CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 13 de marzo de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la validez del Reglamento (CEE) nº 400/86 [1] de la Comisión, cuestión sobre la que ya tuvo oportunidad de pronunciarse el Tribunal de Justicia en el asunto 167/88. [2] La sentencia dictada en este asunto ofreció respuesta a una gran parte de las cuestiones de validez suscitadas en el marco del presente procedimiento y, en particular, a las relativas a la regionalización de la medida especial de intervención de que se trata. Quedan por analizar, sin embargo, determinados aspectos no examinados en la citada sentencia, relativos a un punto específico: el precio especial de intervención fijado por la Comisión en el Reglamento nº 400/86.

Se niega, por un lado, que la Comisión sea competente para adoptar una medida como la que es objeto de autos y, por otra parte, y aun suponiendo que la institución sea competente al efecto, se impugnan, en cualquier caso, las modalidades concretas de ejercicio por parte de aquélla de sus competencias.

Sobre la competencia

2. La falta de competencia de la Comisión se aborda desde dos puntos de vista.

Alega, en primer lugar, la parte demandante que el Reglamento nº 400/86 no contempla medida especial de intervención alguna del tipo de las previstas en el Reglamento de base, [3] sino que, por el contrario, se presenta como una intervención mediante la que, arrogándose las competencias del Consejo, la Comisión modificó la estructura de precios del mercado de los cereales.

3. Hay que precisar, en primer lugar, a este respecto, que, durante la campaña 1985/1986, el Consejo no pudo fijar los precios agrarios aplicables al sector. Dada su obligación de subsanar el vacío jurídico creado por la omisión del Consejo, la Comisión, para evitar una discontinuidad en el funcionamiento de la política agraria, procedió, como medida preventiva, a la fijación del precio de intervención aplicable al sector de los cereales, mediante el Reglamento (CEE) nº 2124/85. [4] Este precio se determinó prorrogando la vigencia del aplicado durante el año anterior, aunque reduciéndolo ligeramente con el fin de tener en cuenta la necesidad de controlar los excedentes.

Por el contrario, no se adoptó decisión de prórroga alguna en relación con el precio de referencia.

* Lengua original: italiano.

1 — Reglamento nº 400/86 de la Comisión, de 21 de febrero de 1986 (DO L 45, p. 22).

2 — Sentencia de 8 de junio de 1989 (AGPB, 167/88, Rec. 1989, p. 1653).

3 — En las presentes conclusiones, la expresión «Reglamento de base» designa al Reglamento nº 2727/75, en su versión modificada por el Reglamento nº 1143/76 del Consejo, de 17 de mayo de 1976 (DO L 130; EE 03/10, p. 90). Cuando nos remitamos a versiones del Reglamento nº 2727/75 que resulten de modificaciones distintas de las contenidas en el Reglamento nº 1143/76, precisaremos la referencia al Reglamento modificativo.

4 — Reglamento nº 2124/85 de la Comisión, de 26 de julio de 1985 (DO L 198, p. 31).

Es preciso recordar que este último, aparte de ser relevante para otros fines específicos, constituye un elemento esencial de cara a la adopción de las medidas especiales de intervención previstas en el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento de base.

De hecho, estas medidas se conciben como un instrumento para sostener, en una coyuntura desfavorable, el precio del trigo tierno panificable en relación con un precio objetivo que, precisamente, es el precio de referencia.

Así pues, al prever, para esta calidad de trigo, un precio de referencia distinto del precio de intervención común, y más elevado que éste, el Reglamento de base introdujo instrumentos específicos, entre los que se encuentran las medidas especiales de intervención, para «dirigir» el mercado hacia el objetivo perseguido.

Podemos decir, a modo de síntesis, que la adopción de medidas especiales de intervención implica necesariamente que la Comisión —institución competente para aplicarlas, en virtud de lo previsto en el apartado 4 del artículo 8 del Reglamento de base— efectúe dos tipos de apreciaciones.

Es necesario, por un lado, analizar la evolución del mercado y, en particular, la evolución y las tendencias de los precios, así como de la oferta y de la demanda internas y externas a la Comunidad; es preciso, por otra parte, contrastar este cuadro coyuntural con el objetivo representado por el precio de referencia y decidir, en consecuencia, si es necesaria o no una iniciativa de sostenimiento bajo la forma de medida especial de intervención.

Si quiere permanecer fiel al espíritu que informa el Reglamento de base, la Comisión no puede, por lo tanto, adoptar las medidas especiales de que se trata *ignorando* el precio de referencia previamente establecido.

4. Naturalmente, lo dicho es aplicable a una situación normal. ¿Qué ocurre, por el contrario, en un supuesto como el de autos, en el que la Comisión se ve en la necesidad de cumplir las obligaciones que le incumben en materia de gestión de la política agraria, en una situación de vacío jurídico?

Puede pensarse, con carácter general, que, en cualquier caso, la Comisión debe ejercitar sus competencias propias con el fin de evitar el riesgo de una parálisis en el desarrollo de la política común.

Lo dicho significa, en concreto, que, en la medida en que sea necesario, dicha institución debe poder adoptar todas las medidas de intervención que entren dentro de su ámbito competencial, y ello, aunque se encuentre en una situación que no le permita disponer de todos los indicadores normalmente utilizables.

Por consiguiente, a falta de una definición del precio de referencia por parte del Consejo, no hay razón para excluir *a priori* el que la Comisión, de cara a la adopción de una eventual medida especial, pueda fijar un precio de referencia apropiado, basándose en su conocimiento de la evolución y de las características del mercado de que se trata.

Lo dicho se justifica, en particular, teniendo presente el hecho, confirmado en la vista, de que la diferencia entre el precio de referencia del trigo tierno panificable y el precio de

intervención único común se mantuvo plenamente estable durante los años anteriores a la campaña de que se trata.

Este es un dato significativo, en la medida en que demuestra que el legislador comunitario observó una actitud constante frente a la producción de trigo tierno panificable, aplicando un incentivo específico cuya magnitud no sufrió variaciones.

Por otra parte, la estabilidad de la diferencia entre el precio de referencia y el precio de intervención —a pesar de la autonomía parcial de estos dos factores— era un dato que conocían igualmente todos los agentes económicos del sector, lo que constituye una razón suplementaria para pensar que la Comisión podía basar sus estimaciones en dicho dato, para comprobar si la baja del mercado, registrada durante la campaña de referencia, justificaba una intervención de sostenimiento.

Ahora bien, está comprobado que, en la práctica totalidad de los Estados miembros, los precios del trigo tierno oscilaron alrededor del precio de intervención a principios de 1986, lo que, en una coyuntura caracterizada por existencias considerables sin salida previsible al mercado a corto plazo y como indica el primer considerando del Reglamento nº 400/86, suponía serios riesgos de perturbación.

En semejantes circunstancias, al efectuar una comparación entre la evolución en curso y el precio de referencia tradicional del trigo tierno panificable, y teniendo también eventualmente en cuenta —en el marco de una orientación general de mayor rigor—[5] la exigencia de revisar a la baja el nivel de las medidas incentivadoras de la producción, la Comisión podía considerar justificada la aplicación de una medida especial de intervención.

5. Al obrar de esta manera, la Comisión, evidentemente, no invadió el ámbito competencial del Consejo en materia de precios agrarios, puesto que no procedió a una definición general del precio de referencia, ni siquiera en concepto de medida de orden cautelar.

Más en concreto, dentro de sus competencias de control y gestión de los mercados agrarios, la Comisión, a falta de una definición explícita del Consejo, orientó su análisis basándose en el precio de referencia normalmente aplicado al trigo tierno panificable.

Estimamos, por consiguiente, que la medida de que se trata constituye, en efecto, una medida especial de intervención, en el sentido propio del artículo 8 del Reglamento de base, que, en concepto de tal, entra dentro del ámbito de competencias de la Comisión, y no una modificación arbitraria de la estructura de precios del sector.

5 — Esta orientación restrictiva ya se había manifestado, en relación con la campaña anterior, en el Reglamento (CEE) nº 1019/84 del Consejo, relativo a la fijación de los precios agrarios en el sector de los cereales [Reglamento nº 1019/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DO L 107, p. 4)]. En el segundo considerando de la exposición de motivos de este Reglamento, el Consejo apuntaba la necesidad de pasar de una política de precios prudente a una política *restrictiva*, lo que hacía necesario disminuir tanto el precio de intervención como el precio de referencia. Por lo que se refiere a la práctica seguida por la Comisión, es interesante hacer notar que esta práctica restrictiva se refleja, no sólo en el Reglamento (CEE) nº 1810/84 (véase su cuarto considerando), que contempla una medida especial de intervención para la campaña 1984/1985 [Reglamento nº 1810/84 de la Comisión, de 28 de junio de 1984; (DO L 170, p. 33)], sino también en el Reglamento nº 2124/85 [Reglamento nº 2124/85 de la Comisión, de 26 de julio de 1985 (DO L 198, p. 31), véase su segundo considerando] que, como ya hemos indicado, recoge las medidas preventivas que, en materia de precios, vienen exigidas por la omisión persistente del Consejo.

6. Las partes demandantes en el litigio principal también negaron, haciendo referencia a un aspecto más específico de la cuestión, la competencia de la Comisión en la materia.

Dichas partes demandantes señalaron, especialmente en la vista, que, en la fijación del precio especial de intervención (es decir, el precio al que las autoridades nacionales están obligadas a adquirir las cantidades beneficiarias de las medidas de intervención especial), la Comisión no podía aplicar reducciones, teniendo presente que la calidad del trigo tierno, afectado por la medida de que se trata, era inferior a la calidad media.

7. Procede precisar que el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2727/75, en su versión modificada por el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1151/77, prevé que se fijará el precio de referencia para el trigo tierno que satisfaga las exigencias requeridas para una calidad panificable *media*. No obstante, considerando que el objetivo propio de las medidas especiales de intervención (sostenimiento del mercado respecto al precio de referencia) puede alcanzarse igualmente mediante medidas de sostenimiento que afecten a un trigo de calidad distinta de la calidad media, el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 2727/75, modificado por el artículo 5 del Reglamento nº 1151/77, prevé que las medidas especiales pueden destinarse a calidades de trigo distintas de aquella respecto de la cual se haya fijado el precio de referencia y, en particular (véase el tercer considerando del Reglamento nº 1151/77), que las referidas medidas pueden ser aplicadas al trigo que responda a las exigencias *mínimas* requeridas para la panificación, en cuyo caso será preciso, no obstante, aplicar una reducción respecto al precio que se habría fijado para el trigo de calidad media.

A partir de la campaña 1981/1982, el Consejo fijó todos los años el precio de referencia aplicable al trigo de calidad media, indicando al mismo tiempo, en una nota al pie de página, la reducción que procedía aplicar ante medidas especiales destinadas al trigo de calidad mínima [véanse los Reglamentos (CEE) nº 1950/81,[6] nº 1452/82[7] y nº 1564/83,[8] por los que se fijan los precios agrarios para las campañas 1981/1982, 1982/1983 y 1983/1984, respectivamente].

No obstante, en el Reglamento (CEE) nº 1019/84, el Consejo estimó que era preferible que el precio aplicable a la calidad mínima en caso de medidas especiales no se siguiera recogiendo en el Reglamento anual relativo a los precios, siendo aconsejable, por el contrario, que dicho precio se «determinara cuando, eventualmente, se aplicaran dichas medidas».

En opinión de la parte demandante, al obrar de esta manera, el Consejo no quiso confiar a la Comisión la tarea de determinar las reducciones correspondientes al trigo de calidad inferior a la media, sino que, más bien, se reservó la facultad de determinar dichas reducciones, no ya en el momento inicial de la campaña, sino en el de la adopción de las propias medidas.

8. Esta tesis no parece convincente, y ello a la luz de las siguientes consideraciones.

En primer lugar, la Comisión disfruta de competencia para, plegándose al procedimiento propio del Comité de gestión, deci-

6 — Reglamento (CEE) nº 1950/81 del Consejo, de 13 de julio de 1981 (DO L 198, p. 3).

7 — Reglamento nº 1452/82 del Consejo, de 18 de mayo de 1982 (DO L 164, p. 6).

8 — Reglamento nº 1564/83 del Consejo, de 14 de junio de 1983 (DO L 163, p. 1).

dir acerca de la naturaleza y aplicación de las medidas especiales de intervención (véase el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento de base).

Entra dentro del ámbito de esta competencia determinar la entidad de la medida de sostenimiento que proceda aplicar a una situación determinada, de lo que se desprende que, por regla general, corresponde a la Comisión establecer, en concreto, el precio de intervención especial, teniendo evidentemente en cuenta las exigencias del mercado. Sin embargo, dicho precio de intervención especial debe contemplarse como comprensivo de todos sus componentes y, por lo tanto, también de los eventuales aumentos o reducciones que proceda efectuar a causa de la calidad del producto. Por otra parte, y por lo que respecta igualmente al precio de intervención, el artículo 7 del Reglamento nº 2727/75 prevé que las modalidades de aplicación relativas a la calidad y a la cantidad mínimas exigidas para cada cereal de cara a la intervención, así como los baremos de bonificación y de reducción aplicables en la intervención, se determinarán siguiendo el procedimiento del Comité de gestión.

Procede señalar, por otra parte, que, en el Reglamento nº 1151/77, el Consejo indicó que, en general, las medidas especiales podían afectar a un trigo de calidad distinta de la media y, *en particular,* a un trigo de calidad mínima. Esta es la razón por la que, aunque el Consejo haya fijado directamente las reducciones aplicables a la calidad mínima en determinadas campañas, se impone considerar que, incluso durante dicho período, la Comisión seguía siendo competente para, por lo que respecta a las calidades distintas de la mínima, aplicar las restantes medidas de ajuste de precios.

Por consiguiente, es preciso considerar que, cuando el Consejo, como hemos visto, decidió, en el Reglamento nº 1019/84, que las reducciones aplicables al trigo de calidad mínima debían calcularse al aplicar las medidas especiales, lo que en realidad quiso fue hacer extensiva a dicha calidad la competencia de la Comisión para determinar el ajuste apropiado.

Es preciso concluir, a la luz de lo expuesto, que la Comisión era competente para adoptar las medidas especiales de intervención contempladas en el Reglamento nº 400/86.

Sobre el ejercicio no ajustado a Derecho de las competencias de la Comisión

9. Las partes coadyuvantes en el litigio principal observan una contradicción entre la medida especial contemplada en el Reglamento nº 400/86 y la que había sido objeto, durante la campaña precedente, del Reglamento (CEE) nº 1810/84. Expuesto de manera extremadamente sintética, el problema sería el siguiente: en virtud del Reglamento nº 400/86, se aplicó a un trigo de calidad superior al trigo objeto de la intervención especial durante el año anterior un coeficiente de reducción superior.

10. Es preciso observar, a este respecto, que una mera diferencia respecto de un acto anterior no constituye un vicio que pueda afectar a la validez del acto de que se trata, especialmente en una situación como la de autos, en la que se había previsto específicamente que los precios (y las correspondientes reducciones) se calcularían en el *momento* de la aplicación de la medida especial.

Por otra parte, la validez de todo acto debe apreciarse teniendo presente la amplia potestad discrecional de que disfrutan las insti-

tuciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias en materia agraria, potestad discrecional que, como repetidamente ha afirmado el Tribunal de Justicia, circunscribe el control jurisdiccional a un estricto control de legalidad.[9]

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, ante medidas como las que son objeto del caso de autos, dicha potestad discrecional se extiende tanto a la determinación, con carácter general, del precio especial como, más específicamente, a la definición de la calidad admitida a la intervención especial y, por consiguiente, a las correspondientes reducciones que haya que aplicar respecto del precio especial de la calidad media.

11. Se desprende, por otra parte, de los autos que la doble decisión, concretizada en el Reglamento nº 400/86, de aumentar la reducción y elevar las exigencias cualitativas, responde a una orientación de carácter más general, bien conocida por los agentes económicos (e igualmente confirmada por los efectos de orden económico del Reglamento nº 1810/84), tendente, por un lado, a reducir el nivel general de los incentivos a la producción con el fin de contener los excedentes de cereales que se han agravado con el paso del tiempo y, por otra parte, a desarrollar una política de calidad más selectiva, concentrando las medidas especiales incentivadoras en una producción de mejor calidad.

Procede, por consiguiente, concluir que la Comisión ejerció correctamente sus competencias propias, al determinar el nivel del precio especial contemplado en el Reglamento nº 400/86.

12. En virtud de lo expuesto, proponemos que se responda al Juez nacional de la manera siguiente:

«El examen de la cuestión prejudicial no ha revelado elemento alguno que pudiera afectar a la validez del Reglamento nº 400/86 de la Comisión.»

9 — Véase, como último exponente de esta doctrina, la sentencia de 14 de febrero de 1990 (Biscuits Delacre, C-350/88, Rec. 1990, p. I-395).