SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 14 de julio de 2005 *

En el asunto C-26/00,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 29 de enero de 2000,

Reino de los Países Bajos, representado por el Sr. M. Fierstra y la Sra. J. van Bakel, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. T. van Rijn y C. van der Hauwaert, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

apoyada por

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta, y los Sres. Schintgen (Ponente), G. Arestis y J. Klučka, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de febrero de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, el Reino de los Países Bajos solicita que se anule el Reglamento (CE) nº 2423/1999 de la Comisión, de 15 de noviembre de 1999, por el que se adoptan medidas de salvaguardia respecto del azúcar del código NC 1701 y de las mezclas de azúcar y cacao de los códigos NC 1806 10 30 y 1806 10 90 originarios de los países y territorios de Ultramar (DO L 294, p. 11; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

Marco jurídico

La organización común de mercados en el sector del azúcar

2 Mediante el Reglamento (CE) nº 2038/1999, de 13 de septiembre de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 252, p. 1), el Consejo de la Unión Europea procedió a la codificación del Reglamento (CEE) nº 1785/81, de 30 de junio de 1981, por el que se había establecido dicha organización común (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80), modificado en numerosas ocasiones. Dicha organización común tiene por objetivo regular el mercado comunitario del azúcar a fin de aumentar el empleo y el nivel de vida de los productores de azúcar comunitarios.

3 El apoyo a la producción comunitaria por medio de precios garantizados se limita a las cuotas nacionales de producción (cuotas A y B) asignadas por el Consejo, conforme al Reglamento nº 2038/1999, a cada Estado miembro, que las distribuye a continuación entre sus productores. El azúcar comprendido en la cuota B (denominado «azúcar B») está sujeto, frente al de la cuota A (denominado «azúcar A»), a una exacción sobre la producción más elevada. El azúcar producido sobrepasando las cuotas A y B se denomina «azúcar C» y no puede venderse en el interior de la Comunidad Europea, a menos que se impute a las cuotas A y B de la siguiente campaña.

4 Las exportaciones extracomunitarias, excepto las de azúcar C, se benefician de unas restituciones a la exportación que compensan la diferencia entre el precio en el mercado comunitario y el precio en el mercado mundial, según lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento nº 2038/1999.

5 La cantidad de azúcar a la que pueden concederse restituciones a la exportación y el importe total anual de las restituciones están regulados en los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo, «Acuerdos OMC»), de los que

la Comunidad es signataria, adoptados mediante la Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO L 336, p. 1). A partir de la campaña 2000/2001, como muy tarde, la cantidad de azúcar exportado con restitución a la exportación y el importe total de las restituciones no debían superar 1.273.500 toneladas ni 499,1 millones de euros, lo que supone una disminución del 20 % y del 36 %, respectivamente, con respecto a las cifras de la campaña 1994/95.

El régimen de asociación de los países y territorios de ultramar a la Comunidad

6 En virtud del artículo 3 CE, apartado 1, letra s), la acción de la Comunidad implicará la asociación de los países y territorios de ultramar (en lo sucesivo, «PTU»), «a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social».

7 Las Antillas neerlandesas y Aruba forman parte de los PTU.

8 La asociación de éstos a la Comunidad se regula en la Cuarta Parte del Tratado CE.

9 Basándose en el artículo 136 del Tratado CE (actualmente artículo 187 CE, tras su modificación), se han adoptando diversas Decisiones, entre ellas la Decisión 91/482/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO L 263, p. 1), que, según su artículo 240, apartado 1, era aplicable por un período de diez años a partir del 1 de marzo de 1990.

10 Una serie de disposiciones de esta Decisión fueron modificadas por la Decisión 97/803/CE del Consejo, de 24 de noviembre de 1997, por la que se efectúa una revisión intermedia de la Decisión 91/482 (DO L 329, p. 50). La Decisión 91/482, en su versión modificada por la Decisión 97/803 (en lo sucesivo, «Decisión PTU»), fue prorrogada hasta el 28 de febrero de 2001 por la Decisión 2000/169/CE del Consejo, de 25 de febrero de 2000 (DO L 55, p. 67).

11 El artículo 101, apartado 1, de la Decisión PTU dispone:

«Los productos originarios de los PTU serán admitidos para su importación en la Comunidad con exención de derechos de importación.»

12 El artículo 102 de esta misma Decisión establece:

«Sin perjuicio [del artículo] 108 *ter*, la Comunidad no aplicará restricciones cuantitativas ni medidas de efecto equivalente a la importación de productos originarios de los PTU.»

13 El artículo 108, apartado 1, primer guión, de la Decisión PTU se remite a su anexo II para la definición del concepto de productos originarios y de los métodos de cooperación administrativa relacionados con los mismos. En virtud del artículo 1 de este anexo, se considera que un producto es originario de los PTU, de la Comunidad o de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (en lo sucesivo, «Estados ACP») si dicho producto ha sido obtenido totalmente o transformado suficientemente en dichos países.

14 El artículo 3, apartado 3, de dicho anexo II contiene una lista de elaboraciones o de transformaciones que se consideran insuficientes para conferir el carácter de originario a un producto procedente, en particular, de los PTU.

15 El artículo 6, apartado 2, de este anexo contiene, no obstante, reglas denominadas «de acumulación de origen CE/PTU y ACP/PTU». Dispone lo siguiente:

«Cuando un producto totalmente obtenido en la Comunidad o en los Estados ACP sea objeto de elaboración o transformación en los PTU se considerará que ha sido totalmente obtenido en los PTU.»

16 Según el artículo 6, apartado 4, de dicho anexo, las reglas de acumulación de origen CE/PTU y ACP/PTU se aplican «a cualquier elaboración o transformación efectuada en los PTU, incluidas las operaciones enumeradas en el apartado 3 del artículo 3».

17 La Decisión 97/803 introdujo en la Decisión PTU, entre otros, el artículo 108 *ter*, cuyo apartado 1 dispone que «la acumulación del origen ACP/PTU contemplada en el artículo 6 del anexo II se admitirá para una cantidad anual de 3.000 toneladas de azúcar.» Sin embargo, la Decisión 97/803 no limitó la aplicación de la regla de acumulación de origen CE/PTU.

18 El artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU autoriza a la Comisión de las Comunidades Europeas a tomar «las medidas de salvaguardia necesarias» si «la aplicación de [esta Decisión] provoca perturbaciones graves en un sector de actividad económica de la Comunidad o de uno o varios Estados miembros o compromete su estabilidad financiera exterior, o si surgen dificultades que puedan

provocar el deterioro de un sector de actividad de la Comunidad o de una región de la misma [...]». En virtud del artículo 109, apartado 2, de dicha Decisión, la Comisión debe escoger «las medidas que provoquen el mínimo de perturbaciones en el funcionamiento de la asociación y de la Comunidad». Además, «estas medidas no deberán exceder el alcance de lo que sea estrictamente indispensable para remediar las dificultades que se hayan manifestado».

Medidas de salvaguardia adoptadas contra las importaciones de azúcar y de mezclas de azúcar y cacao acogidas al régimen de acumulación de origen CE/PTU

19 La Comisión adoptó el Reglamento impugnado sobre la base del artículo 109 de la Decisión PTU.

20 De los cinco primeros considerandos del Reglamento impugnado se desprende lo siguiente:

«(1) En los últimos meses han surgido dificultades capaces de producir un importante deterioro del sector del azúcar en la Comunidad. Tales dificultades vienen motivadas por el fuerte crecimiento, a partir de 1997, de las importaciones de azúcar en estado natural de origen acumulado CE-PTU, así como de mezclas de azúcar y cacao [...] originarios de los países y territorios de Ultramar. Al ser importados a la Comunidad, estos productos quedan exentos de derechos de importación, de conformidad con el apartado 1 del artículo 101 de la Decisión PTU.

(2) Esas importaciones pueden provocar un importante deterioro del funcionamiento de la organización común del mercado del azúcar en la Comunidad, además de efectos muy perjudiciales para los agentes económicos comunitarios del sector del azúcar.

(3) El funcionamiento de la organización del mercado puede quedar gravemente desestabilizado: dado que el consumo de azúcar en el mercado comunitario es constante, toda importación en la Comunidad de azúcar a precios inferiores al de intervención desplaza hacia la exportación una cantidad correspondiente de azúcar comunitario que no encuentra salida en su propio mercado. Las restituciones para ese azúcar corren a cuenta del presupuesto comunitario (actualmente, a un precio cercano a 520 euros/tonelada). Por lo que respecta a su volumen, estas exportaciones se encuentran limitadas por los acuerdos del GATT, de manera que las citadas importaciones reducen también la posibilidad de exportar azúcar al amparo de cuotas; para poder hacerles frente sería necesario plantearse la reducción de las cuotas de producción comunitarias.

(4) Este incremento de las importaciones también puede resultar perjudicial para los agentes económicos comunitarios del sector del azúcar. En efecto, la OCM de este sector se caracteriza, por una parte, por el principio de autofinanciación, a cargo de los productores comunitarios de azúcar, de la liquidación de los excedentes de azúcar producido en la Comunidad —en concreto mediante restituciones por exportación— y, por otra parte, por un precio mínimo que los productores europeos de azúcar deben pagar por las remolachas que constituyen la materia prima. Cuando estas importaciones más cuantiosas de azúcar en estado natural o en forma de productos con una fuerte concentración de azúcar se efectúan a precios inferiores a aquéllos a los que los productores comunitarios pueden vender productos comparables, desestabilizan profundamente la actividad de las empresas comunitarias. Éstas, en virtud de las limitaciones establecidas a favor de los agricultores por la política agrícola común, no pueden competir con los productos importados de este modo.

(5) Además, el aumento del volumen de exportaciones con restituciones puede suponer un riesgo de incremento de los costes unitarios que supone la exportación de azúcar al amparo de cuotas y, por consiguiente, del importe de la cotización por producción a cargo de los productores comunitarios de azúcar.»

21 Los considerandos octavo y noveno del Reglamento impugnado precisan lo siguiente:

«(8) Con este fin, por lo que respecta al azúcar [...], se considera apropiado supeditar el despacho a libre práctica en la Comunidad con exención de derechos de importación a la condición de que el precio de importación, acreditado en los justificantes correspondientes, de la mercancía a granel en la fase cif en los puertos europeos de la Comunidad, para los azúcares de la calidad tipo definida en la normativa comunitaria, no sea inferior al precio de intervención aplicable a dichos productos. Esta medida deberá garantizar que el azúcar importado no se venda a precios inferiores a los practicados en el mercado comunitario y permitirá alcanzar el objetivo de evitar los efectos desestabilizadores de esas importaciones, asegurando al mismo tiempo, por una parte, unos beneficios unitarios suficientes a los agentes económicos interesados de los PTU y, por otra, el respeto del orden de preferencia establecido en favor de los productos comunitarios y originarios de los PTU por el Tratado CE.

(9) Por lo que respecta a las mezclas de azúcar y cacao [...], parece adecuado en la fase actual someter su importación al procedimiento de vigilancia comunitario. Tal medida permite a la Comisión seguir de cerca la evolución de esas importaciones en cuanto a las cantidades y los precios, sin crear carga administrativa suplementaria alguna para los agentes económicos.»

22 Por lo que se refiere al azúcar al que se aplica la acumulación de origen CE/PTU, la medida de salvaguardia establecida consiste en un precio mínimo. De este modo, el artículo 1, apartado 1, del Reglamento impugnado dispone:

«El despacho a libre práctica en la Comunidad, con exención de derechos de importación, de los productos del código NC 1701, de origen acumulado CE/PTU,

queda subordinado a la condición de que el precio de importación de la mercancía a granel, en la fase CIF, para la calidad tipo que se define en el Reglamento (CEE) nº 793/72 del Consejo [de 17 de abril de 1972], por el que se determina la calidad tipo del azúcar blanco [DO L 94, p. 1; EE 03/05, p. 176], no sea inferior al precio de intervención aplicable a los citados productos».

23 Por lo que respecta a las mezclas de azúcar y cacao (productos correspondientes a los códigos NC 1806 10 30 y 1806 10 90) originarios de los PTU, el artículo 2 del Reglamento impugnado establece que el despacho a libre práctica en la Comunidad está «sometido al procedimiento de vigilancia comunitario en las condiciones previstas en el artículo 308 *quinquies* del Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión», de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario (DO L 253, p. 1).

24 Dicho artículo 308 *quinquies,* apartado 1, dispone:

«Cuando deba llevarse a cabo la vigilancia comunitaria de las importaciones preferenciales, los Estados miembros suministrarán a la Comisión una vez al mes, o bien a intervalos más frecuentes, si así lo solicitare la Comisión, información sobre las cantidades de productos despachados a libre práctica que se hayan beneficiado de regímenes arancelarios preferenciales durante los últimos meses.»

25 Conforme a su artículo 3, el Reglamento impugnado fue aplicable hasta el 29 de febrero de 2000.

Hechos

26 A finales de junio de 1999, la Comisión inició el procedimiento previsto en el artículo 109 de la Decisión PTU por lo que respecta a las importaciones de azúcar y

de mezclas de cacao y azúcar procedentes de Aruba. En una comunicación de 23 de junio de 1999 dirigida a los Estados miembros, la Comisión mencionaba un fuerte incremento de las importaciones de azúcar y de mezclas de azúcar y cacao en la Comunidad durante los meses precedentes y atribuía este incremento a que dichos productos se ofrecían en el mercado comunitario a precios inferiores a los practicados por los productores comunitarios de azúcar, situación que desestabilizaba «profundamente la actividad de las empresas de la Comunidad que, debido a las restricciones impuestas por la política agrícola común a favor de los agricultores, no [podían] competir con los productos importados.»

27 Según la Comisión, los productores de los PTU compraban su azúcar en la Comunidad al precio practicado en el mercado mundial, que era inferior en más de 500 euros/tonelada al precio del mercado comunitario. Este producto, tras una ligera transformación, se reimportaba en la Comunidad con franquicia de derechos.

28 El Comité consultivo, contemplado en el artículo 1, apartado 2, del anexo IV de la Decisión PTU, se reunió el 30 de junio de 1999. La mayoría de los Estados miembros se pronunció a favor de la propuesta de la Comisión de adoptar medidas de salvaguardia. El Reino de los Países Bajos se opuso a esta propuesta alegando en particular que no se había demostrado que el azúcar de que se trataba se había vendido a un precio inferior al practicado en la Comunidad y que no se cumplían los requisitos previstos para la adopción de medidas de salvaguardia.

29 No obstante, la Comisión no ejecutó inmediatamente dicha propuesta, sino que, en el mes de agosto de 1999, inició un nuevo procedimiento que en esta ocasión se extendió a las importaciones de azúcar y de mezclas de azúcar y cacao procedentes del conjunto de los PTU. Según la Comisión, la tendencia al aumento de las importaciones a precios inferiores al precio de intervención, observada en junio respecto a Aruba, se vio confirmada en relación con todos los PTU.

30 El Comité consultivo se reunió de nuevo el 8 de septiembre siguiente y la mayoría de los Estados miembros (habiendo reiterado el Reino de los Países Bajos su oposición a la propuesta de la Comisión) se pronunció a favor de la adopción de medidas de salvaguardia, que finalmente se aprobaron el 15 de noviembre de 1999, tras la constatación de un fuerte aumento de las importaciones durante los meses de septiembre y octubre del mismo año.

31 Conforme al artículo 1, apartado 5, del anexo IV de la Decisión PTU, el Reino de los Países Bajos sometió el Reglamento impugnado al Consejo, el cual no hizo uso de la posibilidad, prevista en el apartado 7 de dicho artículo, de adoptar una decisión diferente.

Pretensiones de las partes

32 El Gobierno neerlandés solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule el Reglamento impugnado.

— Condene en costas a la Comisión.

33 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas al Reino de los Países Bajos.

34 Mediante auto de 11 de marzo de 2000, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

35 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de julio de 2000, el Reino de los Países Bajos solicitó la suspensión del procedimiento ante el Tribunal de Justicia hasta que el Tribunal de Primera Instancia se pronunciase en el asunto T-47/00, Rica Foods/Comisión, que tenía asimismo por objeto la anulación del Reglamento impugnado.

36 Mediante auto de 17 de octubre de 2000, el Presidente del Tribunal de Justicia estimó dicha solicitud con arreglo a los artículos 47, párrafo tercero, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia y 82 *bis*, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

37 Mediante sentencia de 17 de enero de 2002, Rica Foods/Comisión, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del recurso T-47/00 (Rec. p. II-113).

Sobre el recurso

38 En apoyo de su petición de anulación del Reglamento impugnado, el Reino de los Países Bajos aduce cuatro motivos basados respectivamente:

— en la infracción del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU, puesto que, al adoptar el artículo 1 del Reglamento impugnado, la Comisión se basó en una apreciación manifiestamente inexacta de los hechos por lo que respecta al azúcar o, como mínimo, abusó de su facultad de imponer medidas de salvaguardia;

— en la infracción de la misma disposición, puesto que al adoptar el artículo 2 del Reglamento impugnado la Comisión se basó en una apreciación manifiestamente inexacta de los hechos por lo que respecta a las mezclas de cacao y azúcar o, como mínimo, abusó de su facultad de imponer medidas de salvaguardia;

— en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE, puesto que la motivación del Reglamento es insuficiente, intrínsecamente contradictoria y parcialmente incomprensible;

— en la infracción del artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU, puesto que la Comisión previó, en el artículo 1 del Reglamento impugnado, que el precio de importación, en la fase cif, del azúcar con origen acumulado CE/PTU no debe ser inferior al precio de intervención CE aplicable al azúcar.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU y relativo al precio mínimo establecido para el azúcar

Alegaciones de las partes

39 Mediante su primer motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que, por lo que respecta a la importación en la Comunidad de azúcar con origen acumulado CE/PTU, la Comisión efectuó una apreciación manifiestamente inexacta de los hechos antes de considerar que era necesario adoptar medidas de salvaguardia y se extralimitó en sus facultades ya que las medidas controvertidas tenían la finalidad manifiesta de proteger a los productores de azúcar europeos de cualquier competencia potencial de las importaciones no sujetas a contingente procedentes de los PTU.

40 Según dicho Gobierno, las medidas de salvaguardia tienen un carácter de excepción respecto a la normativa comercial normalmente aplicable. Por tanto, corresponde a la Comisión demostrar la existencia de una situación excepcional que requiera tales medidas sobre la base de los criterios de apreciación objetivos enunciados en el artículo 109 de la Decisión PTU. Ahora bien, a su juicio, no ha sucedido así en el presente caso.

41 El primer motivo se compone de seis partes.

42 En primer lugar, el Gobierno neerlandés alega que las cantidades de azúcar importadas de los PTU, que, según las estadísticas elaboradas por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), ascendieron a alrededor de 45.000 toneladas en 1999, es decir, menos del 0,4 % de la producción comunitaria y algo menos del 3 % de las importaciones preferentes procedentes de los Estados ACP y de la India, no podían entrañar un riesgo de perturbación de la organización común del mercado del azúcar.

43 En segundo lugar, dicho Gobierno sostiene que la Comisión no demostró que el azúcar procedente de los PTU se vendiera en la Comunidad a un precio inferior al precio de intervención.

44 En tercer lugar, el Gobierno neerlandés señala que la producción total de azúcar en la Comunidad varía en más de un millón de toneladas de un año a otro. Dado que también fluctúa el consumo, la afirmación de que toda cantidad adicional importada de los PTU conduciría a la exportación de una cantidad correspondiente se basa, a su juicio, en una burda simplificación, cuando no en un desconocimiento de la realidad. En cualquier caso, aunque se hubiera observado un aumento correspondiente de las exportaciones subvencionadas, las repercusiones que ello hubiera

podido tener para el presupuesto comunitario no constituirían, según este Gobierno, un motivo pertinente para justificar la adopción de medidas de salvaguardia en el sentido 109 de la Decisión PTU, puesto que tales repercusiones son inherentes a cualquier sistema basado en la libertad de las importaciones.

45 En cuarto lugar, dicho Gobierno sostiene que las importaciones de azúcar controvertidas no podían crear dificultades para la Comunidad en relación con sus obligaciones derivadas de los Acuerdos OMC. Basándose en el auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1999, Emesa Sugar/ Comisión (T-44/98 R II, Rec. p. II-1427, apartado 107), señala que la Comunidad disponía de un margen de maniobra suficiente para hacer frente al aumento de las importaciones de azúcar procedente de los PTU hasta el año 2000.

46 En quinto lugar, el Gobierno neerlandés duda que la Comisión, al adoptar el Reglamento impugnado, previera la reducción de las cuotas de producción. En cualquier caso, sostiene que las importaciones de azúcar controvertidas no hacían necesaria esta reducción por sí mismas.

47 Por último, dicho Gobierno sostiene que no consta que las importaciones de azúcar controvertidas perjudicaran a los productores comunitarios. Aduce, primeramente, que las restituciones a la exportación son financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y no por los productores comunitarios. A continuación, señala que en 1999 el azúcar se vendió a los productores de los PTU a un precio que ascendía aproximadamente al doble del correspondiente al mercado mundial, lo que permitió a los productores comunitarios obtener beneficios sustanciales. Finalmente, alega que la Comisión no demostró que cada tonelada importada de los PTU hubiera supuesto una disminución correspondiente de las ventas realizadas por los productores comunitarios.

48 La Comisión responde que, según las cifras publicadas por Eurostat, el importe total de las importaciones de azúcar procedente de los PTU ascendió a 10.251,7 toneladas en 1997 y a 43.948,4 toneladas entre enero y octubre de 1999, es decir, se produjo un aumento de un 328 %, y, por otra parte, entre los meses de agosto y octubre se detectó una aceleración del incremento de tales importaciones. La inmensa mayoría de estas importaciones correspondía al azúcar con origen acumulado CE/PTU.

49 Según la Comisión, este aumento de las importaciones podía desestabilizar gravemente el funcionamiento de la organización común del mercado del azúcar. Habida cuenta de la situación globalmente excedentaria de este mercado, la importación de una determinada cantidad de azúcar impediría la venta de una cantidad equivalente de azúcar comunitario en el mercado de la Comunidad, cantidad que, por tanto, debería ser objeto de una exportación que entrañaría gastos tanto para el presupuesto comunitario como para los productores de azúcar, que contribuyen a la financiación de las restituciones a la exportación.

50 Según la Comisión, toda importación adicional de azúcar, incluso en poca cantidad, puede desestabilizar el mercado. En último término, debido al aumento de las importaciones, la Comunidad podría verse obligada a reducir las cuotas de producción comunitarias, lo cual sería contrario a los principios y objetivos de la política agrícola común. A este respecto, la Comisión se remite a la sentencia de 8 de febrero de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Rec. p. I-675, apartado 56).

51 La venta de los productos importados a precios inferiores al precio de intervención agrava las consecuencias del aumento de las importaciones, dado que los productores comunitarios no pueden ofrecer su azúcar a un precio inferior por estar obligados a pagar un precio mínimo por las remolachas azucareras que compran, conforme al artículo 6 del Reglamento nº 2038/1999. Pues bien, la Comisión señala que podía legítimamente sospechar, sin haberlo comprobado materialmente, que las empresas de los PTU compraban el azúcar C al precio del

mercado mundial y lo importaban en la Comunidad a precios inferiores a los precios de intervención.

52 La Comisión alega asimismo que la organización común del mercado estableció cuotas de producción, tanto para el azúcar destinado al consumo en el mercado comunitario (azúcar A) como para el azúcar que puede exportarse con restitución (azúcares A y B). Según ella, si los productores de azúcar no pueden vender el azúcar A en el mercado comunitario, intentan exportarlo en el marco de exportaciones necesariamente subvencionadas. Otra solución consiste en almacenar el azúcar, pero, al cabo de algunos años, el azúcar ya no está sometido a intervención y la Comisión desincentiva por otra parte recurrir a este procedimiento debido a su coste para el presupuesto comunitario.

53 Por lo que respecta a las obligaciones contraídas en el marco de la OMC, la Comisión se refiere al apartado 56 de la sentencia Emesa Sugar, antes citada.

54 Por último, en lo que atañe a las consecuencias perjudiciales para los agentes económicos comunitarios, la Comisión, refiriéndose al apartado 56 de la sentencia Emesa Sugar, antes citada, y al punto 88 de las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en este asunto, señala que no todas las restituciones a la exportación son financiadas por el FEOGA, sino que una parte importante de éstas corre a cargo de los productores comunitarios. Si bien es cierto que determinados productores comunitarios pueden beneficiarse de las ventas de azúcar C a los productores de los PTU, esta circunstancia no puede compensar, según la Comisión, el perjuicio causado al sector en su conjunto.

55 El Gobierno español defiende una postura idéntica a la de la Comisión. Señala que el notable aumento, desde 1997, de las importaciones de azúcar procedente de los PTU

es consecuencia de la revisión de la Decisión PTU que limitó las importaciones con exención de derechos en la Comunidad de los productos con origen acumulado ACP/PTU. Las empresas del sector, informadas de esta perspectiva desde la publicación, en 1996, de la propuesta de revisión, se orientaron hacia los productos con acumulación de origen CE/PTU, a los que no afectaba esta revisión. De este modo, las medidas de salvaguardia adoptadas tratan de garantizar los intereses de los productores de la Comunidad en el marco de la política agrícola común sin afectar a la economía de los PTU, porque no se trata de azúcar que se produzca allí.

56 Dicho Gobierno señala asimismo que, en 1999, el precio del azúcar en el mercado mundial era de 242 euros por tonelada, mientras que el azúcar se vendía en España a 775 euros por tonelada. De este modo, los agentes económicos de los PTU habían obtenido un margen de beneficio de 533 euros por tonelada de azúcar que exportaban con exención de derechos de aduana en la Comunidad. Por tanto, habían tenido la posibilidad de comprar azúcar C y, tras una mínima transformación, evitar el pago de los derechos de entrada obteniendo enormes beneficios.

57 Por otra parte, el Gobierno español, recordando que el azúcar en cuestión no procede de cultivos realizados en los PTU, señala que la Decisión PTU se adoptó para el desarrollo de estos territorios. Ahora bien, en su opinión, estos países no reciben ningún beneficio del valor añadido obtenido de las operaciones de transformación que dan lugar a la acumulación del origen CE/PTU, dado que, en la práctica, la mínima transformación que en ellos se efectúa no genera empleo y, por tanto, no promociona el desarrollo de los PTU.

Apreciación del Tribunal de Justicia

58 Con carácter preliminar, es preciso recordar que las instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad de apreciación para la aplicación del artículo 109 de

la Decisión PTU (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de febrero de 1999, Antillean Rice Mills y otros/Comisión, C-390/95 P, Rec. p. I-769, apartado 48, y de 22 de noviembre de 2001, Países Bajos/Consejo, C-110/97, Rec. p. I-8763, apartado 61, así como Países Bajos/Consejo, C-301/97, Rec. p. I-8853, apartado 73).

59 En estas circunstancias, el juez comunitario debe limitarse a examinar si el ejercicio de esta facultad ha estado viciado por un error manifiesto o una desviación de poder o si las instituciones comunitarias han sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación (véanse las sentencias, antes citadas, Antillean Rice Mills y otros/Comisión, apartado 48; Países Bajos/Consejo, C-110/97, apartado 62, y Países Bajos/Consejo, C-301/97, apartado 74).

60 Esta limitación de la intensidad del control del Juez comunitario se aplica particularmente cuando, como ocurre en el presente caso, las instituciones comunitarias se ven obligadas a actuar como árbitros entre intereses divergentes y a escoger, de este modo, determinadas alternativas en el marco de las opciones políticas de su propia responsabilidad (véase, en este sentido, la sentencia Emesa Sugar, antes citada, apartado 53).

61 A tenor de lo dispuesto en el artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU, la Comisión «podrá» adoptar medidas de salvaguardia, bien «si la aplicación de [esta Decisión] provoca perturbaciones graves en un sector de actividad económica de la Comunidad o de uno o varios Estados miembros o compromete su estabilidad financiera exterior», o bien «si surgen dificultades que puedan provocar el deterioro de un sector de actividad de la Comunidad o de una región de la misma». El Tribunal de Justicia estimó, en el apartado 47 de su sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada, que en el primer supuesto indicado en dicho apartado es preciso acreditar la existencia de una relación de causalidad, porque las medidas de salvaguardia deben tener por objeto eliminar o atenuar las dificultades surgidas en el sector de que se trate, y que, en cambio, tratándose del segundo supuesto, no se exige que las dificultades que justifican el establecimiento de una medida de salvaguardia se deban a la aplicación de la Decisión PTU.

62 La Comisión basó el Reglamento impugnado en el segundo supuesto contemplado en el artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU. En efecto, del primer considerando de este Reglamento se desprende que la Comisión adoptó la medida de salvaguardia controvertida porque «en los últimos meses [habían] surgido dificultades capaces de producir un importante deterioro del sector del azúcar en la Comunidad».

63 Más concretamente, de los considerandos segundo a quinto de dicho Reglamento se desprende que el recurso al artículo 109 de la Decisión PTU estuvo motivado por el hecho de que las importaciones de azúcar y de mezclas con origen acumulado CE/PTU podían provocar un importante deterioro del funcionamiento de la organización común de mercados en el sector del azúcar y efectos muy perjudiciales para los agentes económicos comunitarios de este sector.

64 El primer motivo consta de seis partes, de las cuales las cinco primeras se refieren, fundamentalmente a la existencia de un riesgo de perturbación de la organización común del mercado del azúcar y la sexta, a la de un riesgo de consecuencias perjudiciales para los agentes económicos comunitarios.

Sobre la existencia de un riesgo de perturbación para la organización común del mercado del azúcar

65 En primer lugar, el Gobierno neerlandés sostiene que, habida cuenta de las cantidades mínimas de azúcar importadas con arreglo al régimen de acumulación de origen CE/PTU, no existía ninguna dificultad en el sentido del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU.

66 Sobre este punto, de los considerandos primero y tercero del Reglamento impugnado se desprende que la Comisión observó la existencia de un «fuerte crecimiento», a partir de 1997, de las importaciones de azúcar procedente de los PTU con acumulación de origen CE/PTU y que el funcionamiento de la organización común del mercado podía quedar «gravemente desestabilizado». El tercer considerando de dicho Reglamento señala a este respecto:

«dado que el consumo de azúcar en el mercado comunitario es constante, toda importación en la Comunidad de azúcar a precios inferiores al de intervención desplaza hacia la exportación una cantidad correspondiente de azúcar comunitario que no encuentra salida en su propio mercado. Las restituciones para ese azúcar corren a cuenta del presupuesto comunitario (actualmente, a un precio cercano a 520 euros/tonelada). Por lo que respecta a su volumen, estas exportaciones se encuentran limitadas por los acuerdos del GATT, de manera que las citadas importaciones reducen también la posibilidad de exportar azúcar al amparo de cuotas; para poder hacerles frente sería necesario plantearse la reducción de las cuotas de producción comunitarias».

67 Es preciso recordar, como señaló el Tribunal de Justicia en el apartado 56 de la sentencia Emesa Sugar, antes citada, que en 1997 ya existía un excedente de la producción comunitaria de azúcar de remolacha en relación con la cantidad consumida en la Comunidad, al que se añadían las importaciones de azúcar de caña procedentes de los Estados ACP para hacer frente a la demanda específica de este producto y a la obligación de la Comunidad de importar determinada cantidad de azúcar de países terceros, en virtud de los Acuerdos OMC. Por otra parte, la Comunidad también estaba obligada a subvencionar las exportaciones de azúcar, en forma de restituciones a la exportación y dentro de los límites de dichos Acuerdos. En estas circunstancias, y habida cuenta del aumento de las importaciones de azúcar procedente de los PTU desde 1997, la Comisión podía considerar que cualquier cantidad suplementaria de este producto, incluso mínima desde el punto de vista de la producción comunitaria, que accediera al mercado de la Comunidad habría obligado a las instituciones de ésta a aumentar la cuantía de las subvenciones a la exportación, dentro de los límites antes citados, o a reducir las cuotas de los productores europeos, lo que habría perturbado la organización común del mercado del azúcar, ya en equilibrio precario, y habría sido contrario a los objetivos de la política agrícola común.

68 Por consiguiente, el Gobierno neerlandés no ha demostrado que la Comisión hubiese incurrido en un error manifiesto de apreciación al considerar que las importaciones de azúcar originarias de los PTU experimentaron un fuerte aumento entre 1997 y 1999 y que dicho aumento, aunque mínimo desde el punto de vista de la producción comunitaria, suponía «dificultades» en el sentido del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU.

69 En consecuencia, procede desestimar por infundada la primera parte del primer motivo.

70 En segundo lugar, del tercer considerando del Reglamento impugnado resulta que «toda importación en la Comunidad de azúcar a precios inferiores al de intervención desplaza hacia la exportación una cantidad correspondiente de azúcar comunitario que no encuentra salida en su propio mercado».

71 Pues bien, como ha señalado el Gobierno neerlandés, la Comisión no demostró que las importaciones de azúcar originarias de los PTU se realizaran efectivamente a un precio inferior al precio de intervención en el mercado comunitario. La propia Comisión reconoció, en sus observaciones escritas, que, a este respecto, se había basado en una «sospecha».

72 No obstante, esta circunstancia no menoscaba la validez del Reglamento impugnado a la vista de los motivos enunciados en los considerandos segundo, tercero y quinto y que se refieren, por un lado, al riesgo de deterioro del funcionamiento de la organización común del mercado del azúcar y, por otro lado, al perjuicio que las importaciones controvertidas podían causar a los agentes económicos comunitarios en el sector del azúcar.

73 En efecto, aun suponiendo que las importaciones de que se trata no se efectuaran a un precio inferior al precio de intervención, la Comisión justificó suficientemente la medida de salvaguardia controvertida señalando que, habida cuenta de la estabilidad del consumo del azúcar en la Comunidad, el creciente aumento de la importación de azúcar procedente de los PTU podía dar lugar a un incremento del volumen de las exportaciones subvencionadas, que a su vez provocaría un aumento de los gastos relacionados con estas exportaciones y, en consecuencia, de las cotizaciones a cargo de los productores comunitarios, o podía incluso suponer una disminución de las cuotas de producción comunitarias. Tales dificultades, como ya señaló el Tribunal de Justicia en los apartados 40 y 56 de la sentencia Emesa Sugar, antes citada, pueden perturbar la organización común del mercado del azúcar.

74 Por consiguiente, procede desestimar por inoperante la segunda parte del primer motivo.

75 En tercer lugar, el Gobierno neerlandés rebate la afirmación de la Comisión, contenida en el tercer considerando del Reglamento impugnado, según la cual toda importación adicional de azúcar «desplaza hacia la exportación una cantidad correspondiente de azúcar comunitario que no encuentra salida en su propio mercado», puesto que, según sostiene dicho Gobierno, tanto la producción como el consumo de azúcar en la Comunidad fluctúan de un año a otro. Este Gobierno pone también en duda que las exportaciones de que se trata estén subvencionadas.

76 A este respecto, basta recordar que la producción comunitaria es superior al consumo de azúcar en la Comunidad, circunstancia que no niega el Gobierno neerlandés, y que ésta, además, está obligada a importar una determinada cantidad de azúcar de países terceros en virtud de los Acuerdos OMC (sentencia Emesa Sugar, antes citada, apartado 56).

77 Habida cuenta de la situación excedentaria del mercado comunitario del azúcar, la circunstancia de que la producción y el consumo de azúcar en la Comunidad puedan fluctuar de una año a otro no es pertinente, como señaló el Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones.

78 Debido, precisamente, a esta situación excedentaria, toda importación adicional acogida al régimen de acumulación de origen CE/PTU aumenta el excedente de azúcar en el mercado comunitario y produce un aumento de las exportaciones subvencionadas (véase la sentencia Emesa Sugar, antes citada, apartado 56).

79 A este respecto, la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que las exportaciones generadas por las importaciones de azúcar procedente de los PTU eran exportaciones subvencionadas, puesto que, por su parte, el azúcar importado procedente de los PTU que sustituye al azúcar comunitario debe exportarse para mantener el equilibrio de la organización común de mercados.

80 En consecuencia, procede también desestimar la tercera parte del motivo.

81 En cuarto lugar, el Gobierno neerlandés alega que los Acuerdos OMC aún ofrecían hasta el 1 de julio de 2000 un margen de maniobra suficiente para permitir las importaciones controvertidas en la Comunidad.

82 A este respecto, debe señalarse que, incluso en el supuesto de que las exportaciones adicionales de azúcar con restitución que hubieran podido generar las importaciones de azúcar procedente de los PTU no alcanzaran los importes y las cantidades fijadas en los Acuerdos OMC, el Gobierno neerlandés no ha demostrado que la Comisión haya cometido un error manifiesto de apreciación, por un lado, al tener en cuenta la finalidad de dichos Acuerdos de limitar gradualmente las subvenciones a la exportación y, por otro lado, al considerar que el incremento de las importaciones de azúcar acogido al régimen de acumulación de origen CE/PTU aumentaría, a su vez, el importe total de las subvenciones a la exportación y entrañaban ya, antes del 1 de julio de 2000, el riesgo de una desestabilización del sector azucarero comunitario, como indicó el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia de 14 de noviembre de 2002, Rica Foods y otros/Comisión (asuntos acumulados T-94/00, T-110/00 y T-159/00, Rec. p. II-4677, apartado 139).

83 Por consiguiente, procede desestimar la cuarta parte del primer motivo.

84 En quinto lugar, por lo que respecta a las dudas expresadas por el Gobierno neerlandés en cuanto a la intención de la Comisión, cuando adoptó el Reglamento impugnado, de disminuir las cuotas de producción comunitarias, basta señalar que dicho Gobierno no ha aportado ninguna prueba en apoyo de sus alegaciones.

85 Por tanto, no cabe tampoco estimar la quinta parte del primer motivo.

Sobre las consecuencias para los productores comunitarios

86 Del segundo considerando del Reglamento impugnado se desprende que las importaciones controvertidas «pueden provocar [...] efectos muy perjudiciales para los agentes económicos comunitarios del sector del azúcar».

87 Contrariamente a lo que sostiene el Gobierno neerlandés en apoyo de la sexta parte de su primer motivo, la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al aducir este argumento para justificar la adopción de la medida de salvaguardia controvertida.

88 En primer lugar, en efecto, es evidente que el deterioro o el riesgo de deterioro de una organización común de mercados puede hacer necesaria una reducción de las cuotas de producción y afectar así indirectamente a los ingresos de los productores comunitarios.

89 Además, las restituciones a la exportación son financiadas en gran parte por los productores comunitarios mediante cotizaciones por producción que fija la Comisión cada año. Pues bien, según resulta del apartado 78 de la presente sentencia, la Comisión pudo estimar legítimamente que las importaciones podían entrañar un riesgo de aumento del volumen de las exportaciones subvencionadas y, por consiguiente, un incremento de la cotización por producción que deben satisfacer los productores comunitarios.

90 Por último, aun suponiendo, como sostiene el Gobierno neerlandés, que determinados productores hubiesen podido obtener considerables beneficios de la

venta de azúcar C a los agentes económicos de los PTU aplicando precios muy superiores a los del mercado mundial, esta afirmación, que no se apoya en ninguna prueba precisa, no sirve para desvirtuar la apreciación de la Comisión según la cual las importaciones controvertidas entrañaban un riesgo de perturbación del sector del azúcar que podía, en particular, suponer un incremento del importe de las subvenciones a la exportación o una disminución de las cuotas de producción.

91 En consecuencia, debe desestimarse por infundada la sexta parte del primer motivo.

92 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU y relativo al mecanismo de vigilancia aduanera de las importaciones de mezclas de cacao y azúcar

Alegaciones de las partes

93 Mediante su segundo motivo, el Gobierno neerlandés aduce, por lo que respecta a las mezclas de cacao y azúcar, argumentos análogos a los expuestos en apoyo del primer motivo.

94 Primeramente, reprocha a la Comisión no haber acreditado que la importación de cantidades extremadamente reducidas de mezclas, que no mostraba una tendencia ascendente durante el año 1999, justificase la adopción de la medida de salvaguardia controvertida.

95 A continuación, sostiene que la afirmación contenida en el cuarto considerando del Reglamento impugnado según la cual estas mezclas se importan «a precios inferiores a aquéllos a los que los productores comunitarios pueden vender productos comparables» no se sustenta en ninguna prueba.

96 El Gobierno neerlandés alega igualmente que la organización común del mercado del azúcar no puede verse perturbada por importaciones de mezclas puesto que, en virtud del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2038/1999, el cacao no está incluido en dicha organización común.

97 Por último, sostiene que, aunque el mecanismo de vigilancia aduanera constituya una medida relativamente ligera, en la medida en que las autoridades no recurran a ella para ejercer controles inmovilizantes, su finalidad consiste en obtener información para determinar si las importaciones de que se trata pueden perturbar el mercado. Ahora bien, a su juicio, una medida de salvaguardia tiene por objeto resolver un problema existente, no determinar los elementos que puedan justificar tal medida. En consecuencia, afirma que la Comisión incurrió en una desviación de poder.

98 Ésta responde que, respecto a las mezclas de azúcar y cacao, se limitó a establecer un mecanismo de vigilancia que le permitiera reunir datos relativos a la evolución de las cantidades importadas y de los precios practicados, al no existir un certificado de importación obligatorio para estos productos. Aunque es indudable que el cacao no está incluido en la organización común del mercado, es igualmente obvio que las mezclas de que se trata contienen una parte muy elevada de azúcar. Por tanto, para los productores de azúcar, las importaciones de mezclas procedentes de los PTU

pueden tener consecuencias perjudiciales sobre la venta de azúcar a los fabricantes comunitarios de estas mezclas.

99 Por lo que respecta al precio practicado, la Comisión reitera su alegación de que las importaciones a precios inferiores a los de intervención suponen una competencia desleal perjudicial para los productores comunitarios, dado que éstos no pueden ofrecer su azúcar a un precio inferior, al estar obligados a pagar un precio mínimo por las remolachas azucareras que compran.

100 El Gobierno español suscribe las consideraciones expuestas por la Comisión. Por lo que respecta a la existencia de una desviación de poder, añade que dicha alegación queda desmentida por los hechos y no se basa en ningún indicio objetivo, pertinente y concordante.

Apreciación del Tribunal de Justicia

101 En virtud del artículo 2 del Reglamento impugnado, el despacho a libre práctica de las mezclas de azúcar y cacao está sometido a un mecanismo de vigilancia que, según se desprende del noveno considerando de dicho Reglamento, debería permitir a la Comisión «seguir de cerca la evolución de esas importaciones en cuanto a las cantidades y los precios, sin crear carga administrativa suplementaria alguna para los agentes económicos».

102 Si bien es cierto que las mezclas no están incluidas en la organización común del mercado del azúcar, como se desprende del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2038/1999, el aumento de las importaciones de estos productos originarios de los PTU, generalmente con un alto contenido de azúcar, supone, no obstante, un riesgo

de perturbación del funcionamiento de la organización común del mercado en el sector del azúcar, en la medida en que tales importaciones pueden afectar a la posibilidad de que los productores comunitarios vendan azúcar a los fabricantes comunitarios de estas mezclas.

103 Por otra parte, aunque no estuviera acreditado que las importaciones controvertidas se efectuaban a precios inferiores a los que podían aplicar los productores comunitarios, con la consiguiente competencia desleal en perjuicio de éstos, la Comisión podía considerar, sin incurrir en un error manifiesto de apreciación, que estas importaciones entrañaban un riesgo de perturbación del funcionamiento de la organización común del mercado, como ya se ha estimado en relación con las importaciones de azúcar en el apartado 67 de la presente sentencia.

104 Por último, el Gobierno neerlandés no ha expuesto ningún elemento objetivo, pertinente y concordante que pueda demostrar, en el presente caso, la existencia de una desviación de poder.

105 En consecuencia, procede desestimar por infundado el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

Alegaciones de las partes

106 Mediante su tercer motivo, el Gobierno neerlandés considera que la motivación del Reglamento impugnado, según resulta de sus considerandos primero a quinto, es insuficiente. Aduce que este Reglamento, cuya motivación es escueta, no contiene ningún elemento de prueba concreto ni expone las causas y efectos de las supuestas «dificultades» invocadas.

107 A su juicio, además, esta motivación es contradictoria, puesto que no cabe sostener al mismo tiempo, en el tercer considerando del Reglamento impugnado, que las importaciones suplementarias dan lugar a un aumento de las exportaciones subvencionadas que gravan el presupuesto comunitario y, en el cuarto considerando de este mismo Reglamento, que los costes de los excedentes que pueden imputarse a las importaciones procedentes de los PTU corren íntegramente a cargo de los productores.

108 Por último, el Gobierno neerlandés considera que la afirmación contenida en dicho tercer considerando, según la cual toda importación de azúcar a precios inferiores al precio de intervención implica cargas adicionales para el presupuesto de la Comunidad, es incomprensible.

109 La Comisión señala que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la motivación de un Reglamento debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y reflejar clara e inequívocamente el razonamiento de la institución de la que emane el acto impugnado. Considera, por tanto, que no cabe exigir que la motivación ofrezca una apreciación específica, más o menos completa, de los hechos. Sostiene que motivó el Reglamento de manera concisa pero suficiente: el primer considerando menciona las dificultades experimentadas en el mercado comunitario del azúcar; los siguientes considerandos exponen en detalle las razones por las que estas dificultades podían acarrear un deterioro de la situación del mercado; por último, la naturaleza de las medidas elegidas se motiva de manera precisa. Por consiguiente, estima que la motivación del Reglamento impugnado es suficiente para permitir al Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional.

110 Por otra parte, sostiene que los considerandos tercero y cuarto del Reglamento impugnado no son inconciliables, puesto que el aumento de las importaciones de azúcar procedente de los PTU puede suponer gastos para los productores comunitarios de azúcar al tiempo que constituye una carga para el presupuesto comunitario.

111 Por último, este mismo tercer considerando es, en su opinión, perfectamente comprensible: las importaciones de azúcar a precios inferiores al precio de intervención dan lugar, en perjuicio de los productores comunitarios, a una competencia desleal de tal magnitud que éstos son incapaces de vender una cantidad comparable de azúcar en el mercado comunitario de modo que este azúcar debe exportarse a cambio del pago de restituciones que gravan el presupuesto comunitario.

112 El Gobierno español defiende una postura idéntica a la de la Comisión. Añade que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando se trata, como en el presente caso, de un acto de alcance general, la motivación puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que su autor se propone alcanzar. Si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución de que se trate, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas adoptadas. Esta postura resulta aún más justificada cuando las instituciones disponen, como en el caso de autos, de un amplio margen de apreciación al elegir las medidas necesarias para llevar a cabo una política compleja.

Apreciación del Tribunal de Justicia

113 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional comunitario pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse, en particular, las sentencias de 4 de febrero de 1997, Bélgica y Alemania/Comisión, asuntos acumulados C-9/95, C-23/95 y C-156/95, Rec. p. I-645, apartado 44, y de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63).

114 En el caso de autos, como se ha recordado en los apartados 28 a 30 de la presente sentencia, la adopción del Reglamento impugnado estuvo precedida de una concertación entre la Comisión, el Reino de los Países Bajos y los demás Estados miembros.

115 Por lo que respecta al contenido del acto, es preciso señalar que, en los considerandos primero a quinto del Reglamento impugnado, la Comisión expuso las dificultades experimentadas en el mercado comunitario del azúcar y las razones por las que estas dificultades podían provocar un deterioro del funcionamiento de la organización común del mercado y efectos perjudiciales para los agentes económicos comunitarios. Además, esta institución enunció, en los considerandos octavo y noveno de dicho Reglamento, los motivos que la llevaron a establecer un precio mínimo de importación para el azúcar de origen CE/PTU y a someter las importaciones de mezclas a un procedimiento de vigilancia comunitario.

116 Por otra parte, como ha señalado la Comisión, las afirmaciones contenidas en los considerandos tercero y cuarto del Reglamento impugnado no son en absoluto contradictorias, ya que las crecientes importaciones de azúcar procedente de los PTU pueden a la vez gravar el presupuesto comunitario y hacer que aumenten las cargas de los productores comunitarios de azúcar.

117 Por último, el tercer considerando del Reglamento impugnado no presenta dificultades particulares de comprensión, como se desprende de los razonamientos desarrollados en respuesta al primer motivo y, en particular, de los apartados 66 a 74 de la presente sentencia.

118 Por consiguiente, procede desestimar por infundado el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU

Alegaciones de las partes

119 Mediante su cuarto motivo, el Gobierno neerlandés reprocha a la Comisión haber colocado a los importadores de azúcar procedente de los PTU en una situación desfavorable frente a la de los agentes económicos comunitarios al prever que el precio de importación de este azúcar, en la fase cif y mercancía a granel, no puede ser inferior al precio de intervención. En efecto, a diferencia de estos últimos, los importadores de azúcar originario de los PTU deben añadir al precio de intervención los gastos de transporte de los productos al interior de la Comunidad así como los gastos de manipulación y almacenamiento, que son particularmente elevados, dado que los buques que garantizan la comunicación marítima a partir de los PTU neerlandeses sólo operan con los puertos del norte de Europa. En estas circunstancias, los agentes económicos de los PTU ya no están en condiciones de competir con los agentes económicos comunitarios.

120 Según el Gobierno neerlandés, en la medida en que, en cualquier caso, fuera preciso establecer un precio mínimo para el azúcar importado de los PTU, habría sido más conforme con el principio de proporcionalidad imponer un precio mínimo de venta, en vez de un precio mínimo de importación. Al no actuar así, la Comisión infringió el artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU.

121 La Comisión responde que la protección de los productores comunitarios no es en sí misma contraria al principio de proporcionalidad (véase la sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada, apartado 54).

122 Según la Comisión, las medidas impuestas no van más allá de lo necesario para garantizar esta protección. A su juicio, el establecimiento de un precio mínimo de importación permite garantizar la igualdad, en materia de competencia, entre los productores de la Comunidad y los productores de los PTU, sin obstaculizar el acceso del azúcar procedente de los PTU al mercado comunitario.

123 A este respecto, la Comisión señala que, en virtud del artículo 3 del Reglamento nº 2038/1999, se fija anualmente un precio de intervención para las zonas de la Comunidad en las que la producción no es deficitaria y un precio de intervención derivado para cada una de las zonas en las que la producción es deficitaria. La Comisión precisa que este último precio es superior al precio de intervención porque tiene en cuenta costes adicionales, como los de transporte. A causa de la medida de salvaguardia de que se trata, si un agente económico de los PTU decidiera exportar sus productos a una zona excedentaria de la Comunidad, debería ajustar sus precios al precio de intervención. A continuación, si decidiera vender sus productos en una zona deficitaria, debería, como cualquier productor comunitario, aumentar el precio de venta para cubrir los costes de transporte y demás gastos.

124 El Gobierno español considera asimismo que la introducción de un precio mínimo de importación, que es conforme al artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU, garantiza la igualdad, en materia de competencia, entre los productores de la Comunidad y los de los PTU.

Apreciación del Tribunal de Justicia

125 A tenor del artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU:

«[...] deberán escogerse por prioridad las medidas que provoquen el mínimo de perturbaciones en el funcionamiento de la asociación y de la Comunidad. Estas medidas no deberán exceder el alcance de lo que sea estrictamente indispensable para remediar las dificultades que se hayan manifestado.»

126 Es preciso recordar, por lo que respecta al principio de proporcionalidad, que para determinar si una disposición de Derecho comunitario se ajusta a dicho principio es necesario comprobar si los medios que emplea resultan apropiados para conseguir el objetivo marcado y si no van más lejos de lo necesario para alcanzarlo (sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada, apartado 52).

127 En el presente caso, con objeto de poner remedio a las dificultades experimentadas en el mercado comunitario, el artículo 1 del Reglamento impugnado establece un precio mínimo de importación del azúcar con origen acumulado CE/PTU, correspondiente «al precio de intervención aplicable a dichos productos». Del octavo considerando de dicho Reglamento se desprende que «esta medida deberá garantizar que el azúcar importado no se venda a precios inferiores a los practicados en el mercado comunitario y permitirá alcanzar el objetivo de evitar los efectos desestabilizadores de esas importaciones, asegurando al mismo tiempo, por una parte, unos beneficios unitarios suficientes a los agentes económicos interesados de los PTU y, por otra, el respeto del orden de preferencia establecido en favor de los productos comunitarios y originarios de los PTU por el Tratado CE».

128 Asimismo procede subrayar, con carácter preliminar, que es consecuencia lógica de la propia naturaleza de una medida de salvaguardia que ciertos productos importados se vean sometidos a un régimen desfavorable en comparación con los productos comunitarios (sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada, apartado 54). En estas circunstancias, no basta alegar, a efectos de acreditar la existencia de una infracción del artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU, que la medida de salvaguardia sitúa los productos importados de que se trata en una posición competitiva desfavorable frente a las de los productos comunitarios. Por el contrario, es preciso demostrar que la medida controvertida no es apropiada para la consecución del objetivo perseguido o va más allá de lo necesario para alcanzarlo.

129 A este respecto, el Gobierno neerlandés no se opone a que se recurra a un precio mínimo como tal, sino que impugna la decisión de la Comisión de imponer un precio mínimo de importación en vez de un precio mínimo de venta del azúcar, en la medida en que, a su juicio, tal decisión coloca a los agentes económicos de los PTU

en una situación desfavorable frente a los comunitarios, sin aportar la prueba, ni siquiera intentarlo, de que esta decisión es manifiestamente inapropiada para la consecución del objetivo perseguido por la Comisión.

130 Pues bien, como acertadamente indican la Comisión y el Abogado General en los puntos 107 a 109 de sus conclusiones, basta señalar que el cuarto motivo se basa en una interpretación errónea del artículo 1, apartado 1, del Reglamento impugnado.

131 En efecto, en virtud de esta disposición, si el azúcar con origen acumulado CE/PTU se importa en una zona no deficitaria de la Comunidad, el precio de importación deberá ser igual o superior al precio de intervención; si se importa en una zona deficitaria de la Comunidad, el precio de importación deberá ser igual o superior al precio de intervención derivado.

132 En estas circunstancias, si un agente económico de los PTU decide exportar sus productos a una zona no deficitaria de la Comunidad, deberá ajustar sus precios al precio de intervención, pero si, a continuación, decide vender sus productos en una zona deficitaria, deberá, como cualquier productor comunitario, soportar los gastos de transporte de su mercancía a la zona deficitaria. En cambio, si un operador de los PTU decide exportar sus productos a una zona deficitaria de la Comunidad, podrá ajustar sus precios al precio de intervención derivado, más elevado que el precio de intervención.

133 Dado que tampoco cabe acoger el cuarto motivo, procede desestimar el recurso.

Costas

134 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino de los Países Bajos y haberlo solicitado así la Comisión, procede condenar a aquél en costas. Conforme al apartado 4 del mismo artículo, el Reino de España soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.**

3) **El Reino de España soportará sus propias costas.**

Firmas