# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER presentadas el 17 de febrero de 2005 [1]

1. En 1999 y en 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas adoptó unas medidas de salvaguardia contra ciertas importaciones de azúcar y de cacao procedentes de los países y territorios de Ultramar (PTU), por estimar que las importaciones controvertidas perturbaban el funcionamiento de la organización común de mercados en el sector del azúcar.

2. Contra dichas medidas de salvaguardia se presentaron diversos recursos, interpuestos, entre otros, por la sociedad Rica Foods (Free Zone) NV (en lo sucesivo, «Rica Foods») ante el Tribunal de Primera Instancia y por el Reino de los Países Bajos ante el Tribunal de Justicia.

3. Los recursos interpuestos por Rica Foods fueron desestimados por el Tribunal de Primera Instancia en tres sentencias de 17 de enero de 2002 [2] y de 14 de noviembre de 2002. [3] Dos de estas sentencias han sido recurridas en casación, y dicho recurso es el que analizo en mis conclusiones en los asuntos Rica Foods/Comisión (C-40/03 P y C-41/03 P), presentadas el día de hoy.

4. En cuanto a los recursos interpuestos por el Reino de los Países Bajos, el Tribunal de Justicia había suspendido su examen hasta que se dictasen las sentencias del Tribunal de Primera Instancia en los asuntos antes mencionados. En las presentes conclusiones analizaré estos últimos recursos.

## I. Marco jurídico

5. La normativa pertinente para el examen de estos asuntos es la que regula la organización común de mercados en el sector del azúcar (punto A) y la relativa al régimen de asociación de los PTU a la Comunidad (punto B).

1 — Lengua original: francés.

2 — Sentencia Rica Foods/Comisión (T-47/00, Rec. p. II-113).

3 — Sentencias Rica Foods y otros/Comisión (asuntos acumulados T-94/00, T-110/00 y T-159/00, Rec. p. II-4677; en lo sucesivo, «sentencia Rica Foods II») y Rica Foods y Free Trade Foods/Comisión (asuntos acumulados T-332/00 y T-350/00, Rec. p. II-4755; en lo sucesivo, «sentencia Rica Foods III»).

A. *La organización común de mercados en el sector del azúcar*

6. El Reglamento (CE) nº 2038/1999 del Consejo, de 13 de septiembre de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, [4] procedió a codificar el Reglamento (CEE) nº 1785/81, de 30 de junio de 1981, por el que se había establecido dicha organización común, [5] que había experimentado entre tanto numerosas modificaciones. Esta 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.

7. 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 a cada Estado miembro, que las distribuye a continuación entre sus productores. El azúcar comprendido en la cuota B (azúcar B) está sujeto, frente al de la cuota A (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.

8. Las exportaciones al exterior de la Comunidad, 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.

9. 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 de Comercio (OMC) (en lo sucesivo, «Acuerdos OMC»), de los que la Comunidad es signataria, conforme a la Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994. [6] A partir de la campaña 2000/2001, 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 1994/1995.

B. *El régimen de asociación de los PTU a la Comunidad*

10. En virtud del artículo 3 CE, apartado 1, letra s), la acción de la Comunidad implica la asociación de los PTU, a fin de incrementar

4 — DO L 252, p. 1.

5 — Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80).

6 — Decisión 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).

los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social.

11. Las Antillas neerlandesas y Aruba forman parte de los PTU, según el artículo 299 CE, apartado 3, y el anexo II del Tratado CE.

12. Conforme al artículo 182 CE, el fin de dicha asociación es la promoción del desarrollo económico y social de los PTU y el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto. El artículo 183 CE, punto 1, precisa que los Estados miembros aplicarán a sus intercambios comerciales con los PTU el régimen que se otorguen entre sí en virtud del Tratado.

13. Basándose en el artículo 187 CE, el Consejo ha ido adoptando diversas decisiones que regulan las condiciones y el procedimiento de la asociación de los PTU a la Comunidad. La decisión pertinente en el presente asunto es la Decisión 91/482/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1991, [7] que, según su artículo 240, apartado 1, es aplicable por un período de diez años a partir del 1 de marzo de 1990.

14. Una serie de disposiciones de dicha 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. [8] Además, el 25 de febrero de 2000, el Consejo prorrogó dicha Decisión hasta el 28 de febrero de 2001. [9]

15. Según el artículo 101, apartado 1, de la Decisión PTU, los productos originarios de los PTU serán admitidos para su importación en la Comunidad con exención de derechos de aduana. El artículo 102 de esta misma Decisión añade que, «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».

16. El artículo 108, apartado 1, primer guión, de la Decisión PTU se remite a su anexo II (en lo sucesivo, «anexo II») para la definición del concepto de «productos originarios». 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.

7 — Decisión relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO L 263, p. 1).

8 — DO L 329, p. 50 (en lo sucesivo, considerada junto con la Decisión 91/482, «Decisión PTU»).

9 — Véase la Decisión 2000/169/CE (DO L 55, p. 67).

17. El artículo 3, apartado 3, del 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.

18. El artículo 6, apartado 2, del anexo II dispone, no obstante, que «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». Esto es lo que se conoce como reglas «de acumulación de origen CE/PTU y ACP/PTU».

19. Según el artículo 6, apartado 4, del anexo II, estas 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».

20. La Decisión 97/803 limitó no obstante la aplicación de estas reglas de acumulación de origen al añadir a la Decisión 91/482 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.

**II. Las medidas de salvaguardia controvertidas**

21. El artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU autoriza a la Comisión a adoptar «las medidas de salvaguardia necesarias» en dos supuestos: en primer lugar, cuando «la aplicación de la [Decisión PTU] provoque perturbaciones graves en un sector de actividad económica de la Comunidad o de uno o varios Estados miembros o comprometa su estabilidad financiera exterior» y, en segundo lugar, cuando «surjan dificultades que puedan provocar el deterioro de un sector de actividad de la Comunidad o de una región de la misma».

22. En ambos casos, según el artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU, la Comisión debe escoger no obstante «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».

23. El 15 de noviembre de 1999, basándose en el artículo 109 de la Decisión PTU, la Comisión aprobó el Reglamento (CE) nº 2423/1999, 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 PTU. [10]

24. La exposición de motivos de dicha norma indica 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 [...].

(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.

10 — DO L 294, p. 11.

(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.»

25. La Comisión decidió pues imponer un precio mínimo a las importaciones de azúcar con acumulación de origen CE/PTU. Así, el artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2423/1999 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 [...], no sea inferior al precio de intervención aplicable a los citados productos.»

26. Por lo que respecta a las mezclas de azúcar y cacao correspondientes a los códigos NC 1806 10 30 y 1806 10 90 (en lo sucesivo, «mezclas»), la Comisión decidió someter su despacho a libre práctica en la Comunidad al procedimiento de vigilancia comunitario previsto en el artículo 308 *quinquies* del Reglamento (CEE) nº 2454/93, [11] en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1427/97 de la Comisión, de 13 de julio de 1997. [12]

27. Conforme a lo dispuesto en su artículo 3, el Reglamento nº 2423/1999 era aplicable desde el 16 de noviembre de 1999 hasta el 29 de febrero de 2000.

28. El 29 de febrero de 2000, basándose igualmente en el artículo 109 de la Decisión PTU, la Comisión aprobó el Reglamento (CE) nº 465/2000, por el que se adoptan medidas de salvaguardia respecto a las importaciones procedentes de los PTU de productos del sector del azúcar de origen acumulado CE-PTU. [13]

29. La exposición de motivos de dicha norma indica lo siguiente:

«1) La Comisión ha observado el fuerte crecimiento, desde el año 1997, de las

11 — Reglamento 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).

12 — DO L 196, p. 31. El procedimiento establecido en el artículo 308 *quinquies* de dicha norma consiste en exigir a los Estados miembros que «suministren a la Comisión una vez al mes, o bien a intervalos más frecuentes [...], información sobre las cantidades de productos despachados a libre práctica que se hayan beneficiado de regímenes arancelarios preferenciales durante los últimos meses».

13 — DO L 56, p. 39.

importaciones de azúcar (código NC 1701) y de mezclas [...] originarios de los [PTU] y, en particular, de azúcar en estado natural de origen acumulado CE-PTU. Estas importaciones han evolucionado de 0 toneladas en 1996 a más de 48.000 toneladas en 1999 [...].

[...]

4) Estos últimos años han surgido dificultades en el mercado del azúcar en la Comunidad. Se trata de un mercado excedentario. El consumo de azúcar es constante, en torno a 12,7 millones de toneladas. La producción se sitúa entre 16,7 y 17,8 millones de toneladas. Por consiguiente, toda importación de azúcar en la Comunidad desplaza hacia la exportación una cantidad correspondiente de azúcar comunitario que no encuentra salida en su propio mercado. Las restituciones para ese azúcar —dentro de unas cuotas determinadas — corren a cuenta del presupuesto comunitario (actualmente, a un precio cercano a 520 euros/tonelada). Sin embargo, las exportaciones con restitución están limitadas en cuanto a su volumen por el Acuerdo sobre la agricultura celebrado en el marco de la Ronda Uruguay y reducidas de 1.555.600 toneladas para la campaña 1995/1996 a 1.273.500 toneladas en la campaña 2000/2001.

5) Existe el riesgo de que estas dificultades desestabilicen considerablemente la OCM [organización común de mercado] del azúcar. Para la campaña de comercialización 2000/2001, que comienza el 1 de julio de 2000, se prevé, a partir de las estimaciones más prudentes actualmente disponibles, una reducción de las cuotas de los productores comunitarios en unas 500.000 toneladas [...]. Cada importación suplementaria de azúcar y de productos con fuerte concentración en azúcar procedentes de los PTU precisará una mayor reducción de cuotas de productores comunitarios y, en consecuencia, una mayor pérdida de renta.»

30. La Comisión decidió pues limitar la acumulación de origen CE/PTU, contemplada en el artículo 6 del anexo II de la Decisión PTU, fijando una cantidad máxima, para el azúcar y las mezclas, de 3.340 toneladas de azúcar.

31. Conforme a lo dispuesto en su artículo 3, el Reglamento nº 465/2000 era aplicable desde el 1 de marzo de 2000 hasta el 30 de septiembre del mismo año.

32. El 29 de septiembre de 2000, basándose de nuevo en el artículo 109 de la Decisión PTU, la Comisión aprobó el Reglamento (CE) nº 2081/2000, por el que se continúan aplicando medidas de salvaguardia respecto a las importaciones procedentes de los PTU de productos del sector del azúcar de origen acumulado CE-PTU. [14]

14 — DO L 246, p. 64.

33. La exposición de motivos de dicha norma indica lo siguiente:

«1) La Comisión ha observado el fuerte crecimiento, a partir del año 1997 y hasta el año 1999, de las importaciones de azúcar (código NC 1701) y de mezclas [...] originarias de los [PTU] [...]. Estas importaciones han evolucionado de 0 toneladas en 1996 a más de 53.000 toneladas en 1999 [...].

[...]

4) Estos últimos años han surgido dificultades en el mercado del azúcar en la Comunidad. Se trata de un mercado excedentario. El consumo de azúcar es constante, en torno a 12,8 millones de toneladas anuales. La producción sujeta a cuota se sitúa en torno a los 14,3 millones de toneladas anuales. Por consiguiente, toda importación de azúcar en la Comunidad desplaza hacia la exportación una cantidad correspondiente de azúcar comunitario que no encuentra salida en su propio mercado. Las restituciones para ese azúcar —dentro de unas cuotas determinadas— corren a cuenta del presupuesto comunitario (actualmente, a un precio cercano a 520 euros/tonelada). Sin embargo, las exportaciones con restitución están limitadas en cuanto a su volumen por el Acuerdo sobre la agricultura celebrado en el marco de la Ronda Uruguay [...] y reducidas de 1.555.600 toneladas para la campaña 1995/1996 a 1.273.500 toneladas en la campaña 2000/2001.

5) Existe el riesgo de que estas dificultades desestabilicen considerablemente la OCM [organización común de mercado] del azúcar. Para la campaña de comercialización 2000/2001, la Comisión ha decidido una reducción de las cuotas de los [productores] comunitarios de unas 500.000 toneladas [...]. Cada importación suplementaria de azúcar y de productos con fuerte concentración en azúcar procedentes de los PTU precisará una mayor reducción de cuotas de productores comunitarios y, en consecuencia, una mayor pérdida de renta.

6) Por consiguiente, siguen existiendo dificultades que conllevan un riesgo de deterioro de un sector de actividad de la Comunidad [...]»

34. La Comisión decidió pues limitar la acumulación de origen CE/PTU fijando una cantidad máxima, para el azúcar y las mezclas, de 4.848 toneladas de azúcar.

35. Conforme a lo dispuesto en su artículo 3, el Reglamento nº 2081/2000 era aplicable desde el 1 de octubre de 2000 hasta el 28 de febrero de 2001.

## III. Procedimiento y pretensiones de las partes

36. Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de enero de 2000 (C-26/00), el 12 de mayo de 2000 (C-180/00) y el 6 de diciembre de 2000 (C-452/00), el Reino de los Países Bajos interpuso recurso contra los Reglamentos nºs 2423/1999, 465/2000 y 2081/2000, respectivamente (en lo sucesivo, «Reglamentos impugnados» o «Reglamentos controvertidos»).

37. El Reino de los Países Bajos solicita al Tribunal de Justicia que anule los Reglamentos impugnados y condene en costas a la Comisión.

38. La Comisión, parte demandada, y el Reino de España, parte coadyuvante, solicitan que se desestimen los recursos y se condene en costas al Reino de los Países Bajos. La República Francesa, admitida a intervenir en el asunto C-180/00 en apoyo de las pretensiones de la Comisión, no ha presentado observaciones.

## IV. Sobre los recursos

39. En los tres asuntos, el Gobierno neerlandés invoca tres motivos idénticos:

— infracción del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU;

— infracción del artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU, y

— incumplimiento del deber de motivación establecido en el artículo 253 CE.

40. En los asuntos C-180/00 y C-452/00, el Reino de los Países Bajos invoca un motivo más, relativo a una desviación de poder.

41. Comenzaré por analizar los motivos relativos a la infracción de las disposiciones del artículo 109 de la Decisión PTU (puntos A y B), y a continuación el motivo relativo a la desviación de poder (punto C), para terminar con el motivo relativo al deber de motivación (punto D).

A. *Sobre el primer motivo, relativo a la infracción del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU*

42. En su primer motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al estimar que concurrían en el presente caso los requisitos establecidos en el artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU. Dicho motivo consta de seis partes, que iré examinando sucesivamente.

43. Con carácter preliminar, procede recordar brevemente cuáles son los límites del control al que puede someterse una decisión adoptada sobre la base del artículo 109 de la Decisión PTU.

44. Según reiterada jurisprudencia, las instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad de apreciación para la aplicación del artículo 109 de la Decisión PTU.[15] Dicha facultad de apreciación no concierne sólo a la necesidad y a la oportunidad de intervenir en base a dicha disposición,[16] sino también a la naturaleza y al alcance de las medidas que deben adoptarse.[17]

45. Como ya indiqué en otra ocasión,[18] el reconocimiento de dicha facultad se justifica por el hecho de que, para aplicar el artículo 109 de la Decisión PTU, las instituciones deben generalmente arbitrar entre intereses divergentes y elegir así determinadas opciones en el marco de las elecciones políticas que forman parte de sus responsabilidades.[19] Dicha facultad discrecional corresponde por tanto a las responsabilidades políticas que el artículo 109 de la Decisión PTU atribuye a las instituciones comunitarias.[20]

46. Según la jurisprudencia, el reconocimiento de una facultad de este tipo implica una limitación del control jurisdiccional. El Tribunal de Justicia considera en efecto que, en tal caso, el control del juez debe limitarse

15 — Véanse, en particular, 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 las de 22 de noviembre de 2001, Países Bajos/Consejo (C-110/97, Rec. p. I-8763), apartados 61 y 62, y Países Bajos/Consejo (C-301/97, Rec. p. I-8853), apartados 73 y 74.

16 — Véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de septiembre de 1995, Antillean Rice Mills y otros/Comisión (asuntos acumulados T-480/93 y T-483/93, Rec. p. II-2305), apartado 122, confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada, y de 10 de febrero de 2000, Antillas Neerlandesas/Comisión (asuntos acumulados T-32/98 y T-41/98, Rec. p. II-201), apartado 78.

17 — Véase, en particular, la sentencia antes citada Países Bajos/Consejo, C-110/97, apartado 92, y la jurisprudencia que allí se cita.

18 — Véanse mis conclusiones en el asunto Rica Foods/Comisión (C-40/03 P y C-41/03 P, todavía pendiente ante el Tribunal de Justicia), puntos 44, 45 y 50.

19 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 8 de febrero de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Rec. p. I-675), apartado 53, y Países Bajos/Consejo, antes citadas, C-110/97, apartado 63, y C-301/97, apartados 64 a 68 y 75.

20 — Véanse igualmente en este sentido, a propósito de otras disposiciones comunitarias, las sentencias de 21 de febrero de 1990, Wuidart y otros (asuntos acumulados C-267/88 a C-285/88, Rec. p. I-435), apartado 14, y 26 de junio de 1990, Zardi (C-8/89, Rec. p. I-2515), apartado 11, y la del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, NMB France y otros/Comisión (T-162/94, Rec. p. II-427), apartado 70.

a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta para efectuar la elección impugnada, la falta de error manifiesto o la inexistencia de desviación de poder. [21]

47. Como ha puesto de relieve el Abogado General Poiares Maduro, [22] dicha limitación no altera pues la amplitud del control jurisdiccional, dado que, en todos los supuestos, el control se centra en los diferentes vicios mencionados en el artículo 230 CE, a saber, la incompetencia, los vicios sustanciales de forma, la violación de una norma jurídica y la desviación de poder. La limitación afecta más bien a la *intensidad* del control, en el sentido de que el juez deberá limitarse a apreciar la ausencia de violaciones evidentes o de errores manifiestos en la observancia del Derecho aplicable y en la valoración de los hechos pertinentes.

48. Dicho esto, soy de la opinión de que la intensidad del control jurisdiccional varía según se trate de una facultad discrecional de carácter político o de una facultad discrecional de carácter técnico. [23] En efecto, pese a que está claro que en ambos casos el control del juez se limita al «error manifiesto», me parece, a la vista de la jurisprudencia, que el control del juez es menos profundo cuando el acto que se discute es el resultado del ejercicio de una facultad discrecional de carácter político por parte de una institución, como ocurre en el presente asunto.

49. Estos son por lo tanto los principios que deben tenerse en cuenta a la hora de analizar las alegaciones presentadas por el Gobierno neerlandés.

50. En la primera parte del presente motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que las cantidades de azúcar y de mezclas importadas de los PTU no justificaban la adopción de medidas de salvaguardia al amparo del artículo 109 de la Decisión PTU. Basándose en las estadísticas elaboradas por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), afirma así que, en 1999, las importaciones de azúcar y de mezclas ascendían a 51.618,3 toneladas y a 18.021,9 toneladas, respectivamente. Ahora bien, en su opinión, tales cantidades resultan insignificantes comparadas con otros datos. En efecto:

— según estimaciones de 1997 del Nederlands Economisch Instituut (Instituto de economía neerlandés), la capacidad

21 — Véase, como ejemplo reciente, la sentencia de 8 de mayo de 2003, Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión (asuntos acumulados C-328/99 y C-399/00, Rec. p. I-4035), apartado 39. En el ámbito específico del artículo 109 de la Decisión PTU, el Tribunal de Justicia utiliza generalmente una fórmula diferente, indicando que: «Ante tal facultad, el Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a examinar si su ejercicio 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, en particular, las sentencias de 11 de febrero de 1999, Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada, apartado 48, y Países Bajos/Consejo, antes citadas, C-110/97, apartados 61 y 62, y C-301/97, apartados 73 y 74). Dicha fórmula me parece sin embargo menos correcta que la reproducida en el punto 46 de estas conclusiones, ya que omite mencionar el control de ciertos puntos, tales como la exactitud material de los hechos o el respeto de las normas de procedimiento y de motivación. Además, no se comprende con claridad la diferencia que establece entre el caso de «error manifiesto» y el caso en que la institución «ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación».

22 — Conclusiones en el asunto Comisión/max.mobil (C-141/02 P, sentencia de 22 de febrero de 2005, Rec. p. I-1283, p. I-1286), puntos 77 y 78.

23 — A propósito de esta distinción, véanse mis conclusiones en el asunto Rica Foods/Comisión (C-40/03 P y C-41/03 P, sentencias de 14 de julio de 2005, Rec. pp. I-6811 y I-6875, p. I-6814), puntos 45 a 49.

máxima de exportación de los PTU es de unas 100.000-150.000 toneladas;

— la producción total de azúcar en la Comunidad oscila entre 16,7 y 17,8 millones de toneladas, de modo que las importaciones controvertidas sólo representaban un 0,4 % de la producción comunitaria, y

— las importaciones preferentes de azúcar procedente de los Estados ACP y la India ascienden a 1,7 millones de toneladas y a 279.000 toneladas, respectivamente, de modo que las importaciones controvertidas sólo representaban un 3 % de dichas importaciones preferentes.

51. El Gobierno neerlandés estima por tanto que las cantidades controvertidas no podían entrañar un riesgo de perturbaciones para la organización común de mercados del azúcar, a efectos del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU.

52. En cierto modo, puede decirse que esta primera alegación ya fue examinada por el Tribunal de Justicia en su sentencia Emesa Sugar, antes citada.

53. Como es sabido, en dicho asunto se había presentado ante el Tribunal de Justicia una solicitud de decisión prejudicial sobre la validez de las disposiciones de la Decisión 97/803, que estableció el contingente de 3.000 toneladas para el azúcar con acumulación de origen ACP/PTU. [24] El juez remitente preguntaba entre otras cosas si el establecimiento de dicho contingente, justificado por la amenaza que para la organización común de mercados del azúcar representaban el libre acceso de los productos PTU y el mantenimiento de la norma de acumulación de origen ACP/PTU, [25] era compatible con el principio de proporcionalidad. [26] A este respecto, la demandante en el procedimiento principal había recalcado ante el Tribunal de Justicia que las importaciones de azúcar PTU eran insignificantes, puesto que, sumando las de todos los PTU, representaban menos del 4 % de las importaciones preferentes procedentes, sobre todo, de los Estados ACP. [27]

54. Dicha alegación fue rechazada por el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer, que en sus conclusiones indicó lo siguiente: [28]

«[...]Como se desprende de los datos proporcionados por la Comisión [...], el mercado europeo del azúcar goza actualmente de un ajustado equilibrio. Por efecto de la imposición de cuotas, la producción comunitaria de azúcar de remolacha se eleva a 13,4 millones

24 — Véase el punto 20 de estas conclusiones.
25 — Véase la Decisión 97/803 (séptimo considerando).
26 — Sentencia Emesa Sugar, antes citada (apartado 51).
27 — Ibídem (apartado 52).
28 — Puntos 86 a 88.

de toneladas, lo que rebasa la cantidad de azúcar consumida en la Comunidad, a saber, 12,7 millones de toneladas, aproximadamente. Además, la Comunidad importa de los ACP 1,3 millones de toneladas de azúcar de caña, para hacer frente a una demanda específica de esta variedad. Por lo demás, en razón de los acuerdos concluidos en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Comunidad se ve obligada a autorizar la importación de 400.000 millones de toneladas de azúcar procedente de países terceros.

Puesto que la demanda total de azúcar en la Comunidad es inferior a la oferta, una parte del azúcar disponible se destina a la exportación. No obstante, al existir una importante diferencia entre el nivel de precios del mercado mundial y el practicado en la Comunidad (el último representa aproximadamente el 300 % del primero), esta venta debe beneficiarse de subvenciones que adoptan la forma de restituciones a la exportación. El importe de dichas restituciones se sitúa actualmente en 470 euros por tonelada. También la cantidad máxima de azúcar que puede ser objeto de exportación subvencionada ha sido objeto de acuerdos en el seno de la OMC. En los próximos años, dicha cantidad máxima deberá ser reducida en un 20 %.

[...]

[En vista de estos factores], no creo que pueda decirse que la solución adoptada por el Consejo haya sido desproporcionada. De las cifras anteriores se desprende que [...] el mercado comunitario es excedentario y que el equilibrio sólo se consigue a través de la exportación subvencionada. Cualquier cantidad adicional de azúcar que entrase en el mercado habría forzado a las instituciones comunitarias bien a aumentar las cantidades destinadas a subvencionar la exportación (dentro de los límites antes evocados), bien a reducir las cuotas de los productores europeos. En cualquier caso, se produciría una importante perturbación en la organización común del mercado del azúcar, contraria a los objetivos de la política agrícola común.»

55. El Tribunal de Justicia aprobó este razonamiento, ya que en el apartado 56 de la sentencia Emesa Sugar, antes citada, declaró lo siguiente:

«[...] de los autos se deduce que, en la fecha de la Decisión 97/803, existía, por una parte, 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 celebrados en el seno de la 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 los acuerdos celebrados en el seno de la OMC. En estas circunstancias, el Consejo estaba facultado para considerar que cualquier cantidad suplementaria de azúcar, *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 [...] o a reducir

las cuotas de los productores europeos, lo que habría perturbado la organización común del mercado del azúcar [...] y habría sido contrario a los objetivos de la Política Agrícola Común». [29]

56. Conviene recordar que, en 1997, al aprobarse la Decisión 97/803, las importaciones de azúcar y de mezclas procedentes de los PTU ascendían a 10.372,2 toneladas y a 877,7 toneladas, respectivamente. [30]

57. Ahora bien, al aprobarse los Reglamentos impugnados, en 1999, estas mismas importaciones ascendían a 53.519,9 toneladas y a 14.020 toneladas, respectivamente . [31]

58. Dadas estas circunstancias, resulta difícil comprender cómo podría acogerse la alegación del Gobierno neerlandés. En efecto, habida cuenta de que el Tribunal de Justicia consideró, en febrero de 2000, que unas importaciones de azúcar de unas 10.000 toneladas entrañaban un riesgo de perturbaciones para la organización común del mercado de azúcar, en el presente asunto procede considerar, *a fortiori,* que la Comisión no cometió ningún error manifiesto de apreciación al estimar que unas importaciones de un volumen de cinco a quince veces superior constituían «dificultades» y un riesgo de «deterioro» para esta misma organización común de mercados.

59. La segunda parte del presente motivo se refiere únicamente al Reglamento nº 2423/1999. [32] El Gobierno neerlandés impugna la afirmación de que el azúcar y las mezclas procedentes de los PTU se vendían en la Comunidad a un precio inferior al precio de intervención (en el caso del azúcar) o al precio al que pueden vender los productores comunitarios (en el caso de las mezclas y productos comparables). Sostiene así que la Comisión no ha aportado el más mínimo principio de prueba de dicho hecho.

60. Como pone de relieve el Reino de los Países Bajos, es cierto que la Comisión no ha demostrado que las importaciones de azúcar y de mezclas originarias de los PTU se efectuasen a un precio inferior al precio de intervención del mercado comunitario. En cuanto al azúcar, la Comisión ha indicado en su escrito de contestación [33] haberse basado en sus «sospechas» a este respecto. Y en cuanto a las mezclas, se deduce de los autos que dicha institución se basó en las informaciones obtenidas de empresas comunitarias, [34] informaciones que han sido sin

29 — El subrayado es mío.

30 — Estadísticas de Eurostat sobre las exportaciones de productos de los códigos NC 1806 10 30, 1806 10 90 y 1701 de los PTU a la Comunidad durante el periodo 1991-2000 (anexo al escrito de formalización de la intervención del Reino de España en los asuntos C-26/00, C-180/00 y C-452/00).

31 — *Ibídem.*

32 — Véase el recurso en el asunto C-26/00 (punto 52).

33 — Puntos 5, 7 y 26.

34 — Véanse los documentos titulados «Offres produits d'Aruba» y «Listado de preparaciones» (anexos 3 a y 3 b del recurso en el asunto C-26/00).

embargo formalmente impugnadas por el Reino de los Países Bajos en el procedimiento previsto en el anexo IV de la Decisión PTU. [35]

61. Estimo sin embargo que dicha laguna, por importante que sea, no puede dar lugar a la anulación del Reglamento nº 2423/1999. En efecto, la exposición de motivos de dicha norma y su contexto [36] muestran que, en el mencionado Reglamento, la Comisión estimó que el aumento de las importaciones controvertidas había suscitado varios tipos de «dificultades».

62. La primera serie de dificultades es un riesgo de deterioro del funcionamiento de la organización común de mercados del azúcar. [37] La Comisión pone de relieve que, como el consumo de azúcar en el mercado comunitario es estable, las importaciones crecientes de azúcar PTU obligan a aumentar en la misma medida las exportaciones de azúcar comunitario, exportaciones que reciben subvenciones. Ahora bien, los Acuerdos OMC han limitado el volumen de estas exportaciones subvencionadas. Las importaciones controvertidas pueden reducir por tanto las posibilidades de exportar azúcar comunitario y acabar provocando una reducción de las cuotas de producción comunitarias.

63. La segunda serie de dificultades es el perjuicio que dichas importaciones puede suponer para las empresas comunitarias del sector del azúcar. [38] La Comisión explica que, cuando se efectúan importaciones de azúcar PTU a un precio inferior al precio de intervención, los productores comunitarios son incapaces de competir con ellas, puesto que ellos mismos están obligados a pagar un precio mínimo por las remolachas que constituyen la materia prima de sus productos. [39] Además, las importaciones controvertidas pueden dar lugar a un aumento del volumen de exportaciones subvencionadas y provocar así un incremento de los gastos derivados de dichas exportaciones, incremento que se traducirá a su vez en una subida de la cotización por producción a cargo de los productores comunitarios. [40]

64. De ello se deduce que el hecho de que las importaciones de azúcar y de mezclas procedentes de los PTU se efectuasen a un precio inferior al precio de intervención no es sino uno de los factores que justificaron la aprobación del Reglamento nº 2423/1999.

65. Dadas estas circunstancias, la segunda parte del presente motivo me parece inoperante. En efecto, aun suponiendo que las importaciones controvertidas no se hubieran efectuado a un precio inferior al precio de intervención y que la Comisión hubiera cometido por tanto un error a este respecto, la medida de salvaguardia establecida por el Reglamento nº 2423/1999 seguiría estando justificada, en todo caso, por el hecho de que

35 — Véase, por ejemplo, el escrito enviado a la Comisión por la Representación Permanente del Reino de los Países Bajos ante la Unión Europea el 2 de julio de 1999 (anexo 4 del recurso en el asunto C-26/00).

36 — Véanse, en particular, la comunicación de la Comisión de 23 de junio de 1999 y la nota explicativa del Gobierno neerlandés a la vista de las deliberaciones del Consejo sobre las medidas de salvaguardia establecidas por el Reglamento nº 2423/1999 (respectivamente, anexos 2 y 5 a del recurso en el asunto C-26/00).

37 — Reglamento nº 2423/1999 (considerandos segundo y tercero).

38 — Ibídem (segundo considerando).

39 — Ibídem (cuarto considerando).

40 — Ibídem (quinto considerando).

dichas importaciones podían obligar a las instituciones a aumentar el volumen de las exportaciones subvencionadas o a disminuir las cuotas de los productores europeos, situación que constituía una perturbación de la organización común del mercado del azúcar, según los términos de la sentencia Emesa Sugar, antes citada. [41]

66. Por consiguiente, considero que procede desestimar la segunda parte del presente motivo.

67. La tercera parte del presente motivo impugna la afirmación de la Comisión de que las importaciones de azúcar y de mezclas procedentes de los PTU obligan a las instituciones a aumentar en la misma proporción las exportaciones de azúcar comunitario.

68. El Gobierno neerlandés recalca que tanto la producción como el consumo de azúcar en la Comunidad varían de un año a otro, de modo que constituye una falsedad la afirmación de la Comisión de que toda importación adicional de azúcar «desplaza hacia la exportación una cantidad correspondiente de azúcar comunitario que no encuentra salida en su propio mercado». [42] Dicho Gobierno afirma que, en todo caso, aunque así fuera, no es seguro que las exportaciones en cuestión fueran exportaciones subvencionadas, como sugiere la Comisión en los Reglamentos impugnados.

69. En cuanto a las mezclas, el Reino de los Países Bajos añade que la organización común de mercados del azúcar no puede verse perturbada por las importaciones de dichos productos, ya que, con arreglo al artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2038/1999, el cacao no está incluido en dicha organización común.

70. A este respecto procede recordar que el mercado comunitario del azúcar es un mercado excedentario: la producción comunitaria de azúcares A y B, es decir, de azúcar que puede comercializarse en el mercado comunitario y que recibe restituciones a la exportación, supera ya al consumo comunitario de azúcar. [43] Además, como puso de relieve el Tribunal de Justicia en la sentencia Emesa Sugar, antes citada, [44] la Comunidad está obligada a importar cierta cantidad de azúcar de países terceros en virtud de los Acuerdos OMC.

41 — Apartados 40 y 56.

42 — Reglamento nº 2423/1999 (tercer considerando), Reglamento nº 465/2000 (cuarto considerando) y Reglamento nº 2081/2000 (cuarto considerando).

43 — Véase, entre otras muchas fuentes, el Informe especial nº 20/2000 del Tribunal de Cuentas sobre la gestión de la organización común de mercados del azúcar, acompañado de las respuestas de la Comisión (DO 2001, C 50, p. 1, gráfico 2).

44 — Apartado 56.

71. En tales circunstancias, el hecho de que la promoción y el consumo de azúcar en la Comunidad puedan variar ligeramente de un año a otro no es pertinente. En efecto, mientras no se reduzca la producción de azúcar comunitario, toda importación adicional de azúcar de origen acumulado CE/PTU aumentará el excedente de azúcar en el mercado comunitario y provocará un aumento de las exportaciones. La Comisión no incurrió por tanto en un error manifiesto de apreciación al considerar que toda importación adicional de azúcar en la Comunidad «desplaza hacia la exportación una cantidad correspondiente de azúcar comunitario que no encuentra salida en su propio mercado». [45]

72. A mi juicio, la Comisión tampoco cometió un error manifiesto de apreciación al afirmar que dichas exportaciones eran exportaciones subvencionadas. En efecto, como puso de relieve el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 119 de su sentencia Rica Foods II, cabe suponer que, dada la situación excedentaria del mercado comunitario, el azúcar de origen PTU importado reemplazará al azúcar comunitario, que a su vez deberá ser exportado a fin de mantener el equilibrio de la organización común de mercados.

73. Por lo que respecta más específicamente a las mezclas, es cierto que no están incluidas en la organización común de mercados del azúcar, como se deduce del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2038/1999. No obstante, en contra de lo que alega el Gobierno neerlandés, tal circunstancia no basta para demostrar que las importaciones de mezclas procedentes de los PTU no entrañan riesgo alguno para el funcionamiento de la organización común de mercados en el sector de azúcar.

74. En efecto, es sabido que dichas mezclas presentan generalmente un alto contenido en azúcar, de modo que las importaciones controvertidas pueden afectar a la posibilidad de que los productores comunitarios vendan azúcar a los fabricantes de mezclas. Por otra parte, la Comisión parece haber adoptado ya en el pasado medidas destinadas a reducir el riesgo que podía suponer para la organización común de mercados del azúcar un aumento de las importaciones de productos con un alto contenido en azúcar, concretamente bebidas refrescantes. [46]

75. Habida cuenta de estos factores, procede desestimar también la tercera parte del presente motivo.

45 — Reglamento nº 2423/1999 (tercer considerando), Reglamento nº 465/2000 (cuarto considerando) y Reglamento nº 2081/2000 (cuarto considerando).

46 — Véase, en particular, el Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, relativo al Protocolo nº. 2 del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Confederación Suiza (DO 2000, L 76, p. 12).

76. En la cuarta parte del presente motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que las importaciones controvertidas no planteaban problema alguno en relación con las obligaciones que los Acuerdos OMC imponen a la Comunidad. Basándose en el auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1999, Emesa Sugar/Comisión,[47] dicho Gobierno afirma que la Comunidad disponía de un margen más que suficiente para dar cabida al aumento de las importaciones de azúcar y de mezclas originarios de los PTU hasta el año 2000.

77. A mi juicio, no procede acoger esta cuarta alegación.

78. En primer lugar, procede señalar que los Acuerdos OMC, aunque contienen efectivamente un límite para las exportaciones subvencionadas, no implican sin embargo obligación alguna de agotar la cantidad asignada. En efecto, la finalidad de los Acuerdos OMC es reducir gradualmente las exportaciones subvencionadas. Por consiguiente, estimo que la Comisión podía muy bien decidir limitar las importaciones de azúcar de origen acumulado CE/PTU sin incurrir en un error manifiesto de apreciación, incluso en el supuesto de que las exportaciones suplementarias originadas por dichas importaciones se mantuvieran por debajo del límite máximo fijado por los Acuerdos OMC.[48]

79. A continuación, ya hemos visto que, en la sentencia Emesa Sugar, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que, habida cuenta de la situación excedentaria del mercado comunitario y de los compromisos de la Comunidad, toda importación suplementaria de azúcar podía perturbar el funcionamiento de la organización común de mercados del azúcar, puesto que habría obligado a las instituciones a aumentar la cuantía de las subvenciones a la exportación (dentro de los límites establecidos por los Acuerdos OMC) o a reducir las cuotas de los productores europeos.[49] Por lo tanto, aunque se acreditara que los Acuerdos OMC ofrecían efectivamente la posibilidad de aceptar las importaciones controvertidas, no por ello es menos cierto que el Gobierno neerlandés no ha demostrado que la Comisión haya incurrido en un error manifiesto de apreciación al estimar que las crecientes importaciones de azúcar y de mezclas con acumulación de origen CE/PTU entrañaban un riesgo de deterioro para la organización común de mercados del azúcar.[50]

80. La quinta parte del presente motivo se refiere igualmente a las consecuencias de las importaciones controvertidas para el funcionamiento de la organización común de mercados del azúcar. A este respecto, el Gobierno neerlandés alberga fuertes dudas de que la Comisión estuviera planteándose realmente la posibilidad de reducir las cuotas de producción cuando aprobó los Reglamentos n$^{os}$ 2423/1999 y 465/2000, como afirmaba en dichas normas. En cualquier caso, este Gobierno sostiene que las importaciones controvertidas no hacían necesaria tal reducción.

47 — Asunto T-44/98 R II, Rec. p. II-1427, apartado 107.

48 — Véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 2001, Emesa Sugar/Consejo (T-43/98, Rec. p. II-3519), apartados 147 y 148.

49 — Apartado 56.

50 — Véase, en este sentido, la sentencia Rica Foods II (apartado 139).

81. Procede desestimar esta quinta alegación por falta de pruebas. En efecto, el Gobierno neerlandés no invoca dato alguno que permita acreditar que la Comisión no se planteaba la posibilidad de reducir las cuotas de producción en el momento en que se aprobaron los Reglamentos nºs 2423/1999 y 465/2000.

82. En cualquier caso, los acontecimientos posteriores a la aprobación de estas normas tienden a desvirtuar su tesis, dado que el 29 de septiembre del 2000 la Comisión aprobó efectivamente el Reglamento (CE) nº 2073/2000, [51] que redujo en 498.800 toneladas las cuotas de producción para los azúcares A y B en la campaña de comercialización 2000/01. El considerando segundo de dicha norma precisa que la reducción se debe a que «las previsiones para la campaña de comercialización 2000/01 ponen de manifiesto la existencia de un saldo exportable superior al máximo previsto por el acuerdo [OMC] para esta campaña».

83. Por último, en la sexta parte del presente motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que las importaciones controvertidas no perjudicaron realmente a los productores comunitarios. Alega así, en primer lugar, que quien financia las restituciones a la exportación es el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), es decir, el presupuesto de la Comunidad, y no los productores comunitarios. A continuación sostiene que, en 1999, el azúcar C fue vendido a los productores de los PTU a un precio que era casi el doble del precio del mercado mundial, lo que permitió que los productores comunitarios obtuvieran grandes beneficios. Por último, según este Gobierno, la Comisión no ha demostrado que cada tonelada de azúcar importada de los PTU diera lugar a una disminución equivalente de las ventas efectuadas por los productores europeos.

84. A mi juicio, estos diversos argumentos no tienen entidad suficiente para demostrar que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al estimar que las importaciones controvertidas podían producir efectos perjudiciales para los operadores comunitarios.

85. En primer lugar, el Tribunal de Justicia [52] y el Tribunal de Primera Instancia [53] han declarado ya que una situación en la que es preciso reducir las cuotas de producción constituye un riesgo de «deterioro de un sector de actividad de la Comunidad» a efectos del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU, puesto que dicha reducción afecta directamente a los ingresos de los productores comunitarios.

86. A continuación, es sabido que el artículo 18 del Reglamento nº 2038/1999 permite que las exportaciones de azúcar A

51 — Reglamento por el que se establece en el sector del azúcar, para la campaña de comercialización 2000/2001, una reducción de la cantidad garantizada dentro del régimen de cuotas de producción y de las necesidades máximas estimadas de abastecimiento a las refinerías dentro de los regímenes de importaciones preferentes (DO L 246, p. 38).

52 — Sentencia Emesa Sugar, antes citada (apartados 40 y 56).

53 — Sentencia Rica Foods II (apartado 124).

y B reciban restituciones a la exportación. En contra de lo que sostiene el Gobierno neerlandés, tales restituciones son financiadas en gran parte por los productores comunitarios, mediante las cotizaciones a la producción que la Comisión establece cada año. [54] La Comisión no incurrió por tanto en ningún error manifiesto de apreciación al estimar que las importaciones controvertidas podían provocar un aumento del volumen de las exportaciones subvencionadas y, por consiguiente, una subida de la cotización a la producción que deben abonar los productores comunitarios. [55]

87. En cuanto al precio de venta del azúcar C, el Gobierno neerlandés no ha aportado ninguna prueba que permita que el Tribunal de Justicia compruebe que los productores comunitarios vendieron dicho azúcar a un precio dos veces superior al del mercado mundial. No obstante, aun suponiendo que lo hubiera hecho, dicha prueba no tendría entidad suficiente para demostrar la existencia de un error manifiesto de apreciación por parte de la Comisión. En efecto, la posibilidad de que determinados productores hayan obtenido, puntualmente, importantes beneficios en la venta de azúcar C a los operadores de los PTU no altera en absoluto el hecho de que las importaciones controvertidas podían provocar perturbaciones en el funcionamiento del sector en su conjunto, impulsando a las instituciones a aumentar la cuantía de las subvenciones a la exportación o a disminuir las cuotas de los productores comunitarios.

88. Del mismo modo, considero que no era necesario que la Comisión demostrase que las importaciones controvertidas provocaron una reducción de las ventas efectuadas por los productores comunitarios. Como ya hemos visto, el hecho de que tales importaciones pudieran provocar un aumento de la cuantía de la subvenciones a la exportación o una disminución de las cuotas de producción bastaba para permitir que la Comisión estimara, en ejercicio de la facultad discrecional que le reconoce el artículo 109 de la Decisión PTU, que existían «dificultades» que podían provocar «el deterioro de un sector de actividad de la Comunidad», a efectos de dicha disposición.

89. Habida cuenta de todas las consideraciones que he ido exponiendo, propongo pues al Tribunal de Justicia que desestime en su totalidad el primer motivo.

B. *Sobre el segundo motivo, relativo a una infracción del artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU*

90. En su segundo motivo, el Gobierno neerlandés alega que la Comisión violó el

54 — Artículos 33, apartado 8, del Reglamento nº 2038/1999 y 7, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 1443/82 de la Comisión, de 8 de junio de 1982, por el que se establecen determinadas modalidades de aplicación del régimen de cuotas en el sector del azúcar (DO L 158, p. 17; EE 03/25, p. 142), en su versión modificada. Como ejemplos de Reglamentos que establecen el importe de la cotización a la producción, véanse el Reglamento (CE) nº 2183/1999 de la Comisión, de 14 de octubre de 1999, por el que se fijan, para la campaña de comercialización 1998/99, los importes de las cotizaciones a la producción así como el coeficiente de cálculo de la cotización complementaria en el sector del azúcar (DO L 267, p. 23), y el Reglamento (CE) nº 1993/2001 de la Comisión, de 11 de octubre de 2001, por el que se fijan, para la campaña de comercialización 2000/01, los importes de las cotizaciones a la producción en el sector del azúcar (DO L 271, p. 15).

55 — Reglamento nº 2423/1999 (considerando quinto).

principio de proporcionalidad formulado en el artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU. [56] Dicho motivo consta de cinco partes, que iré examinando sucesivamente.

91. A título preliminar, procede recordar que, en virtud del principio de proporcionalidad, la legalidad de una medida de salvaguardia está subordinada al requisito de que los medios que aplica sean adecuados para la consecución del objetivo legítimamente perseguido por el reglamento de que se trate y no excedan de lo que sea necesario para obtenerlo, debiendo tenerse presente que, cuando haya que elegir entre varias medidas adecuadas, debe utilizarse la menos rigurosa. [57]

92. Conviene recordar igualmente que, en un ámbito como el presente, en el que las instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad de apreciación, únicamente el carácter manifiestamente inadecuado de una medida con respecto al objetivo perseguido puede afectar a la legalidad de ésta. Esta limitación del control del Tribunal de Justicia resulta especialmente necesaria cuando la Comisión se ve obligada a arbitrar entre intereses divergentes y adoptar así determinadas opciones en el marco de las elecciones políticas que forman parte de sus responsabilidades. [58]

93. En la primera parte del presente motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que los Reglamentos n$^{os}$ 465/2000 y 2081/2000 vulneran el régimen preferencial de los productos originarios de los PTU. Recuerda así que, en virtud del Protocolo nº 8 del Convenio de Lomé, [59] la Comunidad ha atribuido a los Estados ACP un contingente de aproximadamente 1,7 millones de toneladas de azúcar, que éstos pueden exportar con exención total o parcial de derechos de aduana y a un precio garantizado. [60] A juicio de este Gobierno, al limitar las importaciones controvertidas a 3.340 toneladas y posteriormente a 4.848 toneladas, la Comisión puso los productos originarios de los PTU en una posición claramente más desfavorable que la de los productos originarios de los Estados ACP, haciendo caso omiso del orden de preferencia Estados miembros/PTU/Estados ACP/países terceros, establecido por el Tratado.

56 — Recuérdese que dicho apartado está redactado así: «[...] 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».

57 — Véanse, en particular, las sentencias de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo (C-233/94, Rec. p. I-2405), apartado 54; de 14 de julio de 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, Rec. p. I-4301), apartado 57, y las sentencias antes citadas Antillean Rice Mills y otros/Comisión, apartado 52, y Países Bajos/Consejo, C-110/97, apartado 122, y C-301/97, apartado 131.

58 — Véanse, en particular, las sentencias de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), apartados 90 y 91; de 17 de octubre de 1995, Fishermen's Organisations y otros (C-44/94, Rec. p. I-3115), apartado 37; de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/Consejo (C-150/94, Rec. p. I-7235), apartado 87, y Emesa Sugar, antes citada (apartado 53).

59 — Decisión 91/400/CECA, CEE, del Consejo y de la Comisión, de 25 de febrero de 1991, relativa a la celebración del cuarto Convenio ACP-CEE (DO L 229, p. 1).

60 — Véanse, en particular, los artículos 168 y siguientes del Convenio de Lomé y el Reglamento (CEE) nº 715/90 del Consejo, de 5 de marzo de 1990, relativo al régimen aplicable a determinados productos agrícolas y a determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas originarios de los Estados ACP o de los países y territorios de Ultramar (DO L 84, p. 85).

94. Es cierto que, en el Protocolo nº 8 anexo al Convenio de Lomé, la Comunidad se comprometió frente a los Estados ACP a comprar azúcar a precios garantizados y a importar una cantidad específica anual de azúcar (1,7 millones de toneladas). Tales importaciones se realizan con exención total o parcial de derechos de aduana. Además, para evitar que dicha garantía se convierta en letra muerta, el artículo 213 del Convenio del Lomé dispone que la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 177 de dicho Convenio no se aplicará en el marco del Protocolo nº 8.

95. En cambio, el artículo 101, apartado 1, de la Decisión PTU dispone que todos los productos originarios de los PTU, y por tanto en principio el azúcar, serán admitidos para su importación en la Comunidad con exención de derechos de importación. El azúcar originario de los PTU disfruta, por tanto, de un régimen preferencial frente al del azúcar ACP.

96. Sin embargo, como el Tribunal de Primera Instancia declaró en la sentencia Rica Foods II, [61] el hecho de que la Comisión adopte una medida de salvaguardia respecto de ciertos productos originarios de los PTU no tiene entidad suficiente para poner en entredicho tal régimen preferencial. En efecto, las medidas de salvaguardia son, por esencia, excepcionales, puntuales y temporales. Conviene añadir que, en el presente asunto, los Reglamentos impugnados afectan únicamente al azúcar y a las mezclas con acumulación de origen CE/PTU, sin establecer por tanto ningún límite máximo para las importaciones de azúcar originario de los PTU según las normas ordinarias de determinación del origen, en caso de que dicha producción exista.

97. Procede desestimar por tanto la alegación relativa a la vulneración del régimen preferencial del azúcar PTU.

98. En la segunda parte del presente motivo, el Gobierno neerlandés recuerda que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 109, apartado 2, de la decisión PTU, cuando la Comisión tiene la intención de adoptar una medida de salvaguardia, debe informarse de las repercusiones que su decisión podría tener en la economía del PTU del que se trate y en las empresas afectadas. Ahora bien, según dicho Gobierno, en el presente asunto la Comisión aprobó los Reglamentos nºs 2423/1999 y 2081/2000 sin medir las consecuencias negativas de la aplicación de los mismos para los PTU y para la industria afectada.

99. La jurisprudencia indica en efecto que, «cuando la Comisión tiene la intención de adoptar medidas de salvaguardia basándose en el artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU, está obligada a informarse, en la medida en que las circunstancias del caso

61 — Apartado 205.

no se opongan a ello, sobre las repercusiones negativas que su decisión pueda tener en la economía del PTU de que se trate y para las empresas interesadas». [62]

100. Sin embargo, como ha puesto de relieve la Comisión, [63] dicha obligación sólo existe «en la medida en que las circunstancias lo permitan». [64] Pues bien, la Comisión ha explicado que, en el presente asunto, las circunstancias del caso no le habían permitido efectuar un análisis en profundidad de las consecuencias que las medidas controvertidas podrían tener en la economía de los PTU y en la industria afectada. No por ello es menos cierto, a mi juicio, que la Comisión estaba perfectamente informada de la situación de las Antillas Neerlandesas, como ella misma ha indicado, [65] puesto que en 1998 se abrieron numerosos procedimientos judiciales contra la Decisión 97/803, por la que se estableció un contingente para las importaciones de azúcar con acumulación de origen ACP/PTU, [66] y contra el Reglamento (CE) nº 2553/97 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1997, relativo a las disposiciones de expedición de los certificados de importación de determinados productos de los códigos NC 1701, 1702, 1703 y 1704 con acumulación del origen ACP/PTU. [67]

101. Dadas estas circunstancias, estimo que no se ha demostrado que la Comisión haya incumplido manifiestamente su obligación de información previa.

102. En la tercera parte del presente motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que los Reglamentos impugnados violan el principio de proporcionalidad en la medida en que:

— el Reglamento nº 2423/1999 dispone que el precio de importación del azúcar con acumulación de origen CE/PTU, a granel y en la fase CIF, no puede ser inferior al precio de intervención, y

— los Reglamentos nº 465/2000 y 2081/2000 limitan a 3.340 toneladas, primero, y a 4.848 toneladas, después, la cantidad de azúcar CE/PTU que puede importarse con arreglo al artículo 6 del anexo II.

62 — Sentencias de 22 de noviembre de 2001, Antillean Rice Mills/Consejo (C-451/98, Rec. p. I-8949), apartado 58, y Antillas Neerlandesas/Consejo (C-452/98, Rec. p. I-8973), apartado 68. Véase igualmente la sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada, apartados 25 y 26.

63 — Escritos de contestación en los asuntos C-180/00 (punto 46) y C-452/00 (punto 50).

64 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada (apartado 70).

65 — Escritos de contestación en los asuntos C-180/00 (punto 46) y C-452/00 (punto 50).

66 — Véanse los asuntos Emesa Sugar, antes citado; Emesa Sugar/Consejo (auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 14 de agosto de 1998, T-43/98 R, Rec. p. II-3055, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia, antes citada), y Emesa Sugar/Comisión [autos del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 14 de agosto de 1998, T-44/98 R, Rec. p. II-3079; del Presidente del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 1998, C-363/98 P(R), Rec. p. I-8787, y C-364/98 P(R), Rec. p. I-8815; del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1999, antes citado, de 29 de septiembre de 1999, T-44/98 R II, Rec. p. II-2815, y de 6 de abril de 2000, T-44/98 R II, Rec. p. II-1941, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 2001, T-44/98, Rec. p. II-3577].

67 — DO L 349, p. 26. Véase el asunto Aruba/Comisión (auto del Tribunal de Primera Instancia de 17 de septiembre de 2003, T-54/98, Rec. p. I-3083).

103. En lo relativo al Reglamento nº 2423/1999, el Reino de los Países Bajos estima que la consecuencia de la mencionada obligación es colocar a las empresas PTU en una situación desfavorable, en comparación con las empresas comunitarias. Efectivamente, a diferencia de estas últimas, las empresas PTU deben añadir al precio de «importación», es decir, al precio de intervención, los gastos de transporte de los productos en el interior de la Comunidad y los gastos de almacenamiento y de manipulación. Ahora bien, en su opinión, como estos gastos son particularmente elevados, las empresas PTU pierden así la capacidad de competir con las empresas comunitarias.

104. En lo relativo a los tres Reglamentos impugnados, el Reino de los Países Bajos sostiene que hubiera sido preferible imponer un precio de venta mínimo, en vez de un precio de importación o una restricción cuantitativa. Éste es, por lo demás, el requisito que el Presidente del Tribunal de Primera Instancia impuso para autorizar a la sociedad Emesa Sugar a importar una cuota adicional de 7.500 toneladas de azúcar a la espera de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Emesa Sugar, antes citado. El Gobierno neerlandés considera, por tanto, que un precio de venta mínimo habría sido una medida más adecuada y menos restrictiva. [68]

105. Tales alegaciones me parecen infundadas.

106. En primer lugar, por lo que respecta al Reglamento nº 2423/1999, es preciso recordar que, en la organización común de mercados del azúcar, cada año se establece un «precio de intervención» para las zonas de la Comunidad en las que la producción es excedentaria y un «precio de intervención derivado» para las zonas en las que producción es deficitaria. [69] Además, el precio de intervención derivado es superior al precio de intervención, ya que tiene en cuenta ciertos gastos adicionales, tales como los gastos de transporte de la mercancía. [70]

107. Pues bien, hemos visto anteriormente que, a tenor de lo dispuesto en el Reglamento nº 2423/1999, el precio de importación del azúcar con acumulación de origen CE/PTU debe ser igual o superior al «precio de intervención aplicable a los citados productos». [71] Esto significa que, si el azúcar PTU es importado en una zona excedentaria de la Comunidad, el precio de importación deberá ser igual o superior al precio de intervención. Del mismo modo, si el azúcar objeto de controversia es importado en una zona deficitaria de la Comunidad, el precio de importación deberá ser igual o superior al precio de intervención derivado.

68 — El Gobierno neerlandés formula una tercera alegación en lo que respecta al Reglamento nº 2081/2000, subrayando que el volumen total de azúcar CE/PTU importado en 1999 representaba menos de un 0,3 % de la producción comunitaria y que, por consiguiente, no se había acreditado suficientemente que la medida controvertida pudiera remediar realmente las dificultades observadas por la Comisión (recurso en el asunto C-452/00, punto 113). Procede señalar sin embargo que dicha alegación no se refiere a la proporcionalidad de la medida adoptada, sino a la cuestión de determinar si existía el riesgo de «deterioro de un sector de actividad de la Comunidad» contemplado en el artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU. Por lo demás, tal alegación ya ha sido examinada en el contexto del primer motivo (véanse los puntos 50 a 58 de estas conclusiones).

69 — Artículo 3 del Reglamento nº 2038/1999.

70 — Véase el escrito de contestación de la Comisión en el asunto C-26/00 (punto 51).

71 — Artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2423/1999.

108. Dadas estas circunstancias, no se comprende cómo la obligación controvertida puede ser lesiva para las empresas PTU. En efecto, si una empresa PTU decide exportar sus productos a una zona excedentaria de la Comunidad, podrá igualar sus precios al precio de intervención. Si a continuación decide vender sus productos en una zona deficitaria, deberá soportar el gasto de transporte de su mercancía hasta la zona deficitaria, al igual que cualquier productor comunitario.

109. En cambio, si una empresa PTU decide exportar sus productos a una zona deficitaria de la Comunidad, deberá igualar sus precios al precio de intervención derivado, que es efectivamente superior al precio de intervención. Sin embargo, en tal caso no deberá soportar el gasto de transporte de la mercancía hasta la zona deficitaria, a diferencia de las empresas comunitarias. En contra de lo que sostiene el Reino de los Países Bajos, la medida controvertida no tiene por tanto como consecuencia colocar a las empresas PTU en una situación desventajosa, en comparación con la de las empresas comunitarias. [72]

110. En cuanto al establecimiento de un precio mínimo, procede recordar que, al tiempo que vela por el respeto de los derechos de los PTU, el Juez comunitario no puede, sin riesgo de menoscabar la amplia facultad de apreciación de la Comisión, sustituir por su propia apreciación la que formuló esta institución al elegir la medida más apropiada para evitar perturbaciones en el mercado comunitario del azúcar, cuando no se haya aportado la prueba de que las medidas adoptadas eran manifiestamente inadecuadas para alcanzar el objetivo perseguido. [73]

111. Pues bien, en el presente asunto no se ha demostrado que el establecimiento de un precio de venta mínimo hubiera provocado menos perturbaciones en la economía de los PTU y hubiera sido igualmente eficaz para alcanzar los objetivos perseguidos por la Comisión.

112. Además, los datos obrantes en autos [74] muestran que el Reglamento nº 2423/1999 no tuvo por efecto una disminución sustancial de las importaciones de azúcar CE/PTU en la Comunidad, lo que permite dudar de la eficacia de la medida establecida por dicho Reglamento, a saber, un precio mínimo de importación para el producto de que se trata. [75]

72 — El Gobierno neerlandés ha alegado igualmente que estas consideraciones eran insuficientes para garantizar la igualdad entre las empresas PTU y las empresas comunitarias, sosteniendo que la diferencia entre el precio de intervención y el precio de intervención derivado es de una magnitud completamente diferente de la de los gastos adicionales soportados por las empresas PTU para transportar sus mercancías en el interior de la Comunidad. A este respecto indicaré simplemente que el Gobierno neerlandés no ha aportado prueba alguna que pueda demostrar que su alegación es fundada.

73 — Sentencias de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, antes citada, apartado 94; de 12 de julio de 2001, Jippes y otros (C-189/01, Rec. p. I-5689), apartado 83, y Países Bajos/Consejo, antes citada, C-301/97, apartado 135.

74 — Estadísticas de Eurostat sobre las exportaciones de los PTU a la Comunidad de productos de los códigos NC 1806 10 30, NC 1806 10 90 y NC 1701, desde 1991 a 2000 (anexo del escrito de formalización de la intervención del Reino de España en los asuntos C-26/00, C-180/00 y C-452/00).

75 — Véanse igualmente en este sentido las sentencias Rica Foods II (apartado 172) y Rica Foods III (apartado 157).

113. Conviene añadir también que los Reglamentos impugnados únicamente pretenden limitar las importaciones con exención de derechos de aduana de azúcar acogido al régimen de acumulación de origen CE/PTU, establecido en el artículo 6 del anexo II. No tienen ni por efecto ni por objeto prohibir las importaciones de dichos productos, una vez agotado el contingente arancelario, desde el momento en que las empresas interesadas abonen los derechos de aduana exigibles. [76]

114. Habida cuenta de estas diferentes circunstancias, [77] considero que el Reino de los Países Bajos no ha acreditado que las medidas establecidas por los Reglamentos impugnados fueran manifiestamente inadecuadas o excesivas para alcanzar los objetivos que perseguía la Comisión.

115. Finalmente, en la última parte del presente motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que los Reglamentos nºs 465/2000 y 2081/2000 violan el principio de proporcionalidad al permitir la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2553/97.

116. El artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2553/97 dispone, en lo que respecta a los certificados de importación, que el importe de la garantía exigible es igual al 50 % del derecho del arancel aduanero común aplicable el día de presentación de la solicitud, el cual asciende en la actualidad a unos 43,7 euros por 100 kilogramos. Ahora bien, hasta el 1 de marzo de 2000, el importe de la garantía para el azúcar CE/PTU era de 0,3 euros por 100 kilogramos. El Gobierno neerlandés indica que, según sus datos, la garantía exigida para el azúcar ACP y para el procedente de países terceros asciende igualmente a 0,3 euros por 100 kilogramos. [78]

117. El Reino de los Países Bajos considera por tanto que el importe de la garantía establecida por el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2553/97 resulta desproporcionado en comparación con el importe de la garantía exigida para la importación de azúcar procedente de los Estados ACP y de países terceros.

118. A este respecto procede señalar que, como el contingente arancelario establecido por los Reglamentos nºs 65/2000 y 2081/2000 era de sólo 3.340 toneladas de azúcar, primero, y de 4.848 toneladas, después, cabía prever que los exportadores se mostrarían enormemente interesados por dicho contingente.

119. Como la Comisión ha indicado, [79] en dicho contexto el objetivo de la garantía

76 — Véase la sentencia Emesa Sugar, antes citada (apartado 45).

77 — Véanse igualmente los demás factores mencionados por la Comisión en sus escritos de contestación en los asuntos C-180/00 (punto 28) y C-452/00 (punto 30).

78 — Artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1464/95 de la Comisión, de 27 de junio de 1995, por el que se establecen disposiciones especiales de aplicación del régimen de los certificados de importación y exportación en el sector del azúcar (DO L 144, p. 14).

79 — Escritos de contestación en los asuntos C-180/00 (punto 49) y C-452/00 (punto 55).

impugnada consistía en evitar los comportamientos especulativos. Con el elevado importe de la garantía se pretendía impedir que algunas empresas solicitaran certificados de importación sin utilizarlos posteriormente, perjudicando así a las otras empresas que, teniendo efectivamente la intención de importar azúcar con acumulación de origen CE/PTU, no pudieran obtener suficientes certificados de importación. [80]

120. Además, una garantía de este tipo no priva a las empresas realmente interesadas de la posibilidad de exportar azúcar a la Comunidad. En efecto, si bien es cierto que para obtener certificados de importación ha de pagarse el importe de la garantía, éste se restituye a la empresa si se lleva a cabo la operación de importación. [81]

121. Dadas estas circunstancias, considero que no ha quedado acreditado que las medidas controvertidas fueran manifiestamente inapropiadas o excesivas para alcanzar los objetivos que perseguía la Comisión. Por lo tanto, procede desestimar en su totalidad el segundo motivo de anulación.

80 — Véanse igualmente, en este sentido, la sentencia Países Bajos/Consejo, antes citada, C-110/97, apartados 129 a 132, y las conclusiones que presenté en dicho asunto (puntos 139 a 141).

81 — *Ídem.*

*C. Sobre el tercer motivo, relativo a una desviación de poder*

122. En su tercer motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que los Reglamentos nos 465/2000 et 2081/2000 adolecen de desviación de poder.

123. Recuerda así que, al revisar la Decisión 91/482, el Consejo acordó, tras unas largas negociaciones, limitar únicamente las importaciones de azúcar de origen ACP/PTU y mantener la posibilidad de importar con exención de derechos de aduana el azúcar de origen CE/PTU. Al aprobar los Reglamentos nos 465/2000 y 2081/2000, la Comisión utilizó por tanto sus facultades con una finalidad distinta de la perseguida por el artículo 109 de la Decisión PTU, ya que estableció unas restricciones que el Consejo no había querido ni aprobado para las importaciones de azúcar de origen CE/PTU.

124. Según reiterada jurisprudencia, [82] un acto sólo adolece de desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que fue adoptado con

82 — Véanse, en particular, las sentencias de 21 de junio de 1984, Lux/Tribunal de Cuentas (69/83, Rec. p. 2447), apartado 30; de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 24; de 13 de julio de 1995, Parlamento/Comisión (C-156/93, Rec. p. I-2019), apartado 31; de 25 de junio de 1997, Italia/Comisión (C-285/94, Rec. p. I-3519), apartado 52, y de 14 de mayo de 1998, Windpark Groothusen/Comisión (C-48/96 P, Rec. p. I-2873), apartado 52.

el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados por la institución demandada o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado.

125. En el presente asunto, el análisis del primer motivo ha mostrado que la Comisión pudo considerar legítimamente que las importaciones de azúcar con acumulación de origen CE/PTU constituían unas «dificultades» que podían perturbar el funcionamiento de la organización común de mercados del azúcar.

126. Por lo demás, el Gobierno neerlandés no aporta indicio alguno del que se deduzca que los Reglamentos n$^{os}$ 465/2000 y 2081/2000 no fueron adoptados con el fin de poner remedio a las perturbaciones observadas en el mercado comunitario del azúcar o de evitar perturbaciones más graves. A este respecto, el mero hecho de que el Consejo introdujera una limitación cuantitativa para el azúcar de origen ACP/PTU en el artículo 108 *ter* de la Decisión PTU no afecta en absoluto a las facultades que el artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU confiere a la Comisión para que ésta adopte las medidas de salvaguardia necesarias para el azúcar o cualquier otro producto originario de los PTU, si se cumplen los requisitos para la adopción de una medida de este tipo.

127. Habida cuenta de estas circunstancias, procede desestimar igualmente el tercer motivo.

D. *Sobre el cuarto motivo, relativo al incumplimiento del deber de motivación establecido por el artículo 253 CE*

128. En su último motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que la Comisión incumplió el deber de motivación que le impone el artículo 253 CE. Este motivo consta de dos partes, que analizaré sucesivamente.

129. En la primera parte del presente motivo, el Gobierno neerlandés alega que la motivación del Reglamento n° 2423/1999 es insuficiente para permitir que el Tribunal de Justicia ejerza su control. En efecto, a su juicio, el texto es tan lapidario y carente de datos concretos que impide que cualquier lector objetivo comprenda la causa y los efectos de las dificultades detectadas por la Comisión.

130. Sostiene además que la motivación de dicho Reglamento es contradictoria. En efecto, a su juicio, no es posible afirmar al mismo tiempo, en el tercer considerando, que las importaciones controvertidas dan lugar a exportaciones adicionales beneficiarias de restituciones a la exportación, gravando así el presupuesto comunitario, y, en el cuarto considerando, que el coste de los excedentes imputables a las importaciones controvertidas corre a cargo de los productores comunitarios en virtud del principio de «autofinanciación».

131. Según reiterada jurisprudencia, [83] la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate. Ha de reflejar clara e inequívocamente el razonamiento de la autoridad comunitaria de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control. No obstante, no se exige que la motivación de un acto 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 regulen la materia de que se trate. Ello resulta especialmente cierto cuando los Estados miembros han estado estrechamente asociados al proceso de elaboración del acto objeto de litigio y conocen, pues, las razones que motivan dicho acto. [84]

132. En el presente asunto, los datos obrantes en autos muestran que la aprobación del Reglamento nº 2423/1999 estuvo precedida por una serie de contactos y reuniones entre la Comisión, el Reino de los Países Bajos y los demás Estados miembros. [85]

133. Además, en lo relativo al contenido del acto, ya hemos visto que la Comisión expuso en los considerandos primero a quinto del Reglamento nº 2423/1999 las dificultades que habían surgido. [86] En los considerandos tercero a quinto de dicho Reglamento explicó por qué tales dificultades podían perturbar el funcionamiento de la organización común de mercados del azúcar y perjudicar a los operadores comunitarios de dicho sector. La Comisión expuso igualmente, en los considerandos octavo y noveno del Reglamento nº 2423/1999, los motivos en que se basaba su decisión de fijar un precio mínimo de importación para el azúcar de origen CE/PTU y someter las importaciones de mezclas al procedimiento de vigilancia comunitario.

134. En cuanto a las afirmaciones formuladas en los considerandos tercero y cuarto del Reglamento nº 2423/1999, no me parecen contradictorias. En efecto, es perfectamente posible que unas importaciones cada vez mayores de azúcar CE/PTU provoquen gastos adicionales tanto para el presupuesto comunitario (tercer considerando) como para los productores comunitarios de azúcar (cuarto considerando).

135. Dadas estas circunstancias, estimo que la motivación del Reglamento nº 2423/1999 cumple los requisitos exigidos por la jurisprudencia y que, por lo tanto, la primera parte del presente motivo carece de fundamento.

83 — Véanse, en particular, las sentencias de 13 de octubre de 1992, Portugal y España/Consejo (asuntos acumulados C-63/90 y C-67/90, Rec. p. I-5073), apartado 16; de 14 de julio de 1994, Grecia/Consejo (C-353/92, Rec. p. I-3411), apartado 19, y 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.

84 — Véanse en particular las sentencias de 17 de octubre de 1995, Países Bajos/Comisión (C-478/93, Rec. p. I-3081), apartados 49 y 50, y de 9 de noviembre de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otras (II) (C-466/93, Rec. p. I-3799), apartado 16.

85 — Véanse, en particular, la comunicación de la Comisión de 23 de junio de 1999 sobre las importaciones de azúcar de los PTU, el escrito de la Representación Permanente de los Países Bajos ante la Unión Europea de 2 de julio de 1999 y la nota explicativa de las autoridades neerlandesas en relación con las deliberaciones del Consejo sobre las medidas de salvaguardia aplicables a las importaciones de azúcar y de mezclas originarios de los PTU (anexos 2, 4 y 5 del recurso en el asunto C-26/00, respectivamente).

86 — Véanse los puntos 62 y 63 de estas conclusiones.

136. En la segunda parte del presente motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que la Comisión incumplió igualmente su deber de motivación en los siguientes aspectos:

— el Reglamento nº 465/2000 no explica por qué la Comisión consideró necesario, a partir del 1 de marzo de 2000, adoptar medidas más rigurosas que en el periodo anterior;

— los Reglamentos nºs 465/2000 y 2081/2000 no justifican la imposición de unas restricciones idénticas para el azúcar y las mezclas originarios de los PTU, mientras que el Reglamento nº 2423/1999 imponía medidas diferentes para estos dos tipos de productos;

— la determinación de unas cuotas de 3.340 toneladas, primero, y de 4.848 toneladas, después, no resulta suficientemente motivada en los Reglamentos nºs 465/2000 y 2081/2000, y

— el Reglamento nº 2081/2000 no explica por qué fue necesario prorrogar desde el 1 de octubre de 2000 hasta el 28 de febrero de 2001 las medidas de salvaguardia establecidas por el Reglamento nº 465/2000.

137. En lo que respecta a las dos primeras alegaciones, procede recordar que, según la jurisprudencia, la motivación de un acto destinado a una aplicación general puede limitarse a indicar la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y los objetivos generales que se propone alcanzar. [87] Por lo demás, el Tribunal de Justicia considera que, si el acto impugnado contiene la parte esencial del fin perseguido por la institución, es excesivo exigir una motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que adopta. [88] Ello resulta especialmente cierto cuando las instituciones comunitarias 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. [89]

138. Dadas estas circunstancias, no es seguro que la Comisión estuviera obligada a presentar una motivación específica para las decisiones técnicas adoptadas por ella.

139. En cualquier caso, de los Reglamentos nºs 465/2000 y 2081/2000 se deduce que la situación en el mercado comunitario estaba empeorando. En efecto, mientras que en el Reglamento nº 2423/1999 la Comisión se había limitado a aludir a la posibilidad de una reducción de las cuotas de producción, [90] esta perspectiva parece mucho más seria en

87 — Véanse en particular las sentencias de 19 noviembre de 1998, España/Consejo (C-284/94, Rec. p. I-7309), apartado 28, y Países Bajos/Consejo, antes citada, C-110/97, apartado 165.

88 — Véanse las sentencias antes citadas Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otras (II), apartado 16, España/Consejo, apartado 30, y Países Bajos/Consejo, C-110/97, apartado 166.

89 — Véanse las sentencias antes citadas España/Consejo, apartado 33, y Países Bajos/Consejo, C-110/97, apartado 167.

90 — Tercer considerando.

el Reglamento nº 465/2000, [91] y todavía más en el Reglamento nº 2081/2000, puesto que la reducción prevista ya se ha producido efectivamente. [92] Habida cuenta, además, de la estrecha participación del Reino de los Países Bajos en el proceso de elaboración de los Reglamentos impugnados, considero infundada su alegación de que ignoraba las razones por las que la Comisión adoptó medidas más rigurosas que las previstas en el Reglamento nº 2423/1999.

140. En cuanto a la determinación de las cuotas controvertidas, la mera lectura de las exposiciones de motivos de los Reglamentos impugnados basta para comprobar que la alegación del Gobierno neerlandés es manifiestamente infundada.

141. En efecto, el noveno considerando del Reglamento nº 465/2000 señala que la «cantidad máxima de 3.340 toneladas de azúcar [...] representa la suma de los volúmenes de importación anual más elevados de estos productos registrados durante los tres años anteriores a 1999, año en el que las importaciones experimentaron una progresión exponencial y respecto a las cuales está en curso una investigación de la OLAF al existir sospechas de la existencia de irregularidades». Del mismo modo, el octavo considerando del Reglamento nº 2081/2000 indica que el «volumen máximo de 4.848 toneladas de azúcar para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2000 al 28 de febrero de 2001 [...] representa la suma de los volúmenes de importación anual más elevados de estos productos registrados durante los tres años anteriores a 1999, año en el que las importaciones experimentaron una progresión exponencial».

142. Por lo tanto, en contra de lo alegado por la parte demandante, la Comisión expuso las razones en que se basaba la determinación de las cuotas controvertidas, cumpliendo así al deber de motivación que le impone el artículo 253 CE.

143. Del mismo modo, la Comisión expuso con claridad, en los considerandos primero a sexto del Reglamento nº 2081/2000, las razones que hacían necesario prorrogar la medida de salvaguardia establecida por el Reglamento nº 465/2000, poniendo de relieve que las dificultades que habían llevado a adoptar esta última medida «siguen existiendo», lo que obligaba a «continuar aplicando la cláusula de salvaguardia del artículo 109 de la Decisión PTU respecto de las importaciones [controvertidas]». [93]

144. Habida cuenta de estas diferentes circunstancias, propongo pues al Tribunal de Justicia que desestime el cuarto motivo del Gobierno neerlandés.

91 — Quinto considerando.

92 — Quinto considerando.

93 — Reglamento nº 2081/2000 (considerando sexto).

## V. Conclusión

145. En atención al conjunto de consideraciones anteriormente expuestas, procede, a mi juicio, desestimar los recursos y condenar al Reino de los Países Bajos al pago de las costas del procedimiento, con excepción de las costas en que hayan incurrido el Reino de España y la República Francesa, conforme a lo dispuesto en el artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.