CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 30 de abril de 1996 *

1. En el presente asunto se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez de dos Reglamentos por los que se establece un precio mínimo a la importación de las fresas congeladas procedentes de Polonia entre julio de 1990 y septiembre de 1991. El Hauptzollamt (Administración principal de aduanas) Stuttgart-West liquidó un gravamen compensatorio sobre las importaciones efectuadas por Binder GmbH & Co. International, parte demandada en el procedimiento principal, que no había respetado el precio mínimo a la importación. En un proceso sustanciado ante el Finanzgericht Baden-Württemberg, Binder impugnó el gravamen compensatorio y cuestionó la validez de los Reglamentos de salvaguardia. El Finanzgericht ha solicitado al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez de los Reglamentos.

La legislación comunitaria de que se trata

2. Durante los años que precedieron a la aplicación de las medidas de salvaguardia de que se trata, la Comunidad celebró con Polonia una serie de acuerdos anuales, según los cuales el Gobierno polaco aceptaba velar por el respeto de un precio medio a la importación de las fresas congeladas de Polonia hacia la Comunidad. El último de dichos acuerdos se refería al año de comercialización que terminaba el 31 de mayo de 1990. Ahora bien, según explica la Comisión en sus observaciones escritas, dicho acuerdo se vio afectado por la caída del sistema político de los países de Europa Central y del Este en 1989. La liberalización del sistema económico polaco provocó la incapacidad de las autoridades de dicho país para controlar las exportaciones y garantizar el respeto del precio medio de importación pactado con la Comunidad.

3. A raíz de dichos cambios políticos, el precio de las fresas congeladas importadas de Polonia se redujo durante los primeros cinco meses de 1990, mientras que, simultáneamente, se incrementaba el volumen de importaciones. A instancia del Gobierno del Reino Unido, la Comisión decidió adoptar medidas de salvaguardia contra tales importaciones.

4. La Comisión adoptó las medidas de salvaguardia con arreglo a las disposiciones contenidas en el Reglamento (CEE) nº 426/86 del Consejo, de 24 de febrero de 1986, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas [1] (en lo sucesivo, «Reglamento de base»). Según su artículo 1, el Reglamento de base rige, entre otros productos, sobre las fresas congeladas. El artículo 15 somete dichas fresas a una licencia de importación. Las medidas de

* Lengua original: inglés.

1 — DO L 49, p. 1.

salvaguardia se autorizan por el artículo 18, que dispone lo siguiente:

«1. Si, en la Comunidad, el mercado de uno o de varios de los productos mencionados en el artículo 1 sufriere o estuviere amenazado con sufrir, debido a importaciones o exportaciones, graves perturbaciones capaces de poner en peligro los objetivos del artículo 39 del Tratado, se podrán aplicar medidas adecuadas en los intercambios con países terceros hasta que haya desaparecido la perturbación o la amenaza de perturbación.

El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, adoptará las modalidades de aplicación del presente apartado y definirá los casos y los límites en los que los Estados miembros podrán tomar medidas cautelares.

2. Cuando se presente la situación mencionada en el apartado 1, la Comisión decidirá, a instancia de un Estado miembro o por propia iniciativa, las medidas necesarias, que se comunicarán a los Estados miembros y serán aplicables inmediatamente.

Cuando la Comisión tuviere que decidir a instancia de un Estado miembro, se pronunciará al respecto dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recepción de la solicitud.

3. Cualquier Estado miembro podrá someter a la consideración del Consejo la medida adoptada por la Comisión, dentro de un plazo de tres días laborables siguientes al día de la comunicación. El Consejo se reunirá sin demora. Podrá modificar o anular la mencionada medida por mayoría cualificada.»

5. La disposición contenida en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 18 fue instaurada por el Reglamento (CEE) nº 521/77 del Consejo, de 14 de marzo de 1977, por el que se definen las modalidades de aplicación de las medidas de salvaguardia en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas [2] (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»). Inicialmente, el Reglamento de aplicación se adoptó para el cumplimiento del artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 516/77 del Consejo, de 14 marzo de 1977, [3] del mismo tenor. Cuando este Reglamento fue sustituido por el Reglamento de base, se mantuvo el mismo Reglamento de aplicación. Las disposiciones que interesan en el presente asunto figuran en los artículos 1 y 2 del Reglamento de aplicación, redactados en los términos siguientes:

«Artículo 1

Para evaluar si, en la Comunidad, el mercado de uno o más productos contemplados en

2 — DO L 73, p. 28; EE 03/12, p. 71. El Reglamento fue derogado, con efectos desde el 1 de julio de 1995, por el Reglamento (CE) nº 3290/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativo a las adaptaciones y las medidas transitorias necesarias en el sector agrícola para la aplicación de los acuerdos celebrados en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay (DO L 349, p. 105); véase el artículo 6 y el Anexo XIV.

3 — DO L 73, p. 1; EE 03/12, p. 46.

el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 516/77 sufre o amenaza sufrir, por razón de las importaciones o exportaciones, perturbaciones graves que pudieran poner en peligro los objetivos del artículo 39 del Tratado, se tendrán en cuenta, en particular:

a) el volumen de las importaciones o exportaciones realizadas o previsibles;

b) las disponibilidades de productos en el mercado de la Comunidad;

c) los precios practicados en el mercado de la Comunidad para los productos autóctonos o la evolución previsible de dichos precios, y en particular su tendencia a una baja o un alza excesiva con relación a los precios de los últimos años;

d) los precios practicados en el mercado de la Comunidad, reducidos a una fase comparable, para los productos procedentes de terceros países, y en particular su tendencia a una baja excesiva, si la situación contemplada *in limine* se presentare por razón de las importaciones.

Artículo 2

1. Cuando se presentare la situación contemplada en el apartado 1 del artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 516/77, las medidas que podrán adoptarse en aplicación de los apartados 2 y 3 de dicho artículo serán las siguientes:

a) para los productos sujetos al régimen de certificados de importación:

— el cese total o parcial de la expedición de certificados, lo que implica la inadmisibilidad de nuevas solicitudes,

— la denegación total o parcial de las solicitudes de expedición de certificados que estén en tramitación;

b) [...]

c) para todos los productos:

— un sistema de precios mínimos, por encima de los cuales las importaciones podrán condicionarse a que se realicen a un precio por lo menos igual al precio mínimo fijado para el producto de que se trate;

— [...]

2. Las medidas contempladas en el apartado 1 sólo podrán tomarse en la medida y para el período estrictamente necesarios. Tendrán en cuenta la situación especial de los productos en tránsito hacia la Comunidad. Sólo podrán referirse a productos procedentes o con destino a terceros países. Podrán limitarse a determinadas procedencias, orígenes, destinos, calidades o presentaciones. Podrán limitarse a las importaciones con destino a determinadas regiones de la Comunidad o a las exportaciones procedentes de dichas regiones.

[...]».

6. A partir del 31 de julio de 1990, se aplicaron precios mínimos a la importación a las fresas congeladas procedentes de Polonia, con arreglo al Reglamento de base y al Reglamento de aplicación, por el Reglamento (CEE) nº 2198/90 de la Comisión, de 27 de julio de 1990, relativo a las medidas de salvaguardia aplicables a las importaciones de fresas congeladas, frambuesas congeladas, fresas conservadas provisionalmente y frambuesas conservadas provisionalmente originarias de Polonia [4] (en lo sucesivo, «primer Reglamento de salvaguardia»).

7. La exposición de motivos menciona la competencia de los países terceros que ofrecen fresas a precios apreciablemente inferiores a los precios a los que pueden comercializarse los productos comunitarios. Subraya que las cantidades importadas en 1989 y en el primer semestre de 1990 habían aumentado sensiblemente con respecto a la media de los tres últimos años. La exposición de motivos concluye que «en tales condiciones, el mercado de la Comunidad corre el riesgo de sufrir perturbaciones graves, que pueden hacer peligrar los objetivos definidos en el artículo 39 del Tratado», y que resulta necesario aplicar medidas de salvaguardia. El objetivo de dichas medidas es que «impidan la comercialización de productos importados a precios anormalmente bajos». Dicho objetivo podía lograrse mediante el establecimiento de un precio mínimo que debiera respetarse a la importación en la Comunidad. El nivel de precio mínimo había de fijarse teniendo en cuenta los precios convenidos anteriormente con el país de que se trata y la calidad y la presentación de los productos.

4 — DO L 198, p. 53.

8. Según las disposiciones del primer Reglamento de salvaguardia que aquí interesan:

«Artículo 1

1. En la importación en la Comunidad de fresas congeladas, frambuesas congeladas, fresas conservadas provisionalmente y frambuesas conservadas provisionalmente, originarias de Polonia, el precio mínimo de importación que deberá respetarse queda fijado del siguiente modo:

(En ECU/100 kg de peso neto)

Código NC	Designación de la mercancía	Precio mínimo de importación
0811 10 90	Fresas congeladas sin adición de azúcar	88
[...]		

2. Cuando el precio de importación sea inferior al precio mínimo establecido anteriormente, se percibirá un gravamen compensatorio igual a la diferencia entre los dos precios.

Artículo 2

1. El precio mínimo a la importación será respetado cuando el precio a la importación expresado en la moneda del Estado miembro importador no sea inferior al precio mínimo a la importación aplicable el día de la aceptación de la declaración de puesta en libre práctica.

[...]

Artículo 6

El presente Reglamento entrará en vigor el tercer día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. El presente Reglamento será aplicable hasta el 31 de diciembre de 1990.»

9. El primer Reglamento de salvaguardia no indica el tipo de cambio que ha de utilizarse

para convertir el precio mínimo a la importación en la divisa del Estado miembro importador para llevar a cabo la comparación exigida por el apartado 2 del artículo 1. Ahora bien, en virtud de los artículos 1 y 2 del Reglamento (CEE) nº 1676/85 del Consejo, de 11 de junio de 1985, relativo al valor de la unidad de cuenta y a los tipos de conversión que deben aplicarse en el marco de la política agrícola común, [5] los tipos de conversión agrícolas se aplican automáticamente al primer Reglamento de salvaguardia, de modo que el precio mínimo a la importación estaba fijado en 88 ECU «verdes»/100 kg. Para algunas divisas, los tipos de conversión agrícolas difieren sensiblemente de los tipos de conversión del ECU en el mercado libre.

Productos	Tipos de conversión agrícola			
	1 ECU = ... DM	Aplicable hasta el	1 ECU = ... DM	Aplicable a partir del
Frutas y hortalizas transformadas: [...] - otras frutas y hortalizas transformadas	2,34113	10.10.1990	2,35418	11.10.1990

10. Los tipos de conversión agrícolas fueron fijados por el Reglamento (CEE) nº 1678/85 del Consejo, de 11 de junio de 1985. [6] La Comisión reajustó dichos tipos de vez en cuando con el fin de tener en cuenta reajustes del sistema monetario europeo. Los tipos aplicables al primer Reglamento de salvaguardia figuran en el Reglamento (CEE) nº 2929/90 de la Comisión, de 10 de octubre de 1990: [7]

11. El primer Reglamento de salvaguardia fue sustituido, con efectos desde el 1 de enero de 1991, por el Reglamento (CEE) nº 3797/90 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1990, relativo a las medidas de salvaguardia aplicables a las importaciones de determinados frutos rojos semitransformados originarios de Polonia y Yugoslavia [8] (en lo sucesivo, «segundo Reglamento de salvaguardia»).

12. La exposición de motivos de este Reglamento se refiere a las circunstancias en que se adoptó el primer Reglamento de salvaguardia. Precisa que «existe una gran disponibilidad de estos productos en Polonia y Yugoslavia» y que:

5 — DO L 164, p. 1; EE 03/35, p. 146.
6 — DO L 164, p. 11; EE 03/35, p. 156.
7 — DO L 279, p. 42; véase el Anexo III.
8 — DO L 365, p. 22.

«si no se llegase a un acuerdo con los países exportadores sobre el respeto de un precio franco frontera para el período restante de la campaña en curso, los productos serían importados en la Comunidad en grandes cantidades y a precios muy bajos».

Se consideró, por consiguiente, necesario mantener el régimen de precio mínimo a la importación. La exposición de motivos menciona también la necesidad de fijar precios mínimos a la importación teniendo en cuenta las diferencias de calidad entre los distintos productos así como de determinar de forma explícita el tipo de conversión que habrá de utilizarse al convertir el precio mínimo de importación en moneda nacional.

13. Las disposiciones del segundo Reglamento de salvaguardia que interesan en presente asunto son las siguientes:

«Artículo 1

1. Al importar en la Comunidad:

— fresas y frambuesas congeladas [...] originarias de Polonia

[...]

el precio mínimo que habrá de respetarse queda fijado del siguiente modo:

(En ECU/100 kg de peso neto)

Código NC (a)	Designación de la mercancía	Precio mínimo de importación
0811 10 90	Fresas congeladas sin adición de azúcar	
ex 0811 10 90	Frutos enteros	92
ex 0811 10 90	Los demás	65
[...]		

2. Cuando el precio de importación sea inferior al precio mínimo establecido en el apartado 1, se percibirá un gravamen compensatorio igual a la diferencia entre ambos precios.

3. El precio mínimo de importación se convertirá en la moneda nacional del Estado miembro en el que se despache a libre práctica mediante el tipo de conversión, mencionado en el artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) nº 3152/85 de la Comisión, [9] vigente el día de la aceptación de la declaración de despacho a libre práctica.

4. El precio fijado para los productos arriba mencionados "Los demás" se aplicará a los productos distintos de los frutos enteros congelados "IQF" de la clase I o Extra (fresas) o de la clase Extra (frambuesas), certificados por un organismo polaco o yugoslavo de control de calidad y acompañados en el momento del despacho a libre práctica en la Comunidad de un certificado que indique la categoría de calidad.

Los productos que no reúnan las condiciones antes mencionadas serán despachados a libre práctica respetando el precio mínimo de la categoría "frutos enteros".

Artículo 2

1. Se respetará el precio mínimo de importación cuando el precio de importación expresado en la moneda del Estado miembro en el que se despache a libre práctica no sea inferior al precio mínimo de importación aplicable el día de la aceptación de la declaración de despacho a libre práctica.
[...]

Artículo 5

El presente Reglamento entrará en vigor el 1 de enero de 1991.

Será aplicable hasta el 31 de marzo de 1991.»

14. El segundo Reglamento de salvaguardia fue prorrogado hasta el 31 de julio de 1991 por el Reglamento (CEE) nº 810/91 de la Comisión, de 27 de marzo de 1991, [10] y

9 — DO L 310 de 21.11.1985, p. 1.

10 — DO L 82, p. 49.

hasta el 25 de septiembre de 1991 por el Reglamento (CEE) nº 2152/91 de la Comisión, de 22 de julio de 1991. [11] Ambos Reglamentos se refieren a la persistencia de disponibilidad de grandes cantidades de los productos de que se trata en Polonia y en Yugoslavia.

15. La base de conversión del precio mínimo de importación a la divisa del Estado miembro importador se indicaba explícitamente en el apartado 3 del artículo 1 del segundo Reglamento de salvaguardia, con el fin de armonizar con la práctica usual para los precios mínimos a la importación de otros productos agrícolas. El tipo de conversión aplicado es el tipo agrícola representativo para calcular los montantes compensatorios monetarios. El tipo de conversión que aquí interesa era de 2,35418 DM = 1 ECU, el 1 de enero de 1991. [12] El 1 de agosto de 1991, [13] dicho tipo de conversión era el mismo.

16. El efecto combinado del precio mínimo a la importación y de los tipos de conversión agrícola se ilustra por el cuadro siguiente, que menciona los precios medios y mínimos a la importación en marcos alemanes en diferentes épocas:

Fresas congeladas importadas de Polonia	ECU/100 kg	DM/100 kg
Precio medio convenido 1989/90 (al tipo aplicable a 1.8.1990)	88 ECU (tipo del mercado libre)	181,95
Precio mínimo a la importación hasta el 10.10.1990	88 ECU verdes	206,02
Precio mínimo a la importación desde el 11.10.1990 hasta el 31.12.1990	88 ECU verdes	207,17
Precio mínimo a la importación al 1.1.1991		
— frutos enteros	92 ECU verdes	216,58
— los demás	65 ECU verdes	153,02
Precio mínimo a la importación a 1.8.1991		
— frutos enteros	92 ECU verdes	216,58
— los demás	65 ECU verdes	153,02

17. La Comisión señala que el régimen de precios mínimos a la importación sigue aplicándose en la actualidad en el marco de los acuerdos celebrados por la Comunidad con Polonia. [14]

11 — DO L 200, p. 16.

12 — Reglamento (CEE) nº 3830/90 de la Comisión, de 28 de diciembre de 1990 (DO L 369, p. 51).

13 — Reglamento (CEE) nº 2197/91 de la Comisión, de 25 de julio de 1991 (DO L 207, p. 42).

14 — Véase la Decisión 92/228/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Económica Europea del Acuerdo interino entre la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por una parte, y la República de Polonia, por otra parte, sobre comercio y medidas de acompañamiento (DO L 114, p. 1; véanse los anexos de los Anexos VIIIb y Xc del Acuerdo); véase asimismo, la Decisión 93/743 Euratom, CECA, CE del Consejo y de la Comisión, de 13 de diciembre de 1993, relativa a la celebración del Acuerdo europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Polonia, por otra (DO L 348, p. 1; véanse, también aquí, los anexos de los Anexos VIIIb y Xc del Acuerdo).

Antecedes de hecho y cuestiones formuladas por el órgano jurisdiccional nacional

18. Binder importó fresas congeladas de Polonia entre noviembre de 1990 y septiembre de 1991. El Hauptzollamt Stuttgart-West, parte demandada en el procedimiento ante el Finanzgericht, llegó, realizando un control, a la conclusión de que Binder no respetaba los precios mínimos a la importación establecidos. Consideró que los precios contractuales reales eran inferiores a los precios facturados (que se correspondían con los precios mínimos a la importación) y que Binder recuperaba la diferencia mediante una subfacturación por la importación de frutos no sometidos a precios mínimos. Por consiguiente, el Hauptzollamt liquidó contra Binder gravámenes compensatorios por un importe total de 2.024.043,10 DM, basándose en los Reglamentos de salvaguardia.

19. Binder formuló recurso administrativo contra la liquidación de los gravámenes compensatorios, en el que niega haber infringido los precios mínimos a la importación. El referido procedimiento sigue en trámite. El Hauptzollamt desestimó una demanda de suspensión de la ejecución.

20. Entonces, Binder solicitó al Finanzgericht que, mediante medida provisional al amparo del párrafo tercero del artículo 69 de la Finanzgerichtsordnung alemana (Ley de procedimiento contencioso tributario), ordenara la suspensión de la ejecución del requerimiento de pago. Binder mantiene, en este procedimiento, la tesis de invalidez de los Reglamentos de salvaguardia.

21. El 6 de julio de 1994, el Finanzgericht solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara sobre la validez de los Reglamentos de salvaguardia. Asimismo, previa constitución de fianza por parte de Binder, suspendió la ejecución de la resolución del Hauptzollamt hasta la sentencia del Tribunal de Justicia.

22. El Finanzgericht formuló las cuestiones siguientes:

«1) ¿Es inválido el Reglamento (CEE) nº 2198/90 de la Comisión, de 27 de julio de 1990, relativo a las medidas de salvaguardia aplicables a las importaciones de fresas congeladas, frambuesas congeladas, fresas conservadas provisionalmente y frambuesas conservadas provisionalmente originarias de Polonia (DO L 198, p. 53), durante todo su período de vigencia, hasta el 31 de diciembre de 1990?

2) ¿Es inválido el Reglamento (CEE) nº 3797/90 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1990, relativo a las medidas de salvaguardia aplicables a las importaciones de determinados frutos rojos semitransformados originarios de Polonia y Yugoslavia (DO L 365 de 28.12.90 p. 22), durante su período de

vigencia inicial, hasta el 31 de marzo de 1991, y en su período de vigencia prorrogado hasta el 31 de julio de 1991 y, luego, hasta el 25 de septiembre de 1991 [Reglamentos (CEE) nºs 810/91 y 2152/91 de la Comisión, de, respectivamente, 27 de marzo y 22 de julio de 1991, por los que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3797/90 (DO L 82, p. 49, y DO L 200, p. 16)]?»

Problemas suscitados

23. Binder no formuló observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia. Unicamente el Gobierno español y la Comisión lo hicieron. Del auto de remisión resulta que Binder niega la validez de los Reglamentos de salvaguardia alegando tres motivos, el tercero de los cuales se subdivide en tres:

a) La Comisión no estaba facultada para adoptar medidas de salvaguardia en virtud del Reglamento de base porque, considerados los criterios cuyo examen exige el Reglamento de aplicación, el mercado comunitario no estaba, ni probablemente iba a estarlo, expuesto a graves perturbaciones.

b) Los motivos de los Reglamentos de salvaguardia no se indicaban suficientemente, en infracción del artículo 190 del Tratado.

c) Los Reglamentos de salvaguardia infringen el principio comunitario de proporcionalidad por cuanto:

i) El primer Reglamento de salvaguardia, a diferencia del segundo, no distinguía entre las diferentes categorías de calidades de fresas congeladas importadas.

ii) Al vincular los precios al ECU «verde», el primer Reglamento de salvaguardia contenía un aumento encubierto del precio mínimo a la importación.

iii) Los Reglamentos de salvaguardia tuvieron una duración superior a la necesaria, ya que el valor de los productos importados de Polonia había superado el precio mínimo antes de expirar su período de aplicación.

24. Binder aportó también un informe pericial relativo a cuestiones de hecho sobre el estado del mercado comunitario de la

fresa. [15] Dicho informe defiende la tesis de que el mercado comunitario no estaba expuesto a graves perturbaciones.

En cuanto a las perturbaciones del mercado

25. El primer motivo argüido por Binder es que la Comisión no estaba facultada para adoptar medidas de salvaguardia en virtud del Reglamento de base, porque, considerados los criterios cuyo examen imponía el Reglamento de aplicación, el mercado comunitario no estaba, y probablemente no iba a estar, expuesto a graves perturbaciones. Este requisito previo a la adopción de medidas figura en el apartado 1 del artículo 18 del Reglamento de base. El artículo 1 del Reglamento de aplicación indica cuatro elementos que deben tenerse especialmente en cuenta para apreciar las perturbaciones del mercado: a) el volumen de importaciones realizadas o previsibles; b) las cantidades disponibles en la Comunidad; c) los precios de los productos comunitarios, y d) los precios de los productos importados.

26. El informe pericial examina sucesivamente cada uno de los referidos criterios. Por lo que se refiere a la letra a), el informe admite que las importaciones procedentes de Polonia habían aumentado, pero afirma que ello era debido a un aumento de la demanda comunitaria de fresas congeladas de alta calidad destinadas a la transformación (para la fabricación de productos particulares, tales como mermeladas y yogures de calidad) que no podía ser satisfecha por los productores comunitarios, sino que exigía fresas de la especie Senga Sengana. Dichas fresas estaban disponibles en Polonia, mientras que sólo se cultivan en una cantidad ínfima en la Comunidad. Las fresas Senga Sengana comunitarias son transformadas aún frescas, sin congelación, y, por consiguiente, no están protegidas por los Reglamentos de salvaguardia. En cuanto a la letra b), el informe mantiene que el aumento de las importaciones procedentes de Polonia se debía asimismo a una demanda comunitaria de fresas congeladas no satisfecha. Según el informe, como consecuencia de las cosechas abundantes de 1987 a 1989, durante cuyas campañas los excedentes de fresas frescas se congelaron y vendieron a la industria agroalimentaria de la Comunidad en plena expansión, el cultivo de la fresa disminuyó en los Estados miembros, exponiendo a dicha industria a un problema de abastecimiento que la producción comunitaria no podía resolver. En cuanto a la letra c), el informe afirma que los precios, concertados con anterioridad mediante contrato, de las fresas comunitarias destinadas a la industria se mantuvieron básicamente estables desde 1989 hasta 1993. En cuanto a la letra d), se dice en el informe que el precio medio de las fresas congeladas importadas de Polonia en 1990 y 1991 era superior al de 1989. Por último, según el informe, las importaciones de fresas congeladas destinadas a la transformación no podían en ningún caso amenazar al mercado comunitario con una grave perturbación, dado que (en 1992) sólo el 7 % de las fresas producidas en la Comunidad se destinaba a la industria.

27. En resumen, los expertos parecen mantener en el informe que las fresas congeladas

15 — Informe de los Sres. H. C. Behr y W. Ellinger de la Zentrale Markt-und Preisberichtstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst-und Ernährungswirtschaft GmbH, de febrero de 1994, adjunto a la resolución de remisión.

importadas de Polonia pertenecían exclusivamente a la especie Senga Sengana, destinada a una transformación industrial de alto valor añadido, que la producción comunitaria de fresas Senga Sengana es inapreciable y que la industria agroalimentaria de la Comunidad, al no poder utilizar otras especies de fresas, dependía, por consiguiente, totalmente de las importaciones de dicha especie.

28. La Comisión y el Gobierno español se aplican en rebatir los argumentos del informe pericial.

29. La Comisión subraya, en particular, que, durante los cinco primeros meses de 1990, el Gobierno polaco ya no estaba en condiciones de velar por el respeto del precio medio acordado para la importación de fresas congeladas. Las importaciones de los referidos cinco meses, esto es 23.499 toneladas, eran ya superiores al volumen total de las importaciones de 1989, que ascendía a 21.985 toneladas. [16] Este aumento fue acompañado de una caída de los precios medios de las fresas congeladas polacas desde el nivel pactado de 88 ECU/100 kg hasta 64 ECU/100 kg en mayo de 1990, y hasta 60 ECU/100 kg en junio de 1990. Los precios de las fresas congeladas producidas y vendidas en la Comunidad también descendieron, así como el precio medio de todas las importaciones de los países terceros. En vista de esta situación, la Comisión estableció medidas de salvaguardia con la adopción del primer Reglamento de salvaguardia. La Comisión subraya también que las fresas congeladas importadas de Polonia no pertenecían todas a la especie Senga Sengana. Había que tener en cuenta la situación que reinaba en el mercado de las fresas congeladas en su conjunto, y no solamente una u otra especie, para las que no había estadísticas particulares. Además, la Comisión estima que la industria agroalimentaria de la Comunidad no depende de una especie particular de fresas (Senga Sengana según el informe) sino solamente de cierta calidad de fresas. Otras especies, entre ellas las cultivadas en la Comunidad, pueden ser de la misma calidad.

30. La Comisión afirma que, en materia de política agrícola, le asiste, como autoridad competente en tales casos, una amplia facultad de apreciación para definir los fundamentos de las medidas que adopta, de modo que el Tribunal de Justicia no puede ejercer sobre tales medidas sino una facultad de control limitada.

31. En mi opinión, este punto de vista no es totalmente correcto. Es, efectivamente, correcto decir que, cuando las autoridades comunitarias tienen que elegir entre diversas medidas que puedan entrañar objetivos contradictorios, ha de reconocérseles una amplia facultad discrecional. El Tribunal de Justicia no es, ciertamente, competente para sustituir la apreciación de aquéllas por la suya propia. Sin embargo, cuando la adopción de la medida comunitaria objeto del litigio depende de ciertas apreciaciones de hecho, procede, en mi opinión, que el Tribunal de Justicia examine con cuidado tales apreciaciones, aun cuando, en principio, no ha de considerar ilícita tal medida sino en el caso

16 — Véanse las cifras de Eurostat en el Anexo 1 de las observaciones de la Comisión.

en que compruebe un error manifiesto de apreciación de los hechos.

32. Ambas situaciones pueden darse en el mismo caso, pero es posible, e imprescindible, distinguirlas. Así, en la sentencia Wuidart y otros, [17] el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«En relación con el control judicial de los requisitos para el establecimiento de esta prohibición [de discriminación] conviene, no obstante, precisar que el legislador comunitario dispone, en materia de política agraria común, de una amplia facultad de apreciación que se corresponde con las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 y 43 del Tratado (véase sentencia de 11 de julio de 1989, Schräder, 265/87, Rec. 1989, p. 2237, apartado 22). Más en concreto, cuando, en la adopción de una normativa, el legislador se ve obligado a valorar las consecuencias futuras de la misma, no pudiendo preverse dichas consecuencias con exactitud, su valoración únicamente puede ser censurada si se revela como manifiestamente errónea, a la vista de los elementos de que disponía al adoptar dicha normativa.»

17 — Sentencia de 21 de febrero de 1990 (asuntos acumulados C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435), apartado 14.

33. Por otra parte, según ha declarado recientemente el Tribunal de Justicia: [18]

«en lo referente a la evaluación de una situación económica compleja, [las autoridades comunitarias] 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 [dichas autoridades] han sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación.»

34. En el presente caso, no se trata de determinar si la Comisión rebasó los límites de su facultad discrecional, sino de determinar si cometió un error manifiesto. Para responder a esta cuestión, es importante señalar, a la luz de las anteriores citas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que la Comisión tenía que actuar basándose en los datos de que disponía en el momento y tenía que apreciar la existencia, o la inexistencia, de una grave perturbación del mercado, así como la cuestión, más difícil, de si el mercado comunitario iba a estar expuesto en el futuro a una perturbación grave. En el momento en que adoptó los Reglamentos de salvaguardia, la Comisión no disponía, ni podía disponer, de los datos detallados contenidos en el informe pericial de 1994.

18 — Sentencia de 29 de febrero de 1996 (asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93, Francia e Irlanda/Comisión, Rec. p. I-795), apartado 31.

35. Además, la Comisión tenía que examinar si las importaciones de fresas congeladas polacas pertubarían gravemente no sólo el mercado de las fresas congeladas, sino el mercado de fresas de la Comunidad en su conjunto, en la medida en que existe competencia entre dichos productos. [19] La Comisión tenía, por lo tanto, que examinar las perturbaciones, reales y previsibles, del mercado en el sector de las fresas congeladas, de las fresas destinadas a la transformación y de las fresas en general.

36. A mediados de 1990, la Comisión tuvo que afrontar el derrumbamiento del acuerdo celebrado por la Comunidad con Polonia, así como un aumento sustancial de las importaciones de fresas congeladas polacas, acompañado por una caída de los precios de las fresas congeladas, tanto comunitarias como importadas de Polonia. La tesis de Binder sobre la demanda comunitaria no satisfecha no es convincente y no explica la caída de precios. En una situación de demanda no satisfecha cabría esperar, más bien, un aumento.

37. Las cifras de Eurostat aportadas por la Comisión muestran una marcada degradación, durante el primer semestre de 1990, de la situación en relación con tres de los cuatro elementos que tenía que tener en cuenta. Solamente las cantidades producidas en la Comunidad se mantuvieron estables. Era de esperar, dado el tiempo considerable que transcurre entre la plantación y la primera cosecha. En mi opinión, la Comisión tenía razón al concluir que el mercado comunitario de fresas congeladas estaba o iba a estar expuesto a graves perturbaciones. El objetivo de protección del sector comunitario de la fresa era, en principio, compatible con el artículo 39 del Tratado. La Comisión estaba, por consiguiente, facultada para adoptar medidas de salvaguardia apropiadas. La fijación de un precio mínimo a la importación era, en principio, un medio adecuado para alcanzar dicho objetivo, dado que tendría por efecto anular la ventaja de las fresas polacas importadas en cuanto al precio, atacando así la causa de la perturbación.

38. Por lo demás, algunas de las afirmaciones del informe pericial se muestran inexactas a la luz de los datos con que cuenta el Tribunal de Justicia. Por ejemplo, los datos Eurostat aportados por la Comisión contradicen el argumento de que el aumento de las importaciones resultara de una reducción de la disponibilidad de fresas congeladas comunitarias. Dichos datos muestran un ligero aumento del comercio de fresas congeladas en el interior de la Comunidad en el primer semestre de 1990 en relación con el primer semestre de 1989, aun cuando acompañado de una disminución de los precios (para hacer frente a las importaciones a menor precio). El propio informe reconoce que las fresas comunitarias frescas pueden venderse para transformación a un nivel de precio adecuado. Por consiguiente, si se considera el mercado de fresas como conjunto, las importaciones de fresas baratas congeladas de Polonia podrían afectar a los mercados comunitarios de fresas tanto frescas como congeladas y podrían incluso provocar una reducción del cultivo de dicha fruta (lo que

19 — Sentencia de 3 de febrero de 1981, Dervieu-Delahais y otros (95/80, Rec. p. 317), apartado 11.

explica, quizás, la caída de la producción de fresas congeladas en la Comunidad en 1991, y ello, aunque las medidas de salvaguardia aún estaban en vigor).

39. De forma similar, ha de considerarse a la luz de las medidas de salvaguardia adoptadas por la Comisión la estabilidad del precio de las fresas comunitarias desde 1989 hasta 1993. Ello sugiere que dichas medidas alcanzaron su objetivo de proteger el mercado comunitario contra las perturbaciones.

40. La afirmación de que el precio medio de las fresas importadas de Polonia en 1990 y 1991 era superior al precio de 1989 también se muestra incorrecta. Según las cifras de Eurostat, el precio medio de las fresas polacas congeladas era inferior en 1990 y en 1991 al de 1989, a pesar de las medidas de salvaguardia.

41. Algunos de los argumentos del informe pericial ya aparecían en un escrito de 3 de agosto de 1990 del Waren-Verein der Hamburger Börse e. V. (asociación de mercancías de la bolsa de Hamburgo) dirigido al Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (Ministerio federal de Alimentación, Agricultura y Bosques), en el que se solicita la intervención del Gobierno alemán para conseguir la suspensión del primer Reglamento de salvaguardia. El escrito no contiene hechos que no vuelvan a encontrarse, más detallados, en el informe pericial. Por el contrario, indica además que la industria agroalimentaria comunitaria ya tenía contratos de importación a precios que el precio mínimo a la importación ponía en peligro. Aun cuando este argumento no se menciona en la resolución de remisión, resulta útil señalar que el Tribunal de Justicia ya ha tratado la cuestión de la confianza legítima de los operadores económicos de productos agrícolas. En la sentencia Francia e Irlanda/Comisión, el Tribunal de Justicia recordó: [20]

«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 [...] 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 mercados y de la cual se beneficiaron en un momento determinado [...]»

42. Concluyo, pues, que no se ha demostrado que la Comisión haya cometido errores manifiestos de apreciación. Muy al

20 — Citada en la nota 18.

contrario, me parece que existía una amenaza real de perturbación del mercado comunitario y que no cabe considerar la adopción de los Reglamentos de salvaguardia, a la luz de los datos disponibles en aquel momento, como una medida no razonable para combatir dicha perturbación.

Insuficiencia de motivación

43. Binder mantiene que los Reglamentos de salvaguardia son inválidos en la medida en que no mencionan los motivos por los que fueron adoptados, como exige el artículo 190 del Tratado. Alega que la Comisión no contempló la situación del mercado de fresas en su conjunto y no indicó claramente que había tenido en cuenta cada uno de los criterios del artículo 1 del Reglamento de aplicación.

44. El Tribunal de Justicia considera, según reiterada jurisprudencia, que la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado debe mostrar el razonamiento seguido, de manera que los interesados puedan defender sus derechos y que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control. Sin embargo, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de derecho pertinentes y hay que tener en cuenta las posibilidades materiales y el plazo en que la decisión debe dictarse. Además, la exigencia de motivación debe apreciarse en relación no sólo del tenor literal de la medida de que se trate, sino también de su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. [21]

45. En el presente caso, los considerandos del primer Reglamento de salvaguardia mencionan el fracaso del acuerdo sobre un nivel de precios, el incremento del volumen y la caída de precios de las importaciones de fresas congeladas polacas. Según la exposición de motivos, las fresas congeladas se importaban a precios apreciablemente inferiores a los precios de comercialización de los productos comunitarios y, en tales circunstancias, el mercado comunitario corría el riesgo de sufrir perturbaciones graves que podían hacer peligrar los objetivos definidos en el artículo 39 del Tratado. El segundo Reglamento de salvaguardia contiene una motivación similar.

46. Considero que la decisión de adoptar medidas de salvaguardia está suficientemente motivada en ambos Reglamentos. Como ya expuse más arriba, la motivación menciona correctamente los elementos que justificaban la decisión. Además, como demuestra el presente asunto, la motivación permite plenamente a los interesados defender sus derechos y al Tribunal de Justicia ejercer su control.

21 — Sentencia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión (C-350/88, Rec. p. I-395), apartados 15 y 16.

Proporcionalidad

47. Los Reglamentos de salvaguardia están sometidos no solamente al principio general de proporcionalidad, sino también al criterio particularmente estricto de proporcionalidad del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento de aplicación. Según dicha disposición, las medidas sólo pueden adoptarse «en la medida y para el período estrictamente necesarios». [22] Binder afirma que las medidas de la Comisión no cumplen estos requisitos.

48. Antes de examinar la argumentación detallada de Binder, me gustaría subrayar que, en términos generales, el efecto de las medidas de salvaguardia sobre las importaciones de Polonia no da la impresión de que fueran desproporcionadas. Las cifras de Eurostat aportadas por la Comisión muestran cómo las importaciones de fresas congeladas siguieron creciendo apreciablemente en 1990 y 1991, a pesar del régimen de precio mínimo a la importación. [23] Además, dicho régimen supuso, por término medio, aumento del precio de dichas importaciones en relación con los precios facturados en 1989.

22 — Véase el punto 36 de mis conclusiones para las sentencias de 16 de octubre de 1991, Werner Faus (C-24/90, Rec. p. I-4905), y Wünsche (C-26/90, Rec. p. I-4961).

23 — Las importaciones se elevaron en 1989, 1990 y 1991, respectivamente, a 21.985, 41.540 y 62.934 toneladas.

49. Pasamos a continuación a examinar los tres argumentos concretos desplegados por Binder en relación con su motivo basado en el principio de proporcionalidad.

i) *Diferencia de calidad*

50. Binder mantiene que la Comisión tendría que haber fijado en el primer Reglamento de salvaguardia precios mínimos a la importación diferentes para los diferentes grupos de calidad de fresas congeladas. De hecho, la Comisión hizo tal distinción en el segundo Reglamento. Según el informe pericial, la mayoría de las importaciones polacas se refería a fresas de la categoría II, cuyo precio es inferior en un 20 a 30 % al de las fresas de la categoría I.

51. Ahora bien, la Comisión afirma que el acuerdo con Polonia había fijado un precio medio y que, por consiguiente no se había exigido certificado en cuanto a la calidad (ya que las importaciones de calidad superior compensaban las de calidad inferior para llegar al precio medio), y que en julio de 1990 no existía un sistema fiable de certificación de la calidad de fresas polacas. Con efectos desde el 1 de enero de 1991, se instauró un sistema de certificados oficiales de calidad y la Comisión sustituyó el primer Reglamento de salvaguardia por el segundo, que fijaba precios mínimos a la importación

para dos categorías de calidad. En la vista, Binder negó la inexistencia de un sistema de calificación de la calidad en julio de 1990. La Comisión respondió que, en dicha fecha no podía fiarse de un eventual sistema de certificados de calidad.

52. Considero que la Comisión tiene razón al afirmar que no está obligada a fijar precios mínimos a la importación diferentes para las diferentes calidades de fresas congeladas si ello resulta difícil de poner en práctica. El apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 521/77 facultaba a la Comisión a establecer tal diferencia, pero no la obligaba. [24] La Comisión podía fijar un precio mínimo a la importación único en el primer Reglamento de salvaguardia, y ello a un nivel suficientemente elevado como para impedir importaciones abundantes de fresas de baja calidad.

ii) *Utilización del tipo de conversión «verde»*

53. El primer Reglamento de salvaguardia nada decía sobre el tipo al que el precio mínimo a la importación debía convertirse en la divisa del Estado miembro de importación para permitir la comparación con el precio real a la importación. El Reglamento nº 1676/85 [25] hizo automáticamente aplicables los tipos de conversión agrícolas.

54. La Comisión fijó el precio mínimo a la importación en el mismo nivel que el anteriormente pactado como precio medio en el Acuerdo con Polonia. Dicho precio era de 88 ECU/100 kg, esto es, 181,90 DM/100 kg al tipo del mercado a 1 de agosto de 1990. Ahora bien, el precio mínimo a la importación estaba fijado en 88 ECU «verdes»/100 kg, esto es 206,02 DM/100 kg. Por consiguiente, aplicado en Alemania, el primer Reglamento de salvaguardia fijaba un precio mínimo a la importación superior en un 13,3 % al precedente precio medio (si bien el aumento parece haber sido mucho menor en otros Estados miembros), mientras que, durante los cuatro años precedentes, el precio medio se había incrementado, por término medio, sólo el 1,4 % por año. El objeto declarado del primer Reglamento de salvaguardia era «[impedir] la comercialización de productos importados a precios anormalmente bajos». [26]

55. Binder, basándose en el informe pericial, mantiene que cabe esperar que los «productos importados a precios anormalmente bajos» fueran menos caros que los precios medios anteriormente pactados, lo que

24 — Véanse mis conclusiones, presentadas el 14 de marzo de 1996, en los asuntos Hüpeden, C-295/94, Rec. 1996, p. I-3375, y Pietsch, C-296/94, Rec. 1996, p. I-3409, punto 56.

25 — Citado en la nota 5.

26 — Véase el tercer considerando del primer Reglamento de salvaguardia.

permitiría importaciones a precios tanto inferiores como superiores.

56. La Comisión subraya que el aumento de precios era intencionado: no había habido aumento en virtud de los acuerdos precedentes con Polonia desde 1988, se trataba de alentar importaciones de mejor calidad y los precios reales anteriores eran superiores a los precios medios pactados con Polonia.

57. El hecho de que las importaciones procedentes de Polonia siguieran creciendo desde 1990 hasta 1993, como demuestran las cifras de Eurostat adjuntas a las observaciones de la Comisión, confirma, a mi parecer, que el precio mínimo a la importación no se fijó a un nivel demasiado elevado. La Comisión no estaba en modo alguno obligada a mantener el nivel de precio medio de los acuerdos precedentes. Podía fijar el precio mínimo a un nivel adecuado para proteger el mercado comunitario y, de hecho, la evolución posterior de las importaciones procedentes de Polonia demuestra que el nivel elegido era adecuado.

iii) *La duración*

58. Por último, Binder mantiene que los Reglamentos de salvaguardia duraron demasiado tiempo, dado que el valor de los productos importados de Polonia superó los 100 ECU/100 kg a partir del cuarto trimestre de 1990.

59. Según la Comisión, el aumento del precio no hace otra cosa que demostrar que las medidas de salvaguardia producían el efecto deseado. La Comisión mantiene que, a falta de acuerdo con Polonia sobre los precios a la importación, la suspensión de la medida hubiera entrañado un grave perturbación del mercado comunitario. A su expiración, el segundo Reglamento fue sustituido por un acuerdo con Polonia, aún vigente en la actualidad, relativo a los precios mínimos a la importación de las fresas destinadas a la transformación.

60. Considero que la duración de aplicación de los Reglamentos de salvaguardia no era desproporcionada, habida cuenta de que el precio a la importación de las fresas congeladas polacas no incrementó, por término medio, durante su período de aplicación en relación con el período precedente a la adopción de las medidas, [27] y en vista de la falta de acuerdo con Polonia.

27 — Véase el Anexo I de las observaciones de la Comisión.
1989 — media mensual, 86,1 ECU; media ponderada (por volumen), 86,1 ECU
1990 — media mensual, 80,0 ECU; media ponderada (por volumen), 76,4 ECU
1991 — media mensual, 76,5 ECU; media ponderada (por volumen), 76,3 ECU.

Conclusión

61. Por consiguiente, considero que debe responderse a las cuestiones planteadas por el Finanzgericht en los términos siguientes:

«1) El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento (CEE) nº 2198/90 de la Comisión, de 27 de julio de 1990, relativo a las medidas de salvaguardia aplicables a las importaciones de fresas congeladas, frambuesas congeladas, fresas conservadas provisionalmente y frambuesas conservadas provisionalmente originarias de Polonia, y ello hasta el 31 de diciembre de 1990, es decir, durante todo su período de aplicación.

2) El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento (CEE) nº 3797/90 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1990, relativo a las medidas de salvaguardia aplicables a las importaciones de determinados frutos rojos semitransformados originarios de Polonia y Yugoslavia, así como tampoco a la del Reglamento (CEE) nº 810/91 de la Comisión, de 27 de marzo de 1991, y a la del Reglamento (CEE) nº 2152/91 de la Comisión, de 22 de julio de 1991, que prorrogaron la aplicación del Reglamento nº 3797/90 hasta el 31 de julio de 1991 y hasta el 25 de septiembre de 1991, respectivamente.»