# CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
# SRA. VERICA TRSTENJAK
presentadas el 18 de febrero de 2009 [1]

## I. Introducción

1. En el presente procedimiento prejudicial el Tribunal de Justicia aborda dos cuestiones planteadas por el Verwaltungsgerichtshof austriaco (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente») relativas a la interpretación y, en su caso, a la validez del artículo 11 del Reglamento (CE) nº 320/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006, por el que se establece un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad y se modifica el Reglamento (CE) nº 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común. [2]

2. La presente petición se suscita en el marco de un litigio entre la sociedad Agrana Zucker GmbH (en lo sucesivo, «demandante») y el Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministerio Federal de Agricultura, Bosques, Medio Ambiente y Aguas; en lo sucesivo, «demandado») relativo a la validez de una resolución adoptada sobre la base del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006, mediante la cual este último obligó a la demandante al pago del primer tramo del importe temporal de reestructuración correspondiente a la campaña de comercialización 2006/2007.

3. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber en esencia si la cuantía del importe temporal de reestructuración ha de calcularse sobre la totalidad de la cuota asignada o bien si el cálculo debe efectuarse únicamente sobre la base de la cuota que se halla efectivamente a disposición una vez deducida la cantidad sustraída del mercado en virtud de la retirada preventiva. En cambio, la segunda cuestión prejudicial versa sobre un examen de la compatibilidad del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 con el Derecho comunitario de rango superior.

## II. Marco jurídico

4. En el marco de la reforma de la organización común de mercados (en lo sucesivo, «OCM») en el sector del azúcar, el Consejo adoptó el 20 de febrero de 2006 tanto el Reglamento (CE) nº 318/2006 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, [3] como el Reglamento nº 320/2006. De conformidad con el artículo 44 del Reglamento nº 318/2006, la Comisión ha adoptado medidas transitorias.

1 — Lengua original: alemán.
2 — DO L 58, p. 42.
3 — DO L 58, p. 1.

*Reglamento nº 318/2006*

5. Entre los nuevos instrumentos de gestión del mercado introducidos mediante el Reglamento nº 318/2006 se halla la retirada de azúcar del mercado, prevista en el artículo 19 del citado Reglamento, el cual establece, entre otras cosas:

«1. Para mantener el equilibrio estructural del mercado en unos precios cercanos al precio de referencia, habida cuenta de las obligaciones de la Comunidad que se derivan de los acuerdos celebrados en virtud del artículo 300 del Tratado, podrá retirarse del mercado un porcentaje del azúcar de cuota […] que será común a todos los Estados miembros, hasta el comienzo de la siguiente campaña de comercialización.

[…]

2. El porcentaje de retirada indicado en el apartado 1 se fijará, no más tarde del 31 de octubre de la campaña de comercialización considerada, en función de la evolución del mercado que se prevea en esa campaña de comercialización.

3. Durante el período de retirada, las empresas que tengan asignada una cuota almacenarán, a expensas suyas, las cantidades de azúcar que correspondan a la aplicación del porcentaje indicado en el apartado 1 a su cuota de producción de la campaña de comercialización considerada.

Las cantidades de azúcar retiradas del mercado en una campaña de comercialización dada se tratarán como las primeras cantidades producidas al amparo de la cuota de la siguiente campaña de comercialización. No obstante, en función de la evolución del mercado del azúcar que se prevea, la totalidad del azúcar […] o una parte de [él] podrá ser considerada, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 39, apartado 2, en la campaña de comercialización en curso o en la siguiente:

— excedentes de azúcar […] disponibles para la fabricación de azúcar […],

o

— cuota de producción temporal, parte de la cual podrá reservarse para la exportación, respetando los compromisos de la Comunidad que se deriven de los acuerdos celebrados en virtud del artículo 300 del Tratado.

[…]»

*Reglamento nº 320/2006*

6. El artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 regula el cobro del importe temporal de reestructuración. Esta disposición prevé en concreto:

«1. Se abonará un importe temporal de reestructuración por campaña de comercialización y por tonelada de cuota por las empresas a las que se haya concedido una cuota.

Las cuotas a las que haya renunciado una empresa a partir de una determinada campaña de comercialización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, no estarán supeditadas al pago de un importe temporal de reestructuración por esa campaña de comercialización ni por las campañas de comercialización siguientes.

2. El importe temporal de reestructuración para el azúcar y el jarabe de inulina se fijará como sigue:

— 126,40 euros por tonelada de cuota en la campaña de comercialización 2006/07,

— 173,80 euros por tonelada de cuota en la campaña de comercialización 2007/08 y

— 113,30 euros por tonelada de cuota en la campaña de comercialización 2008/09.

El importe temporal de reestructuración para la isoglucosa en cada campaña de comercialización se fijará en una cantidad equivalente al 50 % de las cantidades establecidas en el primer párrafo.

3. Los Estados miembros serán deudores respecto de la Comunidad del importe temporal de reestructuración que se recaude en su territorio.

Los Estados miembros abonarán el importe temporal de reestructuración al fondo de

reestructuración fraccionado en dos pagos conforme a lo siguiente:

— el 60 % a más tardar el 31 de marzo de la campaña de comercialización de que se trate

y

— el 40 % a más tardar el 30 de noviembre de la campaña de comercialización siguiente.

Las empresas abonarán los importes temporales de reestructuración fraccionados en dos pagos conforme a lo siguiente:

— el 60 % a más tardar a finales de febrero de la campaña de comercialización de que se trate,

y

— el 40 % a más tardar el 31 de octubre de la campaña de comercialización siguiente.»

[…]

*Reglamento (CE) nº 493/2006*

5. Los importes temporales de reestructuración totales que deban abonarse con arreglo al apartado 3 los distribuirá el Estado miembro entre las empresas de su territorio de conformidad con la cuota asignada durante la campaña de comercialización de que se trate.

7. Entre las medidas transitorias que prevé el Reglamento (CE) nº 493/2006 de la Comisión, de 27 de marzo de 2006, por el que se establecen medidas transitorias en el marco de la reforma de la organización común de mercados en el sector del azúcar y se

modifican los Reglamentos (CE) nº 1265/2001 y (CE) nº 314/2002,[4] dirigidas a asegurar la transición entre el régimen vigente y el nuevo régimen aplicable, se halla la «retirada preventiva».

8. A este respecto el sexto considerando prevé:

«A fin de lograr un mayor equilibrio del mercado comunitario sin crear nuevas existencias de azúcar durante la campaña de comercialización 2006/07, conviene prever una medida transitoria para reducir la producción admisible dentro de cuota para dicha campaña. Debe establecerse un umbral a partir del que la producción de cuota de cada empresa se considere retirada con arreglo al artículo 19 del Reglamento (CE) nº 318/2006 o, a petición de la empresa, producción al margen de las cuotas con arreglo al artículo 12 de dicho Reglamento. Habida cuenta de la transición entre ambos regímenes, ese umbral debe obtenerse combinando a partes iguales el método previsto en el artículo 10 del Reglamento (CE) nº 1260/2001 y el previsto en el artículo 19 del Reglamento (CE) nº 318/2006, y tomar en consideración los esfuerzos especiales realizados por algunos Estados miembros en el marco del fondo de reestructuración establecido en el Reglamento (CE) nº 320/2006 […]»

9. El artículo 3 del Reglamento nº 493/2006 establece las medidas transitorias relativas a la retirada preventiva en los términos siguientes:

«1. La parte de la producción de azúcar […] de la campaña de comercialización 2006/07 que produzca una empresa al amparo de las cuotas mencionadas en el anexo III del Reglamento (CE) nº 318/2006 y rebase el umbral establecido de conformidad con el presente artículo, [párrafo segundo], se considerará retirada con arreglo al artículo 19 de dicho Reglamento o, si así lo solicita la empresa interesada antes del 31 de enero de 2007, se considerará total o parcialmente producida al margen de las cuotas con arreglo al artículo 12 de dicho Reglamento.

2. El umbral de cada empresa mencionado en el apartado 1 se calculará multiplicando la cuota asignada a la empresa en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 318/2006 por la suma de los siguientes coeficientes:

a) el coeficiente fijado para el Estado miembro interesado en el anexo I del presente Reglamento;

b) el coeficiente obtenido dividiendo el total de las cuotas a las que se haya renunciado en la campaña de comercialización

4 — DO L 89, p. 11.

2006/07 en el Estado miembro interesado en virtud del artículo 3 del Reglamento (CE) nº 320/2006 por el total de las cuotas fijadas para ese Estado miembro en el anexo III del Reglamento (CE) nº 318/2006. La Comisión fijará dicho coeficiente a más tardar el 15 de octubre de 2006.

No obstante, cuando la suma de los coeficientes sea superior a 1,0000, el umbral será igual a la cuota contemplada en el apartado 1.»

**III. Hechos, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales**

10. Mediante resolución de 26 de junio de 2006, relativa a la asignación de la cuota para la producción de azúcar en las campañas de comercialización 2006/2007 hasta 2014/2015 inclusive, y mediante resolución de 18 de diciembre de 2006, relativa a la asignación de la cuota adicional de azúcar, el demandado asignó a la demandante una cuota de azúcar por un importe total de 405.812,4 toneladas (387.326,4 toneladas de cuota de azúcar más 18.486 toneladas de cuota adicional de azúcar). Mediante resolución de 28 de junio de 2006, el demandado estableció, en virtud de la aplicación del artículo 3 del Reglamento nº 493/2006, un umbral para la producción de azúcar de cuota en la campaña de comercialización 2006/2007. Como consecuencia de esta retirada preventiva la cuota de la demandante se redujo en 57.246,84 toneladas.

11. Mediante decisión del consejo de administración de la Dirección I de Agrarmarkt Austria (una persona jurídica de Derecho público creada por el demandado como órgano de tramitación de los incentivos; en lo sucesivo, «AMA») de 16 de enero de 2007, se obligó a la demandante al pago del primer tramo del importe temporal de reestructuración correspondiente a la campaña de comercialización 2006/2007, calculado sobre la base de la cuota inicial, por importe de 30.776.812,42 euros.

12. La demandante interpuso un recurso administrativo contra esta decisión. Mediante resolución de 16 de abril de 2007, sobre cuya legalidad ha de pronunciarse el órgano jurisdiccional remitente en el procedimiento principal, el demandado desestimó el recurso por infundado.

13. De la resolución de remisión se desprende que en el procedimiento contencioso-administrativo se discute la cuestión de si el importe de reestructuración previsto en el artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 320/2006 debe calcularse a partir de la totalidad de la cuota asignada, tal como hizo el demandado, o, por el contrario, la cuota en que ha de basarse el cálculo debe reducirse en función del umbral de producción y de la retirada preventiva vinculada a éste. Según las alegaciones de la demandante, únicamente procede calcular el importe de reestructuración correspondiente a 348.565,56 toneladas (es decir, sobre la base de la cantidad efectiva de azúcar de cuota) y no sobre la base de 405.812,4 toneladas (es decir, sobre la base de la cuota inicialmente asignada y posteriormente reducida), toda vez que no puede vender en el mercado la diferencia como azúcar de cuota.

14. De la resolución de remisión se infiere que, a juicio de la demandante, es ilícito, por vulnerar el principio de proporcionalidad del Derecho comunitario primario y la prohibición de discriminación consagrada en el artículo 34 CE, apartado 2, incluir, en la base de cálculo del importe de reestructuración que debe abonarse en la campaña de comercialización 2006/2007, esta cantidad equivalente a la diferencia, que en virtud de la reducción de cuotas prevista en el artículo 3 del Reglamento nº 493/2006 no se halla disponible en la campaña de comercialización 2006/2007.

15. El órgano jurisdiccional remitente considera que la demandante en el procedimiento principal no estaba legitimada para interponer un recurso de anulación conforme al artículo 230 CE, por lo que puede invocar en el procedimiento principal la ilegalidad de un acto jurídico comunitario.

16. En este contexto, el Verwaltungsgerichtshof ha suspendido el procedimiento y ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 11 del Reglamento (CE) nº 320/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006, en el sentido de que una cuota de azúcar que no puede utilizarse como consecuencia de una retirada preventiva del mercado conforme al artículo 3 del Reglamento (CE) nº 493/2006 de la Comisión, de 27 de marzo de 2006, ha de incluirse en el cálculo del importe temporal de reestructuración?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

¿Es compatible el artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 con el Derecho primario, y en particular con la prohibición de discriminación derivada del artículo 34 CE y con la protección de la confianza legítima?»

## IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

17. La resolución de remisión, fechada el 19 de noviembre de 2007, fue recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de enero de 2008.

18. Han depositado observaciones escritas, dentro del plazo señalado por el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el Consejo, el Gobierno de la República de Lituania y la Comisión.

19. El Tribunal de Justicia, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, ha formulado una pregunta a la Comisión, que ésta ha respondido.

20. Al no haberse solicitado la celebración de la vista, el asunto quedó listo para la preparación de estas conclusiones tras la reunión general del Tribunal de Justicia el 4 de noviembre de 2008.

## V. Principales alegaciones de las partes

21. Tanto el *Consejo* como la *Comisión* sostienen la tesis de que el artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 debe interpretarse en el sentido de que una cuota de azúcar que no puede utilizarse efectivamente como consecuencia de una retirada preventiva conforme al artículo 3 del Reglamento nº 493/2006 ha de incluirse en el cálculo del importe temporal de reestructuración.

22. El *Gobierno lituano* sostiene una interpretación contraria. Según tal interpretación, el término «cuota» contenido en el artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 ha de interpretarse en el sentido de que se trata de una cuota de la que disponen efectivamente las empresas en la campaña de comercialización controvertida, es decir, la cuota restante tras la retirada preventiva del mercado.

23. El *Consejo* alega en particular que sólo la interpretación que él propone del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 tiene en cuenta el tenor y la finalidad de esta disposición. De la misma se desprende claramente que el importe de reestructuración ha de cobrarse por cada tonelada de la cuota asignada a una empresa, quedando únicamente excluidas del pago total o parcial del importe de reestructuración las empresas que hayan renunciado definitivamente a su cuota o a la producción. Los importes así recaudados están dirigidos, en cuanto ingresos afectados, a financiar las ayudas a la reestructuración y garantizan la estabilidad y la neutralidad presupuestarias perseguidas por el legislador comunitario.

24. En cuanto a la cuestión de la validez de esta disposición, el Consejo observa que la retirada del mercado persigue un objetivo legítimo de la reforma de la OCM, a saber, preservar el equilibrio estructural en unos precios cercanos al precio de referencia. Algo similar ocurre con el artículo 3 del Reglamento nº 493/2006, cuyo régimen de retirada preventiva fue adoptado como medida transitoria con la finalidad de lograr un mayor equilibrio del mercado comunitario sin crear nuevas existencias de azúcar durante la campaña de comercialización 2006/2007. Además, el efecto negativo de la retirada del

mercado para una empresa es marginal en comparación con su efecto positivo global en el mercado del azúcar de la Comunidad. Al no darse un exceso de producción, el nivel de precios global puede preservarse a un nivel cercano al precio de referencia, de lo cual se benefician en última instancia todas las empresas que permanecen en el mercado.

25. El Consejo niega la existencia de una vulneración de la prohibición de discriminación señalando que todas las empresas han de abonar el importe de reestructuración sobre la base de cálculo de las cuotas que les son asignadas. El reparto de cuotas y la posterior gestión de las mismas por los Estados miembros, así como los coeficientes aplicados conforme al artículo 3 del Reglamento nº 493/2006, están dirigidos a disminuir de modo uniforme el exceso de producción de cada uno de los Estados miembros, al objeto de alcanzar el equilibrio de producción en toda la Comunidad. La situación de dos empresas establecidas en dos Estados miembros son supuestos distintos que no pueden ser tratados de igual modo. En cualquier caso, el sentido y la finalidad del régimen de coeficientes justifica objetivamente un trato distinto.

26. Con vistas a la interpretación del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006, la *Comisión* formula en esencia las mismas alegaciones que el Consejo.

27. En relación con la cuestión de la validez de esta disposición, la Comisión hace constar en primer lugar que la demandante y el órgano jurisdiccional remitente no han manifestado ninguna duda sobre la licitud de los objetivos perseguidos mediante la reforma del sector del azúcar de 2006. Además, sostiene la tesis de que resulta apropiado y adecuado que no se excluyan del importe de reestructuración las cantidades de azúcar que como consecuencia de otros mecanismos de mercado, en particular el de la retirada, no pueden ser vendidas en la campaña de comercialización de que se trate al amparo del régimen de cuotas, pero no pueden ser sustraídas del mercado de forma definitiva.

28. En primer lugar, la financiación de las ayudas a la reestructuración sólo puede garantizarse si se dispone de antemano de una base de cálculo previsible. En segundo lugar, no pueden equipararse la renuncia a las cuotas prevista en el artículo 3 del Reglamento nº 493/2006 y la retirada del mercado establecida en el artículo 19 del Reglamento nº 318/2006. La primera constituye una medida a más largo plazo de saneamiento estructural del mercado, mientras que la segunda es un régimen de ayudas a los precios a corto plazo que no contribuye a la reestructuración del sector del azúcar. En tercer lugar, las consecuencias económicas de la inclusión de las cantidades de azúcar afectadas por la retirada del mercado en la base de cálculo del importe temporal de reestructuración son limitadas. A ello se le añade que las empresas como la de la demandante han tenido la posibilidad de reducir o incluso evitar las consecuencias económicas directas de la retirada del mercado en la campaña comercial 2006/2007. Así, la Comisión ya indicó el 3 de febrero de 2006 a los productores de remolacha azucarera y azúcar mediante una comunicación publicada en el *Diario Oficial* [5]

5 — Comunicación de la Comisión a los productores de remolacha azucarera y azúcar de 3 de febrero de 2006 (DO C 27, p. 8).

que, habida cuenta de la situación del mercado comunitario del azúcar prevista, podría hacer uso de la posibilidad, que le ha atribuido el Consejo, de proceder a la retirada del mercado como medida transitoria. El Reglamento nº 493/2006, mediante el cual la Comisión estableció la retirada del mercado para la campaña de comercialización 2006/2007, fue publicado a continuación en marzo de 2006. Como único productor de azúcar en Austria, la demandante tuvo la posibilidad de reducir la producción en la campaña de comercialización de que se trata, al objeto de impedir el traslado de las cantidades de azúcar retiradas o bien la venta de las mismas fuera de las cuotas de azúcar.

29. En cuanto atañe a la imputación de vulneración de la prohibición de discriminación, la Comisión explica que las alegaciones de la demandante hace referencia al coeficiente de cálculo previsto en el artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 493/2006, mientras que la cuestión prejudicial tiene por objeto exclusivamente el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 320/2006. Abstracción hecha de que esta aplicación de la retirada del mercado en la campaña de comercialización 2006/2007, basada en la autorización de adopción de medidas transitorias, no constituye como tal el objeto de la remisión prejudicial, la Comisión sostiene que los diferentes efectos de la normativa no suponen un trato desigual o que, en cualquier caso, pueden estar objetivamente justificados. La toma en consideración de la renuncia a las cuotas al nivel de los Estados miembros se debe a que en el sector del azúcar, hasta la expiración del sistema de cuotas en la campaña de comercialización 2014/2015, las cuotas de azúcar se asignan a los Estados miembros y, a continuación, éstas son distribuidas por los Estados miembros entre las empresas establecidas en su territorio. Así pues, a juicio del legislador comunitario, el mejor modo de alcanzar el objetivo de la reestructuración del sector del azúcar en el período transitorio consiste en organizar la renuncia definitiva a las cuotas en el contexto de los Estados miembros.

30. El *Gobierno lituano* afirma que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 320/2006 no define claramente la cuota asignada –es decir, la cuota asignada inicialmente o bien la cuota asignada tras la retirada preventiva del mercado– a que se alude. Además, a su juicio, del artículo 11, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 320/2006 no puede deducirse que las empresas que no hayan renunciado a una cuota deban abonar gravámenes que se calculan basándose en la totalidad de la cuota inicialmente asignada.

31. Además, alega que las cantidades de azúcar retiradas no pueden ser vendidas como cantidades de cuota y que las posibilidades previstas en el artículo 19, apartado 3, del Reglamento nº 318/2006 no permiten en modo alguno equiparar la cantidad en que la cuota ha disminuido en virtud de la retirada preventiva con una cuota de azúcar.

32. Si el artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 se interpretara en el sentido de que para el cálculo del importe temporal de reestructuración ha de incluirse en la base de cálculo una cuota de azúcar que no puede utilizarse como consecuencia de una retirada preventiva conforme al artículo 3 del Reglamento nº 493/2006, este sistema de cálculo del importe de reestructuración daría lugar a una carga económica injustificadamente elevada y, por consiguiente, a un gravamen injustificado a cargo de las empresas. Invocando la sentencia de 8 de mayo de 2008, Zuckerfabrik Jülich y otros, [6] el Gobierno lituano señala que a pesar del amplio margen discrecional de que disponen las instituciones comunitarias en el ámbito de la agricultura, los productores no pueden ser gravados más allá de lo necesario para la consecución del objetivo perseguido con el gravamen.

33. Además, tal interpretación tendría como consecuencia un trato desigual, toda vez que la medida preventiva se adopta mediante la aplicación de coeficientes distintos a los Estados miembros y la reducción de la cuota puede ser para las empresas establecidas en un Estado miembro inferior a la aplicable a las empresas establecidas en otro Estado miembro, y ello con independencia de su comportamiento. De ello resultan una distorsión de la competencia en el mercado interior y un trato desigual injustificado a las empresas que no se han retirado del mercado.

6 — Asuntos acumulados C-5/06 y C-23/06 a C-36/06, Rec. p. I-3231.

## VI. Apreciación jurídica

### A. *Observaciones introductorias*

34. Mediante los Reglamentos nº 318/2006 y nº 320/2006 del Consejo y el Reglamento nº 493/2006 de la Comisión, el legislador comunitario ha iniciado una reforma radical de la ordenación comunitaria del sector del azúcar. Mediante la nueva normativa, que entró en vigor el 1 de julio de 2006, se ha incluido un régimen prácticamente inalterado [7] desde hace casi 40 años en la reforma general de la política agrícola común (en lo sucesivo, «PAC»). [8]

7 — Las organizaciones comunes de mercados del azúcar se han caracterizado hasta la fecha por sus regímenes de apoyo a los precios y la asignación de cuotas. Cerca del 70 % de los productos agrícolas producidos en la Comunidad (por ejemplo, cereales, azúcar, productos lácteos, carne, algunas clases de fruta y verdura y el vino de mesa) están sujetos a regímenes de apoyo a los precios (véase Brú Purón, C.M., «Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos», Cizur Menor 2005, artículo 34, p. 777). El régimen de cuotas establecido en 1967 mediante la OCM del azúcar permite mantener precios relativamente elevados sin producir excesos. En un principio se previó que el régimen de cuotas tuviera únicamente carácter provisional y que expirase en 1975, pero ha sido prorrogado en reiteradas ocasiones. Posteriormente se configuró de forma más flexible al objeto de permitir un aumento de cuotas en beneficio de los fabricantes de azúcar más competitivos (véase Olmi, G., *Politique agricole commune,* Bruselas 1991, p. 173; Priebe, R., en: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union,* Múnich 2008, tomo I, artículo 34, número marginal 57).

8 — Sobre la reforma de la PAC acordada en el Consejo Europeo el 26 de marzo de 1999 en Berlín, introducida mediante la adopción de la «Agenda 2000», véanse mis conclusiones de 3 de febrero de 2009 en el asunto Horvath (C-428/07, aún no publicadas en la Recopilación), puntos 45 y ss.

35. Está dirigida a asegurar las perspectivas de futuro a largo plazo de la producción de azúcar en la Unión Europea, a fomentar su competitividad y orientación al mercado y a fortalecer la posición de la Unión Europea en la actual ronda de comercio. Los puntos esenciales de la reforma son una reducción del precio mínimo garantizado para el azúcar, pagos compensatorios a los agricultores y un fondo de reestructuración para que los productores de azúcar menos competitivos abandonen la producción. El régimen de reestructuración se financia recaudando sobre todas las cuotas aplicables a los edulcorantes un importe de reestructuración específico.

36. El punto central del presente asunto lo ocupa el examen jurídico de las modalidades de cálculo del importe de reestructuración, cuya licitud pone en cuestión la demandante en su condición de obligada al pago de contribuciones. La petición de decisión prejudicial ha de entenderse en el sentido de que la primera cuestión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 en cuanto base jurídica comunitaria para la adopción de la decisión impugnada en el Estado miembro, mientras que la segunda cuestión prejudicial tiene por objeto un examen de la validez de esta disposición.

B. *Sobre la primera cuestión*

37. En relación con la primera cuestión prejudicial ha de recordarse antes de nada que el tenor de una disposición constituye siempre el punto de partida y, al mismo tiempo, el límite de toda interpretación conforme a los criterios exegéticos tradicionales. [9] Entre los otros métodos de interpretación de los que ha de servirse la persona llamada a aplicar el Derecho, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al objeto de averiguar el contenido normativo de una disposición de Derecho comunitario, se encuentran la interpretación sistemática, la teleológica y la histórica.

38. Del artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 320/2006 se desprende en primer lugar que se abonará un importe temporal de reestructuración por campaña de comercialización «y por tonelada de cuota por las empresas a las que se haya *concedido* una cuota». Esta disposición no habla de la parte de la cuota respecto de la que el productor ha fabricado efectivamente el azúcar, de lo cual parte manifiestamente la demandante, sino de

9 — En este sentido véase Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (ed. por H.-U. Erichsen y otros), § 2 I 6, p. 59, número marginal 14. En sus conclusiones presentadas el 28 de septiembre de 2004 en el asunto Schulte (sentencia de 25 de octubre de 2005, C-350/03, Rec. p. I-9215), puntos 84 y ss., el Abogado General Léger partió ciertamente de la primacía de la interpretación literal, al declarar que la interpretación finalista sólo se utiliza cuando la disposición controvertida puede ser objeto de varias interpretaciones o bien cuando la disposición controvertida resulta difícilmente interpretable únicamente sobre la base de su tenor, por ejemplo como consecuencia de su ambigüedad. Baldus, C./Vogel, F., «Gedanken zu einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element», en: *Fiat iustitia — Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag,* Berlín 2006, pp. 247 y 248, no niegan que la interpretación literal sea el punto de partida de la interpretación de toda norma jurídica comunitaria. Ahora bien, señalan la dificultad, a la vista de la pluralidad lingüística en el seno de la Comunidad, de encontrar una interpretación fiable, lo cual hace necesario recurrir a otros métodos interpretativos tales como la interpretación teleológica y la histórica.

la totalidad de la cuota *concedida* a la empresa respectiva. [10] Así lo apuntan acertadamente la Comisión y el Consejo. Así pues, esta disposición vincula la obligación de pagar el importe temporal de reestructuración exclusivamente a la asignación de una cuota en la respectiva campaña de comercialización, sin establecer diferenciaciones de ninguna clase ni inquirir sobre el destino de la cantidad de azúcar efectivamente producida. Por consiguiente, conforme a esta interpretación las modificaciones *a posteriori* de la cuota carecen de pertinencia para el cálculo del importe temporal de reestructuración.

39. La única excepción contenida en el párrafo segundo de la misma disposición, el cual prevé una exención del pago del importe temporal de reestructuración, afecta únicamente a las cuotas «a las que haya *renunciado* una empresa a partir de una determinada campaña de comercialización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1». Con ello se alude a la renuncia definitiva a la cuota o a partes de la misma conforme al artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 320/2006, la cual no obstante, a la vista de su tenor, no comprende la retirada del mercado prevista en el artículo 19 del Reglamento nº 318/2006 ni puede equipararse a la misma.

40. En efecto, si se comparan entre sí los mecanismos de la renuncia a la cuota y de la retirada del mercado, se pone de manifiesto que se diferencian profundamente tanto en su funcionamiento como en su finalidad. Mientras que la primera supone la renuncia definitiva a la cuota, incluido el desmantelamiento o la paralización de las instalaciones de producción, la segunda implica únicamente la sustracción provisional del mercado de la cantidad de azúcar de que se trate, el almacenamiento o la venta de las mismas fuera de las cuotas. Esta diferencia en su funcionamiento se debe al diferente objetivo normativo de las disposiciones respectivamente pertinentes.

41. La renuncia, respetuosa con los aspectos sociales y el medio ambiente, a la cuota de los productores de azúcar menos competitivos constituye uno de los medios de la reestructuración del sector azucarero que se persigue con el Reglamento nº 320/2006. De los considerandos primero y quinto de este Reglamento se desprende que el pago de una ayuda a la reestructuración adecuada ha de suponer para las empresas azucareras con menor productividad un incentivo económico importante para abandonar la producción de cuota de azúcar y renunciar a las cuotas. Según la voluntad del legislador comunitario, esta ayuda ha de permitir dos cosas: por un lado, reducir la producción de tal modo que se alcance el equilibrio en el mercado comunitario, y por otro, reducir considerablemente las capacidades de producción que no sean

10 — No cabe extraer otra conclusión de una comparación entre varias versiones lingüísticas. Tanto en la versión alemana («Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist»), como en la danesa («virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote»), inglesa («undertakings to which a quota has been *allocated*»), francesa («entreprises qui *détiennent* un quota»), italiana («imprese a cui è stata *assegnata* una quota»), portuguesa («empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas»), neerlandesa («ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*»), sueca («företag som har *tilldelats* en kvot») y española («empresas a las que se haya *concedido* una cuota»), se hace referencia a la cuota respectivamente concedida a la empresa.

rentables. Por este motivo, estos importes son designados en el cuarto considerando de este Reglamento como «ingresos afectados» que se diferencian de los gravámenes tradicionales en el marco de la OCM del azúcar.

42. La reestructuración en el sector azucarero está dirigida a la consecución de objetivos políticos a largo plazo de la Comunidad que, como se desprende del considerando primero del Reglamento nº 320/2006, consisten en adaptar el régimen comunitario de producción e intercambios comerciales de azúcar a las exigencias internacionales [11] y garantizar la competitividad del sector en el futuro.

43. En cambio, la retirada del mercado es un instrumento de apoyo a los precios que, a tenor del artículo 19, apartado 1, del Reglamento nº 318/2006 y de su vigesimosegundo considerando, tiene por objeto preservar el equilibrio estructural en unos precios cercanos al precio de referencia. Algo similar ocurre con el artículo 3 del Reglamento nº 493/2006, cuyo régimen de retirada preventiva fue adoptado, según el sexto considerando de este Reglamento, como medida transitoria a fin de lograr un mayor equilibrio del mercado comunitario sin crear nuevas existencias de azúcar durante la campaña de comercialización 2006/2007.

44. Así pues, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 320/2006 debe interpretarse en el sentido de que la cuota de azúcar que no puede utilizarse como consecuencia de una retirada preventiva del mercado conforme al artículo 3 del Reglamento nº 493/2006 de la Comisión, de 27 de marzo de 2006, ha de incluirse en el cálculo del importe temporal de reestructuración.

*C. Sobre la segunda cuestión*

45. En un procedimiento prejudicial conforme al artículo 234 CE, párrafo primero, letra b), dirigido a examinar la

11 — La reforma de la OCM del azúcar constituye también una reacción de la Comunidad ante la decisión del Órgano de Solución de Diferencias («Dispute Settlement Body») de la Organización Mundial del Comercio de 28 de abril de 2005 (véase Report of the Appellate Body, European Communities — Export Subsidies on Sugar, procedimientos WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R y WT/DS283/AB/R), que se declaró la existencia de determinadas infracciones por la Comunidad del Acuerdo sobre Agricultura en el marco de las negociaciones multilaterales de la ronda Uruguay («Agreement on Agriculture»).

validez de una norma de Derecho comunitario derivado, es en principio el órgano jurisdiccional nacional quien, mediante su cuestión prejudicial, establece el ámbito del examen que debe realizar el Tribunal de Justicia. [12]

46. Como se ha mencionado al inicio, la segunda cuestión prejudicial tiene literalmente por objeto un examen de la compatibilidad del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 con el Derecho de rango superior, o dicho más precisamente, con el principio comunitario de protección de la confianza legítima y la prohibición de discriminación que se infiere del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo. No obstante, ha de hacerse constar que las declaraciones contenidas en la resolución de remisión, incluidas las imputaciones formuladas por la demandante en el marco del procedimiento principal, [13] se refieren en su totalidad a la exigencia de proporcionalidad y a la prohibición de discriminación.

12 — En este sentido también Middecke, A., en: *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union,* 2ª edición, Múnich 2003, § 10, número marginal 40, p. 227. Así, por ejemplo, el órgano jurisdiccional nacional puede limitar una remisión prejudicial a determinados motivos de validez en los que luego el Tribunal de Justicia basará su examen [véanse las sentencias de 29 de mayo de 1997, Rotexchemie (C-26/96, Rec. p. I-2817), y de 11 de noviembre de 1997, Eurotúnel y otros (C-408/95, Rec. p. I-6315)]. Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., *Procedural Law of the European Union,* 2ª ed., Londres 2006, número marginal 10-012, p. 361, también consideran manifiestamente que el punto de partida para la determinación del ámbito del examen en el marco de un procedimiento prejudicial sobre la validez de una norma comunitaria viene constituido por la cuestión prejudicial planteada.

13 — El punto de apoyo esencial para la interpretación de una cuestión prejudicial que está dirigida al examen de la validez de una norma comunitaria y que está formulada de modo general, o bien impreciso, son las imputaciones formuladas por el demandante en el procedimiento principal (véase la sentencia de 25 de octubre de 1978, Royal Scholten Honig, 103/77 y 145/77, Rec. p. 2037, apartados 16 y 17).

47. Si se examina con prudencia la petición de decisión prejudicial, ha de partirse de que el órgano jurisdiccional remitente desea en realidad un examen de la compatibilidad del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 con los dos principios mencionados en último lugar. Por este motivo propongo una reformulación de la segunda cuestión prejudicial en este sentido.

1. Supuesta vulneración de la exigencia de proporcionalidad

a) La facultad discrecional del legislador comunitario en el marco de la PAC

48. De conformidad con el principio de proporcionalidad, que es uno de los principios generales del Derecho comunitario y que ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, entre otros, en el ámbito de la PAC, los actos de las instituciones comunitarias no pueden rebasar los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se

ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos. [14]

49. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha declarado al mismo tiempo que el legislador comunitario, en el ámbito de la PAC, dispone de una amplia facultad discrecional que se corresponde con la responsabilidad política que le atribuyen los artículos 34 CE a 37 CE. En efecto, ha de tenerse en cuenta que, en la ejecución de la PAC, en el sector del azúcar entre otros, se exige al legislador comunitario que evalúe situaciones económicas complejas y que tome decisiones de naturaleza económica, política y social. [15] En congruencia con lo anterior, el Tribunal de Justicia ha declarado que el control del juez debe limitarse a comprobar si la medida controvertida adolece de error manifiesto o de desviación de poder, o si la autoridad de que se trate no ha sobrepasado claramente los límites de su facultad de apreciación. [16]

50. A juicio del Tribunal de Justicia, de esta amplia facultad de apreciación se sigue, respecto del control judicial de la observancia del principio de proporcionalidad, que sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en el ámbito de la PAC, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida. [17] En consecuencia, se trata de saber no si la medida adoptada por el legislador era la única o la mejor posible, sino si era manifiestamente inadecuada. [18]

51. Sin embargo, como señaló acertadamente la Abogado General Sharpston en sus conclusiones presentadas el 14 de junio de 2007 en el asunto Zuckerfabrik Jülich y otros, [19] esta jurisprudencia no puede entenderse en el sentido de que el Tribunal de Justicia haya querido dar carta blanca al legislador comunitario. En su opinión, el Tribunal de Justicia no ha excluido en modo alguno ejercer su control sobre el ejercicio que las instituciones comunitarias hacen de su amplia facultad de apreciación. Para que dicho control sea

14 — Sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 13; de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros (C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863), apartado 41; de 12 de julio de 2001, Jippes y otros (C-189/01, Rec. p. I-5689), apartado 81, y de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo (C-310/04, Rec. p. I-7285), apartado 97.

15 — En este sentido véanse las sentencias de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo (138/79, Rec. p. 3333), apartado 25, y de 6 de julio de 2000, Eridania (C-289/97, Rec. p. I-5409), apartado 48; asimismo, las sentencias de 6 de diciembre de 2005, ABNA y otros (C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, Rec. p. I-10423), apartado 69, y España/Consejo (citada en la nota 14), apartado 96, así como las conclusiones presentadas por la Abogado General Kokott el 26 de octubre de 2006 en el asunto Roquette Frères (sentencia de 8 de marzo de 2007, C-441/05, Rec. p. I-1993), punto 72.

16 — Sentencias de 11 de julio de 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237), apartado 22; Fedesa y otros (citada en la nota 14), apartados 8 y 14; Eridania (citada en la nota 15), apartado 49; Jippes y otros (citada en la nota 14), apartado 80; de 9 de septiembre de 2004, España/Comisión (C-304/01, Rec. p. I-7655), apartado 23; España/Consejo (citada en la nota 14), apartado 96; de 4 de octubre de 2007, Geuting (C-375/05, Rec., p. I-7983), apartado 44, y de 17 de enero de 2008, Viamex y otros (C-37/06 y C-58/06, Rec. p. I-69), apartado 34, así como las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Roquette Frères (citado en la nota 15), punto 72.

17 — Sentencias Fedesa y otros (citada en la nota 14), apartado 14; Crispoltoni y otros (citada en la nota 14), apartado 42; Jippes y otros (citada en la nota 14), apartado 83; de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA (C-344/04, Rec. p. I-403), apartado 80; España/Consejo (citada en la nota 14), apartado 98, y Geuting (citada en la nota 16), apartado 46.

18 — Sentencias Jippes y otros (citada en la nota 14), apartado 83; España/Consejo (citada en la nota 14), apartado 99, y Geuting (citada en la nota 16), apartado 47. Sin embargo, como declaró acertadamente la Abogado General Sharpston en sus conclusiones presentadas el 14 de junio de 2007 en el asunto en que recayó la sentencia Zuckerfabrik Jülich y otros (citada en la nota 6), punto 65, esta jurisprudencia no puede, por otro lado, entenderse en el sentido de que el Tribunal de Justicia haya concedido carta blanca al legislador comunitario. A su juicio, el Tribunal de Justicia no ha excluido ejercer su control sobre el ejercicio que las instituciones comunitarias hacen de su amplia facultad de apreciación. La Abogado General defiende la tesis de que el Tribunal de Justicia tiene que poder intervenir cuando se impone a los productores una carga manifiestamente desproporcionada.

19 — Véanse las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Zuckerfabrik Jülich y otros (citadas en la nota 18), punto 65.

efectivo, el Tribunal de Justicia tiene que poder intervenir en determinados casos, por ejemplo cuando se grava desproporcionadamente a los productores mediante cotizaciones excesivas.

52. En lo sucesivo ha de examinarse, teniendo en cuenta todas las circunstancias aducidas ante el Tribunal de Justicia, si la obligación que incumbe a los productores de pagar el importe de reestructuración conforme al artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 resulta adecuada para la consecución de los objetivos perseguidos y si supone una carga desproporcionada para los productores.

sin tener en cuenta la cantidad sustraída del mercado en virtud de la retirada preventiva, el precio neto de referencia efectivo desciende por debajo de los 505,50 euros al nivel del productor y debe obtenerse mediante la venta de una cantidad de azúcar menor. Además, la cuota sustraída tiene la consideración de primera cuota de la siguiente campaña de comercialización 2007/2008 y, por tanto, debe ser utilizada a su vez para el cálculo del importe de reestructuración. Como último argumento la demandante aduce que, en contra del objetivo de la normativa consagrado en el cuarto considerando, que consiste en conceder ventajas a las empresas que están obligadas a abonar los importes de reestructuración, tal normativa da lugar, por contra, a que el pago del importe de reestructuración nunca beneficie a las empresas con cuotas reducidas.

b) Determinación del ámbito del examen

53. Sin exponer con detalle las dudas sobre la validez del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006, el órgano jurisdiccional remitente indica en su resolución de remisión las alegaciones de la demandante relativas a la supuesta vulneración del principio de proporcionalidad. Ésta alega en esencia que el azúcar producido más allá del umbral de producción no puede ser vendido en ningún caso como azúcar de cuota. Como consecuencia de que el importe de reestructuración se calcula respecto a la totalidad de la cuota, es decir,

54. En primer lugar, ha de señalarse que la demandante y el órgano jurisdiccional remitente no cuestionan la legitimidad de los objetivos perseguidos mediante la reforma de la OMC del azúcar de 2006. Tampoco se pone en cuestión la idoneidad del mecanismo de incentivos económicos establecido por el legislador comunitario con cuya ayuda pretende animar a los productores de azúcar menos rentables a renunciar definitivamente a sus cuotas. Tampoco se duda de que el régimen de reestructuración deba ser financiado por las empresas que permanecen en el mercado y, por tanto, beneficiarias en última instancia de la reestructuración.

55. Sin perjuicio de lo anterior, desde nuestra perspectiva, parece pertinente y adecuado que el importe de reestructuración sea abonado exclusivamente por las empresas que quieren y son capaces de seguir participando en la producción de azúcar en condiciones de competencia, toda vez que en última instancia se benefician de la retirada de los competidores menos productivos y del saneamiento del mercado que ello entraña. Es igualmente pertinente y adecuado que las empresas menos productivas que estén dispuestas a retirarse de la producción de azúcar cediendo su cuota o bien renunciando a ésta definitivamente queden exentas de esta obligación de contribución y en lugar de ello perciban una ayuda a la reestructuración adecuada. A tal respecto, la asignación de una cuota conforme al artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 resulta idónea como punto de apoyo para fundamentar la obligación de contribución.

56. Ahora bien, la cuestión principal que se suscita en el presente asunto consiste en si, a la vista del objetivo de reestructuración, puede considerarse desproporcionado que del importe de la reestructuración no se excluyan las cantidades de azúcar que, debido a otros mecanismos, tales como el de la retirada del mercado, no pueden venderse en la campaña de comercialización de que se trate al amparo del régimen de cuotas.

c) Apreciación de las alegaciones formuladas

i) Necesidad de contar con una base de cálculo previsible

57. El Consejo y la Comisión señalan antes de nada la necesidad de contar con una base de cálculo planificable de antemano, al objeto de garantizar la autofinanciación del sistema de reestructuración. El objetivo del régimen de reestructuración temporal, que consiste en conceder todas las solicitudes de ayuda, puede resultar socavado por un elemento de incertidumbre, tal como la falta de medios económicos suficientes del fondo de reestructuración. Si hubieran de incluirse en la base de cálculo no todas las cuotas asignadas, sino únicamente cantidades de azúcar efectivamente producidas al amparo de la cuota e incluso también las cantidades de azúcar sujetas a la retirada del mercado, no podría alcanzarse este objetivo y, en tal caso, deberían desestimarse las distintas solicitudes.

58. Con carácter complementario, la Comisión señala que la circunstancia de que el importe de reestructuración haga referencia a las cuotas asignadas en abstracto y no a las efectivamente producidas se desprende de la consideración de que las ayudas a la reestructuración que se conceden a las empresas para renunciar definitivamente a sus cuotas se

abonan con independencia de que tales empresas no hayan podido agotar dichas cuotas en una campaña de comercialización como consecuencia de una medida de retirada del mercado.

59. A mi juicio, las consideraciones aducidas en materia de política presupuestaria y la referencia a la necesidad de una autofinanciación del sistema de reestructuración constituyen argumentos suficientemente concluyentes en favor de un cálculo del importe de la reestructuración basado en la cuota asignada en abstracto. Este proceder garantiza por un lado la estabilidad de los ingresos del fondo de reestructuración, pero por otro garantiza también el equilibrio económico entre ingresos y gastos, lo cual no sólo constituye un principio esencial de la normativa presupuestaria de la Comunidad, sino que además resulta imprescindible [20] si se tiene en cuenta que las ayudas a la reestructuración, a las que en principio tiene derecho todo productor, se calculan igualmente sobre la base de las cuotas adjudicadas en abstracto. Si se pretende impedir un aumento unilateral de los costes con una insuficiente financiación del fondo de reestructuración, será congruente establecer criterios de cálculo uniformes para el importe de reestructuración y las ayudas a la reestructuración.

60. Además, la Comisión, mediante la presentación de un escrito de 11 de diciembre de 2008 tras una pregunta escrita del Tribunal de Justicia, que se adjunta a una enumeración de los ingresos y gastos previstos y efectivos del fondo de reestructuración, acreditó que la autofinanciación del sistema de reestructuración está garantizada, y que los ingresos previstos y efectivamente obtenidos no son excesivamente superiores a los gastos. [21]

ii) Carácter provisional de la retirada del mercado

61. A continuación, el Consejo y la Comisión señalan las diferencias entre la retirada del mercado, como régimen de ayudas a los precios a corto plazo, y la renuncia a cuotas, como medida más a largo plazo de saneamiento estructural del mercado. Como

20 — En este contexto conviene remitirse en primer lugar al artículo 268 CE, párrafo tercero, que consagra el principio de equilibrio del presupuesto de la Comunidad. Según tal principio, el presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos. Por tanto, debe garantizarse que los gastos previstos puedan efectuarse con los ingresos disponibles [en este sentido también Schoo, J., en: *EU-Kommentar* (editado por J. Schwarze), Baden-Baden 2000, artículo 268, número marginal 19, p. 2198].
Véase además Ackrill, R., *The Common Agricultural Policy,* Sheffield 2000, p. 78, quien ve más bien una regla en la exigencia de equilibrio del presupuesto comunitario. En virtud de lo anterior, un presupuesto deficitario será ilícito. Esta regla ha de observarse también en el marco de la PAC. El Banco Europeo de Inversiones puede conceder créditos para proyectos de inversión, pero no para financiar el presupuesto de la Comunidad. A juicio de este autor, el objetivo de los redactores de los Tratados constitutivos fue el de no ofrecer a la Comunidad y en particular a la Comisión soluciones sencillas para determinar los gastos e ingresos.
Ciertamente, conforme al cuarto considerando, el importe de reestructuración constituye un ingreso afectado, pero este hecho no exime a las instituciones comunitarias de la observancia de tal principio. En la propuesta de la Comisión del Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, de 22 de junio de 2005 [COM(2005) 263 final, p. 9] se indicó expresamente el objetivo de la posibilidad de autofinanciación del régimen de reestructuración.

21 — De esta enumeración se desprende que los ingresos en la campaña de comercialización 2006/2007 ascendieron a 2.145 millones de euros. Por su parte, los gastos ascendieron a 1.358 millones de euros. Así pues, el balance de la campaña de comercialización 2006/2007 ascendió a 787 millones de euros, que han sido destinados a la financiación de la reestructuración de las campañas siguientes.

exponen acertadamente, una retirada del mercado no tiene en modo alguno como consecuencia la pérdida definitiva de la cuota. [22] Es cierto que una empresa no puede vender las cantidades de azúcar sujetas a una retirada del mercado en la campaña de comercialización de que se trate al amparo del régimen de cuotas. No obstante, mantiene esta parte de la cuota. Por tanto, puede vender [23] libremente la parte de la cuota en el mercado mundial o bien trasladarla a la campaña de comercialización siguiente. En este último caso, la cuota puede agotarse de nuevo en el marco del régimen de cuotas, pues las cantidades concretas de azúcar retiradas del mercado en la primera campaña de comercialización se tratarán como las primeras cantidades producidas al amparo de la cuota de la siguiente campaña de comercialización. Así se desprende expresamente del artículo 19, apartado 3, del Reglamento nº 318/2006.

62. En contra de la tesis de la demandante, reproducida en la resolución de remisión, [24]

iii) Consecuencias económicas previsibles para los productores afectados

63. Asimismo, el Consejo y la Comisión exponen que las eventuales consecuencias económicas negativas de la inclusión de las cantidades de azúcar afectadas por la retirada del mercado en la base de cálculo del importe temporal de reestructuración son limitadas, pero que en cualquier caso quedan compensadas con las ventajas de una retirada del mercado.

ello no da lugar a una carga adicional para los productores de azúcar como consecuencia de la obligación de contribución derivada del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006, dado que el mecanismo de la retirada del mercado previsto en el artículo 3 del Reglamento nº 493/2006 no da lugar, según las observaciones de la Comisión, a que sobre esta misma cuota recaiga el gravamen en dos campañas comerciales sucesivas. Antes bien, cada una de las campañas económicas se considera de forma aislada, y en cada campaña de comercialización la totalidad de la cuota asignada queda sujeta al importe temporal de reestructuración. A este respecto carece de importancia que las cantidades concretas de azúcar sean de azúcar producido en la primera o en la posterior campaña de comercialización.

22 — A tal respecto véanse las observaciones recogidas en los puntos 40 a 43 de las presentes conclusiones.

23 — Los regímenes de cuotas no limitan la producción a cantidades determinadas prohibiendo una mayor producción, sino imponiendo «sanciones» al productor de que se trate por el exceso de producción (por ejemplo, prohibición de comercialización en la Comunidad, pago de contribuciones), por lo que todo incremento de la producción carecería de sentido desde un punto de vista económico. Ahora bien, es importante mencionar que cada uno de los sistemas de cuotas existentes hasta la fecha (en particular los del azúcar, la pesca, la leche y los tomates transformados) sigue criterios legales específicos que se ajustan a las necesidades de los productos de que se trata. Ciertamente, en la organización de los mercados del azúcar también existen cuotas de azúcar. Sin embargo, el rebasamiento de la cuota no da lugar al pago de contribución alguna. Por el contrario, el productor no tiene derecho alguno a las restituciones a la exportación por las cantidades producidas de más [véase Van Rijn, T., en: *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft — Kommentar* (editado por H. von der Groeben/J. Schwarze), tomo I, 6ª ed., artículo 34, número marginal 35, p. 1207].

24 — Véase la página 9 de la resolución de remisión.

64. Ciertamente, ha de convenirse con la demandante en que no cabe excluir que el azúcar producido por encima del umbral de producción como consecuencia de la retirada del mercado, que no puede ser vendido como azúcar de cuota hasta la campaña de comercialización posterior, no siempre podrá alcanzar el precio de referencia. Ahora bien, el Consejo señala en este contexto que una vez que el precio de intervención ha sido suprimido en virtud de la reforma de la OMC del azúcar de 2006, el Reglamento nº 318/2006 ya no garantiza la venta a un precio de referencia. Además, en el artículo 18, apartado 2, de este Reglamento se establece que el precio de intervención del azúcar de cuota asciende al 80 % y no al 100 % del precio de referencia.

65. Por tanto, un productor no podrá confiar en obtener siempre el precio de referencia. En última instancia, la venta del azúcar depende de muchos factores económicos. En efecto, el precio de mercado efectivo se determina básicamente en función de la oferta y la demanda, de suerte que un productor podrá obtener, en determinadas circunstancias, por las cantidades de azúcar sujetas a una medida de retirada del mercado un precio más elevado que el de referencia.

66. Asimismo, ha de aceptarse la alegación del Consejo y de la Comisión según la cual una retirada del mercado beneficia en última instancia a los productores. El mecanismo de retirada del mercado, como ya se ha señalado, [25] está dirigido a mantener el precio del azúcar a un nivel que lo aproxime al precio de referencia, es decir, a un nivel que se halle por encima del de intervención. De este modo, en cualquier caso, las eventuales pérdidas directas generadas por la retirada del mercado se compensan indirectamente a través de un incremento general del precio del azúcar de cuota, que precisamente puede lograrse con esta medida.

67. Debe rechazarse por infundada la afirmación de la demandante según la cual la retirada del mercado afecta básicamente a los productores de mayor fortaleza competitiva. Cierto es, más bien, que la retirada del mercado afecta a todas las empresas a las que se han asignado cuotas. Este criterio de conexión es neutral en cuanto tal, dado que no establece diferencias en función de la productividad y de la competitividad de las empresas afectadas. Por tanto, todas las empresas están sujetas a las mismas condiciones de competencia, con independencia de su respectiva productividad. Por consiguiente, la imputación de una desventaja discriminatoria y de distorsión de la competencia carece de todo fundamento.

68. Sin perjuicio de lo anterior, los empresarios como la demandante no están exentos de la observancia de un deber general de

25 — Véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

diligencia [26] en su propio interés, que les impone en particular la obligación de evitar en la medida de lo posible las consecuencias económicas negativas que se deriven eventualmente de una retirada del mercado. Ello comprende la adopción de todas las medidas necesarias, incluido el oportuno ajuste de la producción, tan pronto como se vislumbre una retirada del mercado en virtud de comunicaciones de la Comisión. Así, el 3 de febrero de 2006, la Comisión indicó, mediante una comunicación publicada en el Diario Oficial, [27] que a la vista de la situación del mercado comunitario del azúcar prevista para la campaña de comercialización 2006/2007, podría hacer uso de la posibilidad, atribuida por el Consejo, de la retirada del mercado como medida transitoria. El Reglamento nº 493/2006, mediante el cual la Comisión ordenó la retirada del mercado correspondiente a tal campaña de comercialización, fue publicado en marzo de 2006. Por consiguiente, la demandante había tenido en tal fecha la posibilidad de reducir su producción para la campaña de comercialización controvertida [28] hasta la cantidad correspondiente para impedir un traslado de las cantidades de azúcar retiradas o la venta de las mismas fuera de las cuotas de azúcar.

d) Conclusión

69. De todo lo anterior se desprende que el legislador comunitario, a la hora de establecer las modalidades de cálculo del importe de reestructuración, tuvo en cuenta todos los aspectos esenciales, incluidas las ventajas y desventajas para las empresas.

70. La utilización de la cuota asignada en abstracto de conformidad con el artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 como base del cálculo del importe de reestructuración, a la

26 — El Tribunal de Justicia ya ha señalado, con ocasión del examen de la validez de un reglamento, la existencia de determinados deberes de diligencia a cargo de los afectados que revisten la forma de obligaciones de evitar el daño (véase la sentencia de 14 de marzo de 1973, Westzucker, 57/72, Rec. p. 321, apartado 20).

27 — En la Comunicación de la Comisión a los productores de remolacha azucarera y azúcar de 3 de febrero de 2006 (DO C 27, p. 8) se afirma: «La Comisión llama la atención de los productores de remolacha azucarera y de azúcar sobre la situación del mercado comunitario del azúcar prevista para la campaña de comercialización 2006/2007. Debido, en particular, a las existencias acumuladas durante la campaña 2004/2005 y a las normas y límites de la Organización Mundial del Comercio en materia de exportación, la campaña de comercialización 2006/2007 podría comenzar con disponibilidades de azúcar en existencias bastante importantes frente a posibilidades de comercialización menores que antes. En tales condiciones, la reforma de la organización común de mercados del sector del azúcar y la reestructuración de la producción azucarera que se aplicará en este ámbito no habrán avanzado lo suficiente para garantizar el equilibrio del mercado a partir de la campaña 2006/2007. *No se excluye, pues, que la Comisión se vea obligada a adoptar medidas particulares de gestión respecto a la remolacha azucarera sembrada para su recolección en 2006/2007.* Estas medidas, que tendrían carácter transitorio en el marco de las competencias que el Consejo pueda atribuir a la Comisión, podrían afectar, en particular, a la importancia de la producción subvencionable bajo cuota para la campaña 2006/2007 y a las disposiciones relativas a la comercialización del azúcar C producido durante la campaña 2005/2006.»

28 — De conformidad con el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 318/2006, la campaña de comercialización para todos los productos enumerados en el apartado 1 comenzará cada año el 1 de octubre y finalizará el 30 de septiembre del año siguiente. No obstante, de conformidad con el artículo 1, apartado 2, párrafo segundo, la campaña de comercialización 2006/2007 comenzará el 1 de julio de 2006 y finalizará el 30 de septiembre de 2007.

vista del objetivo de reestructuración del sector azucarero y habida cuenta de la amplia facultad de apreciación conferida al legislador comunitario en el ámbito de la PAC, ni es manifiestamente inadecuada ni constituye una carga desproporcionada para los productores.

2. Supuesta vulneración de la prohibición de discriminación

a) Determinación del ámbito de examen

71. Según reiterada jurisprudencia, el principio de no discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad consagrado en el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, exige que no se trate de manera diferente situaciones comparables y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado. [29] Por consiguiente, las medidas que conlleva la organización común de los mercados, y concretamente sus mecanismos de intervención, sólo pueden ser diferenciadas, según regiones y otras condiciones de producción o de consumo, en función de criterios objetivos que garanticen un reparto proporcional de las ventajas y desventajas entre los interesados, sin distinguir entre los territorios de los Estados miembros. [30]

72. Dado que además se está en presencia del control judicial de la naturaleza y modalidades

29 — El Tribunal de Justicia ha declarado en reiterada jurisprudencia que la prohibición comunitaria de discriminación establecida en el artículo 34 CE, apartado 2, no es sino una expresión específica del principio general de igualdad, que está comprendido entre los principios básicos del Derecho comunitario y en virtud del cual las situaciones comparables no pueden ser tratadas de manera diferente y las situaciones diferentes no pueden ser tratadas de igual manera, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado. Véanse sobre la prohibición, general y específica, de discriminación establecida en el artículo 34 CE, apartado 2, las sentencias de 23 de octubre de 2007, Polonia/Consejo (C-273/04, Rec. p. I-8925), apartado 86; de 22 de junio de 2006, Bélgica/Comisión (C-182/03, Rec. p. I-5479), apartado 170; de 30 de marzo de 2006, España/Consejo (C-87/03 y C-100/03, Rec. p. I-2915), apartado 48; de 6 de marzo de 2003, Niemann (C-14/01, Rec. p. I-2279), apartado 49; de 13 de abril de 2000, Karlsson y otros (C-292/97, Rec. p. I-2737), apartado 39; de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo (C-122/95, Rec. p. I-973), apartado 62; de 17 de abril de 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Rec. p. I-1961), apartado 35; de 17 de octubre de 1995, Fishermen's Organisations y otros (C-44/94, Rec. p. I-3115), apartado 46; de 27 de enero de 1994, Herbrink (C-98/91, Rec. p. I-223), apartado 27; de 10 de enero de 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35), apartado 18; de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros (C-267/88 y C-285/88, Rec. p. I-435), apartado 13; de 20 de septiembre de 1988, España/Consejo (203/86, Rec. p. 4563), apartado 25; de 25 de noviembre de 1986, Klensch (201/85 y 202/85, Rec. p. 3477), apartado 9; de 27 de marzo de 1980, Salumi y otros (66/79, 127/79 y 128/79, Rec. p. 1237), apartado 14; de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel y Ströh (117/76 y 16/77, Rec. p. 1753), apartado 7, y Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson y Providence agricole de la Champagne (124/76 y 20/77, Rec. p. 1795), apartado 16; de 25 de octubre de 1978, Koninklijke Scholten-Honig y De Bijenkorf (125/77, Rec. p. 1991), apartado 26, y Royal Scholten-Honig y Tunnel Refineries (citada en la nota 13), apartado 26, así como mis conclusiones presentadas el 3 de febrero de 2009 en el asunto Horvath (citadas en la nota 8), puntos 99 y ss.

30 — Sentencias España/Consejo (citada en la nota 29), apartado 25; de 19 de marzo de 1992, Hierl (C-311/90, Rec. p. I-2061), apartado 18, y de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), apartado 67.

de ejecución de la prohibición de discriminación contenida en el artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, el legislador comunitario, como ya se ha señalado, dispone en materia de la PAC de una amplia potestad discrecional que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 34 CE a 37 CE. [31]

73. Las dudas del órgano jurisdiccional remitente sobre la validez del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006 se basan en las alegaciones que la demandante formuló en el marco del procedimiento principal y que se reproducen en la resolución de remisión. Según tales alegaciones, la demandante del procedimiento principal se considera perjudicada por la retirada preventiva del mercado, en la medida en que ésta no tiene lugar de modo uniforme para todas las empresas, sino que ha de determinarse mediante la aplicación de los diferentes coeficientes de los Estados miembros. A juicio de la demandante del procedimiento principal, el trato desigual consiste en que las empresas establecidas en los Estados miembros más afectados por la retirada del mercado pueden vender proporcionalmente menos azúcar al precio de referencia. Este trato desigual resulta reforzado por el cálculo del importe de reestructuración de la cuota asignada, pues las empresas afectadas deben vender la producción de azúcar que les queda a un precio neto de referencia todavía más bajo.

74. El Consejo y la Comisión señalan acertadamente que las declaraciones de la demandante en el procedimiento principal se refieren en esencia al instrumento de la retirada preventiva del mercado establecido en el artículo 3 del Reglamento nº 493/2006, mientras que la segunda cuestión prejudicial tiene realmente por objeto la validez del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006. En opinión de la Comisión, la cuestión de la validez planteada por el órgano jurisdiccional remitente ha de considerarse pues carente de objeto, toda vez que de la citada disposición no cabe inferir dato alguno sobre el mecanismo de la retirada del mercado. A pesar de ello, en mi opinión, las declaraciones de la demandante del procedimiento principal revisten indudablemente una cierta relevancia para el examen de la segunda cuestión prejudicial. A la vista de las circunstancias del asunto principal, las consecuencias del cálculo del importe de reestructuración sobre la base de la cuota asignada no pueden apreciarse con precisión si al mismo tiempo se soslaya el efecto de la retirada del mercado en los productores de azúcar. Además, todas las partes del procedimiento se han manifestado sobre este conjunto de temas, por lo que se ha ampliado oportunamente el ámbito del control judicial en el procedimiento prejudicial.

75. Por consiguiente, en el examen de esta imputación el Tribunal de Justicia debe tomar en consideración las declaraciones de la demandante del procedimiento principal, en la medida en que versen sobre la validez del artículo 11 del Reglamento nº 320/2006.

31 — Sentencia Wuidart y otros (citada en la nota 29), apartado 14.

b) Examen de la vulneración de la prohibición de discriminación

76. Antes de nada ha de aclararse que, en sí mismo, el pago del importe temporal de reestructuración previsto en el apartado 1 de la citada disposición no supone la existencia de una vulneración de la prohibición de discriminación, puesto que todas las empresas que permanecen en el mercado del azúcar han de abonar este importe sobre la base de cálculo de la cuota que les ha sido asignada. Por lo demás, la demandante tampoco objeta que las empresas que renuncien definitivamente a su cuota no participen en la financiación del fondo de reestructuración.

i) Funcionamiento del sistema de coeficientes

77. Antes de abordar la imputación de aplicación no uniforme y, por tanto, supuestamente discriminatoria de la retirada del mercado, resulta aconsejable exponer con detalle el funcionamiento y el sentido y finalidad del sistema de coeficientes.

78. En virtud del artículo 44 del Reglamento nº 318/2006, la Comisión ha sido facultada por el Consejo para adoptar medidas al objeto de facilitar el paso de la situación del mercado en la campaña de comercialización 2005/2006 a la situación del mercado en la campaña de comercialización 2006/2007, en particular reduciendo la cantidad que podrá producirse en régimen de cuotas. Entre estas medidas se encuentra la retirada preventiva del mercado regulada en el artículo 3 del Reglamento nº 493/2006.

79. El umbral establecido con arreglo a lo anterior se calcula, de conformidad con el apartado 2 de la citada disposición, multiplicando la cuota asignada a la empresa conforme al artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 318/2006 por la suma de los dos coeficientes mencionados en el artículo 3, apartado 2, letras a) y b), del Reglamento nº 493/2006. Se trata en primer lugar del coeficiente establecido en el anexo I del Reglamento nº 493/2006, el cual, según las observaciones de la Comisión, constituye una combinación de la aplicación del artículo 10, apartado 6, del Reglamento (CE) nº 1260/2001 [32] con el método previsto en el artículo 19 del Reglamento nº 318/2006 para la retirada del mercado. El segundo coeficiente tiene en cuenta los esfuerzos de renuncia definitiva a las cuotas realizados por los Estados miembros durante la campaña

32 — Reglamento del Consejo, de 19 de junio de 2001, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 178, p. 1).

de comercialización 2006/2007 en el marco del régimen de reestructuración del Reglamento nº 320/2006, y fue establecido por la Comisión mediante el Reglamento (CE) nº 1541/2006. [33]

ii) Apreciación

— Marco de referencia pertinente

80. Las declaraciones de la demandante se refieren manifiestamente a la aplicación del coeficiente previsto en el artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 493/2006.

81. De conformidad con las declaraciones coincidentes de la Comisión y de la demandante, [34] la aplicación de este coeficiente en la campaña de transición 2006/2007 tiene como consecuencia que el umbral para la campaña de comercialización 2006/2007 es tanto más elevado cuanto a más cuotas se haya renunciado de forma definitiva conforme al artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 320/2006. Dicho de otro modo, la aplicación de este coeficiente da lugar, respecto a la campaña de transición 2006/2007, a que las empresas establecidas en un Estado miembro en el que se haya renunciado de forma definitiva a menos cuotas en la campaña de comercialización 2006/2007 pueden vender menos cantidades de azúcar en régimen de cuotas que si estuvieran establecidas en un Estado miembro en el que se haya renunciado definitivamente a más cuotas.

82. El establecimiento del umbral de retirada viene precedido por un complejo cálculo en el que se tienen en cuenta los coeficientes antes mencionados, y también la cuota asignada en última instancia a la empresa respectiva. La asignación de la cuota individual es efectuada a su vez, conforme al artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 318/2006, por el respectivo Estado miembro sobre la base de la cuota nacional fijada por el Consejo.

83. Dado que en la apreciación de la carga que la retirada del mercado supone para cada una de las empresas resultan relevantes factores tanto de Derecho comunitario como de Derecho nacional, se suscita la duda de si el marco de referencia para la apreciación de la cuestión de si existe un trato desigual de las empresas afectadas ha de establecerse al nivel de la Comunidad o del respectivo Estado miembro.

33 — Reglamento de la Comisión, de 13 de octubre de 2006, que fija el coeficiente que permite establecer el umbral de retirada mencionado en el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 493/2006 (DO L 283, p. 22).

34 — Véase la página 6 de la resolución de remisión.

84. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros deben observar el principio establecido en el artículo 34 CE, apartado 2, al adaptar el Derecho interno a una normativa comunitaria y en particular cuando esta normativa les permite elegir entre varias modalidades de aplicación u opciones. [35] Por consiguiente, la prohibición de discriminación en cuanto norma jurídica objetiva no vale sólo para el legislador comunitario, al cual se dirige primordialmente, sino también para los Estados miembros, en la medida en que éstos actúan, por ejemplo, en virtud de una autorización conferida por un reglamento comunitario o en ejecución del mismo. [36]

85. En cuanto atañe al caso de autos, considero que el marco de referencia para la apreciación de la existencia de un trato desigual ha de establecerse al nivel de la Comunidad y no al de los Estados miembros. A mi juicio, lo decisivo es a qué órgano decisorio ha de atribuirse en última instancia el trato desigual. Ciertamente, debe convenirse con la Comisión en que la autorización para asignar cuotas establecida en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 318/2006 concede de hecho al respectivo Estado miembro una cierta facultad de apreciación para introducir consideraciones de política industrial. Ahora bien, desde una perspectiva jurídica, existe en suma una actuación atribuible al legislador comunitario, toda vez que el Consejo y la Comisión, mediante la fijación de los coeficientes y cuotas específicos de cada país, han establecido las bases para una reducción uniforme del exceso de producción en todos los Estados miembros. El margen decisorio que corresponde a los Estados miembros, por ejemplo en la reasignación y reducción de cuotas, al que alude la Comisión, no puede hacer olvidar el hecho de que en definitiva fue el legislador comunitario el que adoptó las decisiones más importantes para configurar el mercado del azúcar. Creó una organización de los mercados del azúcar válida para toda la Comunidad en cuyo marco puede recurrir a diversos mecanismos para ajustar la producción, entre los que se encuentra la retirada preventiva del mercado litigiosa prevista en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 493/2006.

86. Por consiguiente, el marco de referencia para la apreciación de la cuestión de si existe un trato desigual ha de establecerse al nivel de la Comunidad. En consecuencia, en circunstancias como las del caso de autos, es en principio jurídicamente posible comparar la situación de la recurrente con la de una empresa establecida en otro Estado miembro.

35 — Sentencias Klensch (citada en nota 28), apartado 10; de 13 de julio de 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609), apartado 19; de 11 de julio de 1989, Cornée y otros (196 a 198/88, Rec. p. 2309), apartados 20 y ss., y de 14 de julio de 1994, Graff (C-351/92, Rec. p. I-3361), apartados 17 y 18.

36 — En este sentido Van Rijn, T., *op. cit.* (nota 22), artículo 34 CE, número marginal 59.

— Trato desigual

87. A juicio de la demandante, el sistema de coeficientes da lugar a un trato desigual de los productores. En este contexto se remite a un supuesto hipotético por ella concebido que está dirigido a ilustrar el efecto de este sistema descrito en el punto 81 de las presentes conclusiones. [37]

88. La demandante establece a partir de este supuesto hipotético una comparación de los efectos de una reducción desigual de cuotas en dos Estados miembros de igual tamaño con cuotas iguales que a su vez están repartidas en dos partes iguales entre dos empresas radicadas en su respectivo territorio. Si, en un Estado miembro, una de las dos empresas productoras paraliza total o parcialmente su producción y renuncia a su cuota conforme al artículo 3 del Reglamento nº 320/2006, la otra empresa ubicada en el Estado miembro que mantiene en su integridad la producción de azúcar resultará indirectamente beneficiada por esta actuación de la primera empresa. Respecto a las empresas comparables situadas en el otro Estado miembro, en el que ninguna de las dos empresas renuncia a su producción o la restringe, su cuota sufrirá un menor descenso como consecuencia de la renuncia, en la que no puede influir, a la cuota por la segunda empresa. Las empresas situadas en los Estados miembros más intensamente afectados por la reducción podrían, en comparación con las empresas situadas en otros Estados miembros, vender una cantidad proporcionalmente menor de azúcar al precio de referencia de 631,90 euros por tonelada en la campaña de comercialización 2006/2007. En opinión de la demandante, ello ha de verse ya como una discriminación en el sentido del artículo 34 CE, apartado 2.

89. En mi opinión, a este respecto basta señalar que ninguna de las partes discute seriamente que la aplicación del sistema de coeficientes produzca el efecto antes descrito. Por tanto, no puede excluirse que dos empresas establecidas en Estados miembros distintos resulten afectadas de forma diferente por una retirada del mercado en función de cuál sea el tamaño de la empresa establecida en el respectivo Estado miembro que haya renunciado definitivamente a la producción. Si se parte, tal como sostiene manifiestamente la demandante, de que las empresas afectadas son iguales, cuando menos consideradas desde un punto de vista formal, [38] en tales circunstancias existiría efectivamente un trato desigual.

37 — Véase la página 7 de la resolución de remisión.

38 — Sin embargo, un punto de vista formal no dice nada todavía acerca de si las empresas afectadas son efectivamente iguales desde una perspectiva material. A la vista de las particularidades del caso concreto (por ejemplo, producción, demanda, situación económica y tamaño de la empresa) raras veces, o casi nunca, se dará tal circunstancia. Como afirma acertadamente Schwarze, J., *European Administrative Law*, 1ª ed., Luxemburgo 2006, p. 548, la igualdad no puede ser absoluta, sino solamente parcial y relativa a determinadas características y situaciones. Una sentencia que confirme o excluya la igualdad de dos objetos comparados sólo puede tener una validez relativa. Afirmar que dos objetos son absolutamente idénticos sería, desde el punto de vista de este autor, por completo ilógico. En cuanto atañe al caso de autos, la demandante no ha formulado ningún argumento o criterio en apoyo de su tesis de que se halla en la misma situación que otras empresas productoras de azúcar afectadas.

— Justificación

90. La cuestión que se plantea es si tal trato desigual potencial a empresas de uno y otro Estado miembro puede estar objetivamente justificado.

91. Con carácter previo ha de hacerse constar que el mecanismo de la retirada del mercado, si se examina con más detalle su funcionamiento y finalidad, es un mecanismo que permite una diferenciación del caso concreto. A diferencia de cuanto insinúa la demandante, en la determinación del importe del umbral de retirada no se establece una diferenciación en función del territorio de los Estados miembros, sino de las condiciones de producción que se den en cada uno de ellos. En efecto, el mecanismo de la retirada del mercado proyectado por el legislador comunitario se caracteriza por tener en cuenta en una notable medida las particularidades de la producción de azúcar en el Estado miembro respectivo. Ello se hace posible tanto por el funcionamiento del sistema de coeficientes ya descrito como por la asignación de cuotas individuales, que se deja en esencia a la facultad discrecional de los Estados miembros. Así pues, los criterios de diferenciación utilizados son lícitos de conformidad con la jurisprudencia. [39]

92. En cuanto atañe al examen de la existencia de una causa legítima de un trato desigual, ha de hacerse referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [40] según la cual la Comisión disfruta de una amplia libertad decisoria a la hora de intervenir en el mercado que excluye todo automatismo y que ha de ejercerse a la luz de los objetivos de política económica que establece el reglamento respectivamente aplicable que regula la OCM del azúcar. De ello el Tribunal de Justicia ha extraído la conclusión de que en el control de la legalidad del ejercicio de tal libertad los tribunales no pueden sustituir las conclusiones a las que han llegado las autoridades competentes por las suyas propias. Deben limitarse a examinar si tales conclusiones son manifiestamente erróneas y si adolecen de desviación de poder. Lo mismo se observará en relación con el control judicial de un trato desigual imputable a la Comisión. [41]

93. Para el examen de la cuestión de la justificación, me parece pertinente en primer lugar la declaración de la Comisión [42] según la

39 — Véase el punto 71 de la resolución de remisión.

40 — Sentencia Westzucker (citada en la nota 25), apartado 14.

41 — Véanse las sentencias de 29 de febrero de 1996, Francia e Irlanda/Comisión (C-296/93 y C-307/93, Rec. p. I-795), apartado 31, y de 17 de julio de 1997, National Farmers' Union y otros (C-354/95, Rec. p. I-4559), apartado 50. Thiele, G., en: *EUV/EGV Kommentar* (editado por C. Calliess/M. Ruffert), artículo 34, número marginal 57, p. 684, hace referencia a la libertad de apreciación del legislador comunitario en el marco de la PAC y sostiene que, por tal motivo, sólo puede cuestionarse una decisión política si, a la vista de los datos de que dispone en el momento de la adopción de la decisión, parece manifiestamente errónea. Iliopouliou, A., «Le principe d'égalité et de non-discrimination», en: *Droit Administratif Européen* (editado por J.-B. Auby/J. Dutheil de la Rochere), Bruselas 2007, p. 446, explica que el Tribunal de Justicia, por regla general, demuestra una cierta reserva y señala la amplia facultad discrecional de las instituciones comunitarias en la apreciación de una situación económica compleja.

42 — Véase el punto 53 del escrito de la Comisión.

cual el legislador comunitario quiso tener en cuenta los distintos esfuerzos, de un Estado miembro a otro, para reestructurar el mercado del azúcar, así como otras situaciones especiales en determinados Estados miembros.

94. Igualmente pertinente considero la afirmación del Consejo [43] según la cual la Comisión, en el marco de las disposiciones de desarrollo, estableció coeficientes para reducir de modo uniforme el exceso de producción en cada Estado miembro y al mismo tiempo establecer el equilibrio en la producción en toda la Comunidad. A juicio del Consejo, los instrumentos de regulación del mercado, tales como la retirada del mercado, han de utilizarse en determinadas circunstancias de forma distinta, al objeto de conseguir el equilibrio estructural en la Comunidad. Si las empresas establecidas en un Estado miembro renuncian voluntariamente a sus cuotas, dicho Estado miembro habrá reducido ya su producción a un nivel determinado. En cambio, en los Estados miembros en los que las cuotas de producción se emplean en su integridad, según la alegación del Consejo será necesario el mecanismo de la retirada del mercado para reducir proporcionalmente la cuota de producción asignada al Estado miembro.

95. A mi juicio, el objetivo de una reducción proporcional de la cuota de producción asignada teniendo en cuenta la producción de azúcar en cada Estado miembro con la finalidad de estabilizar los precios de modo uniforme a nivel comunitario puede justificar sin duda alguna un planteamiento diferenciado en la ejecución de la retirada del mercado, pues, en primer lugar, tiene en cuenta el principio de unidad del mercado interior comunitario que exige precios comunes para productos regulados, [44] y porque, en segundo lugar, una retirada del mercado redunda en última instancia en beneficio de todos los productores de azúcar de la Comunidad, incluida la demandante.

96. En cambio, no cabe reprochar al legislador comunitario que en el ejercicio de su prerrogativa decisoria haya optado, en la regulación de la retirada del mercado, por un planteamiento diferenciado que tiene en cuenta las circunstancias que se dan en cada Estado miembro, principalmente la asignación individual de cuotas por empresa de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del

43 — Véase el apartado 45 del escrito del Consejo.

44 — Véase Halla-Heißen, I./Nonhoff, F., *Marktordnungsrecht — Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr,* Colonia 1997, p. 34. Según estos autores, las normas adoptadas sobre la base de los objetivos de la PAC se caracterizan por tres principios básicos esenciales: unidad del mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera. La unidad del mercado comprende en primer lugar la libre circulación de productos agrícolas entre los Estados miembros. Deben excluirse los derechos de aduana y los obstáculos comerciales, así como las subvenciones de los distintos Estados miembros a su agricultura que puedan dar lugar a un falseamiento de la competencia. En la práctica no debe establecerse ninguna diferencia en función de si la circulación de mercancías tiene lugar en un solo Estado miembro o en el mercado interior. Las bases para lo anterior son, en primer término, precios comunes y normas sobre competencia.

Reglamento nº 318/2006, así como la parte de la cuota a que se renuncia con carácter definitivo con arreglo al artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 320/2006.

97. Resulta necesario un planteamiento diferenciado, por un lado, por motivos organizativos, puesto que los Estados miembros, gracias a su preciso conocimiento de las respectivas estructuras y condiciones de producción, están en una mejor situación para evaluar la idoneidad de los productores de azúcar para recibir incentivos conforme a determinados criterios objetivos, tales como la especialización regional [45] y la competitividad. Mediante la orientación de la producción de azúcar a través del establecimiento de prioridades los Estados miembros también contribuyen en definitiva a la consecución del objetivo de reestructuración de la Comunidad.

98. Por otro lado, ha de convenirse con el Consejo en que resulta conveniente establecer un umbral de retirada bajo diferenciado en función de cuán elevado sea el porcentaje de las cuotas a las que se renuncia definitivamente. Habida cuenta de la necesidad de una reducción proporcional de la producción de azúcar en la totalidad de la Comunidad, parece justificado establecer un umbral de retirada más elevado en los Estados miembros en los que la producción ya se haya reducido a un determinado nivel. Al contrario, en un Estado miembro en el que no se haya hecho uso de la posibilidad de la renuncia a cuotas apoyada por ayudas económicas, se requerirá un umbral de retirada más bajo.

99. Tras examinar todos los hechos y alegaciones presentados ante el Tribunal de Justicia, llego a la conclusión de que nada permite concluir que la aplicación del sistema de coeficientes litigioso al establecer el umbral de retirada adolezca de un error manifiesto o de desviación de poder. Esta medida tampoco permite concluir que el legislador comunitario haya rebasado los límites de su facultad de apreciación.

100. De todo ello se sigue que procede negar la existencia de una vulneración de la prohibición de discriminación que se infiere del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo.

45 — El Tribunal de Justicia ha declarado en la sentencia Eridania (citada en la nota 15, apartado 20) que está justificado asignar a determinadas empresas las cuotas de azúcar establecidas sobre la base de su producción efectiva, dado que tal reparto de las cargas se corresponde con el principio de especialización regional en el que se basa el mercado común y que exige que la producción pueda tener lugar en el lugar económicamente más adecuado. Además, se ajusta al principio de solidaridad entre los productores, dado que la producción constituye un criterio justificado para la apreciación tanto de la capacidad económica de los productores como de las ventajas que obtienen del sistema.

## VII. Conclusión

101. A la vista de las consideraciones que preceden propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales del Verwaltungsgerichtshof del modo siguiente:

«1) El artículo 11 del Reglamento (CE) nº 320/2006 debe interpretarse en el sentido de que una cuota de azúcar que no puede utilizarse como consecuencia de una retirada preventiva del mercado conforme al artículo 3 del Reglamento (CE) nº 493/2006 de la Comisión, de 27 de marzo de 2006, ha de incluirse en el cálculo del importe temporal de reestructuración.

2) El artículo 11 del Reglamento (CE) nº 320/2006 es compatible con el Derecho primario, en particular con la prohibición de discriminación que se deduce del artículo 34 CE, apartado 2, párrafo segundo, y con el principio de proporcionalidad.»