SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
22 de enero de 1986 *

En el asunto 250/84,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por el Tribunale di Roma, destinada a obtener en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Eridania zuccherifici nazionali SpA y otros

y

Cassa conguaglio zucchero y Ministerios italianos de Hacienda y del Tesoro,

una decisión prejudicial sobre la validez de los artículos 24 y 28 del Reglamento nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO 1981, L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. U. Everling, Presidente de Sala; R. Joliet, O. Due, Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces,

Abogado General: Sr. P. VerLoren van Themaat
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

consideradas las observaciones presentadas por:

— los demandantes en el litigio principal, representados por los Abogados Sres. Mauro de André, Giuseppe Marchesini y Federico Sorrentino,

— el Gobierno italiano, representado por el Sr. Ivo M. Braguglia, Avvocato dello Stato,

— el Consejo de las Comunidades Europeas, representado por los Sres. Antonio Sacchettini y Arthur Brautigam,

* Lengua de procedimiento: italiano.

— la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Alberto Prozzillo,

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 22 de octubre de 1985,

dicta la presente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de 11 de noviembre de 1983, que llegó al Tribunal de Justicia el 23 de octubre de 1984, el Tribunale di Roma, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, ha planteado dos cuestiones relativas a la validez de los artículos 24 y 28 del Reglamento nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO 1981, L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80).

2 Estas cuestiones se han suscitado en el marco de una demanda interpuesta por la sociedad Eridania zuccherifici nazionali SpA, por otras quince sociedades italianas productoras de azúcar, por el Consorzio nazionale bieticultori y por la Associazione nazionale bieticultori contra la Cassa conguaglio zucchero y los Ministerios italianos de Hacienda y del Tesoro. Los demandantes en el litigio principal habían recibido en 1982 requerimientos de pago de cotizaciones sobre la producción de azúcar, con arreglo a los artículos 24 y 28 del Reglamento nº 1785/81. En sus demandas solicitan al Tribunale di Roma que declare no debidas dichas cotizaciones en razón de la ilegalidad del reglamento anteriormente citado, y que condene a las administraciones demandadas al reembolso de las cotizaciones ya pagadas, con los correspondientes intereses.

3 El Tribunale di Roma, considerando que la decisión que debe adoptarse está en función de si las disposiciones reglamentarias anteriormente citadas son o no válidas, ha suspendido el procedimiento y ha sometido a la consideración del Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«a) ¿El artículo 28 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, al imponer a los productores italianos una cotización para la comercialización del azúcar a precio garantizado, calculada sobre la base de las cuotas de producción determinadas por el artículo 24 es ilegal por infrigir la prohibición de discriminaciones prevista en los artículos 7 y 40, apartado 3, del Tratado y por contradecir el principio de proporcionalidad, en relación con las finalidades previstas por el artículo 39, apartado 1, letra b), del mismo Tratado?

b) ¿El artículo 24 del Reglamento nº 1785/81, al determinar las cuotas italianas de producción A, y la relación entre cuota A y cuota B, es ilegal por carecer de motivación, conforme al artículo 190 del Tratado?»

4 En las motivaciones de la resolución de remisión, el juez nacional observa que Italia es el Estado miembro con relación más baja entre el consumo interior y la cuota A (85 % frente a una media comunitaria del 101 % y un máximo del 194 % correspondiente a Bélgica). De ello resulta que Italia sólo puede exportar azúcar con cargo a la cuota B, con una cotización del 39,5 % del precio de intervención, mientras que los demás Estados pueden exportar además azúcar con cargo a la cuota A con una cotización menos elevada del 2 %. Esta situación está en contradicción con el artículo 7 del Tratado.

5 Según el juez nacional, existe igualmente una discriminación entre productores con arreglo al artículo 40, apartado 3, párrafo 2, del Tratado. En primer lugar la relación entre las cotizaciones sobre las cantidades con cargo a la cuota B y las cantidades atribuidas a dicha cuota para Italia es la más elevada de la Comunidad (138 LIT/kg frente a una media comunitaria de 113 LIT/kg). En segundo lugar, los costes fijos de producción para las cantidades atribuidas a la cuota A en Italia son los más elevados de la Comunidad, ya que la producción media italiana por empresa es la más baja (293 333 quintales frente a una media comunitaria de 466 471 quintales). Además, las cotizaciones impuestas a los productores italianos sobre la cuota B son desproporcionadas en relación con las finalidades previstas por el artículo 39, apartado 1, letra b), del Tratado, que tiende a garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola.

6 Por último, siempre según la resolución de remisión, el Reglamento nº 1785/81 no está suficientemente motivado, porque se limita, en lo que se refiere a las cuotas de producción, a afirmar que los motivos que han llevado a establecerlas siguen siendo válidos, sin explicar las razones por las que no se da importancia a los cambios que se han producido entre tanto en la situación del mercado.

Sobre el sistema de cuotas y de cotizaciones para la producción del azúcar

7 La organización común de mercados en el sector del azúcar ha sido establecida por el Reglamento nº 1009/67 del Consejo, de 18 de diciembre de 1967 (DO 1967, 308, p. 1). Este reglamento ha introducido un sistema, aplicable inicialmente hasta julio de 1975, que atribuía a cada empresa una «cuota de base» y una «cuota máxima» para cada campaña. La cantidad de azúcar que excediera de la cuota máxima no podía venderse en la Comunidad. Se preveía igualmente un sistema comunitario de financiación de los gastos de comercialización de los excedentes que, dentro de ciertos límites, eran cubiertos por todos los productores mediante una cotización sobre la producción y, en cuanto al resto, iban a cargo del presupuesto comunitario. Este sistema fue prorrogado, a reserva de algunas modificaciones, por los Reglamentos nº 3330 del Consejo, de 19 de diciembre de 1974 (DO 1974, L 359, p. 1), y nº 1592 del Consejo, de 24 de junio de 1980 (DO 1980, L 160, p. 12). El Reglamento nº 3330/74 aumentó las cuotas de base únicamente respecto a los Estados miembros que eran principales productores de azúcar y, en consecuencia, no respecto a Italia. Dicho aumento estaba destinado a compensar los efectos negativos de las importaciones de azúcar preferencial procedentes de los países ACP en virtud de los compromisos contraídos por la Comunidad.

8 La regulación anteriormente citada ha sido sustituida, con efectos de 1 de julio de 1981, por el Reglamento nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, del que se trata en el presente asunto. Este Reglamento distingue tres tipos de cuotas: la cuota A, que corresponde al consumo de azúcar, dentro de la Comunidad, puede ser libremente comercializada en la Comunidad y su comercialización está garantizada por el precio de intervención. La cuota B, corresponde a la parte de la producción de azúcar que excede de la cuota base (cuota A), pero que no supera la «cuota máxima» igual a la cuota A multiplicada por determinado coeficiente. Puede también ser libremente comercializada en el mercado común, pero sin la garantía del precio de intervención, o puede ser exportada a terceros países con una subvención a la exportación; esta ayuda, igual a la diferencia entre el precio

de intervención y el precio mundial del azúcar, se paga en forma de devoluciones a la exportación. Por último, la cuota C, es decir, la producción que excede de la «cuota máxima» (cuotas A y B), sólo puede ser comercializada en terceros países sin subvenciones a la exportación.

9 El Reglamento nº 1785/81 ha reformado también el sistema de financiación de las cargas que resultan de la exportación del azúcar. En primer lugar, ha introducido el principio de la responsabilidad integral de los productores, que deben soportar totalmente los gastos relativos a la comercialización en los mercados de exportación de las cantidades de azúcar que se benefician de las devoluciones. Por otra parte, somete a la cotización sobre la producción no solamente al azúcar producido dentro de la cuota B, sino también al de la cuota A.

10 En virtud de los artículos 24 y 28 del Reglamento nº 1785/81, el sistema así constituido queda organizado de la manera siguiente:

— Las cantidades de referencia («cantidades de base») para la fijación de las cuotas de base («cuotas A») permanecerán inalterables respecto de la regulación anterior, con excepción de la cantidad de base correspondiente a Italia, que pasa de 1 230 000 toneladas a 1 320 000 toneladas (artículo 24 del Reglamento nº 1785/81).

— Las cuotas que excedan de las cuotas de base, pero que permanezcan dentro del límite de la cuota máxima («cuotas B») se establecerán en función de la producción efectiva, pero no podrán ser inferiores al 10 % de las cuotas de base. Para tener en cuenta la evolución regional de la producción de remolacha y de caña de azúcar, las cuotas B se fijarán en una cantidad igual a la media de la producción más elevada observada durante tres de las últimas cinco campañas (ibídem).

— Los gastos relativos a la comercialización de los excedentes resultantes de la relación entre la producción y el consumo comunitarios serán soportados íntegramente por los productores; la producción total en el marco de las cuotas A y B estará sometida a una cotización que deberá pagarse de acuerdo con las modalidades siguientes (artículo 28 del Reglamento nº 1785/81):

  — la pérdida global resultante de la comercialización de los excedentes de que se trata, se repartirá en primer lugar, sobre el conjunto de la producción en el ámbito de las cuotas A y B mediante una cotización máxima sobre la producción del 2 % del precio de intervención del azúcar blanco;

— la parte de dicha pérdida que no quede cubierta por esta cotización se cubrirá mediante una cotización suplementaria sobre la producción en cuota B, no superior al 30 % del mismo precio de intervención. No obstante, en el caso de que este último sistema de financiación resulte insuficiente, podrá aumentarse el límite máximo hasta un 37,5 % de manera que la carga total sobre la producción, en concepto de la cuota B, pueda alcanzar el 39,5 %.

Sobre la primera cuestión

Sobre la discriminación alegada

11 En la primera parte de la primera cuestión el órgano jurisdiccional nacional pregunta esencialmente si la cotización impuesta a los productores italianos en virtud de los artículos 24 y 28 del Reglamento nº 1785/81 infringe la prohibición de discriminación establecida en los artículos 7 y 40, apartado 3, del Tratado.

12 Las partes demandantes en el asunto principal y el Gobierno italiano proponen resolver esta cuestión en sentido afirmativo. Según ellos, la discriminación resulta del hecho de que el total de las cargas vinculadas a la financiación del sistema de cuotas se calcula sobre la base del consumo dentro de la Comunidad, mientras que las cargas que debe soportar cada una de las empresas se calculan sobre la base de su producción efectiva durante el período de referencia. La aplicación de parámetros diferentes respecto al total de las cargas y a su reparto entre los operadores individuales tendría como consecuencia que la cuota A, atribuida a Italia y que estaría sometida únicamente a una cotización del 2 %, se fijaría en un nivel claramente inferior al consumo nacional italiano.

13 Las partes demandantes en el asunto principal aportan en apoyo de sus alegaciones diferentes elementos de hecho: la cuota base atribuida a Italia no habría aumentado entre 1968 y 1981 a diferencia de las asignadas a todos los demás Estados miembros. Además, es cierto que el Reglamento nº 1785/81 ha atribuido a Italia una cuota A superior en un 7,3 % a la anterior, pero el porcentaje total del aumento cuota de base/cuota A italiana seguiría siendo inferior al porcentaje medio de dicho aumento en la Comunidad desde 1968 (18 %). Por el contrario, el consumo de azúcar en Italia habría aumentado desde 1968 en un 9,1 %, mientras que

habría disminuido en un 2,1 % en el conjunto de la Comunidad. Por ello, Italia sería, junto con la República Federal de Alemania, el Estado miembro con más baja relación entre cuota A y consumo interior (el 85 % frente a una media comunitaria del 101 %).

14 De ahí deriva, según los demandantes en el asunto principal, que los productores italianos únicamente pueden exportar azúcar de la cuota B, sujeto a una cotización superior, y de ese modo soportan sobre su cuota B las cargas originadas por las exportaciones de los productores de los otros Estados miembros, que disponen de una cuota A superior a su consumo interno. De esta forma los productores italianos, que no habrían dado nunca lugar a excedentes, se verían obligados a financiar la comercialización a precio garantizado de la producción de sus competidores comunitarios.

15 El Gobierno italiano subraya, a este respecto, que la situación descrita más arriba corre el riesgo de perturbar progresivamente el equilibrio de la producción en la Comunidad, ya que el productor excedentario que padece sólo en parte los efectos de sus propios excedentes se verá inducido a aumentar su producción, con lo que adquiere el derecho a un aumento de su propia cuota, mientras que el productor que produce a costes más elevados y que, en general, no da lugar a excedentes, se verá obligado a contribuir a las cargas resultantes de la exportación de la referida producción excedentaria.

16 El Consejo y la Comisión niegan la existencia de una discriminación en razón de la nacionalidad o entre productores dentro de la Comunidad. Según ellos, las cuotas se establecen en función de criterios objetivos teniendo en cuenta la finalidad de la regulación, que es garantizar cierto dominio de la producción azucarera, permitiendo al mismo tiempo su reorientación.

17 La Comisión precisa que la fijación de las cuotas nacionales sobre la base de la producción efectiva de las empresas está de acuerdo con los principios de solidaridad entre productores, de especialización de la producción y de libertad de intercambios intracomunitarios. Si de este sistema resulta, para los productores italianos, una carga eventualmente diferente de la que soportan los otros productores de la Comunidad, esta diferencia sería simplemente el resultado de un diferente nivel de producción en los Estados miembros. Por la misma razón, la relación

entre las cotizaciones percibidas y la cuota B para Italia no tendría ninguna significación, ya que las empresas de los diferentes Estados miembros utilizarían siempre en una medida variable su cuota B en el curso de las diferentes campañas. En lo que se refiere a la alegada imposibilidad, para los productores italianos, de exportar azúcar fuera de la cuota B, la Comisión observa que, de hecho, dichos productores no exportan azúcar producido en régimen cuota a países terceros y que además no existe ninguna relación entre la percepción de cotizaciones y el destino del producto. Por último, las devoluciones se pagarían sin ninguna distinción entre la exportación de azúcar producido en concepto de cuota A y de azúcar producido en concepto de cuota B.

18 El Consejo y la Comisión señalan, además, que, teniendo en cuenta la falta de competitividad de la producción italiana de remolacha, los productores italianos gozan, bajo varios aspectos, de un régimen más favorable que los productores de otros Estados miembros. Así, el Reglamento nº 1009/67 habría fijado desde el principio las cantidades de base para Italia en un nivel superior con relación a las cantidades de base atribuidas a los demás Estados miembros; además, el Reglamento nº 1785/81 ha atribuido únicamente a Italia una cuota A superior a su cantidad de base anterior. Además, en lo que se refiere a los productores italianos, la cotización sobre la producción se calcularía con base en el precio de intervención y no con base en el precio de intervención derivado, más elevado, vigente en Italia como zona deficitaria; en consecuencia, los productores italianos estarían en realidad sometidos a una cotización inferior a la de los demás productores de la Comunidad. Por último, el sistema en vigor autorizaría a Italia a conceder ayudas nacionales a sus propios productores de remolacha y de azúcar, además de la garantía de los precios establecidos en función de las regiones, y atribuiría igualmente a dicho Estado miembro la facultad de modificar sin límites las cuotas de sus empresas en la medida necesaria para la realización de proyectos de reestructuración.

19 Lo primero, se debe precisar que, como han explicado la Comisión y el Consejo, el sistema de cuotas para la producción del azúcar es un elemento esencial de la organización común de los mercados en este sector. En una situación de excedencia, tanto en el mercado comunitario como en el mercado mundial, tiene la finalidad de dominar la producción y acercarla lo más posible al consumo interior fomentando al propio tiempo la especialización regional. Para lograrlo, garantiza la comercialización (a precio de garantía) de cantidades de azúcar que se establecen mediante un sistema de cobertura de los gastos de comercialización, los cuales gravitan solidariamente sobre todos los productores. Con dicho sistema de cobertura, sólo se exige una cotización mínima sobre la cuota A, que representa el consumo interior, mientras que la cuota B, destinada esencialmente a la exportación,

se sujeta a una cotización mucho menos elevada, en una cuantía que permita financiar las oportunas restituciones y, al mismo tiempo, ejerza un efecto disuasorio sobre los productores.

20 Con tales precedentes, el Consejo llevaba razón al distribuir las cuotas fijadas entre las distintas empresas a partir de su producción efectiva. Dicha distribución de las cargas responde, en efecto, al principio de la especialización regional, que es básico en el mercado común y exige que la producción pueda realizarse en el lugar más adecuado desde el punto de vista económico. Además, dicha distribución se acomoda al principio de solidaridad de los productores, ya que la producción constituye un criterio legítimo para valorar a la vez la importancia económica de los productores y los beneficios que éstos obtienen del sistema.

21 El hecho de que la distribución de las cargas entre las empresas, en función de la producción, represente para Italia una cuota A inferior a su consumo interno, y el ser especialmente elevada la relación entre las cotizaciones satisfechas y su cuota B no puede llevarnos a una decisión diferente. En realidad, esos hechos derivan precisamente de la necesidad de que, en un mercado común caracterizado por la especialización regional, la producción de los Estados miembros, considerados de uno en uno, se pueda desarrollar con independencia del volumen de consumo en cada Estado. Tales hechos no pueden por ello constituir una discriminación.

22 La acusación de discriminación está todavía menos justificada si examinamos la disposiciones atacadas dentro del contexto del reglamento que las contiene. Precisamente para atenuar las desigualdades causadas por las dificultades de carácter estructural características de Italia, el Consejo ha previsto, como complemento del sistema de cuotas, varias especialidades que se concretan en ayudas a los productores italianos, como por ejemplo una cuota de base más elevada desde el principio, un precio de intervención más alto y la autorización para conceder ayudas nacionales.

23 Las partes demandantes en el asunto principal y el Gobierno italiano afirman que el régimen discutido es discriminatorio porque las cuotas medias atribuidas a las fábricas italianas son inferiores a las de las fábricas de la Comunidad (29 233 frente a 51 873 toneladas). De esto se deduciría que los costes fijos que los productores italianos tienen que soportar son superiores a los que gravan a los productores de los otros Estados miembros y ello habría provocado la quiebra de varias empresas italianas.

24 El Consejo y la Comisión rebaten lo anterior y dicen que las cuotas de producción no se atribuyen a las fábricas, sino a las empresas, y que las empresas, italianas disponen como media de la cantidad más elevada de la Comunidad dentro de la cuota A. Sin embargo, no niegan que los costes de la producción azucarera en Italia son superiores a la media comunitaria.

25 A este respecto, se debe recordar que el régimen de cuotas no tiene como objetivo favorecer a las empresas menos rentables, sino garantizar una cierta regulación de la producción, permitiendo al mismo tiempo su reorientación, de acuerdo con las necesidades del mercado. Por lo tanto está justificado no tener en cuenta las diferencias de coste de la producción en el momento del reparto de las cuotas entre cada uno de los operadores. Esto es todavía más evidente si se tiene en cuenta que en este caso el sistema de cuotas está complementado por un conjunto de medidas destinadas a compensar, al menos en parte, las dificultades de orden estructural de las regiones menos favorecidas.

26 De las consideraciones anteriores resulta que los productores italianos, en realidad, no son discriminados respecto a los demás productores de la Comunidad. Debe, pues, rechazarse el argumento relativo a la alegada infracción de los artículos 7 y 40, apartado 3, del Tratado.

Sobre la alegada infracción del artículo 39, apartado 1, letra b), del Tratado

27 En la segunda parte de la primera cuestión, el juez nacional pregunta en sustancia si el nivel de la cotización impuesta a los productores italianos con arreglo a los artículos 24 y 28 del Reglamento nº 1785/81 está en contradicción con el objetivo establecido en el artículo 39, apartado 1, letra b), del Tratado. Con arreglo a esta disposición, la política agrícola común tiene por objeto «garantizar [...] un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura».

28 Según los demandantes en el asunto principal esta cuestión debe contestarse afirmativamente ya que los productores italianos no son responsables de los excedentes de azúcar que han dado lugar a establecer el régimen que aquí se discute. A este respecto observan, sobre todo, que la cotización sobre la cuota B impone a los productores italianos un sacrificio desproporcionado y que además esta cotización repercute en un 60 % sobre los productores italianos de remolacha. Estos factores

determinarían una disminución de la renta de los productores italianos, en contradicción con el objetivo previsto en el artículo 39, apartado 1, letra b), del Tratado.

29 Por el contrario, el Consejo y la Comisión sostienen que la regulación de que se trata está establecida de tal manera que tiene suficientemente en cuenta las necesidades específicas de las zonas deficitarias de las que Italia forma parte. En primer lugar, en estas zonas, el precio mínimo, tanto de la remolacha A como de la remolacha B, sería más elevado. Además, dado que la cotización sobre la producción de azúcar estaría calculada sobre el precio de intervención y no sobre el precio de intervención derivado, los productores italianos de remolacha pagarían, en porcentaje, por el azúcar B, una cotización inferior a la que pagarían los productores de los demás Estados miembros (28,8 % del precio de intervención frente al 30 % para la campaña 1981-1982). Por otra parte, los productores italianos de remolacha y de azúcar disfrutarían de ayudas nacionales autorizadas por el artículo 46 del Reglamento 1785/81. Por último, dado que la producción italiana de azúcar B sería casi nula en el momento actual, los productores italianos no pagarían, de hecho, ninguna cotización relativa a dicho azúcar. La Comisión subraya, además, que precisamente el sistema de cuotas ha permitido el mantenimiento de la producción de remolachas en Italia, por más que su contenido útil sea notablemente inferior al de las producidas en otros Estados miembros.

30 En la medida en que estos argumentos son idénticos a los expuestos en apoyo de la primera imputación, basta con remitir a las consideraciones expuestas más arriba.

31 En lo que se refiere a la afirmación de los demandantes en el asunto principal, según la cual el sistema establecido por el Reglamento nº 1785/81 no es apto para garantizar un nivel de vida equitativo a los productores italianos y especialmente a los productores italianos de remolacha, conviene recordar que el mercado del azúcar se caracteriza en su conjunto por una producción excedentaria. Por consiguiente, el mecanismo de intervención y de confinanciación constituido para garantizar la comercialización de los excedentes a precio garantizado está de acuerdo con el interés de todos los productores de azúcar de la Comunidad, incluidos los productores italianos. Como la Comisión ha subrayado con razón, el precio mínimo así garantizado tiene precisamente por objeto proteger las rentas de todos los productores mencionados.

32 No es pues lícito sostener que la medida de las cargas que derivan del sistema para los productores italianos esté en contradicción con la finalidad indicada en el artículo 39, apartado 1, letra b), del Tratado. En especial, se debe rechazar el argumento según el cual dichos productores estarían obligados a contribuir a la financiación de la salida de los excedentes de los que no serían responsables. Esta manera de ver es incompatible con el principio mismo de un mercado común en el que es imposible determinar las empresas o el Estado miembro responsables de una eventual superproducción. De ello se deriva, en lo que se refiere al sistema establecido por el Reglamento nº 1785/81, que todas las empresas que superan su cuota A producen por definición excedentes destinados a la exportación.

33 Por consiguiente, el argumento relativo a la alegada infracción del artículo 39, apartado 1, letra b), del Tratado debe ser también rechazado.

Sobre la segunda cuestión

34 Mediante la segunda cuestión, el juez nacional pregunta en suma si el artículo 24 del Reglamento nº 1785/81 es válido teniendo en cuenta la obligación de motivación exigida por el artículo 190 del Tratado.

35 Las partes demandantes del asunto principal y el Gobierno italiano mantienen que el Reglamento nº 1785/81 no contiene motivación suficiente de la determinación de las cuotas para Italia. El preámbulo del reglamento se limitaría a afirmar que los motivos que han conducido hasta ahora a la Comunidad a aplicar un sistema de cuotas de producción siguen siendo válidas. Faltaría, sin embargo, alguna indicación relativa al importe de las cuotas y al hecho de que la situación en el plano de la producción y de los consumos de los diferentes Estados miembros, así como en la estructura de las cotizaciones, han cambiado entre tanto.

36 El Consejo y la Comisión sostienen por su parte que la obligación establecida por el artículo 190 del Tratado ha quedado satisfecha ya que, en el preámbulo de los Reglamentos anteriores, nº 1009/67 y nº 3330/74, se incluye una motivación más amplia y a ella se remite el preámbulo del Reglamento nº 1785/81.

37 Según la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado debe ser adecuada a la naturaleza del acta de que se trate. Deberá mostrar de manera clara y no equívoca 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 para que el Tribunal pueda ejercer su control.

38 Resulta, además, de la referida jurisprudencia, confirmada en último lugar por la sentencia de 28 de octubre de 1982 (Lion y Haentjens, asuntos acumulados 292 y 293/81, Rec. 1982, p. 3887), que no se puede exigir que la motivación de los reglamentos especifique los diferentes elementos de hecho y de derecho —a veces muy numerosos y complejos— que son objeto de los reglamentos, cuando estos estén en armonía con el sistema normativo del que forman parte. Por lo tanto, si el acto discutido muestra en su esencia el fin perseguido por la institución es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que ella adopta.

39 Este es el caso del Reglamento nº 1785/81 en lo que se refiere a la justificación del sistema de las cuotas de producción. En efecto, de la motivación expuesta a este fin en el preámbulo de dicho Reglamento, y especialmente en su undécimo punto, en relación con el preámbulo de los anteriores Reglamentos nº 1009/67 y nº 3330/74, resultan de modo claro e inequívoco los motivos que han inducido al Consejo a mantener el sistema ya existente en sus líneas generales aun modificándolo en algunos aspectos, en especial en lo que se refiere a las bases de cálculo de las cuotas y a la financiación del sistema. Dicha motivación basta para permitir a los operadores interesados conocer la razón de ser de la regulación impugnada y para permitir al Tribunal de Justicia ejercer su control.

40 Por consiguiente, el argumento relativo a la alegada insuficiencia de motivación, en infracción del artículo 190 del Tratado, debe también rechazarse.

41 Por todas estas razones, procede responder al Tribunale di Roma que el examen de las cuestiones planteadas no ha puesto de manifiesto elementos que puedan afectar a la validez de los artículos 24 y 28 del Reglamento nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981.

Costas

42 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano, por el Consejo y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunale di Roma, mediante resolución de 11 de noviembre de 1983 declara:

El examen de las cuestiones planteadas no ha puesto de manifiesto elementos que puedan afectar a la validez de los artículos 24 y 28 del Reglamento nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981.

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 22 de enero de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente de la Sala Quinta

U. Everling