

40. Este caso podría darse si una importante medida de gestión relativa a una campaña determinada se adoptase cuando ésta estuviese ya muy avanzada, situación que, en 1996, quiso evitar precisamente la Comisión, puesto que adoptó medidas cautelares a finales de junio, es decir, justo antes del inicio de la nueva campaña de comercialización.

41. Sin embargo, salvo en estos supuestos, en los que existen razones imperiosas por las que el carácter tardío de una medida debe ser sancionado en la esfera de la legalidad, considero que procede efectivamente admitir, tal como sostienen el Consejo y la Comisión, que la existencia de un amplio margen de apreciación que la jurisprudencia reconoce, en el ámbito agrícola, al legislador comunitario faculta a este último para no respetar una fecha límite como la que aquí se discute.

42. Teniendo en cuenta estos diferentes elementos, y en particular el hecho de que la Comisión había adoptado medidas cautelares, estimo que no puede considerarse inválido el Reglamento nº 1580/96 por haber sido adoptado el 30 de julio de 1996.

7 — Sentencia de 17 de septiembre de 1998 (C-372/96, Rec. p. I-5091).

43. No obstante, cabe precisar que esta conclusión no puede entenderse como adhesión a todos los argumentos formulados por el Consejo y la Comisión. De esta forma, si bien comparto que debe admitirse que el Consejo no pierde su competencia para adoptar los precios de una campaña determinada por no haber hecho uso de la misma antes del 1 de agosto del año anterior al inicio de dicha campaña, no suscribo en absoluto la tesis sostenida por la Comisión según la cual una declaración de invalidez por adopción tardía debería excluirse, en todo caso, a la vista de las consecuencias que podrían derivarse de ella.

44. Esta tesis, en mi opinión muy cercana a la teoría del hecho consumado, me parece, como tal, indefendible.

45. Se dan casos en los que debe reconocerse y sancionarse una ilegalidad, por muy lamentables que puedan ser las consecuencias.

Sobre la motivación del Reglamento nº 1580/96

46. ¿Satisface el Reglamento nº 1580/96, en lo que respecta a la fijación de un precio de intervención derivado para Italia, la exigencia de motivación prevista en el artículo 190 del Tratado?

47. El tercer considerando del Reglamento es, procede recordar, del siguiente tenor:

«Considerando que es previsible una situación de abastecimiento deficitario en las zonas de producción de Italia, de Irlanda, del Reino Unido, de España, de Portugal y de Finlandia [...]»

48. Según Eridania, el Consejo no puede de ninguna manera motivar la fijación de un precio de intervención derivado para una zona determinada limitándose a dejar constancia de una situación deficitaria previsible en dicha zona.

49. En apoyo de este punto de vista, formula dos argumentos.

50. El primero consiste en sostener que la fijación de un precio de intervención derivado debe considerarse como la introducción de una excepción a un régimen normal, que sería el de la aplicación uniforme en toda la Comunidad del mismo precio de intervención, por lo que, como tal, debe ser objeto de una motivación específica que la justifique.

51. El segundo consiste en pretender que, al no haber sido definido de forma explícita el concepto de situación deficitaria en el Reglamento de base, que puede interpre-

tarse por lo tanto de diferentes maneras, la afirmación de la existencia de un déficit supone la presentación de datos numéricos.

52. Por su parte, el Consejo y la Comisión mantienen que la fijación de un precio de intervención derivado no puede interpretarse como la introducción de una excepción. Por el contrario, tal fijación es preceptiva siempre que se acredite una situación de déficit previsible, y la obligación de motivar una medida como la controvertida no puede llegar al punto de exigir al Consejo que especifique el conjunto de elementos que le han llevado al convencimiento de la necesidad de tal medida. La referencia escueta a la existencia de una situación previsible de déficit en Italia de ninguna manera supone, como demuestra el recurso de Eridania, privar a los operadores afectados —todos perfectamente informados de los datos considerados por el Consejo, debido a su participación en diversos comités técnicos— de la posibilidad de impugnar la medida ante un órgano jurisdiccional.

53. Considero que, también a este respecto, el Consejo y la Comisión tienen razón. En efecto, opino que no procede estimar que la fijación de un precio de intervención derivado debe considerarse como una excepción, que generaría obligaciones particulares en materia de motivación. El Reglamento de base no puede interpretarse en el sentido de que considera excepcional la situación de déficit que puede producirse en determinadas zonas.

54. Tal Reglamento hace constar simplemente que ciertas zonas de la Comunidad pueden, en un momento determinado, ser deficitarias en lo que se refiere a la producción de azúcar, mientras que otras no lo son, ya sea porque en ellas se da un equilibrio entre producción y consumo, ya sea porque allí la producción es excedentaria, por lo que prevé que el precio de intervención no será el mismo en las dos situaciones.

55. Teniendo en cuenta que la organización común de mercados no puede tender a compartimentar los mercados y que, por lo tanto, los precios en las zonas deficitarias, por un lado, y en las zonas no deficitarias, por otro, no pueden establecerse de manera totalmente independiente, se prevé que la fijación del precio de intervención para las zonas deficitarias se efectúe en función del precio fijado para las otras zonas, pero nada permite afirmar que uno de estos precios constituye la regla y el otro la excepción. Se trata simplemente de precios diferentes que corresponden a situaciones diferentes. Además, cabe señalar que la fijación de un precio de intervención derivado no constituye de ninguna manera, de conformidad con lo previsto por el Reglamento de base, una opción que se deje al Consejo. Cuando una zona es deficitaria, debe preverse para ella un precio de intervención derivado.

56. Además, y sobre todo, de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el alcance de la obligación de motivación de las medidas de gestión adoptadas en el sector de la Política Agrícola Común se desprende que, cuando se trata de un Reglamento, es decir, de un acto destinado a aplicarse de forma general, «la motivación puede limitarse a indicar, por un lado, el conjunto de la situación que ha condu-

cido a su adopción y, por otro, los objetivos generales que se propone conseguir; por ello, no puede exigirse que especifique los diferentes hechos, en ocasiones muy numerosos y complejos, que se han tenido en cuenta en la adopción del Reglamento, ni, *a fortiori,* que proporcione una valoración técnica de los mismos más o menos completa». [8]

57. En el presente caso, no era necesario que el Consejo explicase cómo había llegado al convencimiento de que era previsible un déficit en cada una de las seis zonas para las que se fijaba un precio de intervención derivado. Se trataba, como se verá después, de una valoración en la que interviene toda una serie de elementos y datos muy técnicos —por otro lado, perfectamente conocidos por los profesionales del sector—, cuya exposición no está destinada a figurar en los considerandos de un acto normativo, a menos que revistan un carácter totalmente novedoso que haga necesaria su aclaración, cosa que no sucedió en 1996.

58. Por lo tanto, cabe concluir que el reconocimiento de un déficit previsible en los considerandos del Reglamento nº 1580/96 constituye una motivación suficiente para la fijación de un precio de intervención derivado para Italia respecto de la campaña 1996/1997.

8 — Sentencia de 30 de noviembre de 1978, Welding (87/78, Rec. p. 2457), apartado 11; véanse también las sentencias de 27 de septiembre de 1979, Eridania y Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, Rec. p. 2749), y de 22 de enero de 1986, Eridania y otros (250/84, Rec. p. 117), apartados 35 a 40.

59. Sin embargo, y he aquí la cuestión sobre la que versa la tercera crítica formulada por Eridania contra el Reglamento nº 1580/96, ¿el Consejo podía efectivamente considerar, en el momento de la adopción del Reglamento, que la campaña de comercialización 1996/1997 produciría una situación deficitaria en Italia?

¿El Consejo podía prever un déficit?

60. En virtud del Reglamento de base, existe un déficit cuando el total de la producción disponible es inferior al consumo. Eridania, por una parte, y el Consejo y la Comisión, por otra, coinciden en que la producción disponible es un concepto jurídico, que no se refiere a la producción física, sino al total de la producción de azúcar A y de azúcar B, incrementado por el traslado de azúcar C efectuado de conformidad con la normativa comunitaria.

61. Por otro lado, Eridania tampoco niega que, para determinar cuál será la relación entre la producción y el consumo en la futura campaña de comercialización, las Instituciones sólo pueden realizar previsiones basándose en los datos que les comunican los Estados miembros, tanto sobre la campaña todavía vigente como sobre las perspectivas de la futura campaña. A partir

de este punto, se inicia la controversia sobre las cifras.

Sobre la previsión de la producción

62. Eridania estima que la Comisión y el Consejo deberían haber considerado, para la campaña 1996/1997, una previsión de producción de 1.568.000 toneladas. [9] Esta cifra figura en un documento emitido por la Comisión el 17 de julio de 1996, basándose en una comunicación del Gobierno italiano.

63. Según Eridania, esta cifra habría sido coherente con una producción de 1.568.250 toneladas durante la campaña 1993/1994 y con una producción de 1.558.687 toneladas durante la campaña 1994/1995. Esta evolución demuestra, en su opinión, que la cifra de 1.461.670 toneladas para la campaña 1995/1996, caracterizada por condiciones climáticas particularmente desfavorables en el norte de Italia, carece de transcendencia.

64. El Consejo y la Comisión, por su parte, explicaron que, en el momento de tomar su decisión, disponían de datos merecedores de crédito que permitían prever una producción de 1.465.000 toneladas. Basándose en informaciones comunicadas por el Gobierno italiano, se realizó efectivamente la siguiente previsión en la reunión del Comité de gestión del azúcar de 13 de marzo de 1996:

— superficie sembrada de remolacha: 248.000 ha;

— rendimiento estimado en azúcar blanco: 5,6 toneladas por ha;

— producción: 1.390.000 toneladas aproximadamente.

A esta cifra debía sumarse un traslado de 75.000 toneladas de la campaña anterior.

65. Para intentar zanjar la discusión acerca de la producción que podía preverse razonablemente para la campaña 1996/1997, creo necesario recordar las condiciones en que se adoptó el Reglamento nº 1580/96. La Comisión explica, a este respecto, que elaboró las propuestas de precios, a partir de los datos disponibles, en los meses de diciembre o de enero precedentes al inicio de la nueva campaña, esto es —dicho sea de

9 — El total de las cuotas A + B asignado a Italia asciende a 1.568.250 toneladas.

paso—, varios meses después de la fecha tope del 1 de agosto.

66. En consecuencia, a medida que recibe datos actualizados referentes a la producción y al consumo de la campaña vigente, rectifica sus previsiones, mientras que los diferentes operadores del sector del azúcar, a través de los comités y grupos en que están representados, son informados con gran regularidad de las evoluciones comprobadas y consideradas.

67. En ese momento, se discute en el seno del Consejo, que toma una decisión. Se ha indicado que, para la campaña 1996/1997, la decisión se adoptó, en el marco de la discusión anual sobre el conjunto de los precios agrícolas, los días 23 y 24 de junio de 1996. Es cierto que esta decisión no cuajó de forma inmediata en un Reglamento, puesto que tradicionalmente la fijación de los precios agrícolas es objeto de un «paquete anual» y se ha comprobado que, en 1996, el acuerdo adoptado sobre el azúcar no fue concomitante al de los precios de los productos comprendidos en otras organizaciones comunes de mercados, que no se adoptó hasta el mes de julio.

68. Esto explica que los Reglamentos nºs 1579/96 y 1580/96 no hayan sido formalmente adoptados, entre muchos otros, hasta el 30 de julio, para ser finalmente publicados el 16 de agosto.

69. Pero, de hecho, los precios habían sido fijados los días 23 y 24 de junio, lo que, por otro lado, permitió a la Comisión adoptarlos oficialmente, en la forma de medidas cautelares, mediante su Reglamento (CE) nº 1252/96 de 28 de junio de 1996. Esto explica que no se haya tenido en cuenta la previsión de una producción de 1.568.000 toneladas que figuraba en el documento de la Comisión antes mencionado, de 17 de julio de 1996, en que se ampara Eridania. Procede señalar incidentalmente que Eridania no parece darse cuenta de la contradicción que entraña el hecho de que, antes de invocar esta cifra de julio de 1996, sostuvo que, en todo caso, el Reglamento nº 1580/96 es ilegal por haber sido adoptado con posterioridad al 1 de agosto de 1995.

70. Por mi parte, considero que, una vez alcanzado un acuerdo los días 23 y 24 de junio, el Consejo no estaba obligado, aun cuando su decisión no hubiese adquirido aún carácter oficial, a reanudar la discusión para tener en cuenta la previsión de producción de 17 de julio de 1996, cuya comunicación no se produjo a su debido tiempo.

71. Si se acepta así que sólo pueden considerarse las cifras disponibles en mayo y, como muy tarde, a principios de junio, considero que no puede reprocharse al Consejo haber efectuado previsiones arbitrarias en materia de producción. En efecto, la previsión que le había proporcionado la Comisión basándose en las superficies sembradas y en el rendimiento de la remolacha

estimado en azúcar no era en absoluto descabellada.

Sobre la previsión del consumo

72. Por lo que respecta al consumo, Eridania critica el método de valoración empleado por la Comisión, que utiliza las cifras de consumo de los últimos doce meses en que tales cifras existen, y propone otro, consistente en efectuar una extrapolación basándose en las cifras de los últimos seis meses sobre los que se hayan elaborado estadísticas, lo que permitiría comprobar que, de un semestre a otro, el consumo apenas varía.

73. Ahora bien, los datos del ministero dell'Agricoltura italiano, disponibles desde el 21 de enero de 1996, y relativos a un semestre (del 1 de julio de 1995 al 31 de diciembre de 1995), indicaban un consumo de 723.174 toneladas, inferior en un 5 % al del período correspondiente de la campaña 1994/1995. Según Eridania, para estimar el consumo de la totalidad de la campaña 1995/1996, debería haberse multiplicado esta cifra por dos. Se obtiene así un consumo de 1.446.000 toneladas, que debería haberse tenido en cuenta en el ámbito de la previsión relativa a la campaña 1996/1997.

74. Sin embargo, Eridania reconoce que los datos de las tres campañas precedentes demostraban que el consumo del primer semestre de una campaña puede oscilar entre un 50 %, un 49 % o un 48 % del consumo global de la misma.

75. Aun suponiendo que hubiera podido tenerse en cuenta un método basado en la extrapolación, podría haberse considerado igualmente la hipótesis mínima del 48 %. Ahora bien, basándose en ésta, se habría obtenido una valoración del consumo para la campaña 1995/1996 de 1.506.612 toneladas. Por consiguiente, el margen de incertidumbre inherente a este método era bastante significativo.

76. Eridania también propone otros métodos, conforme a los cuales hubiera podido calcularse el consumo. El primero consistía en tomar como punto de partida la cifra de la campaña 1994/1995 (1.544.011 toneladas) y reducirla en un 5 %. De esta forma, se habría obtenido un consumo previsible de 1.467.000 toneladas. El segundo consistía en calcular la media de las dos cifras antes citadas —1.446.000 toneladas y 1.467.000 toneladas—, obteniendo un resultado de 1.457.000 toneladas. En estas dos hipótesis se habría llegado también a la conclusión, basándose en la previsión de producción prevista por Eridania, de que la producción sería excedentaria.

77. Confieso no disponer de conocimientos en materia de previsiones que me permitan decidir cuál es el método más fiable. Sin embargo, considero que, en la medida en que no parece descabellado, el método utilizado por la Comisión, con el aval del

Consejo, debe ser admitido, de acuerdo con la jurisprudencia que reconoce tradicionalmente cierto margen de apreciación al legislador comunitario para valorar los datos en los que basa sus decisiones. [10]

78. Ahora bien, el Consejo y la Comisión mantuvieron, también para la siguiente campaña, la cifra provisional de 1.532.000 toneladas de que disponían el 18 de junio de 1996 respecto de la campaña 1995/1996 que estaba a punto de terminar. El Consejo expuso que «esta cifra se ha obtenido a partir de las últimas cifras comunicadas a la Comisión por el Gobierno italiano en la reunión del Comité de gestión del azúcar de 20 de mayo de 1996. A falta de indicación en contrario, la Comisión estaba facultada para mantener esta cifra para la previsión de la campaña 1996/1997. En contra de lo que sostiene Eridania, el consumo durante el período pertinente no muestra una tendencia a la baja. En efecto [...] el consumo de azúcar en Italia aumentó considerablemente en la campaña 1994/1995 con respecto a la campaña 1993/1994 y sólo descendió ligeramente durante la campaña 1995/1996 respecto de la campaña 1994/1995. Por consiguiente, no había razón alguna para prever que el consumo de azúcar, durante la campaña 1996/1997, resultaría menos elevado que el de la campaña 1995/1996» (punto 49 de las observaciones del Consejo).

79. La Comisión explica, por otro lado, que cierto número de acontecimientos, como el incremento, adoptado el 1 de julio de 1993, de las cotizaciones de almacenamiento, que pasaron de 2,5 ECU a 3,5 ECU por quintal métrico, y la supresión de los controles en las fronteras, debían inducir a que no se considerase que el importante descenso de consumo acaecido en la campaña 1993/1994 revelara una tendencia clara y duradera a la disminución del consumo en Italia.

80. Estas explicaciones demuestran que el Consejo y la Comisión se esforzaron en fundamentar su previsión en los datos más objetivos posibles y que su previsión de consumo de 1.532.500 toneladas para la campaña 1996/1997 no era arbitraria. Confrontada con la cifra de 1.465.000 toneladas adoptada para la producción disponible de esa campaña, evidencia una situación de déficit que justifica el establecimiento de un precio de intervención derivado. Procede concluir, por lo tanto, que las críticas de Eridania dirigidas a cuestionar la validez del Reglamento nº 1580/96 se revelan, también a este respecto, infundadas.

81. Además, esta validez no puede cuestionarse a la vista de los resultados efectivos de la campaña de que se trata, puesto que la validez de un acto se aprecia en el momento de su adopción.

10 — Sentencia de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo (138/79, Rec. p. 3333), apartado 25.

82. En efecto, los resultados definitivos de la campaña 1996/1997 demuestran que, en realidad, no se produjo en esta campaña ningún déficit de producción, sino un excedente de 33.525 toneladas. El Consejo y la Comisión se equivocaron en lo que respecta al consumo, puesto que fue de 1.467.675 toneladas y no alcanzó las 1.532.500 toneladas que habían previsto. Sin embargo, procede destacar que la previsión de producción cuya no adopción reprocha Eridania al Consejo —a saber, 1.568.000 toneladas— se ha revelado igualmente errónea, pues sobrestima dicha producción en 67.000 toneladas (la producción sólo ascendió, efectivamente, a 1.501.000 toneladas).

83. Lo anterior demuestra —y éste es el único interés que presentan estas cifras respecto de la cuestión planteada— que es muy difícil efectuar una previsión exacta en esta materia. Siempre que la Institución competente haya aplicado un método coherente, no puede reprochársele haberse extralimitado en su facultad de apreciación.

84. No obstante, considero necesario acompañar esta conclusión con una observación al respecto de una afirmación del Consejo y la Comisión que me parece sumamente discutible. En efecto, estas dos Instituciones han sugerido que, teniendo en cuenta que la República Italiana era una zona tradicionalmente deficitaria, no habría sido razonable, incluso si los datos numéricos disponibles en junio de 1996 no hubiesen augurado un déficit, suprimir el precio de intervención derivado, puesto que esta supresión habría afectado al sector del azúcar en Italia.

85. No puedo compartir una interpretación del Reglamento de base en virtud de la cual la existencia de un déficit previsible para una campaña determinada no es indispensable para prolongar la aplicación en un Estado miembro, justificada el año anterior, de precios de intervención derivados. El Reglamento de base, con razón o sin ella, prevé que procede aplicar la regionalización para cada período anual, e ignora por completo el concepto de zonas estructuralmente deficitarias con respecto a las cuales no se derivaría consecuencia alguna de la desaparición del déficit en una campaña determinada. Si el Consejo es actualmente del parecer de que una gestión anual, con las oscilaciones que ésta puede suponer, debería dejar lugar a una gestión plurianual, le corresponde a él modificar el Reglamento de base, pero no puede, en ningún caso, otorgarle una interpretación que niegue los principios que constituyen su fundamento.

86. Una vez alcanzada la conclusión de que, por sí mismo, el Reglamento nº 1580/96 no carece de validez por los motivos formulados por Eridania, me resta por examinar, como solicita el Juez nacional, si el propio Reglamento de base no será inválido, en la medida en que prevé la regionalización, lo que, evidentemente, acarrearía la invalidez del Reglamento nº 1580/96 que aplica dicha regionalización a la República Italiana para la campaña 1996/1997.

Sobre la validez del Reglamento de base

87. Las críticas formuladas por Eridania respecto del Reglamento de base son de tres tipos:

— en primer lugar, dicho Reglamento vulnera la prohibición de discriminación entre productores o consumidores en una organización común de mercados, prevista en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CE;

— en segundo lugar, introduce obstáculos a la libre circulación del azúcar en el interior de la Comunidad, infringiendo así los artículos 30 y 34 del Tratado CE;

— por último, crea una ayuda injustificada para los productores de remolacha de las zonas deficitarias.

88. En lo que atañe a la primera cuestión, Eridania alega que los productores de azúcar de las regiones en las que se aplica un precio de intervención derivado son objeto de discriminación, pues deben pagar la materia prima, es decir, la remolacha, a un precio más elevado que el de los otros productores, sin poder obtener en el mercado precios superiores, al estar expuestos a la competencia de los productores de las zonas excedentarias.

89. Asimismo, no pueden participar de forma efectiva en las licitaciones para la exportación, en la medida en que, al tener que calcularse la restitución en función del precio de intervención de las zonas excedentarias, no pueden competir con los productores de dichas zonas.

90. El Consejo y la Comisión niegan que exista una discriminación prohibida por la disposición del Tratado antes citada. En primer lugar, alegan que, en el marco de los principios, se ha reconocido en diversas sentencias, entre las que destaca la de 11 de julio de 1974, [11] la conformidad con respecto a las normas del Tratado de la utilización de precios de intervención derivados en aquellos casos en que existan determinadas zonas de producción deficitarias, mientras que en otras se dan excedentes.

91. Asimismo, señalan que el precio de intervención derivado se impone como medio de atraer hacia las zonas deficitarias los excedentes de otras zonas, a pesar de los costes de transporte, y que la fijación del precio de intervención derivado se efectúa siempre de tal forma que los excedentes dirigidos hacia las zonas deficitarias sirvan realmente para abastecer el mercado y no se presenten a la intervención para beneficiarse del precio de intervención derivado

11 — Union de minotiers de la Champagne (11/74, Rec. p. 877).

que, por definición, es más elevado que el de las zonas excedentarias.

92. El Consejo y la Comisión admiten que procedería tender hacia un precio único, pero consideran que las particularidades del mercado del azúcar, que justifican, además, el mantenimiento de un régimen de cuotas, [12] poseen tal entidad que este resultado es todavía inalcanzable.

93. Consideran también que no es exacto, o al menos no ha sido probado —puesto que los productores de azúcar mantienen voluntariamente la máxima oscuridad a este respecto—, que los productores italianos no puedan ejercer su actividad en condiciones tan rentables como las de sus competidores de las zonas excedentarias.

94. Por último, en lo que respecta a las desventajas que soportan los productores de las zonas deficitarias en materia de exportación, ya sea a otros Estados miembros, ya sea a países terceros, el Consejo y la Comisión alegan que no es en absoluto anómalo incitar a dichos productores a abastecer su propio mercado, antes que a exportar y a agudizar el déficit respecto de la demanda en su mercado natural, y que el menor atractivo que presenta para ellos el importe de la restitución encuentra su contrapartida en el ámbito de la cotización a la producción.

12 — Véase, en particular, la sentencia Eridania y otros, antes citada.

95. Estos diferentes argumentos de las Instituciones, que pueden relacionarse con el principio, reiterado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en virtud del cual no puede calificarse de discriminatorio un trato diferente cuando se aplica a situaciones diferentes, siempre que no se vulnere el principio de proporcionalidad, me parecen completamente convincentes.

96. Lo mismo sucede con los argumentos que invocan para negar cualquier violación de los artículos 30 y 34 del Tratado. Resulta evidente, tal como ellos admiten, que la regionalización afecta a la circulación del azúcar en el interior de la Comunidad, pero también es manifiesto que, cuando los efectos que ésta produce no se derivan de medidas nacionales sino de medidas comunitarias, deben ser admitidos, siempre que se trate de alcanzar el objetivo, previsto para la Política Agrícola Común por el artículo 39 del Tratado, consistente en garantizar la seguridad de los abastecimientos.

97. No se prohíbe a los productores de azúcar de las zonas deficitarias exportar a otros Estados miembros, simplemente no se les incita a ello, puesto que, ante todo, deben abastecer su mercado nacional, teniendo en cuenta precisamente el déficit de abastecimiento que éste padece, razón por la que se establece para dicho mercado un precio de intervención derivado.

98. En lo que atañe a la imputación que realiza Eridania relativa al establecimiento de una ayuda en favor de los cultivadores

de remolacha de las zonas deficitarias, que corre a cargo exclusivamente de los productores de azúcar de dichas zonas, veo difícil que ésta pueda resistir, considerando las escuetas explicaciones que Eridania dedica a este tema en sus observaciones escritas, el argumento formulado en contrario por el Consejo en virtud del cual el incremento del precio mínimo de compra de la remolacha apenas es la transposición, a una esfera distinta del sector del azúcar, del precio de intervención incrementado del que disfruta el azúcar, precio que, como ya se ha convenido antes, no puede considerarse ilegal, teniendo en cuenta los objetivos de la Política Agrícola Común.

Conclusión

99. En conclusión, una vez analizados los diferentes argumentos formulados por Eridania contra la validez del Reglamento nº 1580/96 y del Reglamento de base que, en opinión del órgano jurisdiccional nacional, debían ser examinados por el Tribunal de Justicia, propongo a éste que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Giudice di Pace di Genova de la forma siguiente:

«El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento (CE) nº 1580/96 del Consejo, de 30 de julio de 1996, por el que se fijan, para la campaña de comercialización 1996/1997, los precios de intervención derivados del azúcar blanco, el precio de intervención del azúcar bruto, los precios mínimos de la remolacha A y de la remolacha B, así como el importe del reembolso para la compensación por gastos de almacenamiento, y del Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar.»