SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 12 de julio de 1979 *

En el asunto 166/78,

Gobierno de la República Italiana, representado por el Sr. A. Maresca, Embajador, en calidad de Agente, asistido por el Sr. M. Cevaro, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia,

parte demandante,

contra

Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. D. Vignes, Director en el Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por su Consejero Jurídico Sr. A. Sacchettini, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. J.V. Van den Houten, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 2, place de Metz,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

apoyado por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico Sr. C. Maestripieri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. G. Berardis, miembro de su Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de su Consejero Jurídico Sr. M. Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto la anulación de los Reglamentos del Consejo (CEE) nº 1125/78, de 22 de mayo de 1978, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2727/75 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 142, p. 21), y nº 1127/78, de 22 de mayo de 1978, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2742/75 relativo a las restituciones a la producción en el sector de los cereales y del arroz (DO L 142, p. 24; EE 03/14, p. 62),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: H. Kutscher, Presidente; J. Mertens de Wilmars y A.J. Mackenzie Stuart, Presidentes de Sala; P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait y T. Koopmans, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Reischl;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante recurso presentado el 31 de julio de 1978 contra el Consejo de las Comunidades Europeas, con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, el Gobierno de la República Italiana solicitó la anulación de las disposiciones relativas a una prima que debía pagarse a los fabricantes de fécula de patata, contenidas en los Reglamentos del Consejo (CEE) nº 1125/78, de 22 de mayo de 1978, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2727/75, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales, y nº 1127/78, de 22 de mayo de 1978, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2742/75, relativo a las restituciones a la producción en el sector de los cereales y del arroz (DO L 142, p. 24; EE 03/14, p. 62).

2 El Consejo, parte demandada, apoyado por la Comisión como parte coadyuvante, solicita que se desestime el recurso.

3 El Reglamento nº 1125/78, después de recordar en su último considerando «las dificultades que pesan sobre la industria de la fécula de patata» y que «podrían desembocar en una perturbación del equilibrio entre las industrias del almidón y de la fécula», estableció en su artículo 2 que se insertara en el Reglamento de base para el sector de los cereales (nº 2727/75) una disposición por la que se autorice el establecimiento de una prima a los fabricantes de fécula de patata. En aplicación de esta disposición, el Reglamento nº 1127/78 estableció en su artículo 3 que los Estados miembros abonarán al productor de fécula una prima de 10 unidades de cuenta por tonelada de fécula de patata.

4 Las disposiciones controvertidas forman parte de la normativa comunitaria relativa a los productos amiláceos, cuya finalidad principal es que los productos de base de materias primas de origen agrícola puedan hacer frente a la competencia de los productos sintéticos. Este objetivo se persigue, en particular, mediante la concesión de restituciones a la producción. El importe de estas restituciones se fija de manera que respete el equilibrio entre los

productos competidores, como el almidón de maíz y la fécula de patata. El equilibrio que tradicionalmente existe entre estos dos productos es esencialmente consecuencia del hecho de que, aunque la materia prima del almidón sea más cara que la de la fécula y aunque los costes de producción sean comparables, el valor de los subproductos de la fabricación del almidón supera al de los subproductos de la fabricación de la fécula, de manera que el precio de coste de los dos productos no difiere sensiblemente. El origen del litigio es el establecimiento, mediante los Reglamentos impugnados, de una prima únicamente a la producción de fécula, junto con el mantenimiento del régimen de restituciones comparables en favor de ambos productos.

Sobre la admisibilidad

5 El Consejo ha opuesto al recurso una causa de inadmisión basada en el voto positivo y sin reservas emitido por Italia cuando el Consejo adoptó los Reglamentos de que se trata, igual que por el representante italiano en el Comité de gestión de los cereales al examinarse las medidas de aplicación, puestas en vigor entre tanto por el Reglamento (CEE) nº 1809/78 de la Comisión, de 28 de julio de 1978, por el que se fijan las modalidades de pago de una prima a los productores de fécula de patata (DO L 205, p. 69).

6 No puede estimarse esta causa de inadmisión. El párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE reconoce a todo Estado miembro el derecho a impugnar, mediante un recurso de anulación, la legalidad de cualquier Reglamento del Consejo, sin que el ejercicio de este derecho esté condicionado por las posturas mantenidas por los representantes de los Estados que integran el Consejo, al adoptarse el Reglamento de que se trate.

Sobre el fondo

Sobre la motivación

7 El recurso del Gobierno italiano se basa en un conjunto de alegaciones, la primera de las cuales es la falta de motivación. Por lo que respecta al Reglamento nº 1125/78, el citado Gobierno ha alegado, por un lado, que la motivación es insuficiente, porque no permite saber cuáles son las dificultades

que atraviesa la industria de la fécula de patata y, por otro, que la motivación es contradictoria, por cuanto subraya, por una parte, que el régimen de restituciones debe tratar de manera igual a los productos competidores, mientras que, por otra, declara que es necesario un trato privilegiado de la fécula mediante la concesión de una prima. El mismo Gobierno señala, respecto al Reglamento nº 1127/78, que los considerandos se limitan a remitirse al valor de los subproductos de la fabricación de almidón de maíz, sin precisar ni este valor ni los costes de fabricación que, sin embargo, no permanecieron inalterados.

8 A este respecto proceder recordar, como ha declarado el Tribunal de Justicia en reiterada jurisprudencia, que, por lo que respecta a los actos de aplicación general, en particular los Reglamentos, se cumplen las exigencias del artículo 190 del Tratado, si los motivos indicados explican lo esencial de las medidas adoptadas por las Instituciones, y que no se puede exigir una motivación específica en apoyo de cada uno de los detalles que tal medida puede implicar, siempre que éstos se encuadren en el marco sistemático del conjunto.

9 En el presente asunto, la motivación de los Reglamentos de que se trata responde a estas exigencias. El Reglamento nº 1125/78, que concede la facultad de establecer la prima controvertida, declara en su último considerando que «las dificultades que pesan sobre la industria de la fécula de patata podrían desembocar en una perturbación del equilibrio entre las industrias del almidón y de la fécula». Consecuencia de esta situación, según los términos del mismo considerando, es que «puede resultar necesario establecer una prima pagadera a los fabricantes de fécula de patata». Esta motivación no contradice en absoluto al segundo considerando, que afirma el principio de igualdad con que deben tratarse los productos que tengan las mismas salidas, teniendo en cuenta, en particular, que la falta de una organización común de mercados en el sector de la patata puede dar lugar, para este producto, a una situación particular que exija medidas específicas para restablecer la igualdad real con los productos de la organización común en el sector de los cereales.

10 La motivación del Reglamento nº 1127/78, por el que se estableció la concesión de la prima y se fijó su importe, reúne también los requisitos derivados del artículo 190 del Tratado. En efecto, el tercer considerando indica que el pago de una prima a los productores de fécula de patata se impone para

mantener una relación equilibrada entre el precio de la fécula de patata y el del almidón de maíz, teniendo en cuenta «la creciente ventaja de que goza la industria del almidón de maíz, gracias sobre todo a los subproductos de dicha fabricación». Dado que se señaló de este modo la diferencia entre ambos sectores industriales, no es necesario que la motivación precise sus aspectos en detalle.

Sobre la apreciación de los datos económicos

11 Otra alegación, que se refiere particularmente al Reglamento nº 1127/78, se deduce de un error manifiesto atribuido al Consejo cuando apreció determinados factores económicos en los que se basó al establecer la prima controvertida.

12 El Gobierno demandante alega a este respecto que el equilibrio existente entre los precios de coste del almidón y de la fécula de patata, al introducirse las restituciones a la producción en 1967, ya no existía en 1978, en especial a consecuencia del aumento de los costes de transformación del maíz en almidón. De este modo, dicho Gobierno sostiene que los costes de la fabricación de almidón, calculados en 1967 en 58 unidades de cuenta por tonelada, aumentaron en 1978 a 86 unidades de cuenta por tonelada por lo que respecta a la industria italiana, y los estima en 77 unidades de cuenta como media en la Comunidad. Por su parte, el Consejo sostiene que los costes de la fabricación de almidón sólo eran de 39 unidades de cuenta por tonelada en 1967 y que aumentaron a 49 unidades de cuenta en 1978.

13 Además, el Gobierno demandante alega que, cuando el Consejo tomó en consideración el valor de los subproductos del almidón, calculándolo, para 1978, en 79 unidades de cuenta por tonelada de almidón, únicamente tuvo en cuenta los ingresos procedentes de la venta de los subproductos, sin deducir los costes de producción específicos de éstos, sobreestimando así la diferencia entre su valor y el de los subproductos de la fécula, calculado en 22 unidades de cuenta por tonelada. El Consejo responde a esta objeción que, aunque los costes de producción específicos de los subproductos no se citaron explícitamente en los cálculos, las cifras indicadas se basan en la comprobación implícita de que los costes de producción han evolucionado de manera comparable y se sitúan a un nivel aproximadamente igual.

14 Para enjuiciar estos razonamientos de las partes, procede señalar, en primer lugar, que el objetivo de la normativa comunitaria de que se trata, que es asegurar que la organización de mercados respete el equilibrio existente entre los productos competidores, implica la necesidad de que el Consejo valore una situación económica compleja. Aunque determinados datos de esta situación pueden comprobarse mediante criterios objetivos, como por ejemplo los precios de las materias primas, que son consecuencia de la propia organización del mercado en el sector de los cereales, existen otros que son más difíciles de determinar con exactitud. Esto sucede, en particular, con los costes de producción en una industria como la examinada aquí, que se caracteriza por la existencia de gran número de empresas de dimensiones y estructura económica diferentes y situadas en distintos Estados miembros. En esta situación, la facultad discrecional de que disfruta el Consejo, para apreciar una situación económica compleja no se aplica exclusivamente a la naturaleza y alcance de las disposiciones que se hayan de adoptar, sino también, en cierta medida, a la comprobación de los datos de base, en particular, en el sentido de que el Consejo puede basarse, en su caso, en comprobaciones globales.

15 La prueba de que el Consejo cometió un grave error en el ejercicio de la facultad de apreciación discrecional que le corresponde exige datos más ciertos e irrefutables que los que el Gobierno italiano ha presentado en el transcurso del procedimiento. En el presente asunto, la carga de la prueba incumbe tanto más al Gobierno demandante cuanto que éste tuvo ocasión de participar, por medio de sus representantes en los trabajos del Consejo, en la apreciación de la situación económica que dio origen a los Reglamentos impugnados.

16 Procede añadir que no parece que el importe de la prima, comparado con los diversos factores que intervienen en la formación del precio de coste de los productos de que se trata, pueda producir una modificación fundamental de las relaciones de competencia entre el almidón y la fécula. A este respecto, hay que señalar que el Gobierno demandante, que anunció perjuicios económicos graves e irreparables para la industria del almidón en el momento en que, al iniciarse el procedimiento, solicitó la suspensión de la medida controvertida (véase el auto de 28 de agosto de 1978, 166/78 R, Rec. p. 1745), no ha podido aportar posteriormente ninguna prueba en apoyo de sus alegaciones.

17 Por estas razones, procede concluir que no puede admitirse la alegación basada en un error manifiesto en la apreciación de los datos económicos.

Sobre el cumplimiento de los artículos 39 y 40 del Tratado

18 Además, el Gobierno italiano imputa a los Reglamentos de que se trata que no persiguen correctamente los objetivos del artículo 39 del Tratado y que implican una discriminación que infringe el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado. Las alegaciones expuestas en apoyo de estas dos imputaciones son tan parecidas en el fondo que procede examinarlas conjuntamente. Efectivamente, sostienen que la prima controvertida tiende a favorecer a una sola rama de la industria, la de la fécula, en perjuicio de la del almidón.

19 Es sabido que la fécula, al igual que el almidón, como productos de la transformación de productos agrícolas, están comprendidos en la política agrícola. La prima a la producción de uno de estos productos, la fécula, tiende a mantener la rentabilidad de esta rama de la industria y de este modo, indirectamente, a asegurar a los agricultores el mantenimiento de la comercialización de un producto agrícola cuya importancia para la economía agrícola en determinadas regiones de la Comunidad es evidente. Es, pues, indiscutible que la medida de que se trata se inscribe en el ámbito de los objetivos de la política agrícola común, tal como los define el artículo 39 del Tratado.

20 Aunque es cierto que la prima en litigio se concede a una sola rama de la industria, con exclusión de otra rama competidora, esta diferencia no equivale, sin embargo, a una discriminación en el sentido del Tratado. La prima se estableció para hacer frente a las dificultades especiales que el Consejo comprobó en el sector de la fécula y como consecuencia de una evolución desfavorable, para este sector, de determinados factores económicos, en especial el valor de los subproductos de uno y otro producto principal. No puede considerarse que la diferencia sea discriminatoria.

21 De lo que precede resulta que no se pueden admitir las alegaciones basadas en el incumplimiento de los artículos 39 y 40 del Tratado.

Sobre el principio de proporcionalidad

22 Por último, el Gobierno italiano imputa al Reglamento nº 1127/78 la violación del principio de proporcional, que exige que la imposición de una carga sea proporcional al objetivo que se debe alcanzar. A este respecto, alega que el objetivo perseguido por el establecimiento de la prima controvertida fue favorecer al productor de patatas. Este objetivo se podría haber alcanzado por medios distintos de la prima a los productores, cuyo efecto real fue imponer una nueva carga a la industria del almidón a causa de las relaciones de competencia existentes entre ambas industrias.

23 A este respecto, procede recordar que la finalidad de la prima a la producción de fécula de patata no era asegurar al agricultor mayores ingresos, sino mantener la rentabilidad de la industria de la fécula y salvaguardar de este modo las posibilidades de comercialización tradicionales de la producción de patatas, ya que esta producción no encuentra otros mercados. En las condiciones económicas existentes no se puede considerar que el establecimiento de la prima controvertida sea desproporcionado al fin perseguido y, por tanto, no puede estimarse esta alegación.

24 Por consiguiente, dado que no se ha admitido ninguna de las alegaciones formuladas por el Gobierno demandante, procede desestimar el recurso.

Costas

25 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la parte demandante.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de julio de 1979.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
H. Kutscher