

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. G. FEDERICO MANCINI

presentadas el 11 de diciembre de 1986 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. En el marco de un asunto que opone a la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Oficina federal de intervención alemana en los mercados agrícolas, en adelante «BALM») contra la sociedad Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG (en adelante «Raiffeisen»), el Bundesverwaltungsgericht solicita la interpretación y el pronunciamiento del Tribunal de Justicia sobre la validez del quinto guión del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 1570/77 de la Comisión, de 11 de julio de 1977, relativo a las bonificaciones y depreciaciones que deben aplicarse en caso de intervención en el sector de los cereales (DO L 174, p. 18; EE 03/12, p. 237). Según esta norma, los organismos nacionales «podrán aplicar, en el momento de la intervención, una bonificación especial de 3,11 ecus por tonelada para el centeno de las zonas [...] en que dicho cereal se venda normalmente» para la panificación. Sin embargo, este beneficio está sometido a un requisito: la calidad del centeno debe ser «especialmente buena» y esto significa que «las unidades de amilogramos, basadas en la molienda íntegra, incluidos los gérmenes, y a la temperatura de consolidación del almidón de 63° Celsius, no se sitúan por debajo de 200 unidades».

Esta fórmula puede parecer oscura. En realidad, para comprender su alcance es suficiente tener presente que: a) el requisito al que hace referencia es el relativo a la idoneidad para la cocción de la harina producida con centeno para panificación; b) dicha idoneidad depende de la aptitud que

tenga la pasta para consolidarse o transformarse en gelatina; c) el nivel de consolidación, que se mide en amilogramos, es el resultado de la relación entre la temperatura y la viscosidad de la pasta. El examen de la consolidación se efectúa con el método Brabender. En el receptáculo de un amilógrafo se calienta una suspensión de harina, aumentando la temperatura de manera constante. Como resultado de este aumento, los pequeños granos de almidón se inflan y la pasta se hace más viscosa; más allá de un determinado grado de temperatura, al seguir inflándose los granos, estallan y se vacían provocando la reducción de la viscosidad. El estado de esta última se representa por una curva que es posible descomponer en cuatro sectores, los dos primeros ascendentes y los otros descendentes: el valor límite de 200 unidades de amilogramos se obtiene en el primer sector, queda superado en el segundo y tercer sector, y vuelve nuevamente al mismo en el último.

2. Los hechos: entre agosto de 1978 y enero de 1979 la BALM retiró de Raiffeisen, con carácter de intervención, más de 29 000 toneladas de centeno para pan cosechadas en 1978. La empresa solicitó en varias ocasiones que se le pagaran por ellas las bonificaciones del precio autorizadas por el Reglamento nº 1570/77; pero el organismo desestimó estas solicitudes afirmando que el centeno recibido no reunía los requisitos del quinto guión del apartado 1 del artículo 6. En efecto, en la curva resultante del análisis al que había sido sometido, el valor máximo de amilogramos, de aproximadamente 360 unidades, se obtenía a 60°, mientras que en la temperatura prevista por la normativa (63°), la misma curva, ya entonces decreciente, indicaba 280 unidades.

* Traducido del italiano.

Raiffeisen se dirigió entonces al Verwaltungsgericht de Frankfurt am Main oponiéndose a la importancia que atribuía BALM al desarrollo de la curva y solicitando la anulación de su resolución. Este recurso fue desestimado mediante sentencia de 24 de septiembre de 1981. Estimaba dicho Tribunal que a una temperatura de por lo menos 63° debían alcanzarse por primera vez las 200 unidades de amilogramos y en consecuencia la coordenada indicada ($63^\circ = 200$ unidades) debía situarse en el sector ascendente de la curva.

Contra esta decisión Raiffeisen interpuso apelación ante el Verwaltungsgerichtshof Hanseático. El Tribunal le dio la razón y condenó a la BALM a pagar las bonificaciones solicitadas. Expresó que el quinto guión del apartado 1 del artículo 6 no dice de manera explícita que la combinación de 200 unidades y 63°, a cuyo logro se subordina el beneficio, deban obtenerse en el primer sector de la curva; el requisito que persigue la norma puede considerarse cumplido aunque dichos valores se alcancen en el sector descendente.

Quien recurrió esta vez fue la BALM. Dicho organismo sostuvo ante el Bundesverwaltungsgericht que la norma controvertida sólo admite una interpretación racional: aquella según la cual la cantidad de unidades de amilogramos corresponde al vértice de la curva y la temperatura es la que corresponde al punto de la más alta viscosidad. El motivo del requisito explicado de esta forma es simple: en el sector descendente de la curva la idoneidad de la harina para la cocción disminuye. Un centeno con el que las 200 unidades de amilogramos se superan ya cuando se llega al límite de los 63° carece de las cualidades requeridas para la concesión del beneficio.

El Bundesverwaltungsgericht es un órgano jurisdiccional de última instancia. De con-

formidad con el párrafo 3 del artículo 177 del Tratado CEE, este órgano decidió por lo tanto suspender el procedimiento y remitir las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Si el concepto de “temperatura de consolidación” [quinto guión del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 1570/77 de la Comisión, de 11 de julio de 1977, relativo a las bonificaciones y depreciaciones que deben aplicarse en caso de intervención en el sector de los cereales, en su versión original, es decir, antes de la modificación aportada por el punto 4 del artículo 1 del Reglamento n° 2160/84 de la Comisión, de 26 de julio de 1984 (DO L 197 de 27.7.1984, p. 21; EE 03/31, p. 197)] debe ser interpretado en el sentido de que:

- a) todas las temperaturas por las que se pasa en el transcurso del proceso de gelatinización son “temperaturas de consolidación”
- b) o “temperatura de consolidación” es sólo aquella que se alcanza en el punto máximo de viscosidad.

2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión alternativa 1 a), si la totalidad de lo dispuesto por el quinto guión del apartado 1 del artículo 6 debe ser interpretado en el sentido de que:

- a) la coordenada de la temperatura de consolidación de por lo menos 63° y de un valor de amilogramos no inferior a 200 unidades tiene que alcanzarse en el sector aún ascendente de la curva de amilogramos
- b) o es suficiente que, a una temperatura de por lo menos 63°, la curva de amilogramos en su sector nuevamente descendente, no sea inferior a 200 unidades.

- 3) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión alternativa 1 b) o a la cuestión alternativa 2 a):

¿contiene el Derecho comunitario un principio general de igualdad, que corresponda a lo prescrito por el apartado 1 del artículo 3 de la Grundgesetz (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania), que obligue al Consejo y a la Comisión, en ejercicio de su facultad para adoptar reglamentos, a tratar del mismo modo las situaciones iguales (o sea, equivalentes) y a atribuirles por ello los mismos efectos jurídicos?

- 4) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 3:

¿es contrario a Derecho el contenido del quinto guión del apartado 1 del artículo 6, por violación del principio de igualdad de trato, debido a que como sostiene la demandante:

- a) el centeno para panificación a que dicha norma se refiere, cuyo porcentaje de amilogramos molidos a una temperatura de por lo menos 63° no sea inferior a 200 unidades en el sector ascendente de la curva de los amilogramos, y
- b) el centeno para panificación objeto de controversia, cuyo porcentaje de amilogramos molidos alcanza en algunos casos:
 - 610 ó 470 unidades, a una temperatura de consolidación de 61° en el sector ascendente de la curva de amilogramos y posteriormente,
 - 560 ó 390 unidades, a una temperatura de consolidación de 63° en el sector descendente de la curva

son de la misma calidad y como tales tienen derecho a la misma bonificación en razón de la calidad?»

3. Comenzamos con la primera cuestión. Recuerdo que a favor de la interpretación a) (el concepto de «temperatura de consolidación» comprende todas las temperaturas medidas durante el procedimiento) se pronunció Raiffeisen, mientras la visión opuesta (concepto que se refiere a la temperatura alcanzada en el punto de máxima viscosidad de la pasta) fue defendida por la Comisión de las Comunidades Europeas y por la Oficina federal de intervención.

Raiffeisen parte de un supuesto como «de hecho»: la consolidación no se produce de manera imprevista, sino que es el resultado de un proceso que se articula en distintas fases (inicio, crecimiento, reducción) y necesita un determinado lapso temporal. Si no desea traicionar esta realidad, el término «temperatura de consolidación» sólo puede en consecuencia referirse a un conjunto de temperaturas: precisamente, las que se registran entre los 48 y los 75 grados, o sea, entre los valores que corresponden al comienzo del aumento y la brusca disminución del fenómeno.

Para tal interpretación, por otra parte, se conjugan una serie de elementos y en primer lugar la literalidad de la disposición cuestionada. Según Raiffeisen, no se discute que de haberse considerado determinante la temperatura representativa del punto máximo de viscosidad, el legislador hubiera hablado de «temperatura *final* de consolidación» o hubiera impuesto que se midiera la temperatura de 63° «en el máximo de la curva». Prueba de ello es que estos últimos términos fueron empleados en la modificación aportada a nuestra norma mediante el Reglamento n° 2160/84 de la Comisión, de 26 de julio de 1984, pero en una época posterior a los hechos que motivan el caso de autos.

Un indicio en el mismo sentido lo proporcionan los precedentes del quinto guión del apartado 1 del artículo 6. Originariamente la Comisión se había limitado a solicitar que los amilogramos presentes en el diagrama no fueran inferiores a 330 unidades (véase cuarto guión del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 1415/69, de 22 de julio de 1969, y quinto guión del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 1493/71, de 13 de julio de 1971, respectivamente en DO 1969, L 182, p. 11 y 1971, L 157, p. 21). El Reglamento n° 1833/76, de 28 de julio de 1976 (DO 1976, L 203, p. 28), estableció la temperatura fijada en por lo menos 63° como requisito para la concesión del beneficio, y simultáneamente redujo la cantidad de los amilogramos a 200 unidades.

Otro dato que induce a inclinarse hacia la interpretación sugerida por la Comisión y la BALM puede extraerse del Reglamento n° 2160/84. Sé muy bien que esta fuente es posterior a los hechos sobre los que versa el proceso y no pretendo en consecuencia enlarmar bajo la fórmula («punto máximo de la curva») que ella introdujo para aclarar su contenido en el quinto guión del apartado 1 del artículo 6, (véase por otra parte, sentencia de 15 de septiembre de 1983, asunto 293/82, Papierfabrik Schoellershammer, Rec. 1983, p. 4219, apartado 6). Llamo, sin embargo, la atención del Tribunal sobre el tercer considerando de su preámbulo donde se lee que «según el uso establecido», la viscosidad de la pasta se mide con el amilógrafo Brabender.

Por último, la tesis de Raiffeisen es apoyada por la finalidad de la fuente donde figura la disposición *de quo*. Afirmar su motivación que la bonificación del precio se conceda cuando el centeno «cumpla requisitos de calidad física y tecnológica mínima». Ahora bien, observa la empresa, esta fórmula es voluntariamente genérica: las finalidades del legislador serían en consecuencia vanas si el intérprete no considerara merecedor del beneficio todo el centeno que pueda ser considerado idóneo para la panificación por el nivel de consolidación que alcanza la pasta respectiva.

4. Estos argumentos no me convencen. Debo señalar antes de nada que al identificar el punto crítico térmico en relación con el cual la unidad de amilogramos no debe ser inferior a 200, el legislador habla de «una temperatura de consolidación». Entender estas palabras como si se refirieran a una pluralidad de temperaturas, me parece, en consecuencia, por lo menos, aventurado.

Efectivamente, este uso se remonta a marzo de 1976, cuando la Asociación internacional de la química de los cereales adoptó el método estándar ICC n° 126, y fue aceptado por la Comisión pocos meses más tarde: lo prueba el primer considerando del Reglamento n° 1833/76 donde se afirma que, siendo «los requisitos cualitativos prescritos para la concesión de las bonificaciones [...] ya no [corresponde] a los usos comerciales [...] vigentes», es necesario modificar la normativa existente para «adecuarla a la realidad del mercado». Ahora bien, si esto es verdad, si el legislador comunitario hace referencia al sistema Brabender desde mediados de los años 70, la remisión que hace Raiffeisen a los precedentes de la disposición controvertida pierde toda importancia. En realidad es un dato técnico innegable que, según ese método, a la temperatura de por lo menos 63° la cantidad de amilogramos equivalente a 200 unidades debe ser medida por primera vez en el sector ascendente de la curva y en consecuencia en el punto que alcanza el máximo de viscosidad de la pasta.

No menos débil es el último argumento utilizado por la demandante en el asunto principal. No creo que al limitarse a solicitar «requisitos de calidad física y tecnológica mínima», el quinto considerando del Reglamento n° 1570/77 exprese un requisito genérico o, como dice, Raiffeisen, «abstracto». Esta expresión ha sido en realidad precisada por la disposición impugnada donde se exige que el centeno sea no «solamente apto» para la panificación, sino de «calidad especialmente buena» [nótese la diferencia entre estas palabras y aquellas de «sano, cabal y comercial» con las que el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento n° 1629/77 de la Comisión, de 20 de julio de 1977 (DO L 181, p. 26; EE 03/12, p. 245), define las calidades que debe poseer el trigo blando panificable para ser admitido a la intervención].

Ahora bien, sólo puede considerarse «especialmente bueno» el centeno cuya pasta

haya alcanzado por primera vez el máximo de viscosidad a la temperatura de por lo menos 63°. Lo ha reconocido el mismo perito de Raiffeisen admitiendo durante la vista que «los productos con unidades de amilogramos elevados, pero con temperaturas de consolidación inferiores a 63° al máximo de sus amilogramos, presentan una separación sensible de la corteza, una tendencia a la acumulación de agua bajo la corteza y una elasticidad de la miga muy débil, hasta defectuosa».

5. Los resultados a los que acabo de llegar dejan sin ningún objeto la cuestión n° 2. En cuanto a las cuestiones 3 y 4, me limitaré a dejar constancia de que el Derecho comunitario reconoce el principio de igualdad, pero que el quinto guión del apartado 1 del artículo 6 no lo restringe en modo alguno: al concederse la bonificación a los productores de centeno «especialmente bueno» queda objetivamente justificado el trato distinto reservado al centeno de calidad inferior.

6. Por todas las consideraciones hasta aquí desarrolladas sugiero se responda como sigue a las cuestiones formuladas por el Bundesverwaltungsgericht mediante resolución de 9 de mayo de 1985 en el asunto que enfrenta a la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung con la sociedad Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG:

«El concepto de “temperatura de consolidación” (quinto guión del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 1570/77 de la Comisión, de 11 de julio de 1977, relativo a las bonificaciones y depreciaciones que deben aplicarse en caso de intervención en el sector de los cereales) debe ser interpretado en el sentido de que se refiere a la temperatura de al menos 63° alcanzada, en el diagrama del amilógrafo de Brabender, en el punto en el que la pasta alcanza el máximo de viscosidad.»