CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GEORGIOS COSMAS

presentadas el 22 de noviembre de 1995 *

Indice

I. Marco legislativo y jurisprudencial ..... I - 885

A. Disposiciones del Tratado CE ..... I - 885

B. La creación de una organización común del mercado vitivinícola ..... I - 890

II. Hechos ..... I - 895

III. Motivos de anulación invocados ..... I - 897

A. Primer motivo de anulación ..... I - 898

1) Aplicación errónea del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado en el marco de la organización común del mercado vitivinícola ..... I - 898

2) Utilización de procedimiento inadecuado ..... I - 903

B. Segundo motivo de anulación ..... I - 904

1) Alcance de la facultad que el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado confiere al Consejo ..... I - 905

2) El concepto de «circunstancias excepcionales» ..... I - 908

3) Calificación jurídica errónea: inexistencia de «circunstancias excepcionales» .. I - 909

a) El caso de Francia ..... I - 912

b) El caso de Italia ..... I - 913

4) Apreciación manifiestamente errónea de los hechos ..... I - 915

C. Tercer motivo de anulación ..... I - 915

Motivación defectuosa ..... I - 915

Conclusión ..... I - 917

* Lengua original: griego.

Observaciones preliminares

1. En el presente recurso, interpuesto ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 173 del Tratado CE, la Comisión solicita la anulación de dos Decisiones del Consejo, adoptadas el 21 de febrero de 1994 basándose en lo dispuesto en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, y en las que el Consejo decidió que la ayuda extraordinaria a la destilación de determinados vinos concedida por Francia e Italia a determinados productores de vino era incompatible con el mercado común.

2. El presente asunto nos ofrece una oportunidad para aclarar los requisitos para la aplicación del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, que, según lo dispuesto en el artículo 76 del Reglamento (CEE) nº 822/87 del Consejo, [1] es también aplicable a la organización común del mercado vitivinícola.

I. *Marco legislativo y jurisprudencial*

A. *Disposiciones del Tratado CE*

3. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, al referirse a las políticas de la Comunidad (Título II), menciona expresamente la agricultura (artículos 38 a 47), que se encuentra comprendida en el ámbito del mercado común creado por dicho Tratado (artículo 38).

4. El apartado 1 del artículo 39 enumera los objetivos de la Política Agrícola Común, y entre ellos:

«[...]

b) [...] garantizar [...] un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;

c) [...] estabilizar los mercados,

[...]»

5. El apartado 2 del artículo 40 dispone lo siguiente:

«2. Para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 39, se creará una organización común de los mercados agrícolas.

1 — Reglamento de 16 de marzo de 1987 por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 84, p. 1).

Según los productos, esta organización adoptará una de las formas siguientes:

[...]

c) una organización europea del mercado.»

6. El artículo 42 del Tratado establece:

«Las disposiciones del capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Consejo, en el marco de las disposiciones y de acuerdo con el procedimiento previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 43, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39.

El Consejo podrá autorizar, en especial, la concesión de ayudas:

a) para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales;

b) en el marco de programas de desarrollo económico.»

7. En su reciente sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, [2] el Tribunal de Justicia ha recordado que «el establecimiento de un régimen de competencia no falseada no es el único objetivo mencionado en el artículo 3 del Tratado, el cual alude asimismo, en particular, al establecimiento de un política agrícola común» y que «podría resultar difícil perseguir simultáneamente esos dos objetivos». [3] Ha subrayado asimismo [4] que, mediante la disposición del párrafo primero del artículo 42 del Tratado «se reconoce al mismo tiempo la primacía de la política agrícola con respecto a los objetivos del Tratado en el ámbito de la competencia y la facultad del Consejo de decidir en qué medida las normas sobre la competencia deben aplicarse en el sector agrícola». [5] En su sentencia, más antigua, de 29 de octubre de 1980, Maizena/Consejo, el Tribunal de Justicia había declarado ya que «en el ejercicio de dicha facultad, como en todo lo relativo a la aplicación de la política agrícola, el Consejo ostenta una amplia facultad de apreciación». [6]

8. Muy pronto, el legislador comunitario, considerando que, con vistas a la elaboración

2 — Asunto C-280/93, Rec. p. I-4973; dicho asunto se refería a la legalidad del establecimiento de un contingente tarifario y establecimiento de reglas especiales para el reparto de dicho contingente, en el marco de la organización común de mercados en el sector del plátano.

3 — Apartados 59 y 60.

4 — Apartado 61.

5 — Esta sentencia reproduce la solución que el Tribunal de Justicia había dado en su sentencia de 29 de octubre de 1980, Maizena/Consejo (139/79, Rec. p. 3393), apartado 23. Véase, asimismo, el punto 101 de las conclusiones del Abogado General Sr. Gulmann en el asunto Alemania/Consejo (citado en la nota 2).

6 — Sentencia Maizena/Consejo (citada en la nota 5), apartado 23, *in fine*.

y la aplicación de la Política Agrícola Común, resultaba necesario aplicar de inmediato determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas, adoptó en 1962 el Reglamento nº 26, [7] en el que estableció que los artículos 85 a 90, el apartado 1 del artículo 91, y el apartado 1 y la primera frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado serán aplicables en principio a la producción y al comercio de productos agrícolas. En otros términos, dicho Reglamento confirió al Consejo una facultad discrecional para determinar, en cada caso, en el marco del establecimiento de las normas que regulan la organización común del mercado de un producto agrícola, el ámbito de aplicación de las demás normas sobre la competencia previstas en el Tratado, a saber, las del artículo 92, apartado 2 y segunda y tercera frases del apartado 3 del artículo 93 y artículo 94.

9. El Tribunal de Justicia ha declarado a este respecto que, en el Reglamento nº 26/62, antes citado, «el Consejo ha adoptado determinadas disposiciones generales [...], destinadas a permitir una aplicación limitada de las normas sobre la competencia al sector agrícola; posteriormente se han adoptado disposiciones específicas, en los diversos Reglamentos agrícolas, con vistas a una aplicación más amplia de las normas sobre la competencia a los diversos sectores del mercado». [8]

10. El artículo 92 del Tratado, que es uno de los artículos que pueden aplicarse al sector de la política agrícola, prohíbe, por una parte, las ayudas de Estado que falseen o amenacen falsear la competencia (apartado 1) y establece, por otra parte, una serie de excepciones a dicha prohibición para las ayudas que son compatibles (apartado 2) o que pueden considerarse compatibles (apartado 3) con el mercado común. Más concretamente, dicho artículo establece lo siguiente:

«1. Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

2. Serán compatibles con el mercado común:

a) [...]

b) las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional;

c) [...]

7 — Reglamento nº 26 del Consejo, de 4 de abril de 1962, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas (DO 1962, 30, p. 923; EE 08/01, p. 29),

8 — Véase la sentencia de 26 de junio de 1979, Pigs and Bacon/Comisión (177/78, Rec. p. 2161), apartado 11.

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

[...]

e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.»

11. El artículo 93 del Tratado establece que la Comisión, en principio, [9] y el Consejo, excepcionalmente, [10] verificarán la compatibilidad con el mercado común de los diferentes tipos de ayudas de Estado ya existentes y de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas. Dicho artículo está redactado así:

«1. La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común.

2. Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 92, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.

Si el Estado de que se trate no cumpliere esa decisión en el plazo establecido, la Comisión o cualquier otro Estado interesado podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia, no obstante lo dispuesto en los artículos 169 y 170.

A petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el artículo 92 o en los reglamentos previstos en el artículo 94, que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado común, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Si, con respecto a esta ayuda, la Comisión hubiere iniciado el procedimiento previsto en el párrafo primero del presente apartado, la petición del Estado interesado dirigida al Consejo tendrá por efecto la suspensión de dicho procedimiento hasta que este último se haya pronunciado sobre la cuestión.

Sin embargo, si el Consejo no se hubiere pronunciado dentro de los tres meses siguientes a la petición, la Comisión decidirá al respecto.

9 — Véanse, a título de ejemplo, las sentencias de 22 de marzo de 1977, Steinike & Weinlig (78/76, Rec. p. 595), apartado 9, *in fine*, y de 17 de marzo de 1993, Sloman Neptun (asuntos acumulados C-72/91 y C-73/91, Rec. p. I-887), apartado 11.

10 — Véase la sentencia de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión (C-225/91, Rec. p. I-3203), apartado 41.

3. La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 92, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.»

12. El artículo 94 del Tratado establece lo siguiente:

«El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar los reglamentos, apropiados para la aplicación de los artículos 92 y 93 y determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del apartado 3 del artículo 93 y las categorías de ayudas que quedan excluidas de tal procedimiento.»

13. En la sentencia Matra/Comisión, [11] el Tribunal de Justicia ha recordado su jurisprudencia constante [12] con arreglo a la cual «si bien el procedimiento previsto en sus artículos 92 y 93 confiere un amplio margen de apreciación a la Comisión, y en ciertas circunstancias al Consejo, para determinar la compatibilidad de un régimen de ayudas de Estado con las exigencias del mercado común, del sistema general del Tratado se deduce que dicho procedimiento no debe nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado». [13]

14. Como el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Steinike & Weinlig, [14] la prohibición formulada por el apartado 1 del artículo 92 «no es ni absoluta ni incondicional, ya que el apartado 3 de esta misma disposición y el apartado 2 del artículo 93, según los casos, confieren a la Comisión una amplia facultad de apreciación y al Consejo amplias facultades para admitir determinadas ayudas, no obstante la prohibición general de dicho apartado 1». [15]

15. El artículo 43 del Tratado, en sus apartados 2 y 3, ha previsto la elaboración y ejecución de la Política Agrícola Común, incluida la sustitución de las organizaciones nacionales de mercado por una organización común de mercado. Concretamente, dicho artículo establece lo siguiente:

«2. La Comisión [...] presentará [...] propuestas relativas a la elaboración y ejecución de la política agrícola común, incluida la sus-

11 — Citada en la nota 10, apartado 41.

12 — Véase la sentencia de 21 de mayo de 1980, Comisión/Italia (73/79, Rec. p. 1533), apartado 11.

13 — En el mismo apartado 41 de la sentencia Matra/Comisión, citada en la nota 10, el Tribunal de Justicia reproduce su reiterada jurisprudencia en el sentido de que «las modalidades de una ayuda que infrinja disposiciones específicas del Tratado, distintas de los artículos 92 y 93, pueden estar tan indisolublemente vinculadas al objeto de la ayuda que no sea posible apreciarlas aisladamente»; véase la sentencia de 22 de marzo de 1977, Iannelli y Volpi (74/76, Rec. p. 557), apartado 14.

14 — Citada en la nota 9, apartado 8.

15 — Véase asimismo la solución similar que dio el Tribunal de Justicia en la sentencia Iannelli y Volpi, citada en la nota 13, apartado 11.

titución de las organizaciones nacionales por alguna de las formas de organización común previstas en el apartado 2 del artículo 40 [...].

[...]

A propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, el Consejo, por unanimidad durante las dos primeras etapas y por mayoría cualificada después, adoptará reglamentos o directivas o tomará decisiones, sin perjuicio de las recomendaciones que pueda formular.

3. El Consejo, por mayoría cualificada y en las condiciones previstas en el apartado precedente, podrá sustituir las organizaciones nacionales de mercado por la organización común prevista en el apartado 2 del artículo 40:

[...].»

B. *La creación de una organización común del mercado vitivinícola*

16. En aplicación de lo dispuesto en los artículos 42 y 43 del Tratado, el Consejo ha adoptado el Reglamento nº 822/87, [16] que codifica de nuevo las disposiciones fundamentales relativas a la organización común del mercado vitivinícola. Dicha organización común del mercado vitivinícola constituye una estructura compleja, que establece normas sobre producción y control del desarrollo del potencial vitícola (artículos 2 a 14 del Título I) y normas referentes a prácticas y tratamientos enológicos (artículos 15 a 26 del Título II), prevé un régimen de precios y normas sobre intervenciones y otras medidas de saneamiento del mercado (artículos 27 a 51 del Título III), regula el régimen de intercambios con países terceros (artículos 52 a 63 del Título IV), fija normas sobre la comercialización y la oferta al consumo (artículos 64 a 73 del Título V) y, por último, recoge ciertas disposiciones generales (artículos 74 a 87 del Título VI).

17. Por lo que respecta a las consecuencias de la creación de una organización común del mercado en el sector de un producto agrícola, en el presente caso el mercado vitivinícola, el Tribunal de Justicia ha repetido, en su sentencia de 6 de noviembre de 1990,Italia/Comisión, [17] su reiterada

16 — El Reglamento nº 822/87 (citado en la nota 1) ha sustituido al Reglamento (CEE) nº 337/79 del Consejo, de 5 de febrero de 1979, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 54, p. 1; EE 03/15, p. 160).

17 — Asunto C-861/89, Rec. p. I-3891; en dicho asunto se planteaba la legalidad de una ayuda a la utilización en vinificación de mosto de uva concentrado y de mosto de uva concentrado rectificado concedida a los productores de vino por Italia mediante un régimen nacional de ayudas complementarias.

jurisprudencia [18] en el sentido de que «cuando la Comunidad haya establecido una organización común de mercado en un determinado sector, corresponde a ésta buscar soluciones a los problemas, como los que plantean los excedentes de vino, en el marco de la política agraria común. Por tanto, los Estados miembros han de abstenerse de cualquier medida unilateral, por más que pueda servir de apoyo a la política común de la Comunidad». El Tribunal de Justicia ha precisado igualmente que «es la Comunidad quien ha de buscar una solución al problema planteado en el ámbito de la Política Agraria Común y no un Estado miembro». [19]

18. En el marco de la organización común del mercado vitivinícola, el Reglamento nº 822/87 ha previsto, como factores de estabilización económica y medidas de saneamiento de dicho mercado, entre otros, la destilación preventiva (artículo 38) y la destilación obligatoria (artículo 39), cuya aplicación es decidida por la Comisión cuando se dan los requisitos fijados en los artículos 38 y 39 y siguiendo el procedimiento establecido en los mismos. [20]

19. La retirada del mercado de determinadas cantidades de vino de calidad mediocre a fin de destilarlo pretende mantener los precios. Sin embargo, dicha medida tiene asimismo por objeto la gestión o, más exactamente, la reabsorción de los excedentes y la lucha contra desequilibrios graves del mercado. Los productores pueden deducir la cantidad de vino entregada para la destilación preventiva de la cantidad que deben entregar para la destilación obligatoria.

20. Los apartados 1 y 4 del artículo 38 del Reglamento nº 822/87, relativo a las condiciones de la destilación preventiva, establecen lo siguiente:

«1. Cuando parezca necesario, podrá permitirse, en cada campaña vitícola, a partir del 1 de septiembre y hasta una fecha por determinar, una destilación preventiva de los vinos de mesa y de los vinos aptos para la obtención de vinos de mesa, habida cuenta de las previsiones de cosecha o con objeto de mejorar la calidad de los productos sacados al mercado.

[...]

4. El Consejo, a propuesta de la Comisión y por mayoría cualificada, adoptará las normas generales relativas a la destilación mencionada en el apartado 1 y, en particular:

— las condiciones en que pueda llevarse a cabo la destilación,

18 — Véase la sentencia, citada en la nota 17, Italia/Comisión (apartado 19). Véanse también las sentencias de 23 de enero de 1975, Van der Hulst (51/74, Rec. p. 79), apartado 25; de 23 de febrero de 1988, Comisión/Francia (216/84, Rec. p. 793), apartado 18, y de 14 de julio de 1988, Zoni (90/86, Rec. p. 4285), apartado 26.

19 — Véanse las sentencias, citadas en la nota 18, Comisión/Francia (apartado 18) y Zoni (apartado 26).

20 — Véanse los considerandos cuadragésimo cuarto y cuadragésimo quinto del Reglamento nº 822/87.

— los criterios para la fijación del importe de la ayuda, de modo que permita la salida de los productos obtenidos.»

21. El apartado 3 del citado artículo 38 establece que el precio de compra del vino entregado para destilación será igual al 65 % del precio de orientación. [21] La destilación preventiva supone la participación voluntaria del productor en dicho procedimiento.

22. El Reglamento (CEE) nº 2094/93 de la Comisión, de 28 de julio de 1993, [22] decidió la destilación preventiva de determinadas cantidades de vino en la campaña 1993/1994.

23. Dicho Reglamento de la Comisión pretendía responder a la necesidad de sanear y gestionar adecuadamente el mercado de vinos de mesa. Más concretamente, el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 1 disponía que la cantidad que los productores podían destilar quedaba limitada a 12 hectolitros por hectárea (en lo sucesivo, «hl/ha»). En Francia, eso significaba una cantidad máxima de 3.000.000 de hectolitros.

24. Los apartados 1 y 2 del artículo 39 del Reglamento nº 822/87, [23] relativo a las condiciones de la destilación obligatoria, disponen lo siguiente:

«1. Cuando, en una campaña vitícola, el mercado de los vinos de mesa y de los vinos aptos para la obtención de vinos de mesa se encuentre en una grave situación de desequilibrio, se decidirá la destilación obligatoria de vino de mesa y de vino apto para la obtención de vino de mesa.

Se considerará que existe un grave desequilibrio del mercado, con arreglo al párrafo primero:

a) cuando las disponibilidades registradas al comienzo de la campaña excedan en más de cuatro meses a las utilizaciones normales,

21 — Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 27 del Reglamento nº 822/87 dispone lo siguiente:
«2.Para cada uno de los tipos de vino de mesa contemplados en el apartado 1, se fijará antes del 1 de agosto un precio de orientación para cada campaña.
3.El precio de orientación se fijará en función de la media de las cotizaciones observadas para el tipo de vino de que se trate durante las dos campañas anteriores a la fecha de fijación y del desarrollo de los precios durante la campaña en curso.
[...]
4.El precio de orientación se fijará a nivel de producción y se expresará, según el tipo de vino, en ECU por % vol por hectolitro o en ECU por hectolitro.»

22 — Reglamento por el que se abre la destilación preventiva contemplada en el artículo 38 del Reglamento (CEE) nº 822/87 por lo que se refiere a la campaña 1993/1994 (DO L 190, p. 23).

23 — El párrafo primero del apartado 1 del artículo 39 se reproduce en su versión modificada por el punto 3 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1236/89 del Consejo, de 3 de mayo de 1989, que modifica el Reglamento (CEE) nº 822/87 por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 128, p. 31).

b) o cuando la producción sobrepase en más del 9 % a las utilizaciones normales,

c) o cuando la media ponderada de los precios representativos de todos los tipos de vinos de mesa sea, al comienzo de una campaña y durante un período que se determine, inferior al 82 % del precio de orientación.

2. La Comisión fijará las cantidades que deban entregarse para la destilación obligatoria con objeto de eliminar los excedentes de producción y restablecer así una situación normal del mercado, en particular en lo que se refiere a los niveles de las disponibilidades previsibles de fin de campaña y a los precios.»

25. El precio pagado en caso de destilación obligatoria convierte a esta última en una medida disuasoria para los productores. Oscila en torno al 25 % del precio de orientación, dado que, en virtud del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 343/94 de la Comisión, [24] que decidió la destilación obligatoria en la campaña 1993/1994, el precio de compra de los vinos de mesa destinados a la destilación obligatoria se fijó en 0,83 ECU por % vol de alcohol y por hectolitro.

26. El grave desequilibrio experimentado en el mercado de vinos de mesa durante la campaña 1993/1994 impulsó a la Comisión a decidir, mediante el Reglamento nº 343/94, la destilación obligatoria de una cantidad de 18.200.000 hectolitros en toda la Comunidad. La cantidad correspondiente a Italia era de 12.000.000 hectolitros, es decir, la dos terceras partes de la cantidad que debía destilarse.

27. Por otra parte, el legislador comunitario, al establecer las reglas que deben regular el mercado vitivinícola, consideró «que la consecución de un mercado único basado en un sistema de precios comunes se vería comprometida por la concesión de determinadas ayudas; que, por tanto, será conveniente que puedan aplicarse al sector vitivinícola las disposiciones del Tratado que permitan apreciar las ayudas concedidas por los Estados miembros y prohibir aquéllas que sean incompatibles con el mercado común». [25] Esta es la razón por la que el artículo 76 del Reglamento nº 822/87 declaró aplicables también al mercado vitivinícola determinadas disposi-

24 — Reglamento de 15 de febrero de 1994 por el que se decide iniciar la destilación obligatoria contemplada en el artículo 39 del Reglamento (CEE) nº 822/87 del Consejo y se establecen casos de excepción a algunas de las normas de aplicación correspondientes durante la campaña 1993/1994 (DO L 44, p. 9).

25 — Véase el considerando octogésimo noveno del Reglamento nº 822/87.

ciones del Tratado en materia de competencia, al establecer:

«Salvo disposición en contrario del presente Reglamento, los artículos 92, 93 y 94 del Tratado se aplicarán a la producción y al comercio de los productos mencionados en el artículo 1.»

28. Por consiguiente, según esta disposición expresa del Reglamento nº 822/87, el artículo 93 del Tratado, en virtud del cual la Comisión examina los regímenes de ayudas existentes en los Estados y los proyectos dirigidos a conceder o modificar dichas ayudas, se aplica también al mercado vitivinícola. Dicho artículo permite al Consejo decidir, por unanimidad, que la ayuda que ha concedido o va a conceder un Estado miembro es compatible con el mercado común.

29. En diversas sentencias, el Tribunal de Justicia ha examinado la significación de la remisión a los artículos 92 a 94 del Tratado efectuada por un Reglamento relativo a la organización común del mercado en el sector de un producto agrícola. En su sentencia Steinike & Weinlig, [26] por ejemplo, refiriéndose al artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 865/68 del Consejo, de 28 de junio de 1968, [27] que es idéntico al artículo 76 del Reglamento nº 822/87, el Tribunal de Justicia declaró que «el artículo 12 tiene por objeto, con arreglo a lo previsto en el artículo 42 del Tratado, hacer aplicables a los productos agrícolas a que se refiere el Reglamento nº 865/68 las disposiciones de los artículos 92 a 94, pero sin modificar no obstante la naturaleza y el alcance de dichas disposiciones».

30. En el asunto Pigs and Bacon/-Comisión, [28] basándose en que el artículo 21 del Reglamento (CEE) nº 2759/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, [29] preveía la aplicación de los artículos 92 a 94 del Tratado a la organización común de mercados en el sector de la carne de porcino pero «salvo disposición en contrario del presente Reglamento», el Abogado General Sr. Warner subrayó en sus conclusiones que «esta reserva es importante en lo que respecta a la "prelación" entre las disposiciones de los artículos 92 a 94, por una parte, y las de la organización común de mercados, por otra».

31. En su sentencia Pigs and Bacon/-Comisión, [30] el Tribunal de Justicia consideró que de la disposición del artículo 21 del Reglamento nº 2759/75 se deduce que, «aunque los artículos 92 a 94 son plenamente aplicables al sector de la carne de porcino, la aplicación de los mismos está subordinada sin embargo a las disposiciones que regulan

26 — Citada en la nota 9 (apartado 13).

27 — Reglamento por el que se establece la organización común de mercados en el sector de productos transformados a base de frutas y hortalizas (DO L 153, p. 8).

28 — Sentencia citada en la nota 8; en dicho asunto se examinaba la cuestión de si determinadas actividades de un organismo público irlandés eran compatibles con el Tratado y con la organización común de mercados en el sector de la carne de porcino.

29 — Reglamento por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de porcino (DO L 282, p. 1; EE 03/09, p. 88).

30 — Citada en la nota 8 (apartado 11).

la organización común de mercados establecida por el Reglamento. En otros términos, el recurso a las disposiciones de los artículos 92 a 94 relativas a las ayudas por parte de un Estado miembro no puede tener prioridad sobre las disposiciones del Reglamento por el que se establece la organización de este sector del mercado».

32. Por otra parte, en su sentencia de 24 de abril de 1980, Comisión/Italia, [31] el Tribunal de Justicia afirmó refiriéndose al artículo 41 del Reglamento (CEE) nº 3330/74, que es idéntico al artículo 76 del Reglamento nº 822/87, que: «aunque el artículo 41 del Reglamento establece que los artículos 92 y 93 del Tratado serán aplicables a la producción y al comercio de los productos incluidos en la organización común de mercados del sector del azúcar, excluye expresamente dicha aplicación cuando existan disposiciones en contrario en el propio Reglamento». [32]

II. *Hechos*

33. En octubre de 1993, conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, Francia notificó a la Comisión el proyecto de una ayuda que había decidido conceder a fin de sanear el mercado vitivinícola, aumentando el precio mínimo de los vinos de mesa destinados a la destilación preventiva y alineando dicho precio con el precio de mercado durante la campaña en cuestión.

34. Francia justificó dicha decisión alegando que el precio de los vinos de mesa destinados a la destilación preventiva es un precio único para toda la Comunidad y que, debido a la devaluación de sus monedas nacionales, la situación resultaba beneficiosa para los productores de vino italianos y españoles, que recibirían importes superiores a los productores de vino franceses.

35. Durante la sesión del comité especial de agricultura de 4 de febrero de 1994, Italia comunicó que tenía intención de conceder una ayuda igual a la diferencia de precios entre la destilación preventiva y la destilación obligatoria, pero omitió notificar dicho proyecto a la Comisión, como estaba obligada a hacer conforme al apartado 3 del artículo 93. La ayuda iba a beneficiar 3.000.000 de hectolitros sujetos a destilación obligatoria, de los 12.000.000 de hectolitros que debían destilarse en total en Italia en dicha campaña vitivinícola.

36. Italia justificó su decisión invocando la difícil situación en que se encontraban los productores de vino italianos, en particular los del sur, a causa de la medida de destilación obligatoria, que afectaba a los dos tercios de la producción total, y a causa del bajo precio pagado por las cantidades de vino des-

31 — Asunto 72/79, Rec. p. 1411; dicho asunto se refería a la compensación a los productores por los gastos de almacenamiento del azúcar, conforme a las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 3330/74 del Consejo, de 19 de diciembre de 1974, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 359, p. 1).

32 — Apartado 13.

tinadas a destilación, según puso de relieve en la vista el Agente del Gobierno italiano.

37. El 10 de noviembre de 1993, la Comisión decidió iniciar el procedimiento previsto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado contra la ayuda francesa.

38. En la reunión del Consejo de 21 y 22 de febrero de 1994, los Gobiernos francés e italiano solicitaron oficialmente autorización para conceder las ayudas controvertidas. El 21 de febrero de 1994, el Consejo decidió por unanimidad, mediante dos Decisiones dirigidas respectivamente a Francia e Italia y conforme a lo previsto en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, que dichas ayudas eran compatibles con el mercado común en la campaña vitivínicola 1993/1994.

39. Estas decisiones del Consejo no se publicaron en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, pero fueron notificadas a la Comisión mediante escrito del Secretario General del Consejo de la Unión Europea de fecha 11 de marzo de 1994.

40. Concretamente, el Consejo aprobó la concesión a los productores de vino franceses, en la campaña 1993/1994, de una ayuda complementaria por un importe máximo igual a la diferencia entre 24 FF/% vol/hl, que era el precio de mercado en dicha campaña, y el precio mínimo comunitario para la destilación preventiva de 2,06 ECU/% vol/hl (esta diferencia ascendía a unos 8 FF). Por consiguiente, el precio para la destilación preventiva se igualaba al precio de mercado del vino en dicha campaña vitivinícola.

41. Según la decisión del Consejo (artículo 1), la ayuda de que se trata se abonaba a los productores franceses cuyo rendimiento no superara los 90 hl/ha y que entregaran a la destilación preventiva como mínimo las cantidades siguientes:

— 10 hl/ha para un rendimiento comprendido entre 78 y 82 hl/ha, o

— 11 hl/ha para un rendimiento comprendido entre 82 y 86 hl/ha, o

— 12 hl/ha para un rendimiento comprendido entre 86 y 90 hl/ha.

La ayuda estaba limitada a 9 hl/ha para cada productor.

42. El Consejo autorizó igualmente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de su Decisión, la concesión a los productores de vino italianos de una ayuda complementaria a la destilación obligatoria:

— por una cantidad máxima de 3.000.000 de hectolitros de vino de mesa y de vinos aptos para la obtención de vino de mesa, producidos durante la campaña 1993/1994 en Italia;

— por un importe máximo igual a la diferencia entre el precio mínimo de compra de la destilación preventiva (2,06 ECU/% vol/hl) y el de la destilación obligatoria (0,83 ECU/% vol/hl).

En otros términos, el precio de la destilación obligatoria pasaba a igualar al de la destilación preventiva.

43. La Comisión considera que ambas Decisiones del Consejo falsean la competencia y suponen un nivel de defensa de los precios superior al de la organización común del mercado vitivinícola. Considera asimismo que dichas Decisiones destruyen el efecto disuasorio del sistema de destilación, que es necesario para controlar el mercado, imposibilitan las tareas de gestión de la Comisión e hipotecan el éxito de toda reforma ulterior del sistema vigente que pretenda resolver los numerosos problemas del mercado de referencia. La Comisión solicita pues, mediante escrito de recurso presentado el 25 de abril de 1994, la anulación de las Decisiones controvertidas del Consejo. La República Francesa y la República Italiana han intervenido en el procedimiento en apoyo de las pretensiones del Consejo, presentando sendos escritos de formalización de la intervención.

III. *Motivos de anulación invocados*

44. La Comisión subraya que en los últimos decenios se ha producido un aumento del número de casos en los que el Consejo ha recurrido, en el ámbito de la agricultura, a la posibilidad que le ofrece el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, y ha considerado compatibles con el mercado común diferentes ayudas de Estado, [33] a pesar de las objeciones presentadas por ella con respecto a la legalidad del procedimiento utilizado. Esta es la razón por la que solicita en su recurso la anulación de las dos Decisiones del Consejo de 21 de febrero de 1994.

33 — La Comisión cita (p. 3 de su escrito de réplica), treinta y siete Decisiones en el sector de la agricultura, de las cuales diecisiete en el sector vitivinícola. Añade que, mientras que de 1960 a 1967 no hubo ninguna Decisión de este tipo, entre 1967 y 1983 sólo hubo catorce, mientras que las veintitrés restantes se produjeron entre 1984 y 1994. Por lo que respecta más concretamente al sector vitivinícola, la Comisión precisa que entre 1960 y 1984 solamente hubo dos Decisiones (en 1975 y en 1976), mientras que las otras quince se adoptaron durante el último decenio, y de ellas ocho entre 1989 y 1994.

45. Los motivos de anulación de ambas Decisiones invocados por la Comisión se refieren tanto a la legalidad formal como a la legalidad material de las mismas y plantean esencialmente dos problemas. En primer lugar, es preciso determinar, con arreglo al artículo 42 del Tratado y al artículo 76 del Reglamento nº 822/87, el ámbito de aplicación del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado a la producción y al comercio de los productos incluidos en la organización común del mercado vitivinícola, así como definir las facultades del Consejo a este respecto. A continuación es preciso determinar en qué medida se han cumplido los requisitos del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, que exige que existan «circunstancias excepcionales» para poder adoptar la decisión de autorizar unas ayudas de Estado, a fin de determinar posteriormente si la motivación de las Decisiones es defectuosa o errónea. En suma, la Comisión se pregunta en qué medida se han respetado los requisitos de forma y de fondo para la aplicación del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93.

1) Aplicación errónea del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado en el marco de la organización común del mercado vitivinícola

A. *Primer motivo de anulación*

46. En su primer y principal motivo, la Comisión alega (p. 3 del escrito de recurso) que ha existido una aplicación errónea del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, el cual, ciertamente, no se aplica sólo en el marco del capítulo relativo a la competencia, pero que no puede producir el efecto de hacer que se consideren legales unas ayudas que son contrarias a otras disposiciones del Tratado, distintas de las de los artículos 92 a 94. La Comisión alega incompetencia y utilización de procedimiento inadecuado, en la medida en que se ha utilizado la disposición controvertida del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 como fundamento de unas medidas que establecen excepciones al mecanismo de la organización común del mercado vitivinícola. Al hacer referencia a la inobservancia del procedimiento previsto en el artículo 43 para modificar las reglas de una organización común de mercado, que comprende una propuesta obligatoria de la Comisión y una consulta al Parlamento Europeo, la Comisión alega indirectamente que ha existido también un vicio sustancial de forma.

47. Es preciso subrayar con carácter preliminar que el Reglamento nº 822/87 no supone una innovación por parte del legislador comunitario, pues la última parte de cada uno de los Reglamentos por los que se establece una organización común de mercado de un producto determinado contiene una serie de disposiciones generales, entre las que se encuentra un artículo específico análogo al artículo 76, en el que se establece que los artículos 92, 93 y 94 del Tratado se aplicarán

a la producción y al comercio de los productos mencionados en el artículo 1 del Reglamento, salvo disposición en contrario de dicho Reglamento. [34]

48. Pues bien, basándose en el tenor literal del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la Comisión pretende que el Consejo, al ejercer las facultades excepcionales que le reconoce dicha disposición, sólo puede establecer excepciones a las disposiciones del artículo 92 o de los Reglamentos previstos por el artículo 94 del Tratado y no puede basarse en dicha disposición para establecer excepciones a las normas relativas a las organizaciones comunes de mercado.

49. Por otra parte, la Comisión sostiene que las Decisiones controvertidas infringen manifiestamente las disposiciones que regulan la organización común del mercado del vino, es decir, las disposiciones del Reglamento nº 822/87, que contempla la posibilidad de establecer excepciones a las normas de dicho mercado a fin de afrontar dificultades coyunturales, utilizando el procedimiento del comité de gestión.

50. El Tribunal de Justicia ha examinado ya, en una serie de asuntos, el problema de la infracción por los Estados miembros de las reglas de la organización común de mercado de un producto agrícola. La Comisión invoca dicha jurisprudencia en apoyo de sus alegaciones.

51. En su sentencia de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión, [35] el Tribunal de Justicia reconoció en efecto que «en materia de aplicación de la normativa comunitaria, los Estados miembros no pueden adoptar unilateralmente medidas adicionales que puedan poner en peligro la igualdad de trato de los operadores económicos en el conjunto de la Comunidad y falsear así las condiciones de competencia entre los Estados miembros». [36]

52. En un contexto diferente del de la sentencia antes citada, a saber, el de la organización común de mercados en el sector de la carne de porcino, el Tribunal de Justicia

34 — Así ocurre, por ejemplo, en la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino con el artículo 24 del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 28 de junio de 1968 (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157), en la organización común de mercados en el sector de la leche y productos lácteos con el artículo 23 del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146), en la organización común de mercados en el sector de las semillas con el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2358/71 del Consejo, de 26 de octubre de 1971 (DO L 246, p. 1; EE 03/05, p. 97), en la organización común de mercados en el sector de frutas y hortalizas con el artículo 31 del Reglamento (CEE) nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972 (DO L 118, p. 1; EE 03/05, p. 258), en la organización común de mercados en el sector de la vianda porcina con el artículo 21 del Reglamento nº 2759/75 (citado en la nota 29), en la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral con el artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 2777/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975 (DO L 282, p. 77; EE 03/09, p. 15), en la organización común de mercados en el sector del azúcar con el artículo 44 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981 (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80), en la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas con el artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 426/86 del Consejo, de 24 de febrero de 1986 (DO L 49, p. 1), en la organización común de mercados en el sector de los cereales con el artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 1766/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992 (DO L 181, p. 21), y en la organización común de mercados en el sector del plátano con el artículo 24 del Reglamento (CEE) nº 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993 (DO L 47, p. 1).

35 — Asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. p. 321; este caso se refería al procedimiento de liquidación de cuentas que los Estados miembros presentan como gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.

36 — Apartado 31.

reconoció, en su sentencia de 29 de noviembre de 1978, Pigs Marketing Board, apartado 56, [37] que, «desde el momento en que la Comunidad ha adoptado, en virtud del artículo 40 del Tratado, una normativa por la que se establece una organización común de mercados en un sector determinado, los Estados miembros están obligados a abstenerse de toda medida que pudiera suponer una excepción a dicha normativa o un incumplimiento de la misma». [38]

53. En mi opinión, para resolver los problemas planteados en el presente asunto, la jurisprudencia citada no supone ninguna ayuda, por referirse manifiestamente a las obligaciones de los Estados miembros cuando se ha creado una organización común de mercados en un sector determinado, y no a las facultades del Consejo en dicho sector, que se fundan en otras disposiciones.

54. El propio Tratado, en su artículo 42, faculta al Consejo para aplicar a la producción y al comercio de los productos agrícolas las disposiciones de su capítulo relativo a las normas sobre la competencia (artículos 85 a 95). Como antes indiqué, el Reglamento nº 822/87 dispone expresamente, en su artículo 76, que los artículos 92, 93 y 94 del Tratado son aplicables a la organización común del mercado vitivinícola. Considero, pues, que la remisión a las disposiciones de los artículos 92 a 94 significa que tales disposiciones han quedado integradas en la organización común del mercado vitivinícola. Basándose en las facultades que se le han otorgado, el Consejo puede adoptar medidas por las que se establezcan excepciones a las disposiciones que regulan dicho mercado. Por consiguiente, el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 constituye un fundamento adecuado para adoptar unas medidas como las que aquí se examinan, por las que se considera compatible com el mercado común una ayuda de Estado en favor de los viticultores de determinados Estados miembros. En otros términos, pienso que, dadas estas circunstancias, carece de fundamento la alegación de que habría sido preciso aplicar los procedimientos de los artículos 42 y 43 del Tratado para adoptar la medida recogida en las citadas Decisiones del Consejo. Tampoco creo, desde un punto de vista jurídico, que, al basarse el Reglamento nº 822/87 en los artículos 42 y 43, que exigen como requisitos sustanciales de forma la propuesta de la Comisión y la consulta al Parlamento Europeo, el Consejo se encontrara en este caso privado de la facultad mencionada en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, y estuviera obligado a seguir un procedimiento que incluyera la propuesta y la consulta citadas. [39]

55. En la sentencia Steinike & Weinlig, [40] el Tribunal de Justicia subrayó, en el marco de

37 — Asunto 83/78, Rec. p. 2347, apartado 56; véanse asimismo la soluciones similares que el Tribunal de Justicia adoptó en su sentencia Pigs and Bacon/Comisión, en la nota 8 (apartado 14), que se refería al sector de la carne de porcino, y en la sentencia de 18 de mayo de 1977, Van Den Hazel (111/76, Rec. p. 901), apartado 13, que se refería a la organización común del mercado de la carne de aves de corral.

38 — Es precisamente esta jurisprudencia constante la que se repite también en la sentencia Italia/Comisión, citada en la nota 17 (apartado 19).

39 — Esto es precisamente lo que sostuvo el Abogado General Sir Gordon Slynn en sus conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 15 de enero de 1987, GAEG de la Ségaude/Consejo y Comisión (253/84, Rec. p. 123), en el que se planteaba el problema de la validez de una decisión del Consejo por la que se consideraba compatible con el mercado común una ayuda otorgada por la República Federal de Alemania en forma de reducción del IVA hasta un 5 % del precio (IVA excluido) pagado por el comprador del producto agrícola (véase, especialmente la p. 146). Al desestimar la demanda de indemnización de daños y perjuicios de la sociedad demandante GAEC, el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre este problema.

40 — Citada en la nota 9 (apartado 13).

una remisión análoga a los artículos 92 a 94 del Tratado, que dicha remisión «tiene por objeto, con arreglo a lo previsto en el artículo 42 del Tratado, hacer aplicables a los productos agrícolas a que se refiere el Reglamento [...] las disposiciones de los artículos 92 a 94, pero sin modificar no obstante la naturaleza y el alcance de dichas disposiciones». Por consiguiente, tras una interpretación *prima facie* de la jurisprudencia, se llega a la conclusión de que dicha remisión significa que todas estas disposiciones, y también por tanto la del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, pueden ser aplicadas en la medida en que el Consejo lo considere adecuado y, por supuesto, respetando los requisitos previstos. A mi juicio, ello se ajusta a la lógica de la remisión a los artículos 92 a 94 del Tratado efectuada por el artículo 76 del Reglamento nº 822/87.

56. Según la Comisión, una ayuda orientada a mantener la renta de los productores, tal como la ayuda de que se trataba en el asunto GAEC de la Ségaude/Consejo y Comisión, [41] se caracteriza por salir del marco de la organización común de mercado de un producto determinado, de modo que puede tener como fundamento jurídico el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 y no afectar al sistema instaurado por la organización común de mercado de que se trate, contrariamente a las Decisiones del Consejo que aquí se discuten, las cuales se oponen directamente al marco reglamentario de la organización común del mercado vitivinícola.

57. En mi opinión, el hecho de que el Reglamento nº 822/87 remita también a la disposición del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 significa que el Consejo tiene la facultad de establecer excepciones a las disposiciones del artículo 92, relativo a las ayudas de Estado, y de los Reglamentos previstos en el artículo 94, pero siempre en el marco de las ayudas de Estado establecidas o proyectadas que afecten a la organización común del mercado vitivinícola.

58. La disposición controvertida del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 tiene por objeto permitir el establecimiento, en casos concretos, de un régimen especial o de una medida de ayuda especial con una duración determinada (por ejemplo, la campaña 1993/1994), y ello por diversas razones cuya legalidad examinaré más tarde. Dicho de otro modo, la decisión que el Consejo adopta *in specie* tiene carácter individual y no carácter reglamentario, dado que se refiere a una producción determinada, afecta a una ayuda determinada, concedida por un Estado miembro a los viticultores, y no constituye una modificación del marco reglamentario existente en la organización común del mercado vitivinícola. Esta es también la razón por la que el Reglamento nº 822/87 continúa vigente en todas sus disposiciones. En otros términos, contrariamente a las facultades conferidas al Consejo por la letra e) del apartado 3 del artículo 92 y el artículo 94, que tienen por objeto el establecimiento de medidas generales, aquí se trata de la concesión de la facultad de autorizar *in concreto*, en un caso determinado, una medida de ayuda especial.

59. Considero que las ayudas establecidas por Francia e Italia se encuentran amparadas por la remisión a los artículos 92 a 94 del

41 — Citado en la nota 39.

Tratado. Por otra parte, sólo sería necesario un fundamento jurídico adicional para que no existiera violación del artículo 92 del Tratado en el supuesto de que una ayuda de Estado autorizada por el Consejo estableciera excepciones a disposiciones especiales, ajenas al sector agrícola regulado, por ejemplo disposiciones fiscales. [42]

60. Si aceptáramos el punto de vista de la Comisión e interpretáramos estrictamente la disposición de que se trata, considerando que la misma se refiere al sector de la competencia y no al de la agricultura, es decir, negándonos a admitir que el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 es aplicable en principio a la adopción por el Consejo de medidas en el sector vitivinícola, cuando así lo exijan circunstancias excepcionales, violando pues el espíritu de las disposiciones de los artículos 92 a 94 del Tratado, llegaríamos a discriminaciones arbitrarias, contrarias a la disposición expresa del artículo 42 del Tratado.

61. Indudablemente, las disposiciones de los artículos 92 a 94 se han declarado aplicables a los productos regulados por el Reglamento nº 822/87, y ello, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, [43] «sin modificar no obstante la naturaleza y el alcance» de dichas disposiciones como consecuencia de la remisión. El Consejo se ha limitado a cumplir la tarea que le ha confiado el Tratado, que, según el Tribunal de Justicia, [44] como analizaremos más tarde, consiste en apreciar, en el marco de una organización común de mercado de un producto agrícola, «si las circunstancias económicas específicas predominantes en uno de los Estados miembros justifican adaptaciones del régimen comunitario».

62. Podemos pues afirmar, en resumen, que en lo que respecta a las ayudas de Estado el Tratado crea ciertas válvulas de seguridad y deja expresamente la última palabra, con ciertos requisitos, al Consejo.

63. Más concretamente, del examen de las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas de Estado se deduce, en primer lugar, que el Consejo está facultado para ampliar el abanico de ayudas que puedan considerarse compatibles con el mercado común. Más concretamente, se encuentra facultado para decidir, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión [letra e) del apartado 3 del artículo 92], cuáles serán las demás categorías de ayudas «que podrán considerarse compatibles con el mercado común», [45] es decir, el Consejo puede determinar las ayudas en cuestión mediante un acto reglamentario. [46]

42 — Así se deduce también de los puntos 17 y 18 de las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto en el que recayó la sentencia de 14 de julio de 1994, Rustica Semences (C-438/92, Rec. p. I-3519).

43 — Sentencia Steinike & Weinlig, citada en la nota 9 (apartado 13).

44 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 31 (apartado 18).

45 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1993, Bélgica/Comisión (asuntos acumulados C-356/90 y C-180/91, Rec. p. I-2323), apartado 26.

46 — En la sentencia Bélgica/Comisión, citada en la nota 45 (apartado 30), que se refería a la Directiva 87/167/CEE del Consejo, de 26 de enero de 1987, Sexta Directiva sobre ayudas a la construcción naval (DO L 69, p. 55), el Tribunal de Justicia afirmó que «el Consejo, conforme a la ratio del apartado 3 del artículo 92 y partiendo de la comprobación de la incompatibilidad de las ayudas a la construcción naval, tuvo en cuenta una serie de exigencias de orden económico y social que le llevaron a hacer uso de la facultad que le reconoce el Tratado de considerar, no obstante, compatibles con el mercado común dichas ayudas, siempre y cuando se ajusten a los criterios de excepción contenidos en la Directiva».

64. En segundo lugar, el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 deja la última palabra al Consejo para que decida, por unanimidad, la adopción de una medida por la que se declare compatible con el mercado común una determinada ayuda de Estado. En otros términos, el Consejo es la institución a la que corresponde en definitiva decidir, en caso de «circunstancias excepcionales», que determinadas ayudas son compatibles con el mercado común.

65. En tercer lugar, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 94 del Tratado, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 92 y 93, cosa que no ha hecho hasta el presente.

66. Por consiguiente, según este análisis, el Consejo, al utilizar el procedimiento del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, no ha aplicado erróneamente la citada disposición a la organización común del mercado vitivinícola, ni ha modificado el marco reglamentario vigente en dicho mercado sin aplicar el procedimiento de los apartados 2 y 3 del artículo 43 del Tratado, como alega la Comisión. El Consejo era pues la Institución competente *(ratione materiae)* para adoptar las dos Decisiones, respetando las condiciones fijadas por la disposición controvertida.

67. La Comisión sostiene igualmente que el Consejo ha violado ciertos requisitos sustanciales de forma, como lo son sin alguna duda la propuesta de la Comisión y la consulta al Parlamento Europeo previstas por el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 43 del Tratado, que deben respetarse necesariamente al establecer las normas que regirán una organización común de mercado de un producto agrícola de nueva creación. Habida cuenta del análisis precedente, considero que las dos Decisiones impugnadas no modifican las disposiciones del Reglamento nº 822/87, relativo a la organización común del mercado vitivinícola y que no era necesario por tanto respetar el procedimiento del artículo 43.

2) Utilización de procedimiento inadecuado

68. La «utilización de procedimiento inadecuado», en cuanto motivo de anulación de un acto adoptado por una Institución comunitaria, constituye un tipo especial de un motivo de anulación más amplio, el de «desviación de poder». [47] Lo que significa es que, evitando las disposiciones pertinentes que establecían el procedimiento obligatorio para adoptar una decisión, la Institución competente ha seguido otro procedimiento, previsto para otros fines, y ha adoptado el acto.

69. Según la Comisión, en vez de modificar el Reglamento nº 822/87 respetando el procedimiento del artículo 43 del Tratado y

47 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 12 de junio de 1958, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Alta Autoridad de la CECA (2/57, Rec. p. 131), y de 21 de junio de 1988, ISA/Comisión (asuntos acumulados 32/87, 52/87 y 57/87, Rec. p. 3305), apartado 19. En la sentencia citada en la nota 10, Matra/Comisión (apartado 25), el Tribunal de Justicia declara expresamente que también examina la utilización de procedimiento inadecuado.

adoptando un nuevo Reglamento, el Consejo ha preferido alcanzar el mismo objetivo, a saber, la modificación de la organización común del mercado vitivinícola, siguiendo el procedimiento del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, y adoptando con este fin las dos Decisiones impugnadas. Según la Comisión, esta manera de actuar es frecuente, sobre todo a partir de los años 80 y, por lo que respecta al sector de la destilación del vino, a partir de 1989. El Consejo ha modificado así esencialmente las normas que regulan la organización común del mercado vitivinícola sin respetar el procedimiento del artículo 43. Al mismo tiempo ha infringido las disposiciones del Reglamento nº 822/87, que contiene reglas específicas para hacer frente a las dificultades coyunturales, con la diferencia de que dichas disposiciones de carácter excepcional permiten la adopción de medidas de finalidad estructural, que no afectan sin embargo a los mecanismos fundamentales de gestión de la organización común del mercado vitivinícola. En otros términos, según la Comisión, este motivo de anulación de las Decisiones adoptadas con arreglo a dicho procedimiento resulta fundado, porque la práctica seguida revela, en el sector de la organización común del mercado vitivinícola, y más concretamente en el caso de Francia e Italia, la existencia de una utilización de procedimiento inadecuado.

70. Como se desprende del análisis que efectué en lo que respecta al ámbito de aplicación del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, considero que, al adoptar las dos Decisiones impugnadas, el Consejo no incurrió en utilización de procedimiento inadecuado y no invadió la competencia para protagonizar el procedimiento de adopción de disposiciones relativas a una organización común de mercado, que en principio corresponde a la Comisión, con arreglo al artículo 43 del Tratado. Por otra parte, tal y como el Tribunal de Justicia ha declarado ya, [48] el ejercicio por parte del Consejo de esta competencia excepcional no significa tampoco desconocer la necesidad de mantener una coherencia con las demás disposiciones del Tratado.

71. En conclusión, considero que no es posible acoger los motivos de anulación de las Decisiones controvertidas del Consejo que la Comisión ha invocado y que hemos citado más arriba, dado que no ha existido una aplicación errónea del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Por consiguiente, el Consejo era la Institución competente para adoptar dichas Decisiones, no incurrió en vicios sustanciales de forma por incumplimiento del artículo 43 del Tratado y no incurrió en utilización de procedimiento inadecuado.

B. *Segundo motivo de anulación*

72. En su segundo motivo de anulación, invocado con carácter subsidiario, la Comisión alega, por una parte, la inexistencia de las «circunstancias excepcionales» necesarias, según el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, para que una ayuda establecida o proyectada por un Estado miembro se considere compatible con

48 — Véase la sentencia Matra/Comisión, citada en la nota 10 (apartados 41 y 42).

el mercado común (p. 6 del escrito de recurso y p. 12 de la réplica). En otros términos, la Comisión sostiene que los hechos invocados por el Consejo no están incluidos en el concepto de «circunstancias excepcionales» y que ha habido una calificación jurídica errónea y, por tanto, se ha aplicado una norma jurídica errónea. Esta es también la razón por la que solicita la anulación de ambas Decisiones, por no ser legal su motivación (pp. 7 y 8 del escrito de recurso). Solicita por otra parte la anulación de dichas decisiones alegando que el Consejo ha utilizado de modo inapropiado la facultad discrecional que le confiere el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, procediendo a una apreciación manifiestamente errónea de los hechos al adoptar las dos Decisiones (p. 6 del escrito de recurso). El Agente de la Comisión reiteró también dichos motivos de anulación en la vista.

73. Para que el Tribunal de Justicia acoja el segundo motivo (o más exactamente el conjunto de motivos) de la Comisión, es preciso acreditar que las consecuencias de la calificación efectuada por el Consejo son objetiva e indiscutiblemente erróneas.

74. Examinaré pues, sucesivamente, el alcance de la facultad que el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 confiere al Consejo, el concepto de «circunstancias excepcionales» y la cuestión de si se produjo una calificación jurídica errónea o una apreciación manifiestamente errónea de los hechos en los casos de Francia y de Italia.

1) Alcance de la facultad que el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado confiere al Consejo

75. Se deduce *prima facie* del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 que el Consejo tiene una amplia potestad discrecional en cuanto a la oportunidad de adoptar determinadas medidas («el Consejo podrá decidir, por unanimidad») y, además, es él quien determina cuándo ha quedado acreditada la existencia de las circunstancias excepcionales que constituyen la condición *sine qua non* para decidir considerar compatible con el mercado común una ayuda de Estado establecida o proyectada.

76. Según reiterada jurisprudencia, [49] el Tribunal de Justicia reconoce que, en especial en materia de política agrícola común, «las Instituciones comunitarias gozan en efecto de una amplia facultad de apreciación [...], habida cuenta de las responsabilidades que les confiere el Tratado». En otros términos, «en una situación que implique la necesidad de valorar una realidad económica compleja, como es el caso de la Política Agrícola Común, el legislador comunitario goza de

49 — Se reproduce dicha jurisprudencia en la sentencia de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros (asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863), apartado 31.

una amplia potestad de apreciación en cuanto a la naturaleza y el alcance de las medidas a adoptar». [50]

77. El Tribunal de Justicia se ha pronunciado también en numerosos casos sobre el alcance de las facultades de las Instituciones comunitarias en el marco de las competencias previstas por las disposiciones del Tratado relativas a la competencia y a la política agrícola, y sobre el control que él puede ejercer cuando dichas Instituciones gozan de una amplia potestad discrecional. [51] Ha reconocido así que, en lo que respecta a las organizaciones comunes de mercado, el Consejo tiene una amplia potestad discrecional y, basándose en dicha apreciación, ha fijado también los límites del control que él ejerce. [52] En su sentencia de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo, [53] el Tribunal de Justicia reconoció que, «cuando la aplicación de la política agrícola de la Comunidad por el Consejo implica la necesidad de valorar una situación económica compleja, la potestad discrecional conferida a este último no se aplica exclusivamente a la naturaleza y alcance de las disposiciones que hay que adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base en el sentido, sobre todo, de que el Consejo puede basarse, llegado el caso, en comprobaciones globales. Al controlar el ejercicio de una competencia de este tipo, el Juez debe limitarse a examinar si ésta no adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si la autoridad de que se trate no ha sobrepasado

50 — Véase la sentencia de 17 de mayo de 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647), apartado 27. Véanse igualmente las sentencias de 9 de julio de 1985, Bozzetti (179/84, Rec. p. 2301), apartado 30; de 11 de julio de 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237), apartados 23 y 24, y de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros (asuntos acumulados C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435), apartado 14.

51 — La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ofrece numerosos ejemplos de sentencias relativas a las facultades de la Comisión basadas en el artículo 92 y en los apartados 2 y 3 del artículo 93 del Tratado. Por ejemplo, en la sentencia Matra/Comisión, citada en la nota 10 (apartado 24), el Tribunal de Justicia ha afirmado que es jurisprudencia reiterada que, «en la aplicación del apartado 3 del artículo 93 del Tratado la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación cuyo ejercicio implica valoraciones de orden económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario». A continuación afirmó (apartado 25) que, en el marco de este control de legalidad, el Tribunal de Justicia debe por tanto limitarse a examinar si la Comisión sobrepasó los límites inherentes a su facultad de apreciación, mediante una desnaturalización de los hechos o un error manifiesto en su apreciación o a causa de una desviación de poder o de procedimiento. Véanse asimismo las soluciones similares (relativas a la amplitud de las facultades que el apartado 3 del artículo 92 confiere a la Comisión) que se dieron en las sentencias, más antiguas, de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión (310/85, Rec. p. 901), apartado 18; de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, Rec. p. I-307), apartado 49; de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 56, y de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-303/88, Rec. p. I-1433), apartado 34. Véanse también las sentencias de 11 de julio de 1985, Remia y otros/Comisión (42/84, Rec. p. 2545), apartado 34, que se refería al control de la determinación de la duración admisible de una cláusula de prohibición de competencia incluida en un contrato de cesión de empresa, en el marco de la aplicación del apartado 1 del artículo 85 del Tratado; de 7 de mayo de 1987, Nachi Fujikoshi/Consejo (255/84, Rec. p. 1861), apartado 21, que se refería al establecimiento por el Consejo de un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de rodamientos de bolas originarios de Japón y de Singapur, y de 22 de enero de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, Rec. p. 19), apartados 8 y 9, relativa a la legalidad del cobro de montantes compensatorios monetarios en los intercambios entre Estados miembros y países terceros efectuados con arreglo al Reglamento (CEE) nº 974/71 del Consejo, de 12 de mayo de 1971, relativo a determinadas medidas de política coyuntural necesarias en el sector agrícola tras la ampliación temporal de los márgenes de fluctuación de las monedas de ciertos Estados miembros (DO L 106, p. 1).

52 — En el asunto GAEC de la Ségaude/Consejo y Comisión, citado en la nota 39, el Consejo había adoptado la Decisión controvertida al amparo del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, a fin de compensar la pérdida de ingresos sufrida por los agricultores alemanes como consecuencia del progresivo desmantelamiento del sistema de montantes compensatorios monetarios. El GAEC interpuso recurso y solicitó la indemnización del perjuicio sufrido. Considerando (apartados 20 y 21) que la demandante no había aportado pruebas suficientes en apoyo de su demanda, el Tribunal de Justicia se abstuvo de pronunciarse, pero el Abogado General Sir Gordon Slynn se preguntó, en sus conclusiones, en qué medida se había probado la existencia de circunstancias excepcionales a efectos del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93. Tras reconocer que, en efecto, el desmantelamiento de los montantes compensatorios positivos, que permiten a un país tener al mismo tiempo una moneda fuerte y unos precios de exportación relativamente bajos, suponía una pérdida de ingresos para los agricultores alemanes, llegó a la conclusión de que la Decisión del Consejo no es «ilegal sólo porque se base en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, sino que además adolece de una desviación de poder en la medida en que, en contra de lo previsto en este artículo, no se ha demostrado que estuviese justificada por "circunstancias excepcionales"» (Rec. 1987, p. 147).

53 — Asunto 138/79, Rec. p. 3333, apartado 25, relativo a la fijación de cuotas de producción de isoglucosa. Dicha sentencia reprodujo la solución que el Tribunal de Justicia había dado en la sentencia de 12 de julio de 1979, Italia/Consejo (166/78, Rec. p. 2575), apartado 14, que se refería a la prima a la producción de fécula de patata.

manifiestamente los límites de su facultad de apreciación». [54]

78. Al no tener el Tribunal de Justicia la facultad de sustituir en tales casos la apreciación del órgano de decisión por la suya propia, deberá llegar, habida cuenta de las pruebas presentadas por las partes y de las respuestas dadas a las mismas por la parte contraria, a una convicción razonable de que no existió ni error sobre los hechos, que repercutiría en la validez de las dos Decisiones del Consejo, [55] ni calificación jurídica errónea de tales hechos, por no estar incluidos en el concepto de «circunstancias excepcionales», ni tampoco una apreciación manifiestamente errónea de los mismos.

79. Por otra parte, se observa en el caso de autos que la insatisfactoria situación del mercado vitivinícola, que requiere la adopción de medidas drásticas y, más concretamente, el recurso a la destilación, pone de manifiesto, si no un cierto conflicto, al menos un esfuerzo por alcanzar una compatibilidad aceptable entre dos objetivos equivalentes de la Política Agrícola Común, a tenor del artículo 39 del Tratado; a saber, según el apartado 1, «garantizar [...] un nivel de vida equitativo a la población agrícola» [letra b)], y «estabilizar los mercados» [letra c)]. Para resolver este conflicto aparente, las soluciones adoptadas por el Consejo y la Comisión difieren, como lo muestra también los escritos procesales presentados por las partes, con el Consejo prefiriendo, en sus Decisiones, el primer objetivo y la Comisión prefiriendo el segundo.

80. En la sentencia Crispoltoni y otros, [56] el Tribunal de Justicia ha determinado la manera de resolver las eventuales contradicciones entre los diferentes objetivos de la Política Agrícola Común. Concretamente, ha afirmado lo siguiente: «En la consecución de los objetivos de la Política Agraria Común enumerados en el artículo 39 del Tratado, las Instituciones comunitarias deben garantizar la conciliación permanente que puedan exigir posibles contradicciones entre estos objetivos considerados separadamente, y, en caso necesario, atribuir a uno de ellos la preeminencia temporal que impongan los hechos o las circunstancias económicas en virtud de las cuales adopten sus decisiones.» [57] A continuación añadió que «esta conciliación no debe permitir aislar uno de sus objetivos hasta el punto de imposibilitar la consecución de otros objetivos» [58] y que «limitarse a perseguir el objetivo de garantizar un nivel de vida

54 — En la sentencia Iannelli y Volpi, citada en la nota 13 (apartado 11), el Tribunal de Justicia declaró que «tanto el artículo 92 como el artículo 93 conceden a la Comisión una amplia facultad de apreciación y al Consejo una amplia facultad para admitir ayudas de Estado, no obstante la prohibición general del apartado 1 del artículo 92».

55 — Véase también el punto A, *in fine*, de las conclusiones del Abogado General Sr. Gand en el asunto en el que recayó la sentencia de 8 de febrero de 1966, Acciaierie e Ferriere Pugliesi/Alta Autoridad de la CECA (8/65, Rec. p. 1).

56 — Citada en la nota 49 (apartado 32); dicha sentencia se refería a la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo, que se caracteriza igualmente por un exceso de producción, y al régimen de cantidades máximas garantizadas para el conjunto del mercado comunitario en el referido sector.

57 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de octubre de 1973, Balkan-Import-Export (5/73, Rec. p. 1091), apartado 24.

58 — Véase, en particular, la sentencia de 17 de diciembre de 1981, Ludwigshafener Walzmühle y otros/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 197/80, 198/80, 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. p. 3211), apartado 41, que se refería a la organización común de mercados en el sector de los cereales y al precio umbral del trigo duro.

equitativo a los productores y transformadores de tabaco crudo, en especial mediante el aumento de su renta individual, implicaría el grave riesgo de imposibilitar, en un mercado caracterizado por una producción excedentaria, la consecución del objetivo antes citado consistente en estabilizar el mercado de referencia». [59]

81. En mi opinión, con las dos Decisiones impugnadas el Consejo pretendía en primer lugar conciliar en el marco del mercado vitivinícola unos objetivos contradictorios del artículo 39 del Tratado y, al disponer de una amplia facultad de apreciación, dicha Institución era la Institución competente para apreciar en qué medida los disfuncionamientos actuales de dicho mercado en un Estado miembro justificaban la adopción de una medida correctora *ad hoc*.

82. Tras abordar el concepto de «circunstancias excepcionales», debemos pues examinar *in casu* si el Consejo ha emitido una apreciación errónea al considerar que los hechos acreditan la existencia de «circunstancias excepcionales» o si ha sobrepasado manifiestamente los límites de su potestad discrecional al adoptar las dos Decisiones de 21 de febrero de 1994.

59 — Apartado 34 de la sentencia Crispoltoni y otros, citada en la nota 49.

2) El concepto de «circunstancias excepcionales»

83. A mi juicio, la expresión «circunstancias excepcionales» recogida en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 engloba la idea de lo extraordinario y de lo imprevisto, o, al menos, de lo no permanente, de lo no continuado, y, evidentemente, de lo que se aleja de lo normal. En otros términos, una situación insatisfactoria crónica en un sector de la actividad económica, en particular en un sector agrícola, no puede incluirse *ipso facto* en el concepto de «circunstancias excepcionales», a menos que justifiquen dicha inclusión otros hechos extraordinarios y no permanentes que se hayan producido. Mi opinión es que la cuestión de qué hechos o qué situaciones constituyen a fin de cuentas unas «circunstancias excepcionales» debe analizarse sector por sector, teniendo en cuenta numerosos factores. [60]

84. La idea de lo extraordinario y de lo excepcional, que constituye la quintaesencia de la expresión «circunstancias excepcionales», también aparece en la jurisprudencia del

60 — Un ejemplo en la jurisprudencia reciente es la sentencia de 13 de febrero de 1992, Goldstar/Consejo (C-105/90, Rec. p. I-677), apartados 17 y 18, relativa a la defensa contra las prácticas de dumping, en la que el Tribunal de Justicia declaró que «únicamente pueden aceptarse excepciones [...] en circunstancias anómalas» al criterio del 5 % empleado por las Instituciones comunitarias para apreciar la representatividad de las ventas en el mercado interior y que «podría presentarse una circunstancia de tal género cuando el volumen global del mercado interior no es lo bastante cuantioso para que los precios de venta deriven del juego de la oferta y la demanda».

Tribunal de Justicia en el ámbito de la competencia, tanto en la más antigua como en las más reciente. [61]

85. Considero por consiguiente que las «circunstancias excepcionales» mencionadas en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 son hechos o situaciones que pueden afectar a un sector en particular o a la economía en general, pero que, razonablemente valorados en cada caso concreto, en el marco de un Estado miembro concreto y de un sector agrícola concreto, muestran que se ha producido una modificación de tal amplitud, comparada con las situaciones que se consideraban hasta entonces normales o, al menos, no extraordinarias, que ha quedado patente que las situaciones que existían hasta entonces han cambiado y han aparecido nuevas situaciones, y también que resulta necesario adoptar medidas correctoras, cuya adopción no estaba prevista por la normativa vigente en el sector afectado.

86. En otros términos, en el sector de la organización común del mercado vitivinícola, será preciso que no se pueda hacer frente a dicho cambio de situación con la normativa existente y será necesaria la intervención del Consejo, de modo que, adoptando las medidas apropiadas, se pueda corregir dicho disfuncionamiento coyuntural y en consecuencia el desequilibrio de los mecanismos de la organización común del mercado, que afecta especialmente a uno u otro Estado miembro.

3) Calificación jurídica errónea: inexistencia de «circunstancias excepcionales»

87. La situación en el sector vitivinícola —pero también en otros sectores, como el de la leche y productos lácteos, el del azúcar, el del tabaco crudo, etc.— [62] no es buena, al menos en estos dos últimos decenios. Mientras que la producción media de vino aumenta constantemente, como revelan las

61 — Por ejemplo, en la sentencia de 8 de febrero de 1968, Países Bajos/Comisión (28/66, Rec. p. 1), el Tribunal de Justicia, al examinar la legalidad de unas medidas tarifarias internas especiales debidas a unos cambios en la estructura de los transportes, precisó el concepto del carácter excepcional de las circunstancias que justifican la adopción de medidas semejantes. Más concretamente, el Tribunal de refirió a unas «dificultades excepcionales debidas a circunstancias imprevisibles» y subrayó a continuación que «el carácter imprevisible de las circunstancias que justifican la concesión de tarifas especiales debe apreciarse teniendo en cuenta las circunstancias de hecho que caracterizan cada caso concreto y aplicando una estimación razonable». Por último afirmó que unos cambios en la estructura de los transportes que dan lugar a una orientación diferente de la situación económica constituyen circunstancias imprevistas. En la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1973, Rewe Zentral (10/73, Rec. p. 1175), apartado 20, relativa a la validez de unas disposiciones por las que se fijaban los montantes compensatorios entre los Estados miembros en función de las fluctuaciones de los tipos de cambio en el marco de la política agrícola común, se afirmó que dichos montantes, a pesar de constituir una compartimentación del mercado, tienen un carácter corrector de las variaciones inestables del tipo de cambio, y tienden así a garantizar el mantenimiento de las corrientes de intercambio normales en las circunstancias excepcionales y provisionales creadas por la situación monetaria.

62 — Por ejemplo, a fin de controlar el aumento de la producción de leche, el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 (antes citado en la nota 34), añadido por el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984 (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61), estableció una tasa suplementaria sobre las cantidades de leche o de otros productos lácteos que sobrepasen la cantidad de referencia que se determine. En este mismo sector, mediante el Reglamento (CEE) nº 1079/77, de 17 de mayo de 1977 (DO L 131, p. 6; EE 03/12, p. 148), el Consejo había establecido una tasa de corresponsabilidad a fin de reducir los excedentes estructurales del mercado de la leche y de los productos lácteos. El Reglamento nº 1785/81 (citado en la nota 34), que estableció las normas que regulan la organización del mercado en el sector del azúcar, estableció igualmente un sistema de cuotas para controlar la producción de azúcar. Por otra parte, el Reglamento (CEE) nº 2075/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992 (DO L 215, p. 70), que ha creado una nueva organización común de mercado en el sector del tabaco crudo, prevé el establecimiento de unas cantidades máximas garantizadas a fin de controlar el aumento de la producción comunitaria de tabaco crudo.

estadísticas de la Comunidad Europea, [63] se observa al mismo tiempo una tendencia continua a la disminución del consumo de vinos de mesa y a un aumento correlativo de las reservas. Dicha situación revela que es necesario sanear el mercado vitivinícola, pero la consecución de dicho objetivo tendrá consecuencias negativas para la población agrícola de este sector.

88. Todas las partes coinciden en afirmar que la mala situación («anormal» según la Comisión; «excepcional» o «totalmente excepcional» según el Consejo y las dos partes coadyuvantes) existente en el sector vitivinícola exige con urgencia una modificación global de la política comunitaria en este sector de la agricultura. Por otra parte, la mala situación y las previsiones pesimistas en el sector del mercado del vino en la campaña 1993/1994 (producción excedentaria de vino y caída del consumo) han justificado de modo innegable la necesidad de recurrir a la destilación con arreglo al procedimiento del Reglamento n° 822/87. Sin embargo, lo que importa aquí es analizar si está claro que, con independencia de las circunstancias especiales que han justificado el recurso a la destilación, existen razones especiales y excepcionales que afectan a un Estado miembro, a las que no se puede hacer frente con los mecanismos previstos por el Reglamento n° 822/87 para hacer frente a hechos de este tipo y que constituyen circunstancias excepcionales y justifican el recurso al procedimiento del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, como afirman el Consejo, el Gobierno francés y el Gobierno italiano. En efecto, dicha disposición constituye un medio de escapar al sistema, al que se recurre cuando las políticas no producen los resultados deseados.

89. En otros términos, considero que sólo se debe atribuir una importancia decisiva a los datos que demuestren *in concreto* la existencia de circunstancias excepcionales, con lo que se cumple uno de los requisitos esenciales para que el Consejo utilice el procedimiento del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93. Es este un punto importante que conviene aclarar, porque el Agente de la Comisión subrayó en la vista que, al utilizar esta medida, el Consejo pretende mostrar que no existe obligación alguna que le impida actuar como considere oportuno (*ad libitum*, por así decir), alegación que el Agente del Consejo rechazó sin embargo, argumentando que la disposición controvertida no se utilizaba con frecuencia y que, cada vez que se utilizaba, se respetaban los requisitos establecidos.

90. En el marco de las posibilidades que le ofrecen numerosas disposiciones del Reglamento n° 822/87, la Comisión se esfuerza por hacer frente a los graves problemas estructurales y crónicos del mercado vitivinícola, endémicos sobre todo en Italia y en Francia, por una parte a través de la destilación (sobre todo preventiva y obligatoria) de cantidades importantes de vino de calidad

63 — 134.400.000 de hl en el período 1966-1970.
147.200.000 de hl en el período 1971-1975.
Más de 150.000.000 de hl en el período 1980-1986.
Alrededor de 189.500.000 de hl de producción media en el período 1989-1993.
Alrededor de 192.700.000 de hl de producción en la campaña vitivinícola 1992/1993.

mediocre, que en el caso de las dos partes coadyuvantes, es decir, Francia e Italia, representan una parte importante de las cantidades producidas en cada campaña y, por otra parte, mediante primas al arranque de viñas, regulación del régimen de replantación, regulación de las prácticas enológicas (por ejemplo el empleo de sacarosa), etc. Tal estado de cosas muestra con toda claridad el callejón sin salida en que se encuentra la política actual en el sector vitivinícola y los problemas crónicos que padece, así como la necesidad de una modificación radical de la organización común del mercado del vino.

91. No obstante, será ciertamente necesario examinar si existen circunstancias excepcionales en el sector del vino. Ello no significa que el Consejo no pueda, en el marco de la apreciación de una situación económica compleja que afecte al sector de que se trate, tomar en consideración hechos importantes o situaciones relacionadas con el sector agrario, pero también, de un modo más general, con la economía, que no afectan exclusivamente al sector del mercado vitivinícola pero que tienen indudablemente una incidencia directa sobre dicho mercado y a las que no se puede hacer frente en el marco de los mecanismos de protección establecidos por el Reglamento nº 822/87.

92. Considero que, desde dichas comprobaciones iniciales hasta las conclusiones que se deducen de ellas, a saber que, en el presente asunto, existen «circunstancias excepcionales» que justifican *ipso facto* la adopción de las Decisiones impugnadas del Consejo, que se refieren a una campaña que se limita a seguir la misma línea que las campañas anteriores, las cuales, hay que reconocerlo, no eran favorables para el sector vitivinícola, como se deduce de la motivación de las decisiones del Consejo, constituye un argumento poco convincente que no comparto.

93. Del mismo modo, la motivación de las dos Decisiones (séptimo considerando de la Decisión relativa a Italia y séptimo considerando de la Decisión relativa a Francia), que se basa en el hecho de que dichas Decisiones afectan a un sector cuyo marco normativo se encuentra en vías de reforma, no me parece *a fortiori* legal, dado que ello no puede considerarse «circunstancia excepcional» a efectos de la disposición del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93.

94. A mi juicio, hechos del tipo de los que se han expuesto anteriormente no pueden incluirse en el concepto «circunstancias excepcionales», porque, si se ampliara al máximo dicho concepto, la extensión excesiva del mismo lo privaría de valor. En otros términos, no se pueden incluir en el concepto de «circunstancias excepcionales» hechos con las características de los que han invocado las partes interesadas, porque actuando así se alteraría su contenido, de modo que este vago concepto jurídico tendría sólo un valor nominal, sin carácter esencialmente obligatorio y, a fin de cuentas, sin especial utilidad práctica.

95. Tras haber definido previamente la expresión «circunstancias excepcionales» e insistido en que dicha expresión hace referencia a algo extraordinario e imprevisto o, al menos, no permanente, no continuado, considero que la situación insatisfactoria crónica de la organización común del mercado vitivinícola y la proyectada reforma de la misma no acreditan *ipso facto* la existencia de las «circunstancias excepcionales» que justificarían la adopción de las Decisiones controvertidas.

96. Según el Consejo, el concepto de «circunstancias excepcionales» se aplica no sólo a las situaciones especiales que puedan existir en un momento dado en el sector del vino, en comparación con situaciones que se consideraban normales en el pasado, sino sobre todo a las situaciones que puedan diferenciar el sector del vino del sector agrario en general y de los demás sectores de la economía. No puedo decir que este argumento, tal como está formulado, me haya convencido.

97. En mi opinión, el dato esencial para determinar si se ha acreditado la existencia de circunstancias excepcionales, exigida por el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93, consiste en saber si, en un Estado miembro cualquiera, un sector productivo padece una crisis a la que no se puede hacer frente con los mecanismos existentes en el marco normativo que regula dicho sector. Para determinar si el sector de que se trata está o no en crisis, es importante, evidentemente, examinar la situación del mismo en el marco de una realidad económica compleja, en la que se valorará igualmente la situación de la agricultura en general y de los demás sectores de la economía cuyas modificaciones y problemas repercuten en el sector del vino.

a) El caso de Francia

98. En el caso de Francia, dado que la organización común del mercado del vino prevé unos precios comunitarios uniformes, la diferencia de precios entre los Estados miembros en el mercado de los vinos de mesa, debida a las devaluaciones de sus monedas nacionales, el módico precio de la destilación preventiva, según se pudo comprobar en las últimas campañas vitivinícolas, y las repercusiones sobre la situación de los productores de vino franceses (considerandos tercero y cuarto de la Decisión) son situaciones que el Consejo debe valorar en el marco de un contexto económico complejo, de modo que se tengan en cuenta los intereses de los productores de vino franceses y la necesidad de estabilizar el mercado vitivinícola.

99. Ciertamente, las diferencias de precios entre unos y otros países en lo que respecta a los vinos de mesa y a la destilación constituyen una situación que no tiene en sí nada de excepcional, y que no puede incluirse en el concepto de circunstancias excepcionales, como subraya la Comisión (p. 8 del escrito de recurso). Ahora bien, el Consejo y Francia subrayan que no se trataba en este caso de un simple reajuste monetario, sino de las importantes modificaciones que se produje-

ron en septiembre de 1992 y septiembre de 1993 en el sistema monetario europeo, a los que siguió una fuerte devaluación de las monedas italiana y española y que han tenido un efecto desfavorable para los agricultores franceses. Tales modificaciones constituyen hechos excepcionales, que han obligado a aceptar medidas correctoras y a los que no se puede hacer frente eficazmente con los mecanismos de intervención previstos en el marco normativo de la organización común del mercado vitivinícola.

100. Según las alegaciones del Consejo y de Francia, dicha devaluación ha dado lugar a un aumento de los precios comunitarios, expresados en moneda nacional, de un 23 % para Italia y de un 26 % para España, y, debido al precio de orientación comunitario único, dicha devaluación, combinada con la caída de precios de la destilación preventiva de 16,50 FF/%/hl en la campaña 1992/1993 a 16,40 FF/%/hl en la campaña 1993/1994, a causa de la modificación de los coeficientes correctores, ha tenido un efecto desfavorable sobre los agricultores franceses, dado que en Francia el aumento de precios ha sido sólo de un 1,1 %. Mientras que en Francia el precio de la destilación preventiva suponía, en octubre de 1993, un 69 % del precio de mercado, dicho precio representaba un 108 % del precio de mercado en Italia y un 105 % en España (véase el cuadro 3 en el anexo I del escrito de observaciones del Gobierno francés). [64]

64 — Tanto la Comisión como el Consejo y Francia se hallan en desacuerdo sobre la cuantía de los aumentos de precios representativos de las diferentes categorías de vino entre la campaña 1992/1993 y la campaña 1993/1994, y presentan porcentajes de aumento diferentes, sin grandes diferencias. Ahora bien, también la Comisión admite (véanse los cuadros en la p. 6 de sus observaciones sobre los escritos de formalización de intervención) que se ha detectado una diferencia de precios entre los vinos de mesa en Francia, por una parte, y en Italia y España, por otra, lo que se explica esencialmente por la devaluación de las divisas italiana y española respectivamente.

b) El caso de Italia

101. En el caso de Italia, la Decisión del Consejo que autoriza la concesión de la ayuda de Estado se justifica por la caída de la producción global de vino experimentada en Italia en la campaña 1993/1994, por el riesgo de desaparición que amenazaba a numerosas explotaciones vitícolas de agricultores italianos pero también a las bodegas cooperativas, a causa de la decisión de establecer una destilación obligatoria, unida al bajo precio de destilación, que ha sido considerado insuficiente para cubrir los costos de producción. Según el Consejo, existía el riesgo de que esta situación tuviera graves repercusiones económicas y sociales, dado que el mecanismo de la destilación obligatoria afectaría sobre todo a los viticultores italianos (considerandos tercero y cuarto de la Decisión).

102. La Comisión niega que dichas alegaciones puedan justificar la Decisión del Consejo, dado que no existía ninguna diferencia excepcional entre la producción de la campaña 1992/1993 y la de las campañas anteriores, en lo que respecta al porcentaje del precio de mercado comparado con los precios de orientación y de destilación obligatoria en Italia.

103. En cambio, el Consejo y el Gobierno italiano sostienen que los viticultores italianos se encuentran en una situación más difícil que los de otros países, porque las cantidades que deben entregar para la destilación

son mucho más importantes en la campaña de que se trata que en la campaña anterior, pero también porque se ha comprobado que existe una caída continúa de los precios medios pagados a los productores por la destilación (preventiva y obligatoria). [65]

104. Considero que, tanto en el caso de Francia como en el Italia, las alegaciones presentadas en apoyo del argumento de que la existencia de «circunstancias excepcionales» había quedado acreditada se refieren a circunstancias para las cuales la normativa vigente en la organización común del mercado vitivinícola no ha previsto fórmulas o métodos de actuación específicos capaces de afrontarlas. Considero asimismo que el Consejo debe valorar tales circunstancias en el marco de una situación económica compleja, teniendo en cuenta los intereses de los productores franceses e italianos y la necesidad de estabilizar el mercado vitivinícola. Por consiguiente, pienso que el Consejo no ha dado una calificación jurídica errónea a los hechos y que, por tanto, la motivación de las Decisiones impugnadas es legal, puesto que ha quedado acreditada la existencia de las circunstancias excepcionales que justifican en definitiva la adopción de dichas decisiones.

105. También la jurisprudencia del Tribunal de Justicia impulsa a aceptar el punto de vista favorable a la validez de las dos Decisiones. En su sentencia de 2 de julio de 1974, Holtz y Willemsen/Consejo y Comisión, [66] el Tribunal de Justicia declaró que, en sus comienzos, una organización común de mercado «puede presentar lagunas que podrían poner en peligro la estabilidad del mercado en una parte de la Comunidad; [...] aunque incumbe a las Instituciones responsables investigar las causas de tales dificultades con la máxima diligencia y adoptar lo antes posible los Reglamentos por los que se establece la organización común de mercados a fin de corregir las insuficiencias detectadas, nada les impide adoptar, entre tanto, medidas provisionales, limitadas a los Estados miembros cuyo mercado se haya visto más gravemente afectado». [67] A pesar de que esa solución se refería a una ayuda comunitaria y no a una ayuda de Estado, considero sin embargo que es reveladora de la necesidad de que las Instituciones comunitarias traten de hallar soluciones *ad hoc* a los problemas que afecten especialmente a un Estado miembro determinado.

106. En la sentencia Comisión/Italia, [68] el Tribunal de Justicia afirmó aun con más claridad que corresponde al Consejo apreciar «si las particulares circunstancias económicas que predominan en uno de los Estados miembros justifican adaptaciones del régimen comunitario». En mi opinión, esto es precisamente lo que ha hecho el Consejo en el caso de autos, y esta comprobación apoya la validez de las dos Decisiones.

65 — Concretamente, el Gobierno italiano alega (anexo 1 de su escrito de intervención) que el precio medio ha bajado de 2,24 ECU/% vol/hl en 1990 a 2,09 ECU/% vol/hl en 1991, a 1,82 ECU/% vol/hl en 1992, a 1,73 ECU/% vol/hl en 1993 y a 1,41 ECU/% vol/hl en 1994.

66 — Asunto 153/73, Rec. p. 675, relativo a una demanda de indemnización a raíz de una ayuda comunitaria en favor de la fabricación en Italia de aceites naturales a partir de semillas cosechadas en toda la Comunidad.

67 — Apartado 14.

68 — Citada en la nota 31, apartado 18; este asunto se refería a la organización común de mercados en el sector del azúcar y, más concretamente, a los gastos de almacenamiento del azúcar.

4) Apreciación manifiestamente errónea de los hechos

107. Según el análisis desarrollado hasta ahora, dado que el Consejo ha actuado disponiendo de una amplia potestad discrecional y apreciando situaciones económicas complejas, no ha sobrepasado los límites de apreciación que el Tribunal de Justicia le atribuye.

108. Opino en conclusión que, tanto en el caso de Francia como en el de Italia, los hechos invocados por el Consejo constituyen «circunstancias excepcionales» a efectos del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, es decir, que la calificación jurídica de los mismos no es errónea. Considero igualmente que, en el marco de su apreciación de unas situaciones económicas complejas, el Consejo ha hecho un uso apropiado de su potestad discrecional y que no ha existido una apreciación manifiestamente errónea de los hechos. Por consiguiente, no cabe declarar fundado el segundo motivo de anulación invocado por la Comisión.

C. *Tercer motivo de anulación*

Motivación defectuosa

109. En su tercero y último motivo de anulación, la Comisión solicita la anulación de las dos Decisiones alegando que la motivación de las mismas es breve, incompleta y errónea.

110. Es preciso comenzar por recordar que, con arreglo al artículo 190 del Tratado, los actos de las Instituciones de la Comunidad serán motivados. Sin embargo, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, [69] la motivación exigida por el artículo 190 «debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate. Debe mostrar, de manera clara e inequívoca, el razonamiento de la Institución autora del acto, de modo que los interesados puedan conocer las justificaciones de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control. Se deduce además de dicha jurisprudencia que no es posible exigir que la motivación de un acto especifique las diferentes razones de hecho y de Derecho que constituyen el objeto de la misma, cuando dicho acto se encuentre comprendido dentro del marco sistemático del conjunto de que forma parte». [70]

111. Por lo que respecta al tercer motivo de anulación, en especial en lo relativo al carác-

69 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de julio de 1994, Grecia/Consejo (C-353/92, Rec. p. I-3411), apartado 19. Este asunto se refería al establecimiento de una fecha límite para la siembra y la presentación de solicitudes de pago compensatorio en el marco del régimen de apoyo a los productores de determinados cultivos herbáceos. Véanse también las sentencias de 13 de octubre de 1992, Portugal y España/Consejo (asuntos acumulados C-63/90 y C-67/90, Rec. p. I-5073), apartado 16, relativa al régimen de cuotas pesqueras y al reparto entre los Estados miembros del volumen de capturas disponible, y la sentencia de 9 de noviembre de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros II (C-466/93, Rec. p. I-3799), apartado 16, que se refería a la validez de determinadas disposiciones del Reglamento nº 404/93 por el que se establece la organización común de mercado en el sector del plátano, citada en la nota 34.

70 — Véanse los puntos 44 y ss. de las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto Grecia/Consejo, citado en la nota 69, y el punto 107 de las conclusiones del Abogado General Sr. Fennelly, de 28 de septiembre de 1995, en el asunto Bélgica/Comisión (C-56/93, sentencia de 29 de febrero de 1996, Rec. p. I-723, I-726).

ter erróneo de la motivación, es preciso subrayar que las alegaciones de la Comisión se refieren a los hechos que el Consejo invoca para motivar sus dos Decisiones, lo que hace que el análisis de los mismos coincida en buena medida con el del motivo de anulación precedente.

112. Por lo que respecta a la insuficiencia de la motivación, es preciso recordar que una motivación es insuficiente cuando no expone los hechos cuya apreciación ha llevado a la Institución autora del acto a considerar que existen circunstancias excepcionales.

113. Por otra parte, considero que se deduce del análisis del segundo motivo de anulación que la motivación de las Decisiones cuestionadas del Consejo no es errónea, puesto que se puede considerar que han existido unas «circunstancias excepcionales» en las que se han basado dichas Decisiones.

114. Además, aunque el Consejo haya utilizado una motivación similar en otras Decisiones análogas adoptadas por él y relativas a ayudas de Estado otorgadas a fin de sanear el mercado vitivinícola de los Estados miembros, ello no justifica la tesis de la Comisión de que la motivación de las Decisiones controvertidas es incompleta, o en otros términos, insuficiente y sumaria. La motivación que aparece en las dos Decisiones no contiene evidentemente una enumeración exhaustiva de todos los elementos del razonamiento del Consejo. Sin embargo, ambas Decisiones, que son actos adoptados en ejercicio de una potestad discrecional, contienen referencias, aunque sean sucintas, a los hechos que el Consejo tuvo en cuenta e indican los razonamientos jurídicos que son específicos de los casos de que se trata y justifican la adopción de las dos Decisiones. Más concretamente, se puede afirmar que, como se trata de actos adoptados en el ejercicio de una potestad discrecional, basta con una motivación sucinta, tal como subrayó el Abogado General Sr. Lagrange. [71]

115. Los considerandos de las dos Decisiones, tomados en conjunto, constituyen por tanto una motivación que debe considerarse suficiente a efectos del artículo 190 del Tratado, no sólo desde el punto de vista de su formulación, sino también desde el punto de vista de la coyuntura en la que se adoptaron dichas Decisiones (recurso a las «circunstancias excepcionales») y del conjunto de normas jurídicas que regulan el sector de que se trata, en el presente caso, la organización común del mercado vitivinícola. [72] Por consiguiente, procede desestimar también el tercer motivo de anulación por carecer de fundamento.

71 — Véanse sus conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 15 de julio de 1960, «Präsident» y otros/Alta Autoridad de la CECA (asuntos acumulados 36/59, 37/59 y 40/59, Rec. p. 857).

72 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 25 de octubre de 1984, Rijksuniversiteit te Groningen (185/83, Rec. p. 3623), apartado 38; de 26 de junio de 1986, Nicolet Instrument (203/85, Rec. p. 2049), apartado 10; de 8 de junio de 1989, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (167/88, Rec. p. 1653), apartado 34, y de 6 de julio de 1993, CT Control y JCT Benelux/Comisión (asuntos acumulados C-121/91 y C-122/91, Rec. p. I-3873), apartado 31.

Conclusión

116. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Desestime por infundado el recurso de la Comisión.

2) Condene a la Comisión al pago de las costas soportadas por el Consejo.

3) Declare que las dos partes coadyuvantes, la República Francesa y la República Italiana, cargarán con sus propias costas.»