



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 20 de abril de 2016¹

Asunto C-113/14

República Federal de Alemania
contra
Parlamento Europeo,
Consejo de la Unión Europea

«Recurso de anulación — Elección de la base jurídica — Tratado FUE — Artículo 43, apartados 2 y 3 — Organización común de los mercados agrícolas — Reglamento (UE) n.º 1308/2013 — Artículo 7 — Reglamento (UE) n.º 1370/2013 — Artículo 2 — Medidas relativas a la fijación de los precios — Umbrales de referencia — Precios de intervención»

I. Introducción

1. Estamos en el año 2016 después de Jesucristo. Toda la Política Agrícola Común (en lo sucesivo, «PAC») se rige por el procedimiento legislativo ordinario... ¿Toda? ¡No! Una disposición irreductible del Tratado FUE relativa a la PAC resiste aún a este procedimiento ordinario. Y la vida no resulta fácil para aquellos que deben delimitar el ámbito de aplicación de esta disposición.²

2. El Tratado de Lisboa ha modificado sustancialmente el régimen de competencias «horizontales» en el ámbito de la PAC. Aunque con anterioridad al 1 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigor de dicho Tratado, el Consejo de la Unión Europea era el único competente para adoptar medidas, a propuesta de la Comisión Europea y previa consulta al Parlamento Europeo,³ el Tratado FUE estipula ahora que el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la organización común de los mercados agrícolas, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de agricultura y pesca (artículo 43 TFUE, apartado 2), mientras que el Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará, entre otras, las medidas relativas a la fijación de los precios (artículo 43 TFUE, apartado 3).

3. Esta modificación dio lugar rápidamente a un litigio entre la Comisión y el Parlamento, por una parte, y el Consejo, por otra, sobre cómo delimitar con precisión estas dos bases jurídicas.⁴

¹ — Lengua original: francés.

² — Los amantes de los cómics habrán reconocido una paráfrasis del texto que figura en la primera página de todas las aventuras de Astérix. Me guardaré bien de continuar la comparación respecto del presente asunto.

³ — Con arreglo al artículo 37 CE, apartado 2, párrafo tercero: «A propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará reglamentos o directivas o tomará decisiones sin perjuicio de las recomendaciones que pueda formular.»

⁴ — Véanse las sentencias de 26 de noviembre de 2014, Parlamento y Comisión/Consejo (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400), y de 1 de diciembre de 2015, Parlamento y Comisión/Consejo (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790).

4. En el presente asunto, que constituye el tercer asunto relativo al artículo 43 TFUE, apartados 2 y 3, es la República Federal de Alemania quien ha interpuesto un recurso contra el Parlamento y el Consejo por haber adoptado un Reglamento sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2, en lugar del artículo 43 TFUE, apartado 3.⁵ Solicita la anulación del artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 (en lo sucesivo, «Reglamento de la OCM única»),⁶ adoptado con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 2, así como la anulación del artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 1370/2013 (en lo sucesivo, «Reglamento de fijación»),⁷ adoptado sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3.

5. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia deberá precisar una vez más en qué condiciones deben adoptarse las medidas, legislativas o de otra índole, en materia de agricultura y pesca, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario o por el Consejo únicamente.

6. Esta cuestión reviste una importancia considerable desde el punto de vista constitucional.⁸ El Tribunal de Justicia tendrá la ocasión de recordar a las instituciones políticas que no son los procedimientos los que determinan la base jurídica de un acto, sino que es la base jurídica del acto la que determina el procedimiento que se ha de seguir para adoptarlo.⁹

II. Marco jurídico

A. *Tratado FUE*

7. Con arreglo al artículo 40 TFUE, apartados 1 y 2:

«1. Para alcanzar los objetivos [de la PAC], se crea una organización común de los mercados agrícolas.
[...]

2. La organización común [...] podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos [de la PAC], en particular, la regulación de precios [...].»

8. El artículo 43 TFUE, apartado 2, tiene el siguiente tenor:

«El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, la organización común de los mercados agrícolas prevista en el apartado 1 del artículo 40, así como las demás disposiciones que resulten necesarias para la consecución de los objetivos de la política común de agricultura y pesca.»

9. El artículo 43 TFUE, apartado 3, establece:

«El Consejo, a propuesta de la Comisión, adoptará las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca.»

5 — Es preciso señalar que, aunque el Consejo actúa ante el Tribunal de Justicia en calidad de parte demandada, formula, en esencia, una argumentación similar a la expuesta por la parte demandante.

6 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 (DO 2013, L 347), p. 671.

7 — Reglamento del Consejo, de 16 de diciembre de 2013, por el que se establecen medidas relativas a la fijación de determinadas ayudas y restituciones en relación con la organización común de mercados de los productos agrícolas (DO 2013, L 346, p. 12).

8 — Véanse también, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en los asuntos Parlamento y Comisión/Consejo (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:337), punto 39.

9 — Véase la sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartado 80.

B. Reglamento de OCM única

10. Los considerandos 2, 5, 10, 12 y 14 del Reglamento de la OCM única son del siguiente tenor:

«(2) El presente Reglamento debe poseer todos los elementos básicos de la organización común de mercados de los productos agrícolas.

[...]

(5) De conformidad con el artículo 43 [TFUE], apartado 3, el Consejo adoptará medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas. En aras de la claridad, conviene que, cuando se aplique el artículo 43 [TFUE], apartado 3, el presente Reglamento mencione explícitamente que el Consejo adoptará las medidas basándose en dicho artículo.

[...]

(10) Con el fin de estabilizar los mercados y garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, se ha creado un sistema diferenciado de sostenimiento del mercado para los distintos sectores y se han implantado regímenes de ayuda directa, teniendo en cuenta las necesidades de cada uno de estos sectores, por un lado, y la interdependencia de los diferentes sectores, por otro. Estas medidas revisten la forma de una intervención pública o del pago de ayudas para el almacenamiento privado. Sigue siendo necesario mantener las medidas de sostenimiento del mercado, pero racionalizadas y simplificadas.

[...]

(12) Por claridad y transparencia, las disposiciones relativas a la intervención pública deben supeditarse a una estructura común, al tiempo que se mantiene la política perseguida en cada sector. Con ese fin, conviene establecer una diferencia entre los umbrales de referencia y los precios de intervención y definir estos últimos. [...]

[...]

(14) Los precios a la intervención pública deben consistir en un precio fijo para determinadas cantidades de algunos productos y, en otros casos, deben depender del resultado de una licitación, de modo que se reflejen la práctica y la experiencia de OCM [organizaciones comunes de mercados] anteriores.»

11. El artículo 7 del Reglamento de la OCM única, titulado «Umbrales de referencia», que figura en las «Disposiciones preliminares» de dicho Reglamento, dispone:

«1. Se fijan los siguientes umbrales de referencia:

- a) por lo que respecta al sector de los cereales, 101,31 euros por tonelada, en la fase del comercio al por mayor, mercancía entregada sobre vehículo en posición almacén;
- b) para el arroz con cáscara, 150 euros por tonelada de la calidad tipo que se define en el anexo III, punto A, en la fase del comercio al por mayor, mercancía entregada sobre vehículo en posición almacén;

- c) con respecto al azúcar de la calidad tipo definida en el anexo III, punto B, sin envasar, en posición salida de fábrica:
 - i) azúcar blanco: 404,4 euros por tonelada;
 - ii) azúcar en bruto: 335,2 euros por tonelada;
- d) en el sector de la carne de vacuno, 2 224 euros por tonelada de peso en canal para las canales de bovinos machos de clase R3 según se fija en el modelo de la Unión de clasificación de las canales de vacuno de ocho meses o más a que se refiere el punto A del anexo IV;
- e) en el sector de la leche y los productos lácteos:
 - i) para la mantequilla, 246,39 euros por 100 kilogramos;
 - ii) para la leche desnatada en polvo, 169,80 euros por 100 kilogramos;
- f) en el sector de la carne de porcino, 1 509,39 euros por tonelada de peso en canal para las siguientes canales de cerdo de la calidad tipo definida en función del peso y contenido de carne magra según se fija en el modelo de la Unión de clasificación de canales de cerdo a que se refiere el punto B del anexo IV:
 - i) canales de un peso comprendido entre 60 kg y menos de 120 kg: clase E;
 - ii) canales de un peso comprendido entre 120 kg y 180 kg: clase R;
- g) en el sector del aceite de oliva:
 - i) 1 779 euros por tonelada, en el del aceite de oliva virgen extra;
 - ii) 1 710 euros por tonelada, en el del aceite de oliva virgen;
 - iii) 1 524 euros por tonelada, en el del aceite de oliva lampante con una acidez libre de dos grados, importe que se reducirá en 36,70 euros por tonelada por cada grado de acidez de más.

2. La Comisión efectuará un seguimiento de los umbrales de referencia fijados en el apartado 1 atendiendo a criterios objetivos, en particular la evolución de la producción, de los costes de producción (en concreto los insumos) y la evolución del mercado. Cuando sea necesario, los umbrales de referencia se actualizarán de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, a la luz de la evolución de la producción y de los mercados.»

12. El artículo 15 de este Reglamento, titulado «Precios de intervención pública», dispone:

«1. Por precio de intervención pública se entenderá:

- a) el precio al que los productos se comprarán en régimen de intervención pública, cuando la compra se efectúe a un precio fijo, o
- b) el precio máximo al que los productos que pueden ser objeto de intervención pública podrán comprarse, cuando la compra se efectúe mediante licitación.

2. Las medidas relativas a la fijación del nivel del precio de intervención pública, incluidos los importes de los aumentos y reducciones, serán adoptadas por el Consejo de conformidad con el artículo 43, apartado 3, del TFUE.»

C. Reglamento de fijación

13. Con arreglo a los considerandos 2 y 3 del Reglamento de fijación:

- «(2) Por claridad y transparencia, las disposiciones relativas a la intervención pública deben supeditarse a una estructura común, al tiempo que se mantiene la política perseguida en cada sector. Con ese fin, conviene establecer una diferencia entre los umbrales de referencia establecidos en Reglamento [de la OCM única], por una parte, y los precios de intervención, por otra, y definir estos últimos. [...]
- (3) Debe establecerse el nivel del precio de intervención pública en el que se realizan las compras a precio fijo o mediante licitación, incluidos los casos en los que puede ser necesario ajustar los precios de intervención pública. [...]»

14. El artículo 1 de este Reglamento, titulado «Ámbito de aplicación», es del siguiente tenor:

«En el presente Reglamento se establecen medidas sobre la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, en relación con la organización común de mercados agrícolas única prevista en el Reglamento [de la OCM única].»

15. Con arreglo al artículo 2 de este Reglamento, titulado «Precios de intervención pública»:

«1. El nivel del precio de intervención pública:

- a) del trigo blando, el trigo duro, la cebada, el maíz, el arroz con cáscara y la leche desnatada en polvo será igual al umbral de referencia correspondiente establecido en el artículo 7 del Reglamento [de la OCM única] en el caso de las compras realizadas a precio fijo y no podrá superar el umbral de referencia correspondiente en el caso de las compras mediante licitación;
- b) de la mantequilla será igual al 90 % del umbral de referencia establecido en el artículo 7 del Reglamento [de la OCM única] en el caso de las compras realizadas a precio fijo y no podrá superar el 90 % de ese umbral de referencia en el caso de las compras mediante licitación;
- c) de la carne de vacuno no podrá superar el nivel mencionado en el artículo 13, apartado 1, letra c) del Reglamento [de la OCM única].

2. Los precios de intervención pública del trigo blando, el trigo duro, la cebada, el maíz y el arroz con cáscara a los que se refiere el apartado 1 se ajustarán mediante aumentos o disminuciones del precio en función de los principales criterios de calidad de cada producto.

3. La Comisión adoptará actos de ejecución para fijar los aumentos o disminuciones del precio de intervención pública de los productos enumerados en el apartado 2 del presente artículo en las condiciones estipuladas en el mismo. Dichos actos de ejecución se adoptarán de acuerdo con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 15, apartado 2.»

III. Antecedentes del litigio

16. La organización común de mercados agrícolas fue codificada por primera vez de forma homogénea y global por el Reglamento (CE) n.º 1234/2007¹⁰ sobre la base del artículo 37 del Tratado CE.

10 — Reglamento del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (DO 2007, L 299, p. 1); véase, en relación con los antecedentes de este Reglamento, Hartig Danielsen, J., *EU agricultural law*, Kluwer Law International, Alpen aan den Rijn, 2013, p. 56.

17. Tras la entrada en vigor del Tratado FUE, la Comisión presentó, el 12 de octubre de 2011, cinco propuestas de Reglamentos, del Parlamento y del Consejo o únicamente del Consejo, que tenían por objeto reformar en profundidad la PAC. Entre estas propuestas figuraba la de un Reglamento de la OCM única del Parlamento y del Consejo. Esta «propuesta reformadora» estaba basada en el artículo 43 TFUE, apartado 2 y contenía, en su artículo 7, una disposición relativa a la fijación de los «precios de referencia».

18. El mismo día, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecían medidas relativas a la fijación de determinadas ayudas y restituciones en relación con la organización común de mercados de los productos agrícolas que se basaba en el artículo 43 TFUE, apartado 3.

19. El 4 de julio de 2012, el Parlamento aprobó un informe de su Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural que, en la exposición de motivos, señalaba que la propuesta de Reglamento de la OCM única de la Comisión vulneraba las prerrogativas conferidas al legislador por el artículo 43 TFUE, apartado 2, y proponía por este motivo «suprimir todas las disposiciones que se refieran al artículo 43 [TFUE], apartado 3».

20. El 13 de septiembre de 2012, la Presidencia del Consejo envió un documento de trabajo al Comité de Especial de Agricultura en el que indicaba que, a su juicio, únicamente el Consejo debía fijar, entre otros, los precios de referencia de los productos agrícolas que pueden ser objeto de intervenciones públicas, con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3. Según el resumen del Consejo,¹¹ esta postura fue adoptada por una «muy gran mayoría» de los Estados miembros en la siguiente reunión del Comité Especial de Agricultura, celebrada el 17 de septiembre de 2012.

21. A continuación, la Secretaría General del Consejo presentó, el 12 de octubre de 2012, un proyecto de Reglamento de fijación que incluía, además de los precios de intervención, los «precios de referencia». Dicho proyecto fue aprobado por el Comité Especial de Agricultura del Consejo el 5 de noviembre de 2012.

22. El 13 de diciembre de 2012 y el 12 de marzo de 2013, la Presidencia del Consejo presentó unas versiones consolidadas del proyecto de Reglamento de la OCM única. El artículo 7, primera frase, de estos dos proyectos remitía en su título a los precios de referencia, indicando a continuación que «las medidas relativas a la fijación de los precios de referencia serán adoptadas por el Consejo con arreglo al artículo 43 [TFUE], apartado 3».

23. El 13 de marzo de 2013, el Parlamento aprobó una enmienda que introducía de nuevo la totalidad de los precios de referencia en el artículo 7 del proyecto de Reglamento de la OCM única.

24. Entre el 11 de abril y el 26 de junio de 2013, la controversia interinstitucional dio lugar a más de diez diálogos tripartitos informales sobre el futuro Reglamento de la OCM única. Hacia el final de la fase de estos diálogos tripartitos, la Secretaría General del Consejo presentó, el 4 de junio de 2013, un informe del que cabe deducir que la fijación de los precios de referencia continuaba siendo un punto controvertido. El Parlamento declaró en las últimas reuniones tripartitas que no aprobaría el paquete de reformas de la PAC si no se regulaban los precios de referencia en el Reglamento de la OCM única.

25. El 21 de junio de 2013, la Presidencia del Consejo presentó un documento de trabajo para la preparación de la reunión de los días 24 y 25 de junio de 2013, que reflejaba el estado de los diálogos tripartitos. Este documento incluía unos «Reference prices».

11 — Véase el resumen del Consejo de 28 de septiembre de 2012 sobre la reunión n.º 1438 del Comité Especial de Agricultura de 17 de septiembre de 2012, 13828/12, p. 5, n.º 1 (anexo A.2 del escrito de recurso).

26. El 25 de junio de 2013, la Presidencia del Consejo presentó un apéndice a dicho documento de trabajo que retomaba los puntos controvertidos subsistentes. Con el título «Positions on Article 43(3) related provisions», relativo al proyecto de Reglamento de la OCM única, propuso como objetivo de compromiso («landing zone») la utilización del concepto de «umbrales de referencia».

27. En la noche del 25 al 26 de junio de 2013, y tras suspenderse varias veces las sesiones, el Consejo aprobó finalmente por mayoría cualificada la petición del Parlamento de incluir los precios de referencia, que pasaron a denominarse «umbrales de referencia», en el artículo 7 de este Reglamento. No obstante, los Gobiernos alemán y del Reino Unido no se pronunciaron a favor de esta modificación de la orientación global y se abstuvieron.

28. El 25 de septiembre de 2013, la Presidencia del Consejo presentó un documento de trabajo que incluía el texto íntegro de la versión consolidada del proyecto de Reglamento de la OCM única. En dicha versión, todo el proyecto reflejaba el acuerdo alcanzado en los diálogos tripartitos internos. El artículo 7 de la versión consolidada del proyecto de Reglamento de la OCM única se titulaba «Umbrales de referencia» y ya no «Precios de referencia». Por lo demás, el contenido de la normativa se mantuvo sin cambios.

29. El 13 de diciembre de 2013, la Secretaría General del Consejo remitió una nota a las Delegaciones en la que se declaraba que «el resultado de las negociaciones relativas a la remisión al artículo 43, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea forma parte del acuerdo transaccional global sobre la actual reforma de la PAC, y se entiende sin perjuicio de la posición de cada Institución sobre el alcance de esta disposición y de cualquier futura evolución relacionada con esta cuestión, y en particular de toda nueva jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

30. Con el título «Declaración del Consejo sobre el artículo 43 [TFUE], apartado 3», esta institución indicó, por lo que atañe al resultado de las negociaciones sobre la PAC con ocasión del diálogo tripartito de junio de 2013, que «el Consejo confirma que su decisión de que el Reglamento de la OCM única abarque las cuestiones incluidas en el ámbito del artículo 43 TFUE, apartado 3, tenía por único objetivo, en las circunstancias excepcionales de ese diálogo tripartito, lograr un acuerdo transaccional».

31. A este respecto, el Gobierno alemán declaró que, por diversos motivos, no podía respaldar algunas de las propuestas que figuraban en el proyecto de Reglamento de la OCM única. En su opinión, en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 3, correspondía exclusivamente al Consejo, a propuesta de la Comisión Europea, adoptar las «medidas relativas a la fijación de los precios», entre otras. El Gobierno alemán consideró inaceptable todo desvío de este reparto de competencias entre las instituciones de la Unión y anunció que rechazaba en consecuencia esta propuesta de Reglamento.

32. Por consiguiente, en el momento de la votación sobre la adopción del Reglamento de la OCM única, que tuvo lugar el 16 de diciembre de 2013, el Gobierno alemán se pronunció en contra de dicha adopción y el Gobierno del Reino Unido se abstuvo. En la votación relativa a la adopción del Reglamento de fijación, que tuvo lugar el mismo día, los Gobiernos alemán y del Reino Unido se abstuvieron. En dicha ocasión, el Consejo «confirmó» en el acta de su sesión que «su decisión de que el Reglamento de la OCM única abarque las cuestiones incluidas en el ámbito del artículo 43, apartado 3, del TFUE tenía por único objetivo, en las circunstancias excepcionales de ese diálogo tripartito, lograr un acuerdo transaccional» y que «ello no afectará a la posición que el Consejo seguirá adoptando en el futuro, en defensa de las prerrogativas que le otorgó el Tratado de Lisboa».

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

33. El Gobierno alemán solicita al Tribunal de Justicia que anule las dos disposiciones impugnadas, pero manteniendo sus efectos hasta que entre en vigor la normativa que se adopte sobre la base jurídica correcta, y que condene en costas al Parlamento y al Consejo.

34. En su escrito de contestación, el Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que declare la inadmisibilidad del recurso y, con carácter subsidiario, que desestime el recurso y que condene en costas a la República Federal de Alemania.

35. El Consejo, por su parte, se remite al prudente arbitrio del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre las pretensiones formuladas con carácter principal por el Gobierno alemán y, además, solicita al Tribunal de Justicia que, en caso de que estime dichas pretensiones, mantenga los efectos de las disposiciones impugnadas hasta que entre en vigor la normativa que se adopte sobre la base jurídica correcta y que condene a cada una de las partes a cargar con sus propias costas.

36. Los Gobiernos checo y del Reino Unido han intervenido en apoyo de las pretensiones del Gobierno alemán, mientras que la Comisión ha intervenido en apoyo del Parlamento.

37. Todas las partes citadas participaron en la vista que se celebró el 3 de febrero de 2016.

V. Análisis

A. Sobre la admisibilidad

1. Principales alegaciones de las partes

38. El Parlamento y la Comisión consideran que debe declararse la inadmisibilidad del recurso porque el artículo 7 del Reglamento de la OCM única es inseparable del resto del acto. Según el Parlamento, este artículo se inscribe plenamente en los objetivos de dicho Reglamento y sirve para alcanzarlos. En efecto, la esencia del Reglamento de la OCM única se vería alterada si su artículo 7 fuera anulado. Por otra parte, a su juicio, este artículo desempeña en el contexto del Reglamento diversas funciones, relacionadas con otras disposiciones de dicho Reglamento.

39. El Gobierno alemán, los Gobiernos que intervienen como coadyuvantes y el Consejo ponen de relieve que ni el Parlamento ni la Comisión han demostrado cómo y en qué medida la anulación del artículo 7 del Reglamento de la OCM única podría modificar la esencia de dicho Reglamento, que contiene más de doscientas disposiciones que cubren todos los aspectos y todos los sectores de la PAC.

2. Apreciación

40. La anulación parcial de un acto de la Unión sólo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto; no se cumple dicha exigencia de separabilidad cuando la anulación parcial de un acto tendría como consecuencia modificar la esencia de éste.¹²

12 — Véase la sentencia de 18 de marzo de 2014, Comisión/Parlamento y Consejo (C-427/12, EU:C:2014:170), apartado 16 y jurisprudencia citada.

41. Ni la concepción general del Reglamento de la OCM única, que aborda un abanico de temas bastante heterogéneo, ni el contenido del artículo 7 del citado Reglamento o la relación entre los umbrales de referencia y los precios de intervención¹³ abogan en favor de la inseparabilidad de la disposición impugnada. No encuentro ningún dato decisivo que permita afirmar que la esencia del Reglamento de la OCM única se vería modificada si la disposición impugnada fuera anulada.

42. Considero, por consiguiente, que el presente recurso es admisible.

B. Sobre el fondo

1. Solicitud de anulación del artículo 7 del Reglamento de la OCM única

a) Principales alegaciones de las partes

i) Gobierno alemán

43. El Gobierno alemán afirma que el Parlamento y el Consejo adoptaron el artículo 7 del Reglamento de la OCM única sobre una base jurídica errónea. Dado que, en el caso de los «precios de referencia», finalmente denominados «umbrales de referencia», se trataba de una «medida relativa a la fijación de los precios», el artículo 7 del Reglamento de la OCM única debería haberse basado forzosamente en el artículo 43 TFUE, apartado 3.

44. En apoyo de su pretensión de anulación, el Gobierno alemán hace referencia al anterior régimen de la organización común de los mercados agrícolas, a saber, el resultante del Reglamento n.º 1234/2007, cuyo considerando 16 definía el «precio de referencia» como un precio resultante de una política del Consejo. En estas circunstancias, este Gobierno observa que el Reglamento n.º 1234/2007 confería expresamente al Consejo la facultad de modificar los precios de referencia. Por añadidura, la antigua organización común del mercado agrícola y la génesis del Reglamento de la OCM única (y, en particular, la de su artículo 7), ponen de manifiesto que el sistema de medidas relativas a la fijación de los precios de los productos agrícolas no se ha modificado en cuanto al fondo y que los precios, o umbrales de referencia, siguen siendo la «red de seguridad» de la PAC. En cambio, siempre según el Gobierno alemán, la inclusión del artículo 7 en el Reglamento de la OCM única y la sustitución del concepto de «precios de referencia» por el de «umbrales de referencia» son el resultado de un compromiso político concebido exclusivamente para evitar el fracaso del paquete global de reformas de la PAC.

45. En lo que respecta al tenor del artículo 43 TFUE, apartado 3, el Gobierno alemán señala que, según esta disposición, que no realiza ninguna distinción entre los precios en sentido estricto o en sentido amplio, sino que habla de «medidas relativas a la fijación de los precios» en general, todos los elementos esenciales de la fijación de los precios son competencia del Consejo. Habida cuenta de que el artículo 7 del Reglamento de la OCM única fija una unidad monetaria precisa para determinados productos agrícolas y que el artículo 2 del Reglamento de fijación define el precio de intervención como un porcentaje determinado del «umbral de referencia», los precios de intervención y los precios de referencia están estrechamente vinculados a los precios del mercado y el artículo 7 del Reglamento de la OCM única es un elemento esencial de la fijación de los precios.

13 — Véase el análisis en cuanto al fondo en las presentes conclusiones.

46. Siempre refiriéndose a los objetivos del artículo 43 TFUE, apartado 3, el Gobierno alemán alega que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento de la OCM única dispone que los umbrales de referencia se actualizarán a la luz de la evolución de la producción y de los mercados, encomendando a la Comisión la tarea de efectuar un seguimiento de los precios de referencia, y en particular de la evolución de la producción y la evolución del mercado. Como la autoridad reguladora competente debe, por tanto, reaccionar sin dilación y de manera flexible y eficaz a las perturbaciones de los mercados, esta reacción sería mucho más rápida si fuera competente el Consejo, que, a diferencia de lo que ocurría en el régimen «pre-Lisboa», ya ni siquiera debe consultar al Parlamento.

47. En lo que atañe a la relación entre los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE, el Gobierno alemán sostiene que el artículo 43 TFUE, apartado 3, excluye de su ámbito de aplicación el apartado 2 o, al menos, que estos dos apartados son mutuamente excluyentes. En cualquier caso, según este Gobierno, no existe ninguna jerarquía entre estas dos normas, que constituyen dos bases jurídicas diferentes y autónomas.

48. Por otra parte, el Gobierno alemán considera que el artículo 43 TFUE, apartado 3, quedaría completamente privado de sentido y perdería por tanto su efecto útil si se optara por el artículo 43 TFUE, apartado 2, como base jurídica en el presente caso. Además, el principio de equilibrio institucional de los órganos de la Unión implica que cada una de las instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de las demás.

49. Remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la elección de la base jurídica para la adopción de los actos jurídicos de la Unión, el Gobierno alemán estima que, en el presente asunto, todos los elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional indican que el artículo 43 TFUE, apartado 3, constituye la única base jurídica pertinente. En su opinión, no cabe tampoco recurrir a una doble base jurídica en el presente asunto, puesto que los mecanismos establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE respectivamente pueden aplicarse independientemente uno del otro.

50. Por lo que respecta a la alegación del Parlamento según la cual del artículo 40 TFUE, apartado 2, se desprende que, en el ejercicio de su facultad atribuida por el artículo 43 TFUE, apartado 2, el legislador de la Unión podrá adoptar libremente todas las medidas contempladas en el apartado 2 del artículo 40 TFUE, incluida «la regulación de precios», el Gobierno alemán considera que esta alegación pasa por alto la existencia del artículo 43 TFUE, apartado 3. El Gobierno alemán sostiene que este planteamiento privaría al artículo 43 TFUE, apartado 3, de su efecto útil.

ii) Consejo y Gobiernos coadyuvantes

51. El Consejo y los dos Gobiernos que intervienen como coadyuvantes apoyan las alegaciones del Gobierno alemán. Asimismo, el Consejo afirma, remitiéndose al artículo 294 TFUE, apartado 1, que los Tratados no corroboran en absoluto la hipótesis de que el procedimiento legislativo ordinario tiene preeminencia sobre las disposiciones que regulan la adopción de actos no legislativos. Los Gobiernos que intervienen como coadyuvantes añaden que, en su opinión, el artículo 43 TFUE, apartado 3, constituye una *lex specialis* con respecto a las medidas más amplias contempladas en el artículo 43 TFUE, apartado 2.

iii) Parlamento y Comisión

52. El Parlamento, apoyado por la Comisión, comparte la opinión del Gobierno alemán de que los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE constituyen dos bases jurídicas distintas, aunque exista, como señala el Parlamento, una estrecha relación contextual entre ellos. Sin embargo, estas dos instituciones sostienen que el artículo 43 TFUE, apartado 3, sólo confiere al Consejo una facultad muy específica, de carácter ejecutivo, la de fijar los importes exactos y definitivos de los precios. En su opinión, cualquier

otra medida que vaya más allá de esta actividad queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 2, según se desprende de la remisión que efectúa esta última disposición al artículo 40 TFUE y del tenor del artículo 40 TFUE, apartados 1 y, *a fortiori*, 2, que menciona explícitamente la regulación de precios entre los principales componentes que pueden constituir una organización común de mercado.

53. El Parlamento deduce de ello que las «medidas» que el artículo 43 TFUE, apartado 3, faculta al Consejo para adoptar pueden calificarse de «actos de ejecución *sui generis*». A su juicio, el procedimiento no legislativo contemplado en el artículo 43 TFUE, apartado 3, debe considerarse una excepción a la norma general que establece el artículo 43 TFUE, apartado 2. En cambio, la Comisión aprecia una relación jerárquica entre los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE. Añade que el legislador europeo dispone de un notable margen de apreciación sobre lo que deja en manos del ejecutivo y que, en el presente caso, no se ha cometido ningún error manifiesto en el ejercicio de dicha facultad de apreciación del legislador, aunque el artículo 43 TFUE, apartado 3, establezca una delegación expresa de facultades.

54. En lo que se refiere al objetivo y al contenido del artículo 7 del Reglamento de la OCM única, el Parlamento alega que este objetivo es idéntico al del Reglamento de la OCM única —y por tanto indisociable del mismo—, a saber, «establece[r] la organización común de mercados de los productos agrarios». Según ambas instituciones, el artículo 7 del Reglamento de la OCM única sirve de disposición de base para el régimen de intervención en la organización común del mercado. Los umbrales de referencia constituyen, como «red de seguridad de la PAC», el detonante del mecanismo de intervención y de otros tipos de medidas de sostenimiento de los mercados. En estas circunstancias, la Comisión alega que, al margen del asunto de que se trata, los umbrales de referencia se toman en consideración en diversas ocasiones en el Reglamento de la OCM única y en el Reglamento de fijación, por ejemplo para la concesión de ayudas para el almacenamiento privado y para la fijación de la restitución por producción en el sector del azúcar.

55. Por lo que se refiere a la denominación de los «umbrales de referencia», que tanto en el Reglamento n.º 1234/2007 como en el marco de las negociaciones sobre la reforma de la PAC se denominaban «precios de referencia», el Parlamento observa que el título del artículo 7 del Reglamento de la OCM única se modificó a fin de ajustarse a una exigencia del Consejo. En opinión de la Comisión, la antigua denominación de los «umbrales de referencia» era engañosa, puesto que los «precios de referencia» eran ya valores umbrales que servían de orientación para la fijación de precios reales y cuya función era puramente orientativa.

56. En cuanto a la referencia que hace el Gobierno alemán al anterior régimen de la organización común de los mercados, el Parlamento y la Comisión consideran que este Gobierno silencia el hecho de que el Reglamento n.º 1234/2007 fue adoptado sobre otro fundamento jurídico, a saber, el artículo 37 CE.

57. Por lo que se refiere a la alegación del Gobierno alemán de que el efecto útil del artículo 43 TFUE, apartado 3, se vería en peligro si el artículo 7 del Reglamento pudiera basarse en el artículo 43 TFUE, apartado 2, el Parlamento considera que la adopción del Reglamento de fijación como tal basta para demostrar el efecto útil del artículo 43 TFUE, apartado 3.

58. En efecto, ni el Parlamento ni la Comisión ven la necesidad de un ajuste rápido de los umbrales de referencia en función de la evolución del mercado, lo que exigiría, según el Gobierno alemán, una intervención del Consejo. A juicio del Parlamento, aunque el artículo 43 TFUE, apartado 3, tenga por objeto garantizar una rápida fijación de los precios y aunque esta función ha constituido una exigencia importante en la historia de la PAC, ya en el pasado ha ido perdiendo paulatinamente importancia y, en la práctica, ha desaparecido.

59. Con carácter subsidiario, el Parlamento sostiene que, aunque el artículo 7 del Reglamento de la OCM única persiguiera objetivos establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE, la disposición impugnada seguiría siendo válida, dada la preponderancia de los objetivos establecidos por el artículo 43 TFUE, apartado 2.

b) Apreciación

i) Recordatorio de la jurisprudencia general del Tribunal de Justicia relativa a la base jurídica

60. Según reiterada jurisprudencia, la elección de la base jurídica de un acto de la Unión debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional, entre los que figuran, en especial, la finalidad o, en otras palabras, el objetivo y el contenido de dicho acto.¹⁴ También puede tenerse en cuenta el contexto normativo.¹⁵ No son los procedimientos los que determinan la base jurídica de un acto, sino que es la base jurídica del acto la que determina el procedimiento que se ha de seguir para adoptarlo.¹⁶ Si el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un doble componente, y si uno de estos objetivos o componentes puede calificarse de principal mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, la que exige el objetivo o componente principal o preponderante.¹⁷

61. Sólo en el caso excepcional de una medida que persiga al mismo tiempo distintos objetivos o que tenga varios componentes que estén inseparablemente unidos, sin que uno pueda considerarse accesorio con respecto al otro, ha declarado el Tribunal de Justicia que, cuando son por tanto aplicables diferentes disposiciones del Tratado, esa medida puede basarse en las diferentes bases jurídicas pertinentes.¹⁸ Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado también que no cabe recurrir a una doble base jurídica cuando los procedimientos previstos para una y otra base jurídica sean incompatibles.¹⁹

ii) Recordatorio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la base jurídica: el artículo 43 TFUE

62. El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los ámbitos de aplicación respectivos de los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE en dos asuntos relativos a la política pesquera común.

63. En el primer asunto, que dio lugar a la sentencia de 26 de noviembre de 2014, Parlamento y Comisión/Consejo (en lo sucesivo, «sentencia Venezuela»),²⁰ se trataba de determinar si el Consejo había elegido una base jurídica apropiada al adoptar una decisión relativa a la atribución de posibilidades de pesca frente a la costa de la Guayana francesa a buques pesqueros venezolanos sobre

14 — Véanse, en particular, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo (45/86, EU:C:1987:163), apartado 11; de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo (68/86, EU:C:1988:85), apartado 24; de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, EU:C:1991:244), apartado 10; de 6 de noviembre de 2008, Parlamento/Consejo (C-155/07, EU:C:2008:605), apartado 34, y de 26 de noviembre de 2014, Parlamento y Comisión/Consejo (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400), apartado 51.

15 — Véase la sentencia de 8 de septiembre de 2009, Comisión/Parlamento y Consejo (C-411/06, EU:C:2009:518), apartados 64 y 65.

16 — Véase la sentencia de 19 de julio de 2012, Parlamento/Consejo (C-130/10, EU:C:2012:472), apartado 80.

17 — Véanse, en particular, las sentencias de 30 de enero de 2001, España/Consejo (C-36/98, EU:C:2001:64), apartado 59, y de 6 de noviembre de 2008, Parlamento/Consejo (C-155/07, EU:C:2008:605), apartado 35.

18 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de septiembre de 2003, Comisión/Consejo (C-211/01, EU:C:2003:452), apartado 40, y de 6 de noviembre de 2008, Parlamento/Consejo (C-155/07, EU:C:2008:605), apartado 36.

19 — Véanse las sentencias de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, EU:C:1991:244), apartados 17 a 21, y de 25 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo (C-164/97 y C-165/97, EU:C:1999:99), apartado 14.

20 — C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400.

la base del artículo 43 TFUE, apartado 3.²¹ El Tribunal de Justicia respondió negativamente y, en consecuencia, anuló la decisión del Consejo por falta de competencia. Según el Tribunal de Justicia, la base jurídica apropiada era el artículo 43 TFUE, apartado 2, y, en consecuencia, el acto en cuestión debía haberse adoptado siguiendo el procedimiento legislativo ordinario.

64. Más concretamente, el Tribunal de Justicia declaró que «la adopción de las disposiciones previstas en el artículo 43 TFUE, apartado 2, supone ineludiblemente una apreciación relativa a si tales disposiciones son “necesarias” para poder conseguir los objetivos relativos a las políticas comunes regidas por el Tratado FUE, de manera que implica una decisión política que debe quedar reservada al legislador de la Unión. En cambio, la adopción de medidas [...] con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3, no requiere una apreciación de este tipo, ya que tales medidas tienen carácter principalmente técnico y se considera que se adoptan para ejecutar las disposiciones adoptadas sobre la base del apartado 2 del mismo artículo».²²

65. No obstante, en la sentencia Venezuela,²³ el Tribunal de Justicia se abstuvo de definir con más precisión qué entendía por «decisión política» y por medidas de «carácter principalmente técnico». En estas circunstancias, me pregunto si estos dos conceptos son mutuamente excluyentes. Por ejemplo, ¿cómo debería calificarse una medida aparentemente técnica pero que tiene una fuerte repercusión presupuestaria? ¿No se trataría igualmente de una medida que implica una «decisión política»?

66. En el segundo asunto, que dio lugar a la sentencia de 1 de diciembre de 2015, Parlamento y Comisión/Consejo (en lo sucesivo, «sentencia bacalao»),²⁴ el Tribunal de Justicia anuló un Reglamento del Consejo por el que se establecía un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao²⁵ al estimar que el Consejo había rebasado una vez más los límites de las competencias que le atribuye el artículo 43 TFUE, apartado 3.

67. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia reiteró que pueden considerarse incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 3, medidas que no se limiten a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca, siempre que no conlleven una elección política reservada al legislador de la Unión, por ser medidas «necesarias» para la consecución de los objetivos de la política pesquera común. No obstante, en lugar de repetir la fórmula según la cual «la adopción de medidas relativas a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca con arreglo al artículo 43 TFUE, apartado 3, no requiere una apreciación de este tipo, ya que tales medidas tienen carácter principalmente técnico y se considera que se adoptan *para ejecutar las disposiciones adoptadas sobre la base del apartado 2 del mismo artículo*»,²⁶ el Tribunal de Justicia indicó que dichos actos no debían confundirse con los contemplados en el artículo 291 TFUE, apartado 2, y que, por tanto, esta disposición no proporciona ningún indicio sobre el ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 3.²⁷

21 — Dicho asunto versaba sobre la Decisión 2012/19/UE del Consejo, de 16 de diciembre de 2011, por la que se aprueba, en nombre de la Unión Europea, la Declaración sobre la concesión de posibilidades de pesca en aguas de la UE a los buques pesqueros que enarbolan el pabellón de la República Bolivariana de Venezuela en la zona económica exclusiva frente a la costa de la Guayana francesa (DO 2012, L 6, p. 8).

22 — Véase la sentencia de 26 de noviembre de 2014, Venezuela (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400), apartado 50.

23 — Sentencia de 26 de noviembre de 2014 (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400).

24 — C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790.

25 — Reglamento (UE) n.º 1243/2012 del Consejo, de 19 de diciembre de 2012, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1342/2008 por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan (DO 2012, L 352, p. 10).

26 — El subrayado es mío.

27 — Véanse los apartados 52 a 54 de la sentencia de 1 de diciembre de 2015, bacalao (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790).

68. En mi opinión, las medidas adoptadas sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, difícilmente pueden confundirse con las «competencias de ejecución» a que se refiere el artículo 291 TFUE.²⁸ No obstante, esta precisión del Tribunal de Justicia me parece necesaria para disipar cualquier posible confusión entre ambos conceptos. En el mismo contexto, propongo evitar a partir de ahora toda referencia a los actos de ejecución en relación con el artículo 43 TFUE, apartado 3.

69. Además, en la sentencia *bacalao*,²⁹ el Tribunal de Justicia precisó que «los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE persiguen finalidades distintas y que cada uno de ellos tiene un ámbito específico de aplicación, de tal modo que pueden usarse por separado como base para la adopción de medidas determinadas»³⁰ en la [política pesquera común], con el matiz de que cuando el Consejo adopte actos basándose en el artículo 43 TFUE, apartado 3, deberá actuar dentro de los límites de sus competencias y, en su caso, del marco jurídico ya establecido en aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 2».³¹ El Tribunal de Justicia motivó esta conclusión aludiendo al contexto histórico, indicando que el artículo 37 CE había sido sustituido por el artículo 43 TFUE, apartados 2 y 3, y que, por este motivo, el eventual paralelismo entre el artículo 37 CE y el artículo 43 TFUE debía apreciarse teniendo en cuenta los apartados 2 y 3 de esta última disposición.³²

70. Se desprende así de las sentencias dictadas hasta ahora por el Tribunal de Justicia que, aunque los actos adoptados sobre la base del artículo 43 TFUE, apartado 3, no son actos legislativos, tampoco constituyen meras medidas de ejecución como las contempladas en el artículo 291 TFUE, apartado 2. La mayoría de la doctrina considera que se trata de una competencia autónoma y *sui generis*,³³ al igual que la Abogado General Kokott en sus conclusiones presentadas en el asunto *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*.³⁴

71. Además, el hecho de que el procedimiento establecido en el artículo 43 TFUE, apartado 3, no se califique de «procedimiento legislativo ordinario» no afecta en absoluto a su relación con este último procedimiento. Los procedimientos contemplados en los apartados 2 y 3 del artículo 43 TFUE se apoyan, cada uno, en una base jurídica autónoma en el Tratado. Habida cuenta del claro tenor del artículo 294 TFUE, apartado 1, en virtud del cual el procedimiento legislativo ordinario se aplicará cuando se haga referencia al mismo en los Tratados, me parece difícil de concebir, desde un punto de vista jurídico, que pueda hablarse de un procedimiento por defecto que prima, en cierto modo, sobre los demás procedimientos.³⁵

72. En cambio, la jurisprudencia citada no permite responder a la alegación de que la base jurídica del artículo 43 TFUE, apartado 3, sólo puede utilizarse una vez que se han adoptado medidas en virtud del artículo 43 TFUE, apartado 2.³⁶ El Tribunal de Justicia no ha declarado que *toda* decisión autónoma que implique incluso *consideraciones* políticas está necesariamente comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 2.³⁷

28 — En efecto, en la sistemática del Tratado de Lisboa, la facultad de adoptar actos de ejecución se regula generalmente en el Derecho derivado (véase el artículo 291 TFUE, apartado 2), a diferencia de lo que ocurre con la disposición del artículo 43 TFUE, apartado 3, que evidentemente forma parte del Derecho primario. Por añadidura, con arreglo al artículo 291 TFUE, apartado 2, es a la Comisión, y no al Consejo, a quien se atribuye esta competencia.

29 — Sentencia de 1 de diciembre de 2015 (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790).

30 — El subrayado es mío.

31 — Véase el apartado 58 de dicha sentencia.

32 — Véase el apartado 57 de la sentencia de 1 de diciembre de 2015, *bacalao* (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790).

33 — Véase, por ejemplo, Bianchi, D., *La politique agricole commune*, 2.ª ed., Bruylant, Bruselas, 2012, p. 97; von Rintelen, J., en Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M., *Das Recht der Europäischen Union*, 57.ª ed. actualizada, agosto de 2015, C.H. Beck, Munich, artículo 43, apartado 11, y Frenz, W., *Handbuch Europarecht, Band 6, Institutionen und Politiken*, Springer, Heidelberg, 2011, apartado 2681.

34 — C-583/11 P, EU:C:2013:21, nota 33.

35 — Ello evidentemente sin perjuicio de la relevancia primordial de este procedimiento en el sistema de los Tratados.

36 — Véase el apartado 79 de la sentencia de 26 de noviembre de 2014, *Venezuela* (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400), en el que el Tribunal de Justicia declaró que la decisión impugnada en el caso de autos no era «una medida técnica de ejecución, sino, por el contrario, una medida que supone la adopción de una decisión autónoma».

37 — Véase el punto 66 de las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto *bacalao* (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:337).

73. Según mi interpretación de la jurisprudencia, el artículo 43 TFUE contiene dos bases jurídicas mutuamente excluyentes.

74. Éstas son las consideraciones que deben tenerse en cuenta al examinar el contenido y los objetivos del artículo 7 del Reglamento de la OCM única y determinar si esta disposición podía adoptarse válidamente tomando como base jurídica el artículo 43 TFUE, apartado 2.

iii) ¿Están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 43 TFUE, apartado 3, los umbrales de referencia contemplados por el artículo 7 del Reglamento de la OCM única?

75. El artículo 7 del Reglamento de la OCM única, contenido en las «Disposiciones preliminares» de dicho Reglamento, se titula «Umbrales de referencia». En su apartado 1 se fijan umbrales de referencia, expresados en euros por tonelada o euros por 100 kilogramos, para una serie de productos agrícolas. Con arreglo a su apartado 2, «la Comisión efectuará un seguimiento de [estos] umbrales de referencia [...] atendiendo a criterios objetivos, en particular la evolución de la producción, de los costes de producción (en concreto los insumos) y la evolución del mercado». El mismo apartado dispone que «cuando sea necesario, [estos umbrales] se actualizarán de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, a la luz de la evolución de la producción y de los mercados».

76. Sin embargo, el Reglamento de la OCM única no ofrece ninguna definición abstracta, y ni siquiera meramente «política»,³⁸ del concepto de «umbral de referencia».

77. El artículo 15, apartado 1, del Reglamento de la OCM única establece que el «precio de intervención pública» es el precio al que se comprarán los productos en régimen de intervención pública, cuando la compra se efectúe a un precio fijo [letra a)] o el precio máximo al que los productos que pueden ser objeto de intervención pública podrán comprarse, cuando la compra se efectúe mediante licitación [letra b)]. El artículo 15, apartado 2, del Reglamento de la OCM única dispone que «las medidas relativas a la fijación del *nivel*³⁹ del precio de intervención pública, incluidos los importes de los aumentos y reducciones, serán adoptadas por el Consejo de conformidad con el artículo 43 [TFUE], apartado 3». El considerando 12 del Reglamento de la OCM única indica que «conviene establecer una diferencia entre los umbrales de referencia y los precios de intervención y definir estos últimos».

78. El artículo 2 del Reglamento de fijación establece a su vez un porcentaje respecto de cada producto al que se ha asignado un umbral de referencia en el artículo 7 del Reglamento de la OCM única. En consecuencia, este porcentaje del umbral de referencia constituye el precio de intervención.

79. Así, los Reglamentos de la OCM única y de fijación mantienen la estructura y la sistemática del Reglamento n.º 1234/2007 en lo que respecta a la determinación del precio de intervención en dos etapas sucesivas.

80. El artículo 43 TFUE, apartado 3, se refiere a las «medidas relativas a la fijación de los precios».⁴⁰

38 — Véase la sentencia de 26 de noviembre de 2014, Venezuela (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400) apartado 50.

39 — El subrayado es mío.

40 — Es preciso añadir que la Abogada General Sharpston, en sus conclusiones presentadas en los asuntos Parlamento y Comisión/Consejo (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:334), punto 158, comparó varias versiones lingüísticas del artículo 43 TFUE, apartado 3, y puso de manifiesto que la versión inglesa difería ligeramente de las demás, puesto que emplea la expresión «measures on», que parece más estricta que «medidas relativas a».

81. En el lenguaje común, se entiende por «precio» la relación entre un bien o servicio y el dinero por el que se intercambia.⁴¹ De acuerdo con esta definición, los precios de intervención establecidos por el Reglamento de fijación constituyen indudablemente precios. Aquí, el importe exacto a partir del cual se adquieren los productos es consecuencia directa de una aplicación de los precios de intervención a los umbrales de referencia.

82. En lo que respecta a los «umbrales de referencia», poco importa determinar si constituyen o no precios⁴² desde el momento en que constituyan «medidas relativas a la fijación de los precios». La cuestión que debe plantearse es, pues, la de si los «umbrales de referencia» constituyen «medidas relativas a la fijación de los precios».

83. El predecesor del Reglamento de la OCM única, el Reglamento n.º 1234/2007, arroja luz sobre la naturaleza de los umbrales de referencia, antes denominados precios de referencia. En primer lugar, el considerando 11 del Reglamento n.º 1234/2007 afirmaba ya la coexistencia de los precios de referencia y de los precios de intervención, como hace actualmente el considerando 12 del Reglamento de la OCM única. A continuación, los considerandos 16 y 28 del Reglamento n.º 1234/2007, que ya no figuran en el Reglamento de la OCM única, describían de forma abstracta la relación entre ambos conceptos, sin dejar ninguna duda de que los precios de referencia eran muy similares a los precios en el sentido estricto del término. A la vista de los antecedentes del litigio y de las sentencias *Venezuela*⁴³ y *bacalao*,⁴⁴ opino que este planteamiento debe interpretarse en el sentido de que los tres considerandos del Reglamento n.º 1234/2007 antes citados contenían consideraciones políticas sobre la consecución de los objetivos de la PAC, mientras que los artículos 8 y 18 de ese mismo Reglamento, que recogían los precios de referencia y de intervención, servían para fijar los precios, por lo que constituían una medida relativa a la fijación de los precios. Por añadidura, en el régimen anterior, era el artículo 2, apartado 2, letra c), del Reglamento n.º 1234/2007 el que definía los precios de intervención, y el artículo 18 de este mismo Reglamento el que los fijaba.

84. En cambio, actualmente es el artículo 15 del Reglamento de la OCM única el que define los precios de intervención, mientras que el Reglamento de fijación los determina.

85. Aunque el artículo 7 del Reglamento de la OCM única no determina los precios (definitivos) de intervención, establece para una amplia variedad de productos agrícolas unos importes precisados hasta el último céntimo, que, siguiendo la lógica del Reglamento de la OCM única, servirán para orientar al Consejo a la hora de determinar posteriormente un precio de intervención.

86. No me parece que el lugar que ocupa el artículo 7 del Reglamento de la OCM única entre las «disposiciones preliminares» corrobore la alegación del Parlamento y de la Comisión según la cual los umbrales de referencia constituyen un *elemento esencial* de la organización común de los mercados agrícolas a que hace referencia el artículo 43 TFUE, apartado 2. Con arreglo a la jurisprudencia establecida en las sentencias *Venezuela* y *bacalao*, son las normas de principio relativas a la organización común de los mercados las que deberían figurar en el Reglamento de la OCM única. Ahora bien, este Reglamento de la OCM única no define en absoluto los valores de referencia como «elementos esenciales».⁴⁵

41 — Véase, como ejemplo, *Le Nouveau Petit Robert*, París, 2003.

42 — La cuestión de si se trata o no de un precio podría ser objeto de un amplio debate. Por un lado, cabe afirmar, como alega el Gobierno del Reino Unido, que los umbrales de referencia son precios puesto que «son los precios mínimos que la [PAC] pretende mantener para las materias primas agrícolas en cuestión». Por otro, cabe afirmar, al igual que la Comisión, que «únicamente los “precios de intervención” son precios reales, y ello no sólo en el sentido de la [Organización Mundial del Comercio], sino también atendiendo al uso lingüístico habitual, sobre todo habida cuenta de que las mercancías se adquieren únicamente a esos precios».

43 — Sentencia de 26 de noviembre de 2014 (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400).

44 — Sentencia de 1 de diciembre de 2015 (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790).

45 — Lo cual indica ya que, seguramente, este elemento no es verdaderamente esencial para la organización común de los mercados agrícolas.

87. En mi opinión, se trata más bien de un *elemento esencial* para la *fijación de un precio de intervención*, lo que implica que el Reglamento de la OCM única no es el lugar adecuado para esta disposición.

88. En lo que respecta a la alegación de la Comisión según la cual el hecho de que, al margen de los precios de intervención, varias otras disposiciones de los Reglamentos de la OCM única y de fijación toman en consideración los umbrales de referencia viene a corroborar la importancia política y la necesidad de dichos umbrales, en el sentido del artículo 43 TFUE, apartado 2, basta con señalar que el hecho de que el legislador de la Unión se refiera en otro contexto a un determinado concepto, en el presente caso los umbrales de referencia, no puede privar al Consejo de las competencias que le confiere el artículo 43 TFUE, apartado 3.

89. En consecuencia, existe un vínculo sustancial entre el Reglamento de la OCM única y el Reglamento de fijación en lo que respecta a los precios de intervención. Como he expuesto anteriormente, el artículo 15 del Reglamento de la OCM única ofrece una definición de los precios de intervención, definición que figura entre las disposiciones de la PAC desde hace mucho tiempo. Los precios de intervención, como tales, son determinados por el Reglamento de fijación.

90. En cambio, desde mi punto de vista, los considerandos del Reglamento de la OCM única no parecen acreditar la eventual necesidad de umbrales de referencia, y aún menos la de la forma específica que les ha atribuido el artículo 7 de este Reglamento, en cuanto orientaciones políticas para la organización común del mercado. En este contexto, los considerandos del Reglamento de la OCM única se limitan a hacer constar, en el considerando 12, que «conviene establecer una diferencia entre los umbrales de referencia y los precios de intervención y definir estos últimos», sin corroborar la alegación sobre la importancia —a efectos del artículo 43 TFUE, apartado 2— de que el legislador europeo adopte estos umbrales.

91. En resumen, la inclusión de los umbrales de referencia en el Reglamento de la OCM única no parece ser necesaria para la consecución de los objetivos de la PAC. Por el contrario, se trata de una materia que forma parte de las prerrogativas del Consejo, en el marco de su competencia de determinación de las medidas relativas a la fijación de los precios.

92. El conjunto de consideraciones expuestas me llevan a calificar la fijación de los umbrales de referencia que se recoge en el artículo 7 del Reglamento de la OCM única como «medida relativa a la fijación de los precios» en el sentido del artículo 43 TFUE, apartado 3.

93. Por lo demás, procede subrayar que no corresponde al legislador, es decir, al Parlamento Europeo y al Consejo, determinar el alcance del artículo 43 TFUE, apartado 3, legislando o no en el marco del artículo 43 TFUE, apartado 2. Si así fuera, la consecuencia podría ser, como sucede en el presente asunto, privar de su efecto útil al artículo 43 TFUE, apartado 3. Ahora bien, son los Estados miembros, en su condición de dueños de los Tratados, quienes determinan el ámbito de aplicación de ese artículo, y no las instituciones políticas. Asimismo, es preciso rechazar aquí la alegación formulada por la Comisión, según la cual ello forma parte del proceso político de negociación. Aunque el presente asunto parezca presentarse como un mero litigio interinstitucional,⁴⁶ tal proceso queda adecuadamente delimitado por las competencias que atribuyen los Tratados. Una interpretación diferente daría, en efecto, a las instituciones políticas la facultad de sobrepasar los límites que han establecido por los Tratados.

46 — Véase, en este sentido, Vandenberghe, J., «The Single Common Market Organization Regulation», en McMahon, J.A., Cardwell, M.N., *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham, 2015, p. 78.

94. Por último, como las dos bases jurídicas del artículo 43 TFUE son claramente distintas entre sí, en el sentido de que son mutuamente excluyentes, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia antes citada sobre la elección de la base jurídica de un acto de la Unión y el eventual recurso a una doble base jurídica⁴⁷ no es pertinente para el presente asunto. Sin embargo, de esta jurisprudencia se desprende claramente que no cabe recurrir a una doble base jurídica cuando los procedimientos establecidos para una y otra de esas bases jurídicas son incompatibles.⁴⁸

iv) Conclusión

95. El artículo 7 del Reglamento de la OCM única fue adoptado sobre una base jurídica errónea. A mi juicio, procede estimar el recurso presentado por el Gobierno alemán y anular dicha disposición.

2. Pretensión de anulación del artículo 2 del Reglamento de fijación

a) Alegaciones de la partes

96. Por lo que se refiere al artículo 2 del Reglamento de fijación, el Gobierno alemán alega que, en caso de que se anule el artículo 7 del Reglamento de la OCM única, esta disposición también deberá ser anulada por razones de claridad y de seguridad jurídica, ya que, sin esta última disposición, el artículo 2 del Reglamento de fijación no podrá aplicarse ni producir efectos. Además, al remitir al artículo 7 del Reglamento de la OCM única, este artículo contribuye a dar la falsa impresión de que aquél se adoptó sobre una base jurídica adecuada.

b) Apreciación

97. Como se desprende claramente del tenor del artículo 2 del Reglamento de fijación, esta disposición no contiene ningún importe preciso que pudiera servir de base para la intervención pública en el mercado agrícola. En cambio, este artículo hace depender la intervención pública, para cada uno de los productos que se trata, de una relación específica entre el precio de mercado y el importe que el artículo 7 del Reglamento de la OCM única determina para ese producto. Por lo tanto, la anulación del artículo 7 del Reglamento de la OCM única que propongo al Tribunal de Justicia vaciaría por completo de todo contenido aplicable el artículo 2 del Reglamento de fijación.

98. En estas circunstancias, por razones de claridad y seguridad jurídica, el artículo 2 del Reglamento de fijación —que no podría seguir aplicándose tras la anulación del artículo 7 del Reglamento de la OCM única— debería anularse igualmente.

47 — Véase, en particular, la sentencia de 11 de junio de 1991, Comisión/Consejo (C-300/89, EU:C:1991:244), apartados 17 a 21.

48 — La acumulación de bases jurídicas, como en el presente asunto, podría vaciar de contenido el procedimiento establecido en el artículo 43 TFUE, apartado 3. El Consejo quedaría privado así de cualquier posibilidad de reaccionar con rapidez en lo que se refiere a la fijación de los precios. Con esa acumulación, se impondría igualmente el procedimiento legislativo ordinario. Ahora bien, precisamente, la base jurídica correcta para las medidas relativas a la fijación de los precios, es decir, el artículo 43 TFUE, apartado 3, no contempla la participación del Parlamento y del Consejo Económico y Social.

3. Solicitud de mantenimiento de los efectos de las disposiciones impugnadas

a) Alegaciones de las partes

99. El Gobierno alemán solicita al Tribunal de Justicia que, para proteger intereses superiores, por motivos de protección de la confianza legítima de las explotaciones agrícolas y, en general, en aras de la seguridad jurídica, y con arreglo al artículo 264 TFUE, párrafo segundo, ordene el mantenimiento de los efectos de las disposiciones impugnadas hasta la entrada en vigor de nuevas disposiciones adoptadas sobre la base jurídica correcta. La Comisión apoya esta argumentación con carácter subsidiario.

b) Apreciación

100. El Tribunal de Justicia ha abordado extensamente, en las sentencias *Venezuela*⁴⁹ y *bacalao*,⁵⁰ los requisitos del mantenimiento, con arreglo al artículo 264 TFUE, párrafo segundo, de ciertos efectos de una disposición que se ha declarado nula. Según esta jurisprudencia, habida cuenta de la existencia de razones relacionadas con la seguridad jurídica, los efectos de tal acto pueden mantenerse, sobre todo, cuando los efectos inmediatos de su anulación entrañen consecuencias negativas graves para las personas afectadas y la legalidad del acto impugnado no se impugne en razón de su finalidad o su contenido, sino por motivos de falta de competencia de su autor o de vicios sustanciales de forma. Entre estos motivos se encuentra, en particular, el error cometido en relación con la base jurídica del acto impugnado.⁵¹

101. La anulación con efectos inmediatos de las dos disposiciones impugnadas afectaría a la totalidad del régimen de intervención pública, que constituye indudablemente y desde siempre un elemento esencial de la PAC. No me parece ni necesario ni justificado provocar una interrupción del régimen de intervención como tal, que, durante varios meses como mínimo, crearía una gran incertidumbre entre los agricultores europeos.

102. Como, por lo demás, ni la parte demandante, ni las partes demandadas, ni la Comisión ni los Gobiernos que han intervenido como coadyuvantes en el procedimiento han impugnado la legalidad de las dos disposiciones impugnadas en razón de su finalidad o de su contenido, no veo ningún obstáculo para que se mantengan los efectos de dichas disposiciones hasta que entre en vigor, en un plazo razonable, una nueva normativa adoptada sobre la base jurídica correcta.

VI. Costas

103. Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En los presentes asuntos, el Gobierno alemán ha solicitado la condena en costas y los motivos formulados por el Parlamento y el Consejo han sido desestimados.

104. En virtud del artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. La República Checa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión deberían soportar, pues, sus propias costas.

49 — Sentencia de 26 de noviembre de 2014 (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400).

50 — Sentencia de 1 de diciembre de 2015 (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790).

51 — Véanse las sentencias de 26 de noviembre de 2014, *Venezuela* (C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400), apartado 90, y de 1 de diciembre de 2015, *bacalao* (C-124/13 y C-125/13, EU:C:2015:790), apartado 86 y jurisprudencia citada.

VII. Conclusión

105. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva:

- 1) Anular el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007 del Consejo.
- 2) Anular el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 1370/2013 del Consejo, de 16 de diciembre de 2013, por el que se establecen medidas relativas a la fijación de determinadas ayudas y restituciones en relación con la organización común de mercados de los productos agrícolas.
- 3) Mantener, con arreglo al artículo 264 TFUE, apartado 2, los efectos del artículo 7 del Reglamento n.º 1308/2013 y del artículo 2 del Reglamento n.º 1370/2013 hasta la entrada en vigor, en un plazo razonable, de una nueva normativa adoptada sobre la base jurídica correcta.
- 4) Condenar en costas al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea.
- 5) Declarar que la República Checa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.