CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 16 de junio de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

I. Delimitación y objeto del recurso de anulación

1. Los productos del sector vitivinícola no están únicamente sujetos al «mecanismo complementario aplicable a los intercambios», objeto de la acción ejercitada por España en el asunto 119/86 sobre el que acabamos de presentar nuestras conclusiones. El artículo 123 del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (en lo sucesivo, «Acta de adhesión» [1]) los somete igualmente a otro mecanismo, el de los «montantes reguladores» (en lo sucesivo, «MR»). Sus apartados 1 a 3 establecen su principio y describen su funcionamiento respecto a los vinos de mesa, a los vinos con denominación de origen y a determinados productos del sector vitivinícola, procedentes de España e importados en la Comunidad en su composición anterior a la adhesión (en lo sucesivo, «Comunidad de los Diez»). El objetivo de los MR está definido en el cuarto considerando del Reglamento nº 480/86 del Consejo, de 25 de febrero de 1986, por el que se establecen sus normas generales de aplicación. [2] Dicho montante regulador

«tiene por objeto evitar perturbaciones en el mercado de la Comunidad en su composición de 31 de diciembre de 1985, sin afectar por ello a la corriente tradicional de intercambios de los productos de que se trate»,

de tal manera que su aplicación a los vinos españoles

«no será necesaria cuando se considere que no se van a producir tales perturbaciones»

y que conviene igualmente prever la

«modulación [...] para los productos en cuestión en función de la situación de su mercado».

Se trata, pues, de un mecanismo ágil destinado a prevenir los riesgos de perturbación que podrían provocar las importaciones de vinos españoles a precios inferiores a los precios comunitarios de orientación.

2. Al igual que los montantes compensatorios «adhesión» previstos por el artículo 72 del Acta de adhesión respecto a los demás productos comprendidos en una organización común de mercado, el MR aparece,

«destinado a facilitar el paso de los nuevos Estados miembros de su antigua condición de Estados terceros [...] a su nueva condición de Estados miembros». [3]

El MR es, sin embargo, fundamentalmente diferente de los montantes compensatorios, como resulta sin ambigüedad de las negociaciones de adhesión que han conducido a su establecimiento y a la adopción del apartado 3 del artículo 123 del Acta de adhesión. Según la primera frase de este apartado:

* Traducido del francés.

1 — Publicada en el DO L 302 de 15.11.1985, p. 23.

2 — DO L 54, p. 2.

3 — Union française des céréales, 6/78, Rec. 1978, p. 1675, 1683, apartado 3 *(traducción provisional).*

«al montante regulador se le fijará un límite máximo, situado en un nivel que garantice condiciones de trato no menos favorables que las vigentes con arreglo al régimen anterior a la adhesión».

La segunda frase del apartado 3 indica que, «a tal fin», este montante se calculará de tal modo que la cifra que se obtenga añadiendo al precio de orientación aplicable en España los derechos de aduana y el MR no exceda del precio de referencia del producto de que se trate. Este límite máximo es, con la función de compensación modulada de los precios, la principal garantía del sistema que establece el artículo 123.

3. El Reglamento nº 480/86 del Consejo, que no se cuestiona en el caso de autos, fija las disposiciones generales de aplicación del mecanismo. La acción de anulación ejercitada por España está, en efecto, esencialmente dirigida contra el Reglamento nº 648/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986 —ya que el Reglamento nº 969/86 viene simplemente a rectificar un error de orden material—, que fija, para la campaña de comercialización 1985/1986, y a contar desde el 1 de marzo de 1986, los MR aplicables a los productos que están sometidos a los mismos. En apoyo de su recurso, el Estado demandante ha presentado tres motivos que conviene examinar por orden.

II. Vicios substanciales de forma

4. Según España, el Reglamento de la Comisión presenta, por una parte, un vicio de procedimiento, y por otra, un defecto de motivación, que afectan a su legalidad.

Sobre el vicio de procedimiento

5. Tal como lo ha reconocido la parte demandada, las medidas establecidas por el Reglamento nº 648/86 no se ajustan —contrariamente a la indicación expresa de su segundo considerando— al dictamen del Comité de gestión de los vinos, sino que, tal como resulta expresamente del acta de la reunión de dicho Comité, se adoptaron sin que el Comité emitiera ningún dictamen. Sin embargo, esta discordancia no es constitutiva de un vicio *substancial* de procedimiento.

6. No se cuestiona la legalidad de los Reglamentos impugnados en razón de su adopción sin que el Comité emitiera un dictamen. En el marco del procedimiento llamado del «comité de gestión», el Consejo organiza el ejercicio por parte de la Comisión de las competencias de ejecución que en ella delega. En este caso, el artículo 11 del Reglamento de base es el que impone el respeto de este procedimiento a la Comisión. El apartado 3 del artículo 67 del Reglamento nº 337/79 del Consejo por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, [4] al que dicho artículo 11 remite, precisa que «el comité emitirá su dictamen» sobre el proyecto de medidas que le someta la Comisión y que, si las medidas adoptadas inmediatamente por esta última «no se ajustaran al dictamen emitido por el comité», «se comunicarán inmediatamente» al Consejo. Habiendo tenido que pronunciarse sobre el efecto de la *ausencia de dictamen* del Comité sobre la *competencia* de la Comisión, el Tribunal de Justicia declaró que, únicamente en el caso de una *oposición* entre las medidas adoptadas por la Comisión y el dictamen del Comité, la competencia para adoptar el acto volvería al delegante, de manera que,

«en estas circunstancias, la falta de un dictamen del Comité en nada afecta a la validez de las medidas adoptadas por la Comisión». [5]

4 — DO L 54, p. 160; EE 03/15.

5 — Dulciora, 95/78, Rec.1979, p. 1549, apartados 49 y 50, la cursiva es nuestra *(traducción provisional)*.

Al adoptar los Reglamentos impugnados, la Comisión se ajustó, pues, plenamente a las disposiciones del apartado 3 del artículo 67 del Reglamento nº 337/79 que regulan el desarrollo del procedimiento del Comité de gestión.

7. Así pues, lo que se critica en el caso de autos es la inobservancia de las disposiciones del artículo 190 del Tratado CEE según las cuales los reglamentos de la Comisión «se referirán a [...] (los) dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado». Aun cuando se debiera asimilar a la falta de dictamen la mención errónea de un dictamen inexistente, eso no afectaría en nada a la legalidad de los Reglamentos impugnados. Semejante efecto supone que el vicio que se reprocha reviste, con arreglo al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, un carácter *substancial.* Dicho de otra forma, es preciso comprobar que, en su ausencia, la medida de que se trata hubiera podido ser diferente.[6] Pero, como hemos visto, esto no es así en el caso de autos. Por ello, un simple error material de redacción no puede tener el efecto que se pretende.

Sobre el defecto de motivación

8. La parte demandante reprocha a la Comisión que haya fijado un montante regulador, global respecto a determinados vinos con denominación de origen, igual a cero respecto a otros, sin justificar su establecimiento por la existencia de *riesgos de perturbación* del mercado de la Comunidad de los Diez, a pesar de las disposiciones del artículo 123, apartado 2, letra *b*, del Acta de adhesión y de los artículos 3 y 4 del Reglamento de aplicación del Consejo.

9. En efecto, sólo se puede constatar el silencio del Reglamento impugnado sobre este punto. Aparte de una referencia genérica en el apartado 2 del artículo 123 del Acta de adhesión, así como en el Reglamento de base del Consejo, la amenaza de perturbación no se ha mencionado siquiera en los considerandos del Reglamento nº 648/86. La aplicación del artículo 123, apartado 2, letra *b*, y de los artículos 3 y 4 del Reglamento del Consejo resulta de hecho *implícitamente* del *anexo* incorporado al Reglamento, del que se desprende que los montantes reguladores aplicables a determinados vinos con denominación de origen son, como regla general, inferiores a los aplicados a los vinos de mesa y se fijan en cero respecto a los «vinos de licor de calidad producidos en regiones determinadas», es decir, tal como la Comisión ha indicado en respuesta a una de las preguntas planteadas por el Tribunal de Justicia, los vinos de licor de tipo seco.

10. En su defensa, la Comisión se ha limitado esencialmente a remitir a este anexo, precisando únicamente, en su respuesta, anteriormente citada, así como en la vista:

— los factores de perturbación que pueden justificar la aplicación de un montante regulador, en este caso los precios y «la posibilidad de "substitución comercial"» de los vinos con denominación de origen español;

— las razones de la fijación de los diferentes MR que resultan del anexo incorporado al Reglamento, tipo cero respecto a los vinos de precio elevado no producidos en la Comunidad de los Diez, tipo global respecto a los demás vinos, que en razón de sus precios más bajos y de que España no ha suministrado datos, provocan un riesgo potencial de perturbación.

Sin prejuzgar sobre el valor respectivo de los diferentes motivos, así presentados, re-

6 — Véase sentencia de 23 de abril de 1986, Bernardi, 150/84, Rec. 1986, p. 1375, apartado 28.

sulta sorprendente el contraste que existe entre estas justificaciones, presentadas durante el procedimiento a solicitud del Tribunal de Justicia, y las disposiciones del Reglamento impugnado cuyo silencio en lo que se refiere a este punto hemos subrayado. Puesto que se trata para la Comisión del *primer* Reglamento que fija los montantes reguladores para los vinos con denominación de origen, semejantes explicaciones ponen de relieve, si fuera necesario, la necesidad imperiosa de una motivación circunstanciada.

11. Desde luego, los montantes reguladores pretenden, de manera general, prevenir las perturbaciones que su importación puede provocar en el mercado común de los Diez, de manera que se podría considerar que la Comisión no necesita justificar su establecimiento una vez que se constate una diferencia de precios. Sin embargo, aunque este razonamiento sea válido para los vinos de mesa respecto a los que el Acta de adhesión precisa que *«se percibirá»* un montante regulador, no lo es para los *vinos con denominación de origen*, respecto a los que el Acta de adhesión prevé que *«se podrá fijar»* un MR sobre los vinos cuando éstos *«pudieran crear* perturbaciones en el mercado». Contrariamente a los vinos de mesa, respecto a los que su aplicación es automática, sin perjuicio de una adaptación en función de su calidad, en este supuesto debe demostrarse el riesgo. El Acta de adhesión hace del riesgo de perturbación una condición *propia* para el establecimiento de un MR respecto a los vinos con denominación de origen, además de la diferencia de precio.[7] Al tratarse de vinos más característicos, el riesgo de perturbación no puede, en efecto, presumirse. Así, efectivamente, algunos de ellos, como por ejemplo los vinos de licor de tipo seco, no tienen equivalente en la Comunidad de los Diez y no son objeto de un MR. Sin embargo, aunque la posibilidad de sustitución es la condición *sine qua non* de la comparación de los precios, no puede, por sí sola, *establecer* el riesgo de perturbación. Ahora bien, ni el Acta de adhesión ni el Reglamento del Consejo precisan qué es lo que permitirá determinar la existencia de tal riesgo.

12. A este respecto puede hacerse una comparación útil con las disposiciones del Acta de adhesión relativas al montante complementario aplicable a los intercambios de determinados productos agrícolas. El apartado 1 del artículo 85 da, en efecto, determinadas indicaciones sobre la naturaleza de las perturbaciones que deben tomarse en consideración para poner en marcha el sistema de salvaguardia que establece: «incremento significativo» de las importaciones que pueden conducir a «alcanzar o a superar» el límite máximo fijado previamente. En su apartado 3, letra *b*, precisa los elementos en función de los cuales la gravedad de la situación —«perturbación significativa»— puede justificar la aplicación de medidas definitivas que limiten o suspendan las importaciones: «desarrollo de los precios de mercado y de las cantidades objeto de los intercambios». Por último, el Reglamento nº 569/86 del Consejo, por el que se establecen las reglas generales de aplicación de tal mecanismo, precisa, en su artículo 6, los elementos de apreciación de la situación del mercado que la Comisión tomará en consideración. En el mismo orden de ideas, se puede señalar, en lo que se refiere a la adaptación del MR aplicable a los vinos de mesa, que el artículo 123, apartado 2, letra *a*, del Acta de adhesión, tal como está completado por la declaración común correspondiente, así como los artículos 2, apartado 3, y 6, apartado 1, del Reglamento de base, dan indicaciones sobre los criterios de dicha modulación. En este caso, como en el anterior, son conocidas las razones de la fijación de los MR para estos vinos, situados en el marco del sistema de que se trata.

7 — Véase, *a contrario*, Beus, 5/67, Rec. 1968, p. 144.

13. Como ya hemos comprobado, no resulta ninguna disposición análoga del Acta de adhesión ni del Reglamento de aplicación del Consejo en lo que se refiere a la fijación de MR respecto a los vinos con denominación de origen previstos en el anexo del Reglamento impugnado. Dicho de otra manera, el marco en el que se inscribe el Reglamento de la Comisión no puede, por sí solo explicar su adopción. Esta constatación es suficiente para probar el defecto de motivación reprochado. Y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia confirma esta conclusión. La motivación

«debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate».

Si el Tribunal de Justicia admite que:

«no se puede exigir que la exposición de motivos de los Reglamentos especifique los diferentes elementos de hecho o de derecho, a veces muy numerosos y complejos, que son objeto de los Reglamentos»,

es con la condición de que

«éstos *entren dentro del marco sistemático del conjunto del que forman parte*».[8]

Resumamos. El Acta de adhesión y el Reglamento del Consejo no suministran ninguna indicación útil para eximir a la Comisión del respeto de la obligación de motivación, por sucinta que sea, que impone el artículo 190 del Tratado CEE.[9] Además, no se trataba, en este caso, de aplicar o de mantener una regulación[10] o un régimen comunitario muy conocido por los medios interesados,[11] sino, digámoslo otra vez, del *primer* Reglamento en la materia. Ahora bien, la obligación de motivación que impone el artículo 190 del Tratado CEE tiene por finalidad

«mostrar de manera clara y no equívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria, autora del acto impugnado, de manera que permita a los interesados conocer las justificaciones de la medida adoptada y al Tribunal de Justicia ejercer su control».[12]

Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, y sin que proceda emitir una apreciación sobre los motivos, aunque sean convincentes, presentados durante el procedimiento por la parte demandada, es necesario constatar que el Reglamento nº 648/86 de la Comisión, tal como ha sido rectificado por su Reglamento nº 969/86, no ha conseguido este objetivo.

III. Infracción de la regla del límite máximo

14. Según el Estado recurrente, aunque los MR impuestos por el Reglamento impugnado respeten formalmente el cálculo descrito en la segunda frase del apartado 3 del artículo 123 del Acta de adhesión, han sido fijados para determinados vinos, especialmente los vinos de mesa blancos, a un nivel tal que la condición de trato al menos tan favorable como el existente antes de la adhesión, prevista por la primera frase, no se ha respetado. La parte demandante estima que el MR no puede sino compensar la disminución de los derechos de aduana existentes antes de la adhesión, tal como resulta de las normas del Acta al respecto. Este mo-

8 — Sentencia de 22 de enero de 1986, Eridania, 250/84, Rec. 1986, p. 117, apartados 37 y 38, el subrayado es nuestro.

9 — Véase, especialmente, *a contrario*, Deuka, 78/74, Rec. 1975, p. 421, apartado 6.

10 — Racke, 136/77, Rec. 1978, p. 1245, apartado 9; Welding, 87/78, Rec. 1978, p.2457, apartado 11; Eridania, 230/78, Rec. 1979, p. 2749, apartados 15 y 16.

11 — Scholten-Honig, 125/77, Rec. 1978, p. 1991, apartado 22.

12 — Eridania, 250/84, anteriormente citado, apartado 37.

tivo, aparte de que no se apoya en ninguna prueba material, se basa en una interpretación de la regla del límite máximo que no puede admitirse.

15. En respuesta a una de las preguntas planteadas por el Tribunal de Justicia, la Comisión ha presentado un cuadro comparativo del cálculo de los MR respecto a determinados vinos de mesa, que figuran en el informe para la vista y respecto al que la parte recurrente no ha cuestionado que se trataba de la traducción fiel del cálculo descrito en la segunda frase del apartado 3 del artículo 123. Se desprende de dicho cuadro que el precio de referencia, que representa el límite máximo que debe respetarse, no se ha alcanzado nunca. Aún más, el nivel constituido por la suma del precio de orientación español, del derecho de aduana y del MR es, respecto a determinados tipos de vinos, inferior en más de un 50 % a dicho límite máximo.

16. Por lo demás, nada parece justificar la disociación que opera España entre las dos frases del apartado 3 del artículo 123. Aparte del vínculo de causalidad que establece entre ellas la expresión «a tal fin», que demuestra claramente que el cálculo que sigue describe el enunciado de la regla establecida en la primera frase, las modalidades de este cálculo no nos parece que puedan conducir a desfavorecer a los vinos españoles. El precio de referencia, que constituía el montante mínimo que debía respetarse antes de la adhesión, se ha convertido, desde esta última, en un máximo que no se puede ya imponer a los vinos españoles. Si resultara que los derechos de aduana que gravan aún las importaciones de vino español penalizan su precio de orientación, compensado por el MR, haciéndole superar el límite máximo constituido por el precio de referencia, el MR debiera rectificarse automáticamente en consecuencia. Las modalidades de cálculo definidas en la segunda frase del apartado 3 del artículo 123 no pueden pues afectar al objetivo previsto en su primera frase. Por ello, el motivo basado en su inobservancia debe ser, pues, rechazado.

IV. Infracción de la regla de adaptación del montante regulador para determinados vinos de mesa

17. El Estado demandante reprocha a la Comisión que haya fijado montantes reguladores aplicables a los vinos de mesa únicamente según las categorías tradicionales A I, A II y A III para el vino blanco y R I, R II y R III para el vino tinto, sin adaptarlas, pese a las disposiciones del artículo 123, apartado 2, letra *a*, del Acta de adhesión, y de los textos adoptados para su aplicación. A juicio de la parte recurrente, la Comisión hubiera debido, dentro de cada una de las categorías tradicionales anteriormente citadas, distinguir subcategorías según el precio de los diferentes tipos de vino de mesa, en función de su calidad y de su envasado, con el fin de determinar el MR realmente necesario para compensar exactamente la diferencia entre los precios comunitarios y los precios españoles. Además la Comisión, siempre a juicio de la parte recurrente, fijó, para los vinos tintos de las categorías R I y R II, determinados MR que no corresponden a la diferencia de los precios de orientación comunitarios y españoles para estos vinos.

18. Al igual que el precedente, tampoco puede admitirse este motivo. En respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, la Comisión precisó que, para determinados vinos de mesa, los MR habían sido modulados en función

«de las características de calidad elevada debidas a cuidados especiales y a las condiciones de producción que le son propias».

A este efecto la Comisión asoció

«el embotellado en la región de producción y el concepto de "calidad"».

Resulta del anexo incorporado al Reglamento impugnado que se han previsto MR especiales para los vinos de mesa, blancos por una parte, tintos o rosados por otra, «presentados en recipientes que contengan 0,75 l o menos», es decir, embotellados. Efectivamente, los MR son inferiores en un 50 % a los previstos para los mismos vinos contenidos en recipientes de más de 0,75 l, es decir, distribuidos a granel. Esta diferenciación supone, como lo indica la respuesta citada de la Comisión, que los montantes reguladores han sido adaptados. Aunque tenga que lamentarse que las motivaciones de esta diferenciación no estén mencionadas en los considerandos del Reglamento impugnado, se puede señalar, recogiendo la jurisprudencia ya citada, que dichas motivaciones resultan lógicamente del marco en el que se inscriben las disposiciones de que se trata.

19. El artículo 123, apartado 2, letra *a*, prevé, en efecto, que el nivel de los MR aplicable normalmente a los vinos de mesa es modulable «para tener en cuenta la situación de los precios del mercado apreciada según las distintas categorías de vinos y en función de su calidad». La declaración común relativa a esta disposición añade que a tal fin será procedente tomar

«en consideración los precios específicos de determinados tipos de productos en función de su calidad y de su presentación, lo cual debería llevar a una disminución del montante regulador en función del precio más elevado de estos tipos de vinos».

Por último, el artículo 2, apartado 3, del Reglamento de base precisa que «para determinados vinos de mesa», la adaptación se efectuará tomando en consideración «sus precios específicos en el mercado de producción y su tipo de envasado», añadiendo que entonces el MR «se fijará a un nivel inferior al montante regulador más elevado para cada uno de los tipos de vinos de mesa».

20. Ahora bien, ¿qué es lo que se constata? El MR establecido para determinados vinos de mesa, ya sean tintos o blancos, es igual, para los diferentes tipos de vino, *al 50 % del MR más bajo fijado para los vinos a granel.* En estas condiciones, no se puede, en nuestra opinión, reprochar a la Comisión que no haya diferenciado los MR según cada uno de los tipos de vino y, además, según sus diferentes calidades. En cuanto a la asimilación envasado/calidad, no nos parece cuestionable ya que el envasado —«embotellado en la región de producción»— refleja, según la apreciación de la Comisión, las «características de calidad elevada» de estos vinos. La libertad de apreciación de que disponía la institución en esta materia la autorizaba, pues, a fijar un MR global sobre los vinos de mesa en función del criterio cómodo de su embotellado. En todo caso, la parte recurrente no suministró ningún dato de prueba concreto que permitiera demostrar que los montantes reguladores inferiores así previstos no habían sido determinados con arreglo a las exigencias del artículo 123, apartado 2, letra *a*, del Acta de adhesión. Dado el margen de apreciación de que goza en semejante materia la Comisión, procede considerar que la adaptación a que se refiere el artículo 123, apartado 2, letra *a*, del Acta de adhesión ha sido realizada con arreglo a sus prescripciones.

21. En lo que se refiere más especialmente al método de cálculo de los montantes reguladores aplicables a los vinos tintos de mesa de las categorías R I y R II, cuyo tipo no resulta de la diferencia entre los precios de orientación comunitarios y español, la Comisión ha precisado también, en respuesta a una de las preguntas que el Tribunal de Justicia le formuló, que se habían fijado montantes reguladores inferiores a los montantes que resultan normalmente de esta diferen-

cia, con el fin de tener en cuenta los precios *reales* españoles para estos productos, inferiores a los precios de orientación que podían ser considerados. Esta explicación, que no ha sido cuestionada por la parte recurrente, nos parece satisfactoria.

V. Conclusión

22. El Reglamento nº 648/86 de la Comisión, así como el Reglamento rectificativo nº 969/86 nos parece, pues, que sólo deben ser anulados por el vicio substancial de forma que resulta del defecto de motivación, expresa o tácita, relativo a la fijación de los montantes reguladores para determinados *vinos con denominación de origen.* Con arreglo a las disposiciones del párrafo 1 del artículo 176 del Tratado CEE, corresponde a la Comisión adoptar las medidas que implicaría la anulación de su Reglamento en lo que se refiere a este punto. En este caso, ello debiera normalmente suponer el reembolso de los MR percibidos sobre dichos vinos. Sin embargo, semejante consecuencia puede parecer excesiva: el Reglamento nº 2715/86, que se refiere a la campaña 1986-1987, [13] ha impuesto a estos vinos también determinados MR, ciertamente inferiores, sin que España haya considerado necesario cuestionar el principio. Una solución razonable sería que la Comisión reembolsara únicamente la diferencia existente entre los MR fijados desde el 1 de marzo al 31 de agosto de 1986 por el Reglamento impugnado y los previstos para la campaña 1986/1987 por el Reglamento citado en último lugar, con el fin de tener en cuenta tanto el interés de los operadores españoles como los de la Comunidad de los Diez. La Comisión actuaría así en el marco de las responsabilidades que le reconocen en la materia el Acta de adhesión y el Reglamento de base del Consejo, respetando siempre el imperativo establecido por el párrafo 1 del artículo 176 del Tratado CEE.

23. Por ello, concluimos que:

— debe anularse el Reglamento nº 648/86 de la Comisión, modificado por el Reglamento nº 969/86, en la medida en que fija montantes reguladores para determinados vinos con denominación de origen procedentes de España,

— las costas deben ir a cargo de la institución demandada.

13 — DO L 249, p. 27.