CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER presentadas el 26 de junio de 1973 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Mediante resolución de 19 de enero de 1973, el Finanzgericht Berlin planteó al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones relativas a la validez de algunos Reglamentos comunitarios (en la medida en que tienen por objeto los montantes compensatorios aplicables a las importaciones de productos lácteos procedentes de Bulgaria). Para no transcribir nuevamente la lista de cuestiones, que es relativamente larga, solicito a este Tribunal que se remita, a estos efectos, al informe para la vista.

Para facilitar la comprensión del asunto, recordaré los datos siguientes. Durante los meses de abril y mayo de 1971, algunos mercados de divisas de la Comunidad habían sido perturbados por movimientos especulativos y por una afluencia inhabitual de capitales a corto plazo. Ante el consiguiente aumento de la masa monetaria, que podía tener peligrosos efectos inflacionistas, la República Federal de Alemania y el Reino de los Países Bajos liberalizaron el 9 de mayo de 1971 los tipos de cambio de sus respectivas monedas, ampliando, en otras palabras, los márgenes de fluctuación de dichos tipos respecto a las paridades oficiales. Una vez que el tipo de cambio real acusaba, con relación a la paridad oficial, una diferencia superior a un límite determinado, dichas medidas debían perjudicar necesariamente al buen funcionamiento de las organizaciones comunes de mercados, las cuales se basaban en las unidades de cuenta y en las paridades oficiales. En efecto, las mercancías podían comercializarse a un precio que, calculado en moneda nacional sobre la base del tipo de cambio efectivo, era inferior a los precios de intervención o a los precios de compra fijados por los Reglamentos comunitarios con relación a la paridad oficial.

Por tanto, el Consejo, dando pruebas de comprensión en lo que respecta a la medida tomada por la República Federal de Alemania y por los Países Bajos (véase la Resolución de 9 de mayo de 1971; DO 1971, C 58, p. 1), adoptó el 12 de mayo de 1971 el Reglamento (CEE) nº 974/71 relativo a «determinadas medidas de política de coyuntura que deben adoptarse en el sector agrícola tras la ampliación temporal de los márgenes de fluctuación de las monedas de algunos Estados miembros» (DO 1971,

* Lengua original: alemán.

L 106, p. 1). Dicho Reglamento prevé que si, para las transacciones comerciales, un Estado miembro admite para su moneda un tipo de cambio superior al límite de fluctuación permitido por la normativa internacional, está autorizado a percibir, sobre las importaciones procedentes de los Estados miembros y de países terceros, montantes compensatorios para determinados productos y bajo determinadas condiciones. Según el apartado 2 del artículo 1 de dicho Reglamento, estas disposiciones se aplican «a los productos para los que se han previsto medidas de intervención, en el marco de la organización común de mercados agrícolas», así como a los productos cuyo precio depende del de los productos mencionados y que entran en el ámbito de la organización común de mercados o son objeto de una normativa específica en virtud del artículo 235 del Tratado. El artículo 2 -más adelante volveré sobre este punto- indica el modo de cálculo de los montantes compensatorios. Por último, el artículo 6 prescribe que las modalidades de aplicación del Reglamento «que puedan incluir otras excepciones a los Reglamentos relativos a la Política Agrícola Común», sean adoptadas mediante el procedimiento denominado del «Comité de gestión».

En este sentido fueron adoptados en primer lugar los Reglamentos (CEE) de la Comisión nºs 1013/71 (DO 1971, L 110) y 1014/71 (DO 1971, L 110), ambos de 17 de mayo de 1971. El primero de ellos contiene algunas prescripciones de carácter técnico, especialmente en lo que respecta a la determinación de los tipos de cambio al contado con relación al dólar estadounidense. En cuanto al Reglamento nº 1014/71 de la Comisión, sus Anexos indican los montantes compensatorios aplicables a los diferentes productos de que se trata. Este Reglamento ha sido modificado constantemente, entre otros por el Reglamento (CEE) nº 548/72 de la Comisión, de 16 de marzo de 1972 (DO 1972, L 66), cuyo Anexo V, Parte A, preveía en lo que respecta a la partida arancelaria ex 04.04 -y aquí nos aproximamos a los hechos que dieron lugar al litigio principal- que a las importaciones procedentes de países terceros de «queso y requesón, con excepción del queso Grana Padano y Parmigiano Reggiano», es decir, de productos que entran dentro de la organización común de mercados establecida en el sector de la leche y de los productos lácteos por el Reglamento (CEE) del Consejo nº 804/68 (DO 1968, L 148; EE 03/02, p. 146) se les aplicaría un «montante de base» de 45,50 DM «por 100 kg, de peso neto».

Este fue, efectivamente, el montante compensatorio que se aplicó (además de la exacción y del impuesto sobre el volumen de negocios a la importación) cuando, el 24 de marzo de 1972, la sociedad Balkan-Import-Export, demandante en el litigio principal, hizo despachar de aduana, para ponerlo en libre práctica, queso de oveja búlgaro que le había sido entregado con arreglo al contrato de compraventa, expresado en DM, que había celebrado el 3 de noviembre de 1971 con Rodopaimpex, empresa comercial de Estado.

Balkan-Import-Export consideró que la Administración no tenía derecho a percibir dicho tributo y sometió el asunto al Finanz-

gericht Berlin, incoando así el procedimiento que ha dado lugar a la remisión prejudicial que nos ocupa. En apoyo de su recurso, alegaba (independientemente de algunas infracciones de disposiciones de Derecho alemán que no ofrecen interés para el presente asunto) que el Reglamento nº 974/71 del Consejo se había basado erróneamente en el artículo 103 del Tratado CEE, disposición que se refiere a las medidas que entran en el ámbito de la política de coyuntura. La demandante en el litigio principal opinaba que, a lo sumo, el Reglamento controvertido podría haber sido adoptado en virtud de las disposiciones especiales relativas a las cuestiones agrícolas y, en ese caso, el Parlamento debería haber sido consultado, cosa que no se hizo. Añadía que si se considerase, no obstante, que podía aplicarse el artículo 103, habría que señalar que dicho artículo no autoriza al Consejo a adoptar *Reglamentos.* Por lo demás, permite únicamente la adopción de medidas de interés común, que no es el caso del Reglamento nº 974/71, ya que éste sólo establece un sistema de montantes compensatorios para determinados productos agrícolas. La demandante alegaba, además, que el Reglamento nº 974/71 violaba el principio de proporcionalidad en la medida en que sólo tenía en cuenta la revaluación de hecho con relación al dólar, y no con relación a las divisas de otros países terceros, lo que permitía –en el caso de importaciones procedentes de Bulgaria– percibir unos montantes compensatorios excesivos. Por último (prescindiendo de su reclamación de que no está claro cómo se determinó el tipo que fue aplicado a sus importaciones), la demandante mantenía también que, en cualquier caso, el 24 de marzo de 1972 los montantes compensatorios ya no estaban justificados, dado que en la Conferencia Monetaria celebrada en Washington el 18 de diciembre de 1971 se había decidido adoptar tipos centrales y una nueva normativa sobre los márgenes de fluctuación.

Ante estas objeciones, que no consideró infundadas, el Finanzgericht suspendió el procedimiento y pidió a este Tribunal de Justicia que se pronunciase con carácter prejudicial sobre las cuestiones que he mencionado al principio de las presentes conclusiones y que se refieren a la validez del Reglamento nº 974/71 y a la de los Reglamentos adoptados para la aplicación de éste.

Examinemos, por tanto, las respuestas que procede dar a dichas cuestiones.

1. Para empezar, debe determinarse si el Consejo estaba facultado para adoptar el Reglamento nº 974/71 sobre la base del apartado 2 del artículo 103 del Tratado CEE.

Esto es (como ya he dicho) lo que la demandante en el litigio principal niega enérgicamente, alegando toda una serie de argumentos. Señala, en primer lugar, que la medida adoptada por el Consejo había sido ideada para atenuar los efectos de la liberalización de los tipos de cambio decidida por las autoridades nacionales. Ahora bien, dice la demandante, dado que esa liberalización no era lícita por lo que respecta al Tratado, también deben considerarse ilícitas las medidas «complementarias» adoptadas en

esta materia a nivel comunitario. En todo caso, no puede admitirse que el artículo 103 del Tratado CEE autorice a adoptar medidas de política monetaria. En segundo lugar, la demandante opina que el Reglamento nº 974/71 tiene por objeto, no una medida de política de coyuntura, sino una medida de política agrícola, ya que fue adoptado para mantener el sistema de intervención en el sector agrícola. Ahora bien, una medida de este tipo implica la observancia de normas especiales de competencia previstas en materia agrícola y, a estos efectos, era ante todo indispensable, según el artículo 43 del Tratado, consultar al Parlamento Europeo. La demandante recalca, a continuación, que el artículo 103 no constituye una cláusula de salvaguardia que permita no observar los principios y poner en peligro los objetivos del Tratado. Señala también que el artículo 103 sólo permite adoptar medidas de interés común. Ahora bien, una vez más, no puede hablarse de medida adoptada en el interés común cuando, como ocurre en el caso del Reglamento nº 974/71, la finalidad es simplemente proteger los intereses de personas que producen o distribuyen los productos contemplados por el Reglamento. Por último, la demandante mantiene que el artículo 103 del Tratado no permite en ningún caso adoptar un *Reglamento* comunitario.

Examinemos detalladamente cada uno de estos argumentos.

a) Empezaré por el que se refiere a la licitud de la liberalización de los tipos de cambio, elemento determinante para la adopción del Reglamento nº 974/71, que, efectivamente, acepta el principio de la liberalización y pretende controlar los efectos de ésta en el sector agrícola. No creo que este punto exija una larga exposición. Cuando la demandante alega, a este respecto, que el artículo 107 del Tratado CEE presupone unas relaciones de cambio fijas entre las divisas de los Estados miembros y que también excluye una fluctuación respecto a países terceros, se ve enseguida que esta argumentación no es más admisible que la tesis según la cual la liberalización de los tipos de cambio está dirigida contra el interés común y contra los objetivos mencionados en el artículo 104. Un primer dato esencial que hay que tener en cuenta a este respecto es que la política monetaria, sigue estando dentro del ámbito de competencia de los Estados miembros. Por tanto, resulta efectivamente imposible separar una parte de ella, y más concretamente la liberalización de los tipos de cambio, y dejar a los Estados miembros asumir la responsabilidad política de todas las otras cuestiones que entran en el mismo ámbito. En cuanto al artículo 107 del Tratado CEE, dicha disposición obliga simplemente a los Estados miembros a considerar su política en materia de tipos de cambio como una cuestión de interés común; pero el contenido de esa política no está definido, y no lo está sobre todo en lo que respecta a la exclusión de la liberalización de dichos tipos. A pesar de que el apartado 2 del artículo 107 sólo trata de la modificación de los tipos de cambio, tampoco puede invocarse dicha disposición en favor de una limitación de las competencias de los Estados miembros en materia de política monetaria. Habida cuenta, por otra parte, del alcance del artículo 194, no es fácil (como ha demostrado la Comisión) pretender que la Política Agrícola Común establecida con arreglo al

artículo 43 del Tratado ha tenido por efecto establecer tipos de cambio fijos. Sin duda, el Reglamento nº 129 «relativo al valor de la unidad de cuenta y a los tipos de cambio que deben aplicarse en el marco de la Política Agrícola Común» (DO 1962, 106, p. 2553) fue adoptado según un sistema de tipos de cambios fijos. Pero ello no significa que el objetivo haya sido adoptar inmutablemente tal sistema; esto no sólo se desprende del hecho de que, en caso contrario, se habrían adoptado medidas de política monetaria más amplias, sino que también es lo que indica el propio Reglamento nº 129, cuyo artículo 3 prevé, efectivamente, que podrán adoptarse medidas que constituyan excepciones a lo dispuesto en el Reglamento, en caso de prácticas monetarias de carácter excepcional (cuando un país autorice variaciones del valor de su moneda dentro de unos límites más amplios que los previstos por las normas del FMI; tipos de cambio fluctuantes o múltiples). Por último, la Comisión ha explicado de manera convincente que no es posible llegar a tipos de cambio fijos por medio de acuerdos internacionales (es decir, utilizando las complicadas normas del Acuerdo relativo al Fondo Monetario Internacional) y del artículo 234 del Tratado CEE. También ha demostrado que no es defendible la tesis de que la liberalización de los tipos de cambio no estaba justificada por el interés común. Sobre este último punto, basta en efecto con tener presente la fase de integración alcanzada para darse cuenta de que las perturbaciones que experimentan el equilibrio de la balanza de pagos y la estabilidad de los precios de un Estado miembro como resultado de la afluencia incontrolada de divisas pueden también tener repercusiones perjudiciales en otros Estados miembros. Por lo tanto, la adopción de medidas de defensa adecuadas es totalmente conforme con el interés común de los Estados miembros.

Así pues, parece que la liberalización de los tipos de cambio, punto de partida decisivo del Reglamento nº 974/71, no puede dar lugar a una crítica de la que sea posible sacar conclusiones que cuestionen la validez de la medida adoptada a nivel comunitario para remediar los efectos de dicha liberalización.

b) Examinaré ahora el artículo 103, base jurídica en la que se apoya el Reglamento impugnado, con el fin de determinar si ha sido correcto hacer referencia al mismo.

Como es sabido, el artículo 103 prevé lo siguiente:

«1. Los Estados miembros considerarán su política de coyuntura como una cuestión de interés común [...]

2. Sin perjuicio de los demás procedimientos previstos en el presente Tratado, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, por unanimidad, sobre las medidas adecuadas a la situación.

3. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, adoptará, en su caso, las Directivas necesarias para la ejecución de las medidas acordadas con arreglo al apartado 2 [...]»

Esta cita muestra claramente que la disposición gira en torno al concepto de «política de coyuntura» y que procede también preguntarse qué significa la expresión «sin perjuicio de los demás procedimientos previstos en el presente Tratado».

Por lo que respecta al concepto de «política de coyuntura», hay que señalar que el propio Tratado no contiene ninguna indicación más precisa. Por lo tanto, creo que es posible recurrir (como han hecho unánimemente el Gobierno federal, el Consejo y la Comisión) a los conceptos generalmente reconocidos y admitir que también son válidos en el marco del Tratado. Según estos conceptos (y como estima la Comisión), puede hablarse de política de coyuntura cuando el curso de todas las actividades económicas se dirige en función de objetivos realizables a corto plazo (entre los cuales deben considerarse también los objetivos de la política económica general: estabilidad del nivel de precios, alto índice de empleo, equilibrio de la balanza de pagos, óptimo desarrollo económico). Entran en el ámbito de la política de coyuntura todas las medidas adoptadas por los poderes públicos con el fin de impedir o de limitar las fluctuaciones coyunturales. Las definiciones que el Gobierno federal y el Consejo han propuesto por su parte corresponden en esencia a este punto de vista. El Consejo ha añadido además que se trata de medidas destinadas a impedir que especialmente los precios y los ingresos no sigan la evolución económica a largo plazo.

Por tanto, es esencial tener en cuenta que la política de coyuntura, al tener que ser considerada parte integrante de la política económica general, puede abarcar *todos* los sectores de la economía y, en contra de la opinión de la demandante, es cierto, por consiguiente, que no deben excluirse de este ámbito las medidas pertenecientes a la *política monetaria*.

Por otra parte y habida cuenta de lo expuesto, es indispensable que el Reglamento del Consejo, objeto del presente litigio, se refiere a objetivos de política de coyuntura. Si esto puede afirmarse es porque no hay duda de que la decisión de un Estado de liberalizar su tipo de cambio entra en el ámbito de la política de coyuntura y porque es evidente que el Reglamento nº 974/71 tiene por objeto proporcionar, a este respecto, una protección adicional por parte de la Comunidad, es decir, actuar en la misma dirección. Si puede hacerse esta afirmación es también porque, sin el sistema compensatorio establecido por el Consejo, los mercados agrícolas de los Estados miembros interesados habrían sido inundados por importaciones realizadas a bajo precio y porque unas restituciones insuficientes habrían producido el efecto de destruir considerablemente el mercado interior. Ello no sólo habría implicado, con los enormes gastos que habría supuesto, un inflamiento de las operaciones de intervención (incluso el fracaso de estas operaciones), sino que habría tenido también como resultado una baja de los precios y una pérdida de ingresos para la población agrícola, consecuencias que a su vez habrían tenido repercusiones desfavorables sobre la economía en conjunto.

Pero como, por otra parte, la orientación principal de las medidas adoptadas entra en el ámbito del sector agrícola y como el apartado 2 del artículo 103, cuyo texto empieza con la expresión «sin perjuicio de», hace referencia a los «demás procedimientos previstos en el [...] Tratado», antes de admitir que el hecho de recurrir al artículo 103 está justificado en el presente asunto, procede preguntarse también si, en realidad y como pretende la demandante (que invoca principalmente el apartado 2 del artículo 38 del Tratado), las expresiones mencionadas no significan que el artículo 103 sólo podría aplicarse con carácter *subsidiario,* lo que equivaldría a decir que, en el sector de la agricultura, deben observarse con prioridad las normas de procedimiento especialmente previstas para estas cuestiones.

A este respecto, el Consejo y la Comisión están indudablemente en lo cierto al señalar que el sentido de la expresión «sin perjuicio de» no está totalmente claro. En efecto, igualmente puede significar que el artículo 103 podría ser invocado aun en el caso de que también otras disposiciones del Tratado ofreciesen una solución (lo que supone, no un principio de «aplicación subsidiaria», como lo llama la Comisión, sino un principio de aplicación acumulativa). Las Instituciones mencionadas tienen razón también cuando recalcan que, en tales circunstancias, es necesario recurrir a una interpretación teleológica de la disposición de que se trata. Cuando se efectúa dicha interpretación, es imposible no darse cuenta de que las medidas que entran en el ámbito de la política de coyuntura tienen un alcance *muy amplio.* Pero ya que es así, resulta impensable interpretar el artículo 103 en el sentido de que las medidas en cuestión podrían basarse únicamente en esa disposición y de que a menudo sería necesario observar además otras normas de procedimiento (por ejemplo, las disposiciones en materia agrícola que prescriben la consulta al Parlamento). En realidad, dado que implica un entorpecimiento considerable del procedimiento, tal fragmentación es inaceptable si se quiere que las medidas de política de coyuntura surtan rápidamente sus efectos. Así pues, parece que en principio hay que considerar correcta la opinión de que, siempre y cuando se trate de objetivos orientados hacia la política de coyuntura, puede aplicarse el artículo 103 con independencia de otras disposiciones del Tratado y paralelamente a éstas.

Frente a esta opinión no puede invocarse el apartado 2 del artículo 38 del Tratado, según el cual, las normas previstas para el establecimiento del mercado común son aplicables a los productos agrícolas «salvo disposición en contrario de los artículos 39 a 46, ambos inclusive». En realidad, esta reserva no se aplica al artículo 103, disposición que, efectivamente, no figura entre las normas «previstas para el establecimiento del mercado común», ya que la política de coyuntura va más allá del establecimiento de dicho mercado. Además, la Comisión señala acertadamente que los artículos 39 a 46 no contienen ninguna normativa que se oponga a la aplicación del artículo 103.

Esto significa (para llegar a una conclusión provisional) que el hecho de que las normas del mercado común relativas a la agricultura no se hayan tomado en cuenta no afecta a la

validez del Reglamento nº 974/71. Al mismo tiempo, esto muestra que, cuando la demandante se refiere al artículo 19 del Reglamento nº 804/68, disposición que según ella debería haberse tenido en cuenta en el marco de la organización del mercado de la leche al establecer el sistema compensatorio, el argumento carece de interés, independientemente del hecho de que también la citada disposición permitiese al Consejo adoptar una medida sin consultar al Parlamento. Asimismo, la conclusión provisional a la que he llegado demuestra que no es pertinente la referencia al Reglamento (CEE) nº 653/68 del Consejo, de 30 de mayo de 1968, relativo a las condiciones de modificación del valor de la unidad de cuenta utilizada para la Política Agrícola Común (DO 1968, L 123, p. 4). En efecto, e independientemente de todas las demás consideraciones ya invocadas, dicha referencia carece de interés por una razón muy sencilla: como ha demostrado la Comisión, las cláusulas de salvaguardia que contiene dicho Reglamento en lo que respecta a la política monetaria, no permitían, evidentemente, terminar con los problemas planteados por la liberalización de los tipos de cambio.

c) No obstante, habida cuenta de las obligaciones formuladas por la demandante en el litigio principal, eso no basta para concluir el análisis que debo hacer del artículo 103. Aún tengo que examinar si puede decirse que, como exige dicho artículo, el Reglamento nº 974/71 del Consejo fue adoptado en el *interés común.* Además, debo preguntarme si, al utilizar esa vía, estaba justificado desviarse de las disposiciones generales del Tratado y si el artículo 103 podía aplicarse como una disposición que hiciese las veces de cláusula de salvaguardia; por último debo determinar si dicho artículo prevé la adopción de *Reglamentos* comunitarios.

He aquí las observaciones a que, en mi opinión, dan lugar estos problemas.

Por lo que respecta al interés común, creo que las consideraciones que he expuesto anteriormente han mostrado claramente que considero que la adopción del Reglamento estableció en favor de los productos agrícolas la percepción de montantes compensatorios, que, por otra parte, ni siquiera se aplican a todos los productos agrícolas. Pero, independientemente del hecho de que, en el sentido del artículo 103, el interés común no sólo está en juego cuando toda la economía está interesada, no hay que perder de vista los efectos que se producen en otros sectores económicos a los que se refiere esa medida. Además –y éste también es un punto importante en el presente contexto– es seguro que otros Estados miembros que no son los directamente afectados tenían interés en que se adoptasen las medidas de que se trata y en que éstas evitasen los efectos perjudiciales de la liberalización de los tipos sobre su economía. A este respecto, basta con considerar que si no hubiera un sistema compensatorio se habría producido una afluencia incrementada de mercancías, sobre todo procedentes de Francia y de Italia, lo que habría dado lugar a una subida indeseable de los precios en esos países.

Por lo que respecta, en segundo lugar, a la teoría de la demandante de que los montan-

tes compensatorios establecidos sobre las importaciones procedentes de países terceros deberían considerarse como exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana y, por tanto, estarían prohibidos en virtud del artículo 19 del Reglamento nº 804/68, en mi opinión basta con señalar, como hace la Comisión, que dicho acto constituye una disposición de Derecho comunitario *derivado,* basado en el artículo 43 del Tratado. Habida cuenta de lo dicho sobre las relaciones que hay entre el artículo 103 y las disposiciones del Tratado relativas a la agricultura, parece claro que a una disposición de este tipo no se le puede reconocer una fuerza mayor que a unas medidas de política de coyuntura basadas en el artículo 103, que también son sólo de Derecho derivado. Además, se impone otra consideración general, y es que, teniendo en cuenta sus finalidades, la adopción de medidas de política de coyuntura puede perfectamente hacer necesarias determinadas excepciones a las normas de Derecho comunitario, como por ejemplo (punto que no se cuestiona directamente aquí, pero que es importante por razón de la coherencia de las medidas adoptadas), ciertos efectos perjudiciales sobre los intercambios intracomunitarios de productos agrícolas y restricciones de dichos intercambios (tendré que volver con más detalle sobre este punto en otro contexto).

Por lo que se refiere a las relaciones que existen entre el artículo 103 y el artículo 226 del Tratado CEE, es decir, la cláusula general de salvaguardia que ha dejado de estar en vigor desde el final del período transitorio, debe señalarse que indudablemente no puede utilizarse el artículo 103 como una disposición que sustituya al artículo 226. Pero no se trata de esto en el presente asunto, ya que los requisitos especiales de aplicación del artículo 103 (medidas adoptadas en interés común, en virtud de la política de coyuntura), requisitos que son diferentes de los del artículo 226, han sido observados. Por lo tanto, es indudable que, aun cuando se haya producido cierto efecto de protección para unos sectores económicos determinados, no puede hablarse de una transformación inadmisible del artículo 103 en una cláusula de salvaguardia que sustituya al artículo 226.

Así pues, en este contexto sólo queda por examinar la objeción según la cual, en lo que respecta a la política de coyuntura, el artículo 103 del Tratado CEE no prevé, a nivel comunitario, más que una coordinación, dado que la adopción de un *Reglamento* comunitario con base en dicha disposición es inconcebible.

Por lo que respecta a esta argumentación, hay que reconocer, en primer lugar, que, según el apartado 1 del artículo 103, la política de coyuntura es indudablemente asunto de los Estados miembros, ya que se prevén para ellos determinadas obligaciones de coordinación. Pero con igual claridad resulta del apartado 2 de dicho artículo que, paralelamente a esa competencia, también la Comunidad tiene potestad reglamentaria.

En lo que se refiere, por otra parte, a la *forma* del ejercicio de esa competencia comunitaria, no se puede negar que el texto alemán utiliza aquí las palabras «entschei-

den» y «Entscheidungen», que evocan la idea de «decisión». No obstante, como muestra el ejemplo del artículo 28 del Tratado, estos términos no deben necesariamente entenderse en el sentido técnico del artículo 189. Y lo mismo ocurre en el caso del artículo 103, como lo demuestra no sólo el tenor literal de las otras versiones lingüísticas que utilizan el término general de «mesures» («misure», «maatregelen», «measures«) y se refieren, por tanto, a todas las formas de actos comunitarios, sino que también en este sentido se puede hacer referencia a la gran amplitud de los objetivos del artículo 103 y a la necesidad de una interpretación que tenga en cuenta el estado actual de la integración y que garantice eficacia. Por último, hay que señalar, a este respecto, que, en contra de la opinión de la demandante, no puede sacarse un argumento válido del apartado 3 del artículo 103, es decir, del hecho de que esa disposición sólo habla de *Directivas* necesarias para la ejecución de las medidas acordadas con arreglo al apartado 2. En efecto, no hay que olvidar que la adopción de dichas Directivas se efectúa según una forma simplificada, la de la mayoría cualificada. Sin duda, el sistema debe entenderse en el sentido de que, independientemente de esas Directivas, no quedan excluidos los Reglamentos, adoptados por *unanimidad.* Además, hay que destacar la expresión «en su caso», de la que el Gobierno federal deduce acertadamente que la adopción de Directivas sólo se impone en determinadas circunstancias, sin que se excluya la posibilidad de adoptar paralelamente, en caso necesario, Reglamentos de aplicación cumpliendo los requisitos previstos en el apartado 2. Por lo tanto, en realidad nada puede objetarse al hecho de que el Consejo haya elegido la forma de un *Reglamento* para las medidas controvertidas. Dado que además también habría podido (como ya he demostrado) adoptar Reglamentos de aplicación, tampoco puede criticarse el hecho de que se basara en las disposiciones generales del artículo 155 del Tratado para autorizar a la Comisión a adoptar Reglamentos de aplicación en el marco del sistema de montantes compensatorios que él había establecido.

Todo ello nos permite concluir el examen del primer grupo de cuestiones planteadas en la resolución de remisión, afirmando que la validez del Reglamento nº 974/71 y de los Reglamentos que la Comisión ha adoptado para su aplicación no puede impugnarse alegando que las Instituciones comunitarias no tenían derecho a remitirse al artículo 103 del Tratado CEE.

2. Veamos ahora la cuestión de si la validez del sistema comunitario puede ponerse en duda basándose en que dicho sistema tuvo en cuenta la relación entre el marco alemán y el dólar estadounidense de un modo general, es decir, cualesquiera que fuesen el país de procedencia de los productos y las condiciones del contrato, incluso en lo que respecta a las importaciones procedentes de Bulgaria.

En este contexto, recordemos en primer lugar el texto del artículo 2 del Reglamento nº 974/71, que dice lo siguiente:

«En lo que respecta a los productos para los que se hayan previsto medidas de interven-

ción, los montantes compensatorios serán iguales a los importes obtenidos al aplicar a los precios el porcentaje que represente la diferencia entre la paridad de la moneda nacional del Estado miembro de que se trate, declarada ante el Fondo Monetario Internacional y reconocida por éste, por una parte, y la media aritmética de los tipos de cambio al contado, aplicados durante un período que se determinará, de dicha moneda con relación al dólar de los Estados Unidos de América, por otra parte.»

Por lo que respecta a los productos cuyo precio depende del de los productos para los cuales, en el marco de la organización común de mercados agrícolas, se han previsto medidas de intervención, el apartado 2 de dicho artículo 2 dispone, además, que «los montantes compensatorios serán iguales a la incidencia, sobre los precios del producto de que se trate, de la aplicación del montante compensatorio a los precios del producto contemplado en el apartado 1, de los cuales dependen».

Es evidente que en el caso de una moneda como el lev búlgaro, que aparentemente no sigue al dólar y cuyo valor de cambio con relación al DM ha permanecido prácticamente constante, este sistema daba lugar a unos tipos demasiado elevados, es decir, a montantes compensatorios que sobrepasaban la incidencia de la medida monetaria. Por tanto, la demandante en el litigio principal estima que se ha violado el principio de proporcionalidad, al que se refieren los considerandos del propio Reglamento nº 974/71. Cree, además, poder mantener que no se han observado ni el apartado 1 del artículo 39 del Tratado (precios razonables para los suministros a los consumidores), ni la prohibición de discriminación prevista en su artículo 40, y que, además, se ha infringido el artículo 110, que prescribe una política comercial liberal. Según la demandante, estas infracciones no se habrían producido si se hubiera intentado fijar una compensación diferenciada por lo que respecta a todas las partes con las que se mantienen relaciones comerciales importantes, si, siguiendo el ejemplo del sistema de las exacciones (en el que se tienen en cuenta las posibilidades de compra más favorables en el mercado mundial), se hubiese considerado de qué países proceden principalmente las importaciones de determinados productos, o si, al menos, se hubiera tomado como base la media ponderada de todas las monedas de los países terceros y su relación con el DM, determinándose dicha media en función del volumen de los intercambios comerciales. Esto hace que me pregunte si podían haberse aplicado unas posibilidades de solución de este tipo sin dar lugar a dificultades considerables y si, por lo tanto, hay que considerar que, al no tener en cuenta dichas posibilidades, las Instituciones comunitarias incurrieron en una falta en el ejercicio de su facultad de apreciación.

Esta cuestión es delicada y, al iniciar su examen, indudablemente hay que dar la razón a la Comisión cuando señala que el análisis de la situación monetaria y de las variaciones que ésta experimentaba en muchos Estados habría implicado grandes dificultades y que si hubiese sido necesario, a estos efectos, calcular unos montantes compensatorios diferenciados para un gran

número de productos básicos y de productos transformados, ello habría complicado considerablemente el mecanismo compensatorio. De hecho, el propio sistema vigente ya ha dado lugar a que se cree una lista extremadamente detallada de montantes compensatorios y, por tanto, se comprende a la Comisión cuando afirma que la aplicación del método que la demandante considera adecuado habría supuesto demasiadas exigencias en la práctica. Hay que señalar, además, que, en primer lugar, de ello resultaría una inestabilidad y la imposibilidad de tener una visión de conjunto del sistema compensatorio, que habrían hecho más difíciles los intercambios. Y no olvidemos tampoco que el régimen diferenciado que desea la demandante habría creado el peligro de operaciones y maniobras fraudulentas, riesgo que sólo podría evitarse mediante un sistema de certificados de origen y de controles de los contratos de importación y de los movimientos de mercancías, lo que, una vez más (pero esta vez a escala nacional), habría dado lugar a una carga considerable para la Administración, sin contar los obstáculos y las demoras que padecerían los intercambios comerciales. Estimo que éstas son consideraciones que no pueden pasarse por alto cuando se trata de valorar complicadas medidas de protección frente al exterior en el ámbito de la política monetaria, medidas que, de todos modos, en el momento de su adopción habían sido concebidas sólo para un breve período y respecto de las cuales el legislador tiene evidentemente un amplio margen de apreciación.

Consideraciones análogas y que permiten dudar del valor de la tesis de la demandante son aplicables también a la otra posibilidad de solución planteada por ella, cuando se pregunta si el sistema compensatorio no habría debido tener en cuenta la media ponderada de las diferencias de los tipos de todas las monedas de los países terceros. Es seguro, en efecto, que, para determinar dicha media, habría sido preciso tener en cuenta la importancia de las corrientes comerciales de los diferentes productos, así como las variaciones que experimentaban esas corrientes, y que las investigaciones necesarias para ello resultarían muy difíciles y muy largas. A esto se añade otra consideración que no carece de importancia, a saber, que unos montantes compensatorios calculados de esa manera habrían proporcionado una protección insuficiente frente a las importaciones efectuadas con base en el dólar y habrían llevado, en muchos casos, a fijar un importe insuficiente para las restituciones (que son la consecuencia directa de los montantes compensatorios). Si además se tiene en cuenta que, al establecer el sistema compensatorio, la mayor parte de los contratos relativos a los productos agrícolas se celebraba sobre la base del dólar, que en aquella época el dólar era el eje del sistema monetario internacional y que, en general, las otras monedas libremente convertibles se ajustaron a él (datos que han sido proporcionados por la Comisión y que la demandante sólo ha cuestionado de un modo superficial), realmente no veo cómo se puede admitir que el sistema establecido por el artículo 2 del Reglamento nº 974/71 debería considerarse ilegal por violar el principio de proporcionalidad.

Y lo mismo se aplica (digámoslo desde ahora) en lo que respecta a las alegaciones

de la demandante en el litigio principal relativas a los artículos 40, 39 y 110 del Tratado CEE.

Por lo que se refiere al artículo 40, es decir, a la prohibición de las discriminaciones, digamos de entrada que no puede evitarse la impresión de que la demandante parte de una comparación errónea al aproximar la situación de los productores a la de los importadores. Si bien hay que entender su alegación en el sentido de que pretende mantener que varios productos fueron objeto de una discriminación por habérseles aplicado unos gravámenes excesivos en concepto de montantes compensatorios, puede replicársele con razón que la compensación estaba calculada sobre la base de criterios uniformes y que además –como se podía prever en el momento de la adopción del Reglamento nº 974/71– todos los Estados miembros interesados han hecho uso de la autorización que contenía. Por lo tanto, no creo que pueda hablarse de una infracción del artículo 40 del Tratado.

En cuanto al argumento que la demandante basa en los objetivos del artículo 39 alegando que el mecanismo compensatorio no tuvo en cuenta el imperativo de velar por que los productos llegaran al consumidor a unos precios razonables y, por otra parte, se concentró excesivamente en la protección de los agricultores, especialmente al no tener en cuenta las ventajas resultantes de la revaluación del DM, puede decirse lo siguiente. En todo caso, las ventajas que la agricultura ha obtenido de la revaluación han sido para los bienes de equipo. Pero, como opina la Comisión acertadamente, dichas ventajas no deben sobreestimarse. Además, no cabe duda de que era difícil evaluarlas y desglosarlas por productos. Por tanto, no hay nada que objetar al hecho de que no se tuvieran en cuenta en el marco del sistema compensatorio. Dado que además era imposible (como ya he demostrado) hacer distinciones en el marco de dicho sistema en función de los países de procedencia, dado que, por otra parte, sólo podía ofrecerse una protección suficiente si se tenía en cuenta la moneda principal, es decir, el dólar, y dado que, por último, el artículo 39 no dice que haya que asegurar los suministros a los consumidores a los precios más bajos, sino que sólo habla de precios *razonables* y no obliga, por tanto, a tener en cuenta únicamente los intereses de los consumidores, hay que reconocer que tampoco, basándose en la consideración, exigida por el artículo 29, de los diversos objetivos enumerados en dicho artículo (consideración que implica un amplio margen de apreciación), es posible afirmar que el sistema compensatorio es ilegal.

Finalmente, esto se aplica también a la valoración del Reglamento controvertido desde la perspectiva del artículo 110 del Tratado CEE. Es cierto que este artículo prevé como objetivo la liberalización de los intercambios. Pero no enuncia criterios precisos y, en cualquier caso, deja un gran margen de apreciación. En realidad, es difícil admitir que se haya infringido lo dispuesto en este artículo si se tiene en cuenta lo que he dicho acerca de la imposibilidad práctica de diferenciar el régimen compensatorio y si se recuerda que no sólo había que ajustarse a los objetivos enunciados en el artículo 39, sino que incluso se

habrían podido establecer restricciones cuantitativas a la importación.

Por consiguiente, parece que las consideraciones relativas al segundo grupo de cuestiones tampoco llevan a la conclusión de que el Reglamento nº 974/71 debería considerarse ilegal debido a que sólo tuvo en cuenta la relación DM/dólar.

3. Mediante otra cuestión, el Finanzgericht Berlin pregunta si es lícito por lo que respecta al Derecho comunitario que el 24 de marzo de 1972, fecha en la que se efectuaron las importaciones que son objeto del litigio principal, aún se estuviesen percibiendo montantes compensatorios sobre las importaciones procedentes de países terceros.

Este es otro punto que la demandante niega, alegando que en la Conferencia de Washington de 18 de diciembre de 1971 se decidió reformar los tipos de cambio y establecer un nuevo sistema de paridades que implicase intervenciones oficiales dentro de los límites de un margen de fluctuación previsto. Al parecer, considera que, como consecuencia de esas decisiones, se cumplían los requisitos previstos en el artículo 8 del Reglamento nº 974/71, cuyo apartado 2 dispone lo siguiente: «Éste [es decir, el Reglamento nº 974/71] dejará de ser aplicable en el momento en que todos los Estados miembros interesados apliquen de nuevo la normativa internacional relativa a los márgenes de fluctuación de los tipos de cambio en torno a la paridad oficial.»

Si uno se pregunta si dicha valoración de la situación es correcta, debe recordar, en primer lugar, que el sistema compensatorio debía tener en cuenta el hecho de que, el 15 de agosto de 1971, Estados Unidos suspendió la convertibilidad del dólar en oro y que, el 23 de agosto de 1971, también se decidió liberalizar el tipo de cambio de la moneda de la Unión económica belgo-luxemburguesa. Hay que precisar, además, cuál era el objeto de la mencionada Conferencia de Washington. Como se ha dicho durante el procedimiento, se decidió en Washington, el 18 de diciembre de 1971, establecer nuevas relaciones fijas de cambio con relación al dólar bajo la forma de «tipos centrales» («Leitkurse»). En dicha ocasión, entre otras cosas, se adoptó para el DM un tipo central superior al margen de fluctuación de la normativa internacional. Siempre apartándose de lo dispuesto en dicha normativa, se decidió también adoptar, con relación al dólar, un margen de fluctuación del 2,25 % por encima y por debajo del nivel de dichos tipos centrales. Las mencionadas decisiones fueron adoptadas de manera informal y sólo se publicaron en un comunicado de prensa difundido después de la reunión de los Ministros del Grupo de los Diez. No se efectuó la notificación generadora de efectos jurídicos prevista por el Acuerdo sobre el Fondo Monetario Internacional. Hasta el 8 de mayo de 1972 no tuvo lugar la devaluación oficial del dólar, es decir, el anuncio del nuevo tipo del dólar como paridad oficial.

Por otra parte, hay que señalar que las paridades oficiales que no correspondían a los tipos centrales, así como los márgenes de fluctuación, más estrechos, fijados por la

normativa internacional, seguían siendo importantes en el sistema de precios del mercado agrícola, que los precios agrícolas se expresaban en unidades de cuenta y que todo el régimen monetario establecido según el Reglamento nº 129 se basaba en las paridades oficiales. Estas constituían, por tanto, una condición para el buen funcionamiento del mercado común agrícola. En tales circunstancias, y habida cuenta, además, del hecho de que el artículo 1 del Reglamento nº 974/71 establece formalmente que, para que se aplique la normativa es preciso que, en lo que respecta a las transacciones comerciales, un Estado miembro admita para su moneda un tipo de cambio superior al límite de fluctuación autorizado por la normativa internacional, indudablemente no puede decirse que los requisitos del artículo 8 del Reglamento nº 974/71 se habían cumplido como consecuencia de las mencionadas decisiones de Washington. Como además, según mostraron los hechos ocurridos a partir del verano de 1972, la situación monetaria seguía siendo incierta y como se esperaba que pronto se fijarían nuevas paridades, tampoco se puede reprochar a las Instituciones comunitarias no haber pensado en modificar, con base en los datos establecidos en Washington, todo el sistema de Reglamentos relativo a las organizaciones de mercados agrícolas y haber mantenido inicialmente el régimen compensatorio en su forma original hasta la notificación de la devaluación del dólar.

Por consiguiente, parece ser que, como proponen de común acuerdo la Comisión, el Gobierno federal y el Consejo, la única respuesta que cabe dar a la segunda cuestión del Finanzgericht Berlin es que ni el tiempo transcurrido ni los hechos que se produjeron en el ámbito de la política monetaria después de la adopción del Reglamento nº 974/71 han afectado a la validez del mismo.

4. La cuestión siguiente, que examinaré ahora, tiene una primera parte que, como sabe este Tribunal, pretende determinar con base en qué elementos habían que calcular, de conformidad con el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 974/71, los montantes compensatorios que debían percibirse sobre las importaciones de queso.

A este respecto, es importante ante todo recordar el tenor de dicho artículo. Su apartado 1 dice lo siguiente: «En lo que respecta a los productos para los que se hayan previsto medidas de intervención, los montantes compensatorios serán iguales a los importes obtenidos al aplicar a los precios el porcentaje que represente la diferencia entre la paridad de la moneda nacional del Estado miembro de que se trate, declarada ante el Fondo Monetario Internacional y reconocida por éste, por una parte, y la media aritmética de los tipos de cambio al contado, aplicados durante un período que se determinará, de dicha moneda con relación al dólar de los Estados Unidos de América, por otra parte.» El apartado 2 añade: «En lo que respecta a los otros productos contemplados en el artículo 1 (es decir, a los productos cuyo precio depende del de los productos para los cuales, en el marco de la organización común de mercados agrícolas, se han previsto medidas de intervención), los montantes compensato-

rios serán iguales a la incidencia, sobre los precios del producto de que se trate, de la aplicación del montante compensatorio a los precios del producto contemplado en el apartado 1, de los cuales dependen.» Esta cita basta para mostrar que nos hallamos ante una disposición que requiere medidas complementarias y que implica, indudablemente, para la adopción de las mismas, una libertad de apreciación de tipo técnico. También se deduce de ello que no corresponde al Tribunal de Justicia determinar las modalidades de aplicación, sino que esa tarea incumbe a la Comisión de conformidad con el artículo 6 del Reglamento nº 974/71. Así pues, tomada en su sentido literal, la tercera cuestión del Finanzgericht Berlin debería (como ha afirmado la Comisión acertadamente) considerarse inadmisible.

Pero, como se desprende del conjunto del procedimiento, parece ser que dicha cuestión tiene, de hecho, otra finalidad. Su función es inducir a la Comisión a revelar los criterios utilizados y, por tanto, hacer que se examine (éste es, sobre todo, el propósito de la tercera parte de la cuestión) si el tipo específico aplicado a las importaciones de la demandante en el litigio principal se ajustaba a los principios de aplicación del sistema. Desde esta perspectiva, es seguro que nada se opone a que esta cuestión sea examinada en el marco de una remisión prejudicial. Esto muestra, al mismo tiempo, que no es necesario abordar ahora por separado la primera parte de la tercera cuestión, sino que sólo habría que volver a ella al analizar la tercera parte de dicha cuestión.

5. En cuanto a su segunda parte, de la que me ocuparé ahora, tiene la finalidad de que se determine si el artículo 2 del Reglamento nº 974/71 constituye una base de cálculo suficientemente precisa. Por lo tanto, vuelve a tratarse de un problema de validez.

Este problema está relacionado con un motivo que invoca la demandante en el asunto principal refiriéndose a determinados principios basados en el Derecho constitucional alemán (artículo 80 de la Ley Fundamental) y en virtud de los cuales el legislador debe conferir al titular de la facultad normativa una habilitación clara y precisa, especialmente cuando se trate de autorizar exacciones fiscales.

A este respecto, uno puede preguntarse, en primer lugar, si la máxima de Derecho alemán, a la que me he referido y que resulta del principio de la separación de poderes, tiene su equivalente en el ordenamiento jurídico de los demás Estados miembros y si puede, por tanto, ser reconocida como principio general de Derecho comunitario. Sobre este punto, creo que caben ciertas dudas; en cualquier caso, la demandante no ha aportado la prueba necesaria.

Por otra parte, no hay que olvidar que, sobre todo en la materia que nos ocupa actualmente, la Comunidad tiene una estructura específica y que ésta justifica la adopción de criterios especiales en lo que respecta a la precisión de las normas de habilitación. Así pues, debe tenerse presente que las disposiciones necesarias para la aplicación del Reglamento nº 974/71 debían

adoptarse según el procedimiento denominado del Comité de gestión, es decir, con la participación de los representantes de los Estados miembros. En efecto, dicho procedimiento garantiza, por así decirlo, indirectamente a los Estados miembros o al Consejo una posibilidad de ejercer su influencia y, por tanto, parece razonable no exigir que las disposiciones de habilitación adoptadas tengan tanta precisión como la que se necesita cuando corresponda únicamente a la Comisión completar el Derecho comunitario.

Por último, hay que señalar que la Comisión ha sido convincente al explicar que, a pesar de la imprecisión del texto del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 974/71, cuya versión alemana sobre todo es difícil de comprender, la interpretación que debe darse a la «incidencia», en el sentido de dicha disposición, no podía ofrecer dudas para un especialista. Esto puede decirse porque tales métodos de determinación de ciertos importes a partir de otros son corrientes en materia agrícola; así lo muestra, por ejemplo, el Reglamento nº 823/68 (DO 1968, L 151), que aplica a la determinación de las tasas debidas sobre los productos lácteos unos métodos similares (según los cuales hay que tener en cuenta la cantidad del producto básico, es decir de leche, necesaria para su fabricación). También pueden citarse otros Reglamentos relacionados con la modificación del tipo de cambio de la divisa francesa y con el sistema de compensación en frontera que dicha modificación ha hecho necesario (por ejemplo, el Reglamento nº 1586/69 (DO 1969, L 202) y los Reglamentos adoptados para su aplicación.

Por consiguiente, creo poder afirmar que la validez del Reglamento nº 974/71 no puede ser cuestionada basándose en que la norma de habilitación que prevé carece de precisión. Además, tampoco considero que la falta de indicaciones en los Reglamentos de aplicación de la Comisión (factor que podría tener interés desde el punto de vista de la *falta de motivación)* tenga la menor importancia en lo que respecta a lo que puede considerarse la norma en la materia y a los criterios utilizados por la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia (sentencia de 1 de diciembre de 1965, Schwarze, 16/65,- Rec. pp. 1081 y ss., especialmente p. 1096) para la motivación de los actos que se refieren a muchos productos.

6. Para terminar, nos queda por examinar la última parte de la tercera cuestión del Finanzgericht Berlin. Pide que el Tribunal de Justicia determine si puede considerarse que el tipo de 45,50 DM por 100 kg de queso de oveja búlgaro se atenía, el 24 de marzo de 1972, a los principios que debían observarse para el cálculo de los montantes compensatorios. Como ha demostrado la Comisión a la luz de los motivos formulados en el procedimiento principal, este punto esconde de hecho algunos otros problemas que también hay que analizar.

a) En primer lugar, procede recordar los datos que la Comisión utilizó para sus cálculos. Partiendo del hecho de que, a excepción de algunas variedades de queso que no hay que tener en cuenta en el pre-

sente asunto, sólo se han previsto precios de intervención para la mantequilla y la leche desnatada en polvo, los montantes compensatorios aplicables a las importaciones procedentes de países terceros de estos dos últimos productos fueron calculados aplicando a los precios de importación de dichos productos el porcentaje correspondiente a la revaluación de hecho del DM con relación al dólar. Y, partiendo de la idea de que los precios de los demás productos lácteos dependen de los precios de la mantequilla y de la leche desnatada en polvo (lo que constituye, en cierto modo, el sistema de los Reglamentos nº 804/68 y nº 823/68), la Comisión determinó la incidencia, sobre el precio del queso, de los montantes compensatorios aplicables a los productos básicos. Para ello, la Comisión tomó como base una de las variedades de queso (el Gouda). Habida cuenta de que la producción de 100 kg de queso requiere cierta cantidad de leche fresca que contenga un determinado porcentaje de materia grasa y calculando, a partir de los montantes compensatorios aplicables a la mantequilla y a la leche desnatada en polvo (y esto en función de la materia grasa contenida en la mantequilla y de la cantidad de leche líquida necesaria para producir leche desnatada en polvo), los montantes compensatorios aplicables a las materias grasas y a la leche desnatada, fue posible, sumando esos importes, determinar el montante compensatorio aplicable al queso. Este método de cálculo se expone con detalle en las observaciones escritas de la Comisión y efectivamente da como resultado (para los detalles me remito a las explicaciones de la Comisión) un montante compensatorio de 45,50 DM en lo que respecta a la fecha de la importación controvertida.

b) En lo que se refiere a este método de cálculo, he indicado ya que el tenor del artículo 2 del Reglamento nº 974/71 deja cierto margen de apreciación desde el punto de vista teórico. Por tanto, la primera cuestión que se plantea es si la Comisión ejerció dicha facultad de apreciación de manera objetiva. No veo cómo podría responderse de forma negativa a esta cuestión, teniendo en cuenta lo que hemos oído en el transcurso del procedimiento, especialmente el hecho de que el Consejo, que estaba informado de todos los detalles, no formuló ninguna objeción.

Sin duda se trata de un método simplificado y muy aproximativo. Pero, en primer lugar, hay que reconocer que no era posible copiar en el presente asunto el sistema más matizado que se había elaborado para las exacciones reguladoras a lo largo de los años. A este respecto, basta con recordar el hecho de que el sistema de compensación debía aplicarse también a los intercambios intracomunitarios, para los que no existían exacciones reguladoras; hay que tener en cuenta, además, las grandes dificultades administrativas que habría implicado un método más preciso, dificultades que no podía considerarse que hubiera que aceptar necesariamente, cuando sólo se trataba de establecer un sistema provisional.

En segundo lugar, tampoco creo que sea posible estar de acuerdo con la demandante en el litigio principal cuando alega, a este respecto, que los precios del queso no dependen de los precios de intervención de la mantequilla y de la leche desnatada en polvo, sino que se forman exclusivamente

en el mercado en función de la calidad. Aun cuando no haya una relación estrecha entre los precios del queso y dichos precios de intervención, no puede considerarse que ambos sean totalmente independientes. En efecto, como mínimo se puede admitir que los precios de intervención de la mantequilla y de la leche desnatada en polvo garantizan un nivel mínimo de los precios del queso y que, por tanto, justifican no sólo la inclusión del queso en el régimen de la compensación, sino también la norma que consiste en establecer, a partir de los montantes compensatorios fijados para la mantequilla y la leche desnatada en polvo, los que deben aplicarse al queso.

Por tanto, no veo qué puede objetarse al modo de fijación del tipo adoptado en el presente asunto para el montante compensatorio que debe percibirse sobre el queso.

c) Otros dos problemas se suscitan a continuación. Sin duda, no fueron planteados formalmente por el Finanzgericht. Pero, como la demandante en el litigio principal considera que se trata de cuestiones importantes y como también la Comisión los ha abordado a efectos de proporcionar un análisis exhaustivo, creo que yo también los debería examinar.

El primero está relacionado con la tesis de la demandante de que, según el último párrafo del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 974/71, la facultad de aplicar montantes compensatorios sólo podía ejercerse si la aplicación de las medidas monetarias contempladas en el apartado 1 de dicho artículo daba lugar a perturbaciones en los intercambios de productos agrícolas. La demandante considera que eso no ocurría con el queso de oveja búlgaro, producto que, por lo tanto, no debería haberse incluido en el mecanismo compensatorio. El segundo problema resulta de la objeción de la demandante de que el régimen compensatorio es discriminatorio, ya que se aplica al queso de oveja búlgaro, pero no a determinadas variedades de quesos italianos.

Así pues, finalmente me corresponde considerar si, desde este doble punto de vista, no debe cuestionarse la conformidad a Derecho de la percepción de montantes compensatorios sobre el queso búlgaro en marzo de 1972.

aa) Examinaré, en primer lugar, la existencia de perturbaciones, prevista como requisito por el artículo 1 del Reglamento nº 974/71, invocado por la demandante. Esta estima que, a este respecto, hay que tener en cuenta dos elementos: primero, el hecho de que no hubiera habido un efecto notable de revaluación en la relación entre el DM y el lev y, en segundo lugar, el hecho de que, como el queso de oveja búlgaro no constituía un producto competidor, no había ningún peligro para el queso producido en la Comunidad.

En cuanto al primer elemento, me parece extremadamente dudoso que, para *la aplicación* del régimen compensatorio y siendo así que el artículo 2 del Reglamento nº 974/71 obligaba a tener en cuenta la

cotización de la moneda de referencia respecto al dólar, la Comisión haya podido considerar la evolución de las diversas monedas en relación con la existencia de perturbaciones que estaba prevista como requisito por el artículo 1 del Reglamento. Pero aún admitiendo que la Comisión haya tenido la posibilidad de hacerlo, no se puede estar de acuerdo con la demandante en cuanto a si la Comisión *debía* hacerlo, si, en otras palabras, al hacer caso omiso de la evolución de esas monedas, la Comisión utilizó erróneamente su facultad de apreciación. Efectivamente, aquí también intervienen todos los elementos que ya he utilizado para demostrar la conformidad a Derecho del artículo 2 del Reglamento nº 974/71, tales como la necesidad de no sobrecargar a la Administración al exigirle unos cálculos demasiado diferenciados, así como las consideraciones relativas al riesgo de que se eluda la normativa y las relativas al control del origen de las mercancías y de las condiciones del contrato. Por eso, creo que no procede volver a introducir a nivel de la ejecución del régimen compensatorio una idea que ya fue excluida acertadamente cuando se trataba de fijar los principios básicos de dicho régimen. Estas son las razones por las que considero que no puede invocarse la evolución de la moneda de un país exportador determinado para negar la existencia de un riesgo de perturbaciones en el sentido del artículo 1 del Reglamento nº 974/71.

Por lo que respecta al segundo elemento, relativo a que no existe competencia entre el queso de oveja búlgaro y el queso producido en la Comunidad, las explicaciones dadas por la Comisión sugieren que en realidad la situación es muy distinta de la que ha descrito la demandante en el litigio principal. En efecto, parece que es difícil negar la existencia de un riesgo de perturbación (o, dicho de otro modo, de una necesidad de protección) en lo que se refiere al queso italiano de oveja y al queso de cabra producido en la Comunidad. Además, es imposible afirmar que el queso objeto del litigio no pueda sustituir hasta cierto punto a otros quesos y es preciso reconocer que, cuando los precios de los quesos importados experimentan fluctuaciones importantes, ello constituye en todo caso un riesgo para la producción local. Aparte de esto, también cabe preguntarse si la Comisión estaba obligada a considerar excepciones para determinados productos, lo que implicaría someter algunos de éstos a exámenes especiales, dando lugar, evidentemente, a una carga considerable para la Administración. No hay duda de que no podía ser así en el momento en que se adoptó la medida controvertida, ya que en aquella época de ejercicio correcto de la facultad de apreciación implicaba simplemente que se hiciera un pronóstico resumido de la evolución que experimentarían muchos productos. Como máximo, esos exámenes especiales podían considerarse en el caso de una solicitud especial presentada en casos particulares, apoyada por motivos precisos, solicitud que no se formuló en el presente asunto.

Por lo tanto, parece que tampoco hay ninguna razón para que este Tribunal de Justicia declare que la aplicación del montante compensatorio al queso de oveja búlgaro no es conforme a Derecho en lo que respecta a los requisitos previstos en el artículo 1 del Reglamento nº 974/71.

bb) Por lo que se refiere, finalmente, a la imputación de discriminación formulada por la demandante en cuanto a la exención de determinadas variedades de queso italiano, me ocuparé de ello con bastante brevedad. Para tratar de este punto, basta con señalar que falta el elemento de la «compatibilidad», ya que parece ser que los tipos de queso mencionados están destinados a un uso muy especial y tienen un precio excepcionalmente alto. Su exclusión del régimen compensatorio no implica ningún peligro para la producción nacional. Además, hay que tener en cuenta la preferencia comunitaria, que incluso en el marco del régimen compensatorio, puede justificar la decisión de conceder facilidades a los productos de un Estado miembro antes que a los productos procedentes de países terceros.

Por consiguiente, tampoco este último punto de vista puede hacer que resulte contrario a Derecho gravar el queso de oveja búlgaro.

7. Para resumir mis conclusiones, propongo a este Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a las cuestiones planteadas por el Finanzgericht Berlin:

a) El procedimiento no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento nº 974/71 del Consejo, así como de los Reglamentos de la Comisión nºs 1013/71, 1014/71 y 584/72, adoptados para su ejecución, en la medida en que autorizan la percepción de montantes compensatorios sobre las importaciones de productos lácteos procedentes de Bulgaria. Debe considerarse, en particular, que el Consejo estaba facultado para adoptar el Reglamento nº 974/71 sobre la base del apartado 2 del artículo 103 del Tratado CEE y para tener en cuenta, de manera general, para la percepción de los montantes compensatorios, la relación entre el DM y el dólar de los Estados Unidos de América.

b) Por lo que respecta al Derecho comunitario, la percepción sobre las importaciones procedentes de países terceros, de los montantes compensatorios contemplados en el Reglamento nº 974/71 aún estaba permitida el 24 de marzo de 1972.

c) La norma establecida en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 974/71 constituye una base suficientemente precisa para permitir a la Comisión efectuar el cálculo de los montantes compensatorios.

d) Nada indica que la percepción de un montante compensatorio de 45,50 DM por 100 kg de queso de oveja búlgaro haya constituido una medida contraria a Derecho el 24 de marzo de 1972.