CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL presentadas el 13 de junio de 1979 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El Tribunal de Justicia ya se ha ocupado repetidas veces de los problemas derivados de las restituciones a la producción, en el marco de la organización común de mercados en el sector de los cereales, y de las cuestiones conexas. Por ello, para iniciar mis presentes conclusiones, me limitaré a las siguientes observaciones.

Este régimen de restituciones, que existe desde hace muchos años y es facultativo con arreglo al artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo (DO 1975, L 281, p. 1; EE 03/09, p. 13), tiene por objeto mantener la capacidad de la industria del almidón en la Comunidad, que –a causa de ciertas medidas de organización del mercado– debe transformar una materia prima encarecida para competir con los productores de terceros países, que se pueden abastecer en condiciones generalmente más favorables en el mercado mundial, así como frente a los fabricantes de productos sintéticos, en particular de productos de almidón obtenidos a partir del aceite, con los que existe una relación de competencia en determinados ámbitos técnicos de aplicación. De acuerdo con ello está previsto –y esto es lo único que nos interesa en el presente procedimiento– que se pueden otorgar restituciones a la producción para el maíz que se utilice para la producción de almidón en la Comunidad. El tipo de restitución aplicable fue fijado por el Reglamento (CEE) nº 2742/75 (DO 1975, L 281, p. 57; EE 03/09, p. 52) y se fue modificando en cada una de las campañas siguientes.

A causa de la competencia que también actúa en determinados campos de aplicación por lo que se refiere a la fécula de patata, está previsto además que se concedan las mismas restituciones para la fabricación de esta última. Pero, como aún no existe una organización común del mercado de la patata ni tampoco un régimen de precios correspondiente a la organización del mercado de cereales, se ha establecido a este respecto que el abono de las restituciones se supeditará al pago de la patata por parte del que realice su transformación al agricultor a un precio mínimo franco fábrica. Con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del

* Lengua original: alemán.

artículo 11 del Reglamento nº 2727/75, éste se compondrá, por una parte, del precio mínimo que deba abonar el fabricante de fécula y, por otra, del importe correspondiente a la restitución a la producción; la restitución a la producción debe trasladarse al agricultor cultivador de patata. También se fijó este precio mínimo en el Reglamento nº 2742/75, modificándose en las campañas posteriores.

Al preparar las normas de organización del mercado para la campaña 1978/1979, la Comisión llegó a la conclusión de que las dificultades que pesan sobre la industria de la fécula de patata podían producir una perturbación del equilibrio entre los distintos productores de almidón y por ello podía resultar preciso establecer el pago de una prima a los productores de fécula de patata [véase el sexto considerando del Reglamento (CEE) nº 1125/78 del Consejo, de 22 de mayo de 1978; DO L 142, p. 21]. El Consejo se adhirió a este parecer y mediante el Reglamento nº 1125/78 sustituyó el apartado 3 del artículo 11 del Reglamento nº 2727/75 por el texto siguiente:

«Se podrá pagar una prima al productor de fécula de patata.

El Consejo, a propuesta de la Comisión y por mayoría cualificada, fijará las normas para la aplicación de este artículo, así como el importe de la restitución a la producción y el de la prima.»

Por consiguiente, el Reglamento (CEE) nº 1127/78 del Consejo (DO 1978, L 142, p. 24; EE 03/14, p. 62) –además de fijar la restitución a la producción, que para el maíz utilizado en la producción de almidón se elevaba a 17 unidades de cuenta por tonelada, y de elevar el precio mínimo de las patatas de 175 a 178,5 unidades de cuenta– dispuso que se introdujera en el Reglamento nº 2742/75 el siguiente artículo 3 *bis:*

«Para la duración de la campaña de comercialización 1978/1979 en el sector de los cereales, los Estados miembros entregarán al productor de fécula una prima de 10 unidades de cuenta por tonelada de fécula de patata.»

El Gobierno italiano considera que estas disposiciones son contrarias al Tratado CEE por distintas razones, en la medida en que establecen la concesión de una prima a los productores de fécula de patata. Por ello, el 31 de julio de 1978 interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia solicitando la anulación de los Reglamentos nºs 1125/78 y 1127/78, en la medida en que se refieren al mencionado régimen de primas. El Consejo, parte demandada, y la Comisión, que interviene en su apoyo, solicitan que se desestime el recurso.

I. Sobre la admisibilidad del recurso

Al examinar el litigio procede analizar en primer lugar la cuestión de la admisibilidad del recurso. Cierto que a este respecto no se ha formulado ninguna excepción en regla, sino solamente una pregunta. Pero el Tribunal de Justicia debe entrar por supuesto en

su examen, pues con arreglo a reiterada jurisprudencia los problemas de admisibilidad deben examinarse incluso de oficio.

Para la parte demandada se plantea, por tanto, una cuestión de admisibilidad porque el representante de Italia, al elaborarse la normativa en litigio, expresó oportunamente diversas reservas y opuso cierta resistencia, pero posteriormente, en la sesión nº 517 del Consejo, de 22 de mayo de 1978, cuando se trató de la adopción formal de un conjunto de medidas sobre precios y de otras cuestiones conexas, que se adoptaron en forma de paquete en la sesión del 8 al 12 de mayo de 1978, dicho representante votó a favor sin expresar ningún tipo de reserva; ni siquiera formuló reservas sobre la aprobación por su Gobierno, como hizo otra delegación con relación a otro punto. En este contexto, la parte demandada también considera interesante señalar que el representante italiano en el Comité de gestión de los cereales aprobó la propuesta de un Reglamento de aplicación presentada por la Comisión [Reglamento (CEE) nº 1809/78 de la Comisión, de 28 de julio de 1978; DO L 205, p. 69], en el que se regularon, en particular, las modalidades de pago aplicables a las primas. Por esta razón, el Consejo considera que hay que excluir la posibilidad de recurso en relación con el régimen de primas de que se trata aquí. A este respecto se remite al principio de seguridad jurídica. Además, falta el interés para ejercitar la acción que debe existir en todo recurso. Según él, aquí no existe un interés, por así decir, personal –la situación especial de un Estado miembro–, al tiempo que respecto al interés de la Comunidad afirma que los representantes de los Estados miembros reunidos en el Consejo ya se ocuparon de la protección del mismo. En todo caso, las medidas de que aquí se trata son actos de política económica que suponen una apreciación a fondo de la situación económica. Por consiguiente, los Estados miembros, que colaboraron en esta apreciación a través de sus representantes, no pueden alegar ante el Tribunal de Justicia determinados motivos como, en el presente asunto, los basados en un supuesto desconocimiento de los intereses de Italia o en el principio de proporcionalidad.

Por su parte, el Gobierno italiano indica que el Consejo es un órgano de la Comunidad y no un órgano común de los Estados miembros que dependa de éstos. De este modo, el Consejo forma su propia voluntad colegiada respecto a la cual el voto de un Estado miembro carece de significado autónomo. Dado que este voto no es la expresión de un órgano del Estado miembro, el acto basado en él no puede imputarse a los Estados miembros, sino que constituye desde el punto de vista de estos últimos el acto de un tercero. Por ello en el presente asunto, prosigue, tampoco se puede alegar, para fundamentar la inadmisibilidad del recurso, el principio que excluye el *venire contra factum proprium*. Tampoco se puede alegar el principio de seguridad jurídica, que claramente tiene otro contenido, por cuanto sirve para garantizar, según él, que el contenido de una norma esté exactamente determinado y que una norma jurídica debe estar establecida antes de aplicarse. Consideraciones como las relativas a la renuncia o al consentimiento tampoco pueden venir al caso, porque presuponen una medida completa,

mientras que en el presente asunto el comportamiento del Estado miembro –su voto– es anterior al acto impugnado determinante o coincide con él. Del mismo modo, la inadmisibilidad del recurso no se puede fundar en la falta de interés en obtener la protección jurídica, pues el artículo 173 del Tratado CECA concede evidentemente a los Estados miembros un derecho de recurso privilegiado que –a diferencia del artículo 38 del Tratado CECA– no se supedita a requisitos especiales. Por último, el Gobierno italiano rechaza la idea, sostenida por el Consejo con carácter subsidiario, de una limitación de los motivos del recurso, ya que la postura del representante del Gobierno italiano en el Consejo debe atribuirse solamente a él mismo y no a dicho Gobierno, cuya actividad se agota con el nombramiento de un miembro del Consejo.

1. En relación con esta importante controversia no se discute que el representante del Gobierno italiano en el Consejo votó a favor de las medidas de que se trata sin ningún tipo de reserva y que igualmente, al discutirse las mencionadas disposiciones de ejecución de la Comisión, en el Comité de gestión de los cereales no se manifestó ninguna oposición por parte de Italia. Por otro lado, procede recordar, en atención a la postura del representante del Gobierno italiano durante las sesiones preparatorias del Consejo, que la jurisprudencia ya subrayó también que las reservas o declaraciones efectuadas durante las deliberaciones preparatorias carecen de importancia cuando no se recogen en el texto de una Decisión del Consejo (sentencia de 18 de febrero de 1970, Comisión/Italia, 38/69, Rec. p. 47).

Al examinar a continuación en qué consiste el derecho de un Estado miembro a ejercitar acciones en un caso como el presente, resulta claro que difícilmente se alcanzará una solución a partir del principio de la seguridad jurídica. A este respecto –independientemente de lo que el Gobierno italiano ha expuesto sobre el contenido de este principio– está sobre todo el hecho decisivo de que la existencia jurídica de los actos del Consejo de Ministros no sólo se puede atacar mediante los recursos de los Estados miembros, sino también por otros medios. Baste recordar las cuestiones prejudiciales para comprobar la validez, formuladas por los órganos jurisdiccionales nacionales con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, o los recursos de indemnización por falta de servicio con arreglo al artículo 215 del mismo Tratado, que también pueden ser interpuestos por los particulares afectados y que dan lugar a un control de la legalidad.

Por el contrario, a mi entender, es menos clara la respuesta a la cuestión de si, en un caso como el presente, no intervienen a pesar de todo consideraciones como las que se basan en los principios de la renuncia o del consentimiento o en la inadmisibilidad del *venire contra factum proprium,* aunque no se puede descartar que estos conceptos jurídicos no se aplican directa ni exactamente a los hechos del caso de autos. A este respecto, es importante señalar que el artículo 2 del Tratado de fusión regula la composición del Consejo como sigue:

«El Consejo estará compuesto por los *representantes* de los Estados miembros. Cada Gobierno estará representado en él por uno de sus miembros.»

Por más que sea exacto que el Consejo no es un órgano común de los Estados miembros, la citada formulación obliga a tener en cuenta también el principio de que la actitud y los actos de un representante deben imputarse normalmente al representado. Desde esta óptica y si se tienen en cuenta por lo menos las ideas fundamentales en las que se basan los conceptos jurídicos expuestos –se podría pensar también en el concepto de «estoppel» al que se refiere el procedimiento 117/75–, difícilmente se podría aceptar de hecho que, después de una compleja apreciación económica, a la que se han unido determinadas consecuencias jurídicas en el marco de largas y laboriosas negociaciones de «paquetes» de medidas, en las que también juega la regla *do ut des,* un Estado miembro, que colaboró en todo el proceso por medio de un representante, tome posteriormente sus distancias en una cuestión concreta, para someterla al control jurisdiccional.

A ello se añaden en todo caso consideraciones que deben ponerse en relación con el ámbito del interés en conseguir una protección jurídica. Cierto que el artículo 173 del Tratado no se refiere expresamente a ello ni tampoco al interés para ejercitar una acción, pero hay razones para admitir que esta exigencia está en la base del sistema de protección jurídica del Tratado y ello no sólo –cosa que es totalmente indiscutible– con respecto a los demandantes privados, sino también con respecto a los denominados demandantes «privilegiados». Sostienen esta idea una serie de renombrados autores (Schlochhauer: *Die Gerischtsbarkeit der EGKS,* Archiv des Völkerrechts, tomo III, p. 401; Steindorff: *Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl,* 1972, p. 48; *Ehle, Klage und Prozeßrecht des EWG-Vertrages,* 1966, notas 11 y 14 sobre el artículo 173). De ello habló asimismo el Abogado General Sr. Roemer en sus conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 4 de julio de 1963, Alemania/Comisión (24/62, Rec. pp. 129 y ss., especialmente p. 146). El hecho de que el Abogado General Sr. Lagrange, por su parte, en sus conclusiones en los asuntos en los que recayó la sentencia de 13 de julio de 1961, Niederrheinische Bergwerks AG/Alta Autoridad (asuntos acumulados 2/60 y 3/60, Rec. pp. 259 y ss., especialmente p. 293) haya subrayado que, para la interposición de un recurso de anulación con arreglo al artículo 33 del Tratado CECA por parte de los Estados miembros, ni siquiera se exigía la justificación de un interés, no debe considerarse probablemente más que como una opinión contraria en apariencia. En realidad, cabe suponer que Lagrange se mueve más bien en la misma línea que Séché (*La notion d'intérêt à agir dans le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier,* RGDIP, tomo 1962, pp. 299 y ss.), quien habla de una *presunción* del interés de los Estados miembros en ejercitar la acción, reconociendo con ello que la oposición a este interés es perfectamente posible en base a las especiales circunstancias de un caso concreto.

Cuando se acepta este punto de partida de manera totalmente general, es decir, incluso para los recursos fundados en el artículo 173 del Tratado CEE, de acuerdo con Krsjak (nota sobre la sentencia de 21 de marzo de 1973, Irlanda/Consejo, 151/73,

Rec. p. 153, en la *Gazette du Palais* de 12 y 13 de febrero de 1975, p. 10), quien califica el recurso de un Estado miembro contra un Reglamento del Consejo adoptado por unanimidad como una «anomalie institutionnelle», efectivamente en el presente asunto no se puede prescindir de la idea de la inadmisibilidad del recurso. Basta al efecto comprobar, a mi parecer, que el problema que aquí se discute –es decir, la conservación de un equilibrio entre el almidón de maíz y la fécula de patata con las medidas adecuadas– se ha visto y debatido con exactitud en las reuniones del Consejo. El representante de Italia tuvo allí ocasión de alegar una apreciación diferente y a ese nivel es donde se tenía que buscar una solución al conflicto de intereses. Me parece menos importante, por el contrario, determinar hasta qué punto el problema fue debatido y analizado entonces. A este respecto es sabido que un aspecto del litigio no pudo ser completamente aclarado durante el procedimiento: si bien la parte demandada igual que su coadyuvante han declarado que todos los hechos se habían tratado ampliamente y que el representante de Italia se había opuesto a los datos sobre los costes de producción del almidón de maíz y de la fécula de patata, la demandante, que no niega que las cifras de los costes de transformación citadas por ella durante el procedimiento judicial no fueron presentados a su debido tiempo, ha explicado sin embargo que, contra el deseo manifestado por su representante, los servicios de la Comunidad no comunicaron cálculos detallados sobre los costes de transformación y sobre el valor de los subproductos y que, por tanto, tales cálculos no fueron examinados. Si de verdad estos debates se han celebrado como pretende el Gobierno italiano, su representante hubiera debido formular una reserva sobre este punto al elaborarse los Reglamentos del Consejo que se discuten. Como no sucedió así y como el representante del Gobierno italiano en el Consejo votó finalmente a favor, dicho comportamiento sólo puede interpretarse como una renuncia a las reservas que se formularon inicialmente. Hay que partir de esta situación de interés y el Gobierno italiano también debe considerarse vinculado por ella.

Ahora bien, en esta situación de hecho –ya que no se ha alegado, por ejemplo, que el representante italiano hubiera prescindido de las instrucciones de su Gobierno, que se hubieran encontrado nuevos datos importantes o que se hubiera incurrido en error grave al valorar la situación– no es efectivamente posible, a mi parecer, admitir que las medidas que aquí se discuten, a petición del Gobierno cuyo representante en el Consejo las votó positivamente, puedan sujetarse a una valoración distinta en el marco de un procedimiento judicial.

2. Si se considera que esta conclusión va demasiado lejos –por lo demás, también Daig se refiere a la inadmisibilidad del recurso en circunstancias parecidas, en su comentario del Tratado CEE publicado por Von der Groeben-Boeckh-Thiesing, 2.ª ed., pp. 22 y ss.– es preciso al menos preguntarse si no procede aplicar en el presente caso un criterio severo respecto a la admisibilidad de determinados *motivos del recurso.* Aunque en principio no es necesario probar un interés en presentar determinados motivos precisos, es cierto que no cabe prescindir sin más de esta cuestión.

A este respecto hay que recordar brevemente los motivos por los que el Gobierno italiano rechaza el régimen de primas a los productores de fécula de patata. Critica, por un lado, la falta de un fundamento suficiente e irrefutable y, por lo que respecta al contenido de la normativa, alega que la concesión de las primas vulnera la prohibición de discriminación, el principio de proporcionalidad y los objetivos del artículo 39 del Tratado, lo que considera más bien como una desviación de poder.

Sobre el primer punto me parece sumamente dudoso que un Estado miembro, que participó por medio de su representante en la preparación y adopción de determinada medida, pueda quejarse después de que la motivación del acto decidido sea insuficiente. Un Estado miembro no tiene que ser informado con precisión al respecto, puesto que lo está desde el principio o porque habría que achacar a él mismo el hecho de no haber cuidado, al elaborar el acto, de que se indicaran todos sus motivos esenciales. No me parece en absoluto que esté justificado que un Estado miembro fundamente un recurso en la falta de motivación, cuando se trate de un acto en el que dicho Estado tiene una parte de responsabilidad.

Por lo que respecta a los otros motivos del recurso, que se refieren al contenido de la medida adoptada, es decir, la concesión de una prima al productor de fécula de patata, es importante señalar que se trata en este caso de una decisión de política económica, tomada a partir de una apreciación difícil de factores económicos complejos. A este respecto, según reiterada jurisprudencia, las Instituciones interesadas disfrutan de una amplia facultad de apreciación y, por consiguiente, el control jurisdiccional debe limitarse a si «la autoridad competente no ha cometido ningún error manifiesto o desviación de poder o si ha transgredido de modo manifiesto los límites de su facultad de apreciación» (sentencia de 25 de mayo de 1978, Racke, 136/77, Rec. p. 1245). Pero cuando, en relación con una medida semejante, un Estado miembro reconoce finalmente, mediante el voto favorable de su representante, que es justa la apreciación propuesta por la Comisión y compartida por las otras delegaciones, en verdad todo induce a pensar, incluso si se han manifestado dudas al principio y se ha exigido un examen en profundidad, que la Institución que suscribió tal apreciación por unanimidad, difícilmente puede haber incurrido en un error manifiesto. Por tanto, se debe reconocer que todo Estado miembro que haya colaborado positivamente a favor de semejante medida, se halla en el procedimiento jurisdiccional contra la misma en una situación desesperada si no puede, como es manifiesto en el presente caso, explicar su propio error anterior por motivos especialmente graves. Esta apreciación es válida igualmente, en el presente asunto, para todos los aspectos del examen que se pide, es decir, tanto para la supuesta infracción de la prohibición de discriminación como para la violación del principio de proporcionalidad y para la supuesta desviación de poder en relación con la inobservancia de los objetivos del artículo 39 del Tratado.

Siendo así que otros aspectos distintos de los mencionados no son objeto de debate, esta reflexión subsidiaria, que sólo se refiere

a la admisibilidad de determinados motivos del recurso, debería llevar en el presente asunto al resultado de que, al no subsistir nada que pueda someterse al control jurisdiccional, no procede admitir el recurso.

II. Sobre el fondo

Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, que no me parece que puedan ponerse en duda, las consideraciones que procede dedicar a proseguir el examen del recurso, al que no quiero sin embargo renunciar por completo, pueden ser relativamente breves.

1. *Sobre la falta de motivación*

La demandante impugna el Reglamento nº 1125/78 por dos razones: por un lado, dice que la motivación es insuficiente, porque no permite saber cuáles son las dificultades que sufre la industria de la fécula de patata y tampoco indica que dichas dificultades procedan precisamente de la competencia del almidón de maíz; por otra parte, la motivación es contradictoria, pues subraya, de un lado, que el régimen de restituciones debe tratar de manera igual a los productos competidores y, por otra, considera necesario conceder un trato privilegiado a un producto, la fécula de patata, concediéndole una prima.

Por lo que se refiere al Reglamento nº 1128/78, que determina el importe de la prima, la demandante denuncia que sus considerandos se limitan a remitirse a los subproductos de la fabricación de almidón de maíz, sin decir nada preciso ni sobre dicho valor ni sobre los costes de fabricación que, según ella, no han permanecido invariables.

a) A este respecto hay que recordar en primer lugar, de acuerdo con el Consejo, que, según reiterada jurisprudencia, los actos de alcance general deben ajustarse a exigencias de motivación menos estrictas que los actos individuales. Para los primeros basta una motivación sucinta; ésta no debe justificar cada detalle, sino que puede limitarse a consideraciones esenciales. Además, hay que tener en cuenta el cuadro de conjunto en que se inscribe una normativa, como también los motivos que son consecuencia lógica de la misma. Sobre este particular me remito especialmente a las sentencias de 13 de marzo de 1968, Beus (5/67, Rec. p. 125); de 20 de julio de 1973, Koninklijke (80/72, Rec. p. 635); de 18 de marzo de 1975, Deuka (78/74, Rec. p. 421); de 23 de febrero de 1978, An Bord Bainne (92/77, Rec. p. 497), y de 25 de octubre de 1978, Royal Scholten-Honing (asuntos acumulados 103/77 y 145/77, Rec. p. 2037).

b) Para el examen del Reglamento nº 1125/78, que modificó el Reglamento nº 2727/75, hay que recordar las consideraciones de base que se pueden deducir ya del Reglamento conexo nº 2742/75. Los considerandos de este último hablan de la competencia entre el almidón «agrícola» y los productos sintéticos del sector, y de la competencia entre el almidón de maíz y la fécula de patata así como de la necesidad de

mantener al respecto un equilibrio a causa de la posibilidad de sustitución. En particular, este texto ya muestra claramente que, por las dificultades derivadas de la situación que siempre ha sido especial en el caso de la fécula, es indispensable un régimen diferenciado para la misma. Por otra parte, también es necesario tener en cuenta la motivación del Reglamento nº 1127/78, que reconoce la presión creciente de la competencia, que es posible gracias al valor de los productos derivados del almidón de maíz en relación con la fécula de patata.

A partir de estas comprobaciones, es difícil poner en duda que la naturaleza de las dificultades a las que tienen que hacer frente los fabricantes de fécula, así como el origen de dichas dificultades, están suficientemente precisados en los motivos.

c) A mi entender, las observaciones del Consejo también muestran claramente que la motivación del Reglamento nº 1125/78 no incurre en contradicción. El segundo considerando, que habla de restituciones idénticas para productos que tienen las mismas salidas, se refiere en efecto con toda evidencia al artículo 1 del Reglamento que regula las restituciones. El sexto considerando, por el contrario, que habla de «dificultades que pesan sobre la industria de la fécula de patata» contiene la motivación particular de la medida suplementaria adoptada, es decir, de la prima que ha de pagarse a los fabricantes de fécula. Bajo este aspecto hay que tener en cuenta el hecho de que, por las diferencias entre las normativas de mercado –existe una organización de mercado de los cereales con garantías de precios y de comercialización, por una parte, mientras que no hay una organización de mercado que establezca mecanismos semejantes para las patatas, por otra parte– nunca ha existido en este plano una total igualdad de trato con el almidón de maíz (véase entre otras la sentencia de 12 de julio de 1977, Hoffmann's Stärkefabriken, 2/77, Rec. p. 1375).

d) Por lo que se refiere, por último, a la motivación del Reglamento nº 1127/78, como lo que importa a este respecto es el punto de vista y la apreciación de los autores del Reglamento, basta en efecto la remisión al valor superior de los subproductos obtenidos al fabricar almidón de maíz. El hecho de que los considerandos no hablen del coste de producción en este punto sólo puede entenderse, por lo tanto, en el sentido de que el Consejo no ha previsto modificaciones importantes a este respecto y que sólo ha temido una perturbación del equilibrio entre la fécula de patata y el almidón de maíz a causa de la diferente evolución del valor de los subproductos. Respecto a la falta de consideraciones más precisas sobre el valor de los subproductos, puede recordarse que la motivación no tiene que referirse a cada detalle de una normativa y que desde esta perspectiva el importe de la prima permite también determinadas conclusiones.

e) Por ello pienso en el presente asunto que, suponiendo que procediera admitir la alegación por un Estado miembro del motivo de recurso basado en la falta de motivación de un Reglamento del Consejo, *este* motivo de recurso no es procedente para

justificar la anulación de la normativa impugnada.

2. *Sobre la desventaja de los fabricantes de almidón de maíz*

En el centro del procedimiento se encuentra sin duda el argumento por el que la parte demandante afirma que la concesión de una prima a los fabricantes de fécula de patata perturba sensiblemente el equilibrio entre el almidón de maíz y la fécula y supone un perjuicio apreciable para la competencia y un verdadero peligro para los fabricantes de almidón de maíz. A este respecto, la demandante se remonta en su razonamiento hasta 1967. Pretende que ya la normativa vigente en esa época no creó verdaderamente un equilibrio entre el almidón de maíz y la fécula de patata, sino que perjudicó al primero. Recuerda que entonces se juzgó conveniente partir de una diferencia en los costes de la materia prima –que en el procedimiento se llamó el «delta»– igual a 27,68 unidades de cuenta. Teniendo en cuenta los costes de fabricación, mucho más elevados para el almidón de maíz que para la fécula de patata, el almidón de maíz soportaba de este modo una carga más pesada igual –para una cantidad unitaria de almidón– a 127,88 unidades de cuenta frente a 123,10 unidades de cuenta para la fécula de patata. A continuación todavía empeoró la situación del almidón de maíz a partir de la campaña de comercialización de 1974/1975, en que el «delta» del que se habla se incrementó considerablemente: el precio del maíz aumentó más que el precio mínimo fijado para las patatas y la evolución de los precios en el mercado mundial provocó una disminución del importe de la restitución, sin que ésta aumentara cuando posteriormente bajaron los precios del mercado mundial. El establecimiento de una prima a favor de los fabricantes de fécula de patata durante la campaña de comercialización 1978/1979 llegó a hacer la situación del todo insoportable. La consideración alegada de que el valor de los subproductos del almidón de maíz y de la fécula de patata aumentó en proporciones diferentes pierde de vista el hecho de que esta evolución diferente ya se había tenido en cuenta cuando aumentó el «delta» a lo largo de los años anteriores. Además, sería preciso tener en cuenta los costes particulares de la fabricación de los productos derivados. Cuando a ello se añade además, según la parte demandante, que los costes de transformación, que para el almidón de maíz son en todo caso superiores a los que recaen sobre la fécula de patata, han aumentado sensiblemente desde 1967, una corrección en dicho sentido sobre los cálculos elaborados por las Instituciones comunitarias conduce a su parecer a la conclusión de que, desde antes de que se estableciera la prima, la fabricación de almidón de maíz era aproximadamente ocho unidades de cuenta más cara que la de fécula de patata y que por consiguiente ésta no estaba en una situación de competencia más desfavorable que hubiera de compensarse con una prima.

a) Por lo que se refiere a este razonamiento, no veo ningún motivo para remontar también hasta 1967 y considerar la evolución a lo largo de los años siguientes. Por una parte, la justificación de la normativa que ha estado en vigor en el pasado nunca ha sido puesta en duda hasta ahora. Por otra parte, tampoco creo posible comprobar que

la normativa debe basarse en el principio de que en cualquier caso hay que respetar cierta diferencia entre los costes de las materias primas, es decir, de un «delta» determinado. Finalmente, la única normativa que aquí se discute y que es la aplicable a la campaña de comercialización 1978/1979, no reposa directamente en la de los años anteriores, en el sentido de que la prueba de una desventaja para el almidón de maíz –por ejemplo durante la campaña de comercialización 1974/1975 o a lo largo de los años siguientes– también demostraría automáticamente la existencia de una desventaja semejante para la campaña de comercialización 1978/1979, antes de establecerse el régimen de prima. Demasiados datos y factores de la normativa se han modificado sin cesar desde 1967 para que suceda así, como por ejemplo los costes del maíz, el precio mínimo de la patata, los importes de las restituciones, los costes de transformación y el valor de los productos derivados.

Verdaderamente, incluso, podría considerarse que no se ha demostrado una desventaja para el almidón de maíz desde 1967, si nos remitimos, como hace la demandante, no a un documento de la Comisión de noviembre de 1965, sino a un documento posterior fechado en junio de 1966. Este parece efectivamente probar –me remito al respecto a los cálculos que figuran en la página 15 de la versión francesa de la dúplica– que, teniendo en cuenta los gastos de transporte y el valor y la cantidad de los subproductos en los distintos Estados miembros, el almidón de maíz disfrutaba entonces de una ventaja competitiva de unas 26 unidades de cuenta. Además, no me parece que se apoye en las cifras la afirmación de que el alza del valor de los subproductos obtenidos al fabricar almidón de maíz –que, desde el punto de vista de la multiplicidad de las posibilidades de utilización y de la amplitud de las salidas, juegan aparentemente un papel mucho más importante que en el caso de la fécula de patata, en que los subproductos sólo pueden utilizarse como alimento para el ganado– se haya compensado totalmente a lo largo de los pasados años por el aumento del «delta» y que en la misma medida no ha habido una nueva alza desde 1977.

b) Por consiguiente, si hay que limitarse a la situación previsible para la campaña de comercialización 1978/1979 y si se pregunta si, después de todo lo que se ha explicado a lo largo del procedimiento se ha probado que la prima controvertida ha llevado a una estabilización del equilibrio entre el almidón de maíz y la fécula de patata, hay que partir de los cálculos de los costes de producción de la tonelada de almidón, tal como los ha efectuado el Consejo en las páginas 17 y 18 de su escrito de contestación (versión francesa). Teniendo en cuenta el coste de las materias primas, los costes de transformación y el valor de los subproductos, dichos cálculos llegan al resultado de que el almidón de maíz puede fabricarse a 187,46 unidades de cuenta y la fécula de patata a 207,2. El Gobierno italiano replica que los costes de transformación han aumentado más de lo que indica el Consejo, pasando en realidad no de 40 a 49 unidades de cuenta, sino a 77 de media para la Comunidad, por más que en Italia el aumento haya sido aún mayor, pero como no hay fabricantes italianos de fécula de patata, se han citado las cifras solamente respecto al almidón de

maíz. Además, el Gobierno italiano discute la cifra que se ha utilizado para los cálculos del valor de los subproductos de la fabricación de almidón de maíz, porque no tiene en cuenta, según él, los costes de transformación que se vinculan específicamente a ellos.

Tengo la impresión, y lo diré inmediatamente, de que las informaciones que se han dado a lo largo del procedimiento no permiten fácilmente aclarar del todo esta cuestión.

aa) De este modo, en la controversia relativa a los costes de producción, no es posible contentarse con la explicación de que los valores contenidos en los cálculos del Consejo los han proporcionado los países del Benelux, que son finalmente las regiones más importantes desde este punto de vista, porque es allí donde actúa con más vigor la competencia –mientras que no existen intercambios de almidón con Italia– ni tampoco con la observación según la cual, respecto a los cálculos efectuados para 1967, se han estimado tanto para la fécula como para el almidón de maíz, aproximadamente, los mismos costes de transformación. Por tratarse de medidas comunitarias, es indudable que lo que importa es la situación en el conjunto de la Comunidad y de ahí hay que partir para encontrar una media ponderada. Además, la evolución inflacionista de los últimos años hace altamente improbable que los costes de transformación para el almidón de maíz sólo hayan aumentado en diez años en la proporción indicada por el Consejo. Igualmente no puedo excluir con certeza que el almidón de maíz y la fécula de patata hayan experimentado a este respecto una evolución diferente si es verdaderamente exacto, lo que niega la demandante, que los valores eran al principio aproximadamente iguales, de forma que los cálculos del Consejo no deberían corregirse simplemente en las mismas proporciones a la vez para la fécula y para el almidón de maíz.

Por otra parte, en lo relativo al valor de los subproductos, no veo muy claramente cuáles son los costes de producción, aunque las cifras utilizadas por el Consejo parecen indiscutibles, 80 o incluso 90 a 92 unidades de cuenta para el almidón de maíz y de 4 a 5 o a lo sumo 22 unidades de cuenta para la fécula de patata. Después de todo lo que se ha expuesto no sé con certeza –como subrayan el Consejo y la Comisión– si estos costes son efectivamente iguales para la fécula de patata y para el almidón de maíz o si –como pretende la demandante– son sensiblemente más elevados para el almidón de maíz, porque es preciso tener en cuenta aquí las operaciones de transformación suplementarias; esta última hipótesis significa que la diferencia entre el valor de los subproductos, que de 1977 a 1978, por lo demás, no ha aumentado y que respecto a los alimentos para el ganado incluso ha disminuido, se eleva sólo a 27 unidades de cuenta frente a las 50 aproximadamente que señala el Consejo.

bb) Además me parece que estas cuestiones litigiosas no pueden decidirse con meras consideraciones generales.

– Me remito en primer lugar, a este respecto, a las razones que las dos partes han sacado de la evolución de las cifras de producción comprobadas para la fécula de

patata y el almidón de maíz. La conclusión que la demandante trata de sacar del hecho de que la producción de fécula ha aumentado de 507.000 toneladas en 1976 a 750.000 toneladas en 1977, para pasar a 835.000 toneladas en 1978, es decir, que esta rama de la industria no se ha encontrado aparentemente en una situación peligrosa, no es sin duda decisiva a los fines del presente procedimiento. En 1976, en efecto, la producción había bajado mucho a consecuencia de una cosecha escasa de patatas provocada por la sequía y en 1977 tampoco alcanzó los niveles de los años 1971 a 1974. Quizá es preciso destacar además que en 1977 el equilibrio todavía no se había perturbado hasta el punto de obstaculizar la fabricación de fécula de patata, por más que las cifras para 1978 no permiten ninguna conclusión precisa, porque el régimen de prima ya había producido entonces sus efectos. Inversamente, procede ciertamente advertir que la producción de almidón de maíz aumentó de 1977 a 1978, como lo muestran por lo demás las indicaciones proporcionadas por el Consejo, según las cuales el almidón de maíz elevó su cuota de mercado entre 1972 y 1978 de un 66 % a un 75 %. Pero esta comprobación justifica solamente la vaga suposición de que el régimen de prima aparentemente no ha planteado a la industria del almidón de maíz dificultades insuperables; sin un conocimiento preciso de todos los factores de producción y resultados de las empresas, no son posibles, a mi parecer, conclusiones exactas a los fines de este procedimiento, especialmente respecto a la determinación de hasta qué punto la prima ha provocado una distorsión en las condiciones de competencia.

– Pienso a continuación en el argumento que las Instituciones comunitarias han sacado de las dificultades generales que pesan sobre la fabricación de fécula de patata. Es el caso, se nos ha dicho, en el que se utilizan únicamente productos nacionales, respecto a los que se celebran contratos antes de la cosecha, que son transformados principalmente por cooperativas que cuentan con poco capital, siendo muy breve el período válido para la transformación, lo que da lugar a mayores gastos de almacenamiento para los productos terminados. El consumo muy elevado de agua supone, además, gastos en defensa del medio ambiente que encarecen la producción y además la fécula de patata, cuyo porcentaje de utilización en el campo técnico es mucho mayor que el del almidón de maíz, está sujeta a la competencia de productos sintéticos. Aun reconociendo que todo esto es verdad, el hecho esencial e innegable es que no se trata de fenómenos nuevos, sino de problemas que existen desde el principio y que se han tenido siempre en cuenta al elaborar disposiciones al respecto, para crear un equilibrio entre el almidón de maíz y la fécula de patata. Sin un examen concreto de la situación *actual,* en relación con la cual el Gobierno italiano cree que habría que tener también en cuenta el hecho de que los cálculos de las Instituciones comunitarias se han basado en un rendimiento de la producción de fécula de patata inferior a su rendimiento real, las circunstancias alegadas no permiten deducir, sin más, que son inevitables medidas especiales en favor de los fabricantes de fécula de patata que sean superiores al régimen de restitución y tengan la forma de un régimen de primas.

– Por último, recuerdo además a este propósito el argumento que las Instituciones comunitarias sacan de las dificultades concretas a que se enfrentan los fabricantes de fécula de patata, que en la época de la preparación de la normativa que se discute trabajaban con pérdidas o se vieron obligados a cesar en sus actividades (véase el Informe relativo a los productos amiláceos en la Comunidad y a las restituciones a la producción de almidón y de fécula de 27 de julio de 1972). También sobre este punto, a falta de indicaciones más precisas, es difícil hacerse una opinión. Además, la demandante ha podido explicar al respecto, sin ser contradicha, que se trataba, en parte, de cambios estructurales, como por ejemplo de fusiones de empresas, y que las dificultades de una empresa neerlandesa, que producía también almidón de maíz, se debían a inversiones problemáticas en el sector de la isoglucosa más bien que a la producción de fécula de patata, siendo el elemento decisivo por lo demás, según la demandante, menos el número de empresas que el volumen total de la producción, que en aquella época no estaba bajando.

cc) Por lo tanto, sólo queda la cuestión de si una decisión sobre el punto discutido que nos interesa aquí –es decir, la desventaja causada por el régimen de prima a los fabricantes de almidón de maíz– es posible basándose en el informe, presentado por el Consejo, del profesor Grosskopf de Göttingen, que éste redactó en enero de 1979 utilizando los datos de la campaña de comercialización 1978/1979 y que, como es sabido, llega a la conclusión de que la prima se limita a compensar los perjuicios de producción que padece la industria de la fécula de patata y que consigue de este modo un equilibrio en las condiciones de competencia.

Esto tampoco me parece defendible, porque son demasiados los puntos de este informe, encargado unilateralmente por una parte, que el Gobierno italiano ha puesto en duda, sin que sus objeciones puedan considerarse carentes del todo de fundamento. De este modo se ha alegado que la diferencia entre los costes netos de las materias primas se había determinado sin tener en cuenta que en Italia los gastos de transporte y de descarga, incluso si se tiene en cuenta la reducción de la exacción reguladora de tres unidades de cuenta, se sitúan netamente por encima de los que han tenido que soportarse en otros Estados miembros. Además, el Gobierno italiano critica que, para el valor de los subproductos, el perito partió de datos relativos al mercado americano y que no tuvo en cuenta los costes especiales que supone esta fabricación. De manera general censura por último que el informe no contiene datos cuantificados sobre los costes de producción en los dos sectores económicos y que erróneamente no ha tenido en cuenta en el caso del almidón de maíz, especialmente en lo que se refiere al gasto de energía y de inversión, que estos costes son superiores a los de fabricación de fécula de patata.

dd) En estas circunstancias, no pueden obtenerse efectivamente las aclaraciones necesarias, como sostiene la demandante, más que mediante un peritaje neutral que tenga en cuenta todos los principales datos controvertidos: costes medios de produc-

ción en la Comunidad, valor de los subproductos y costes relativos a ellos. Un informe pericial semejante resulta en todo caso inevitable si se decide la admisibilidad del recurso y si –en la perspectiva de mi observación de que la apreciación de las relaciones de competencia entre el almidón de maíz y la fécula de patata antes del principio de la campaña de comercialización 1978/1979 suponía la valoración de una situación económica compleja– se niega la existencia de un error manifiesto porque el análisis que sirve de fundamento a la normativa fue aprobado por el representante italiano en el Consejo.

3. Para examinar el resto del litigio partiré de la idea de que el régimen de prima produce un efecto en el sentido de conseguir un equilibrio entre el almidón de maíz y la fécula de patata. Si debiera efectivamente admitirse –en su caso después de un peritaje– que la prima, una vez superada la fase de alcanzar un equilibrio, proporciona una ventaja unilateral a los fabricantes de fécula de patata y provoca de este modo una distorsión de las condiciones de competencia, entonces estaría absolutamente claro que es contraria a Derecho en la medida en que produce tal efecto. Ciertamente no podría hablarse en tal caso de una justificación objetiva en el sentido de la prohibición de discriminación. También habría, con total evidencia, violación del principio de proporcionalidad, ya que la normativa no sería imprescindible para alcanzar el objetivo propuesto.

a) La primera cuestión que se plantea en este contexto es la de si la normativa impugnada debe analizarse como una medida de política agrícola y si está justificada a la luz de los objetivos que enumera el artículo 39 del Tratado.

Después de que la demandante renunció a hacer valer la objeción formulada primeramente por ella, en el sentido de que el almidón se sitúa bastante lejos de los productos agrícolas transformados y que cualquier medida en favor de la industria correspondiente en el marco de la organización de mercados agrícolas significa, por consiguiente, una intervención abusiva con fines de política industrial, queda sólo por examinar lo que se deduce del artículo 39 en relación con la afirmación de que la prima no sirve para dominar una crisis en la producción de patatas, que no sirve a los intereses de los cultivadores y que dificulta, por último, el progreso técnico en el sector del almidón de maíz.

A este propósito la Comisión pone de relieve justamente que la jurisprudencia había subrayado ya repetidas veces que, para ser conformes a Derecho, las medidas de política agrícola no debían perseguir simultánea y parecidamente todos los objetivos del artículo 39, sino que, según las circunstancias económicas, era posible dar temporalmente prioridad a uno o a varios de entre ellos.

Por lo tanto, por lo que se refiere a los fines realmente perseguidos en el presente caso, es manifiestamente un error hablar de la necesidad de poner remedio a dificultades

surgidas en la producción de patatas y del empeño en extender esta producción en interés de la garantía del abastecimiento. Nunca se ha planteado esto, de manera que tampoco se ha tratado nunca de conceder una prima a los productores de patatas, para quienes el aumento del precio mínimo decidido simultáneamente constituye un acicate suficiente para producir. Por lo que respecta al Consejo, éste ha considerado más bien que podía comprobarse que el equilibrio entre el almidón de maíz y la fécula de patata corría el riesgo de verse perturbado porque el valor de los subproductos de la fabricación de almidón de maíz ha aumentado y porque este efecto beneficia únicamente a los transformadores. Por esto se ha preocupado por restablecer un equilibrio en el mercado, tomando medidas en el sector de la industria de transformación. Tales medidas deberían asegurar la viabilidad de la industria de la fécula y garantizar de este modo, por una parte, la venta de patatas destinadas a la transformación, que tiene importancia para grandes sectores de la población agrícola y, por otra parte, que la industria de la fécula, en cuanto instrumento de estabilización del mercado, cuya importancia no debe subestimarse en caso de producción excedentaria, mantenga su actividad. Por ello es perfectamente legítimo pensar que alguno de los objetivos del artículo 39, cuya letra c) del apartado 2 habla de la necesidad de tener en cuenta el hecho de que la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía, han sido tenidos en cuenta en este caso y que, por consiguiente, nos encontramos ante una medida que favorece a la agricultura en el sentido del artículo 39 (incremento de la productividad y garantía de un nivel de vida equitativo).

Además está perfectamente claro, a mi parecer –naturalmente, siempre a condición de que la prima controvertida tenga sólo el efecto de compensar desventajas competitivas– que no puede hablarse de un obstáculo puesto a la producción de almidón de maíz ni, por ello, de que se impida el progreso técnico en ese sector, mientras que dichos efectos podrían alegarse eventualmente –me remito al respecto a las observaciones sobre la preferencia dada temporalmente a algunos de los objetivos del artículo 39– debido a que en la Comunidad hay una producción importante de patatas que, en algunas regiones, difícilmente se puede sustituir por otra, mientras que en el sector del maíz la producción comunitaria es deficitaria.

En esta situación, no comprendo muy bien cómo puede hablarse de que se ha prescindido de los objetivos del artículo 39.

b) Resulta igualmente evidente el hecho de que lo mismo sucede –y con ello llego a otro de los motivos del recurso– respecto a la obligación de igualdad de trato y a la prohibición de discriminación, por lo menos si se prescinde de la suposición de que la prima rompe el equilibrio en la competencia entre la fécula de patata y el almidón de maíz y proporciona a la primera una ventaja unilateral que se añade a la que ya disfruta desde el punto de vista de los costes de la materia prima.

Puede evidentemente partirse de la idea –porque según la jurisprudencia este aspecto es importante por lo que se refiere a las condiciones de competencia– de que el

almidón de maíz y la fécula de patata son productos comparables y que debe actuar por lo tanto el principio de igualdad de trato. Sin embargo, durante el procedimiento se ha hecho oportuna referencia, en relación con el régimen de prima que se discutía, al artículo 42 del Tratado, según el cual las disposiciones del Capítulo relativo a las normas sobre la competencia serán aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas sólo en la medida determinada por el Consejo, teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 39. Había también buenas razones para subrayar que se justificaba una diferenciación en el presente caso a causa de las disparidades que existen entre las condiciones de producción, lo que también se ha tratado en la citada sentencia 2/77, así como respecto a los objetivos del artículo 39, cuya importancia ha sido subrayada por el Abogado General Sr. Capotorti, en el caso de ayudas que nivelasen los costes, en sus conclusiones en los asuntos en los que recayó la sentencia de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel (asuntos acumulados 117/76 y 16/77,↔ Rec. pp. 1753 y ss., especialmente p. 1774). A este respecto hay que recordar una vez más que, al no haber una organización especial de mercado, los productores de patatas no disfrutan de protección en las fronteras exteriores y no tienen garantías de comercialización, siendo así que parecen oportunas medidas individuales en interés del sector. Me remito además a las condiciones de producción que se discutieron extensamente en el proceso y, en particular, al valor de los subproductos que, aunque se discuta la amplitud de su incidencia, influye en todo caso sensiblemente en el cálculo de los costes del almidón de maíz, por una parte, y de la fécula de patata, por otra.

Con la condición que se acaba de indicar, se puede admitir sin más, por consiguiente, que, aunque el régimen de prima represente una medida que produce un efecto unilateral, no se ve afectado por la prohibición de discriminación, o bien porque por las disparidades comprobadas en las condiciones de producción debe hablarse de una diferenciación lícita, o bien porque procede reconocer la existencia de causas objetivas de justificación en el sentido de la jurisprudencia en la materia. Además, me inclino a pensar que no tiene importancia, el hecho de que las particularidades señaladas existían ya a lo largo de los años anteriores, aunque fuera en medida diferente, de modo que la nueva medida de que se trata no dejaría de ser lícita si sus causas fueran de naturaleza totalmente diferente. No encuentro en el Tratado disposiciones de las que pueda deducirse una tesis tan restrictiva como la sostenida por la demandante. A mi parecer, el Consejo tiene efectivamente razón al afirmar que el artículo 43 del Tratado reconoce una gran libertad en la elección de medidas destinadas a alcanzar los objetivos del artículo 39 y de que, de este modo, permite adoptar, para dominar una determinada situación, medidas de tipo nuevo cuando –incluso sin modificación fundamental de la situación– las tomadas en el pasado mostraron ser insuficientes.

c) En lo que concierne, por último, a la pretendida violación del principio de proporcionalidad, la demandante opina, como se ha dicho, que la medida decidida no constituye el medio adecuado para alcanzar los objetivos propuestos: renovación de las estructuras de los fabricantes de fécula y extensión de la producción de patatas.

Pretende que es necesario reconocer en todo caso que si lo que se pretendía eran medidas en favor de los productores de patatas, cuyos intereses son contemplados en primer lugar, habría sido más conveniente y menos perjudicial para las relaciones de competencia en el sector del almidón aumentar el precio mínimo de la restitución o conceder incluso una prima a los agricultores.

Hay que reconocer al respecto en primer lugar que, según lo que se ha manifestado, el objetivo de la medida no era promover medidas de reestructuración de la industria de la fécula. Por el contrario, el punto de partida era la existencia de desventajas competitivas concretamente en el valor de los productos derivados. Igualmente es cierto que la medida impugnada no pretendía conseguir un aumento de la producción de patatas que, si se prescinde de las cosechas excepcionales provocadas por la sequía, basta perfectamente, a lo que parece, para cubrir las necesidades de la industria del almidón. El objetivo de la medida adoptada consiste, en realidad, en mantener la competitividad de la fécula mediante una baja del costo de su proceso de fabricación y asegurar de ese modo a los cultivadores de patatas –lo que representa indirectamente una garantía de ingresos para la población agrícola– determinadas posibilidades de comercialización. Un aumento del precio mínimo no debe tomarse en cuenta, porque provocaría un aumento de los costes de la industria del almidón y perjudicaría de este modo su capacidad competitiva. Igualmente sería poco conveniente un aumento de la restitución porque si, de acuerdo con los principios de la normativa tal como han sido aplicados hasta ahora, ese aumento se decidía a la vez para el almidón de maíz y para la fécula de patata, mantendría inalteradas las condiciones de competencia. A lo sumo podría haberse pensado en una bajada de precios mínima y en un aumento unilateral de la restitución, lo que habría dado a los cultivadores de patatas una compensación equivalente. De todas formas, es evidente que el mismo resultado podía lograrse también manteniendo el precio mínimo, que es indispensable para salvaguardar un cierto nivel de producción, concediendo a la vez una prima a los fabricantes de fécula de patata.

Teniendo en cuenta el objetivo efectivamente perseguido, que no puede criticarse, como acabo de señalar, desde el punto de vista de la política agrícola, no es posible por consiguiente pretender que el medio aplicado no sea adecuado ni excesivo, en el caso de que se alcance de este modo el equilibrio en la competencia, con lo que entraría en conflicto con el principio de proporcionalidad.

4. El examen, con carácter subsidiario, del fondo del asunto lleva por consiguiente a la conclusión de que todavía no es posible un juicio definitivo sobre si la prima concedida a los fabricantes de fécula de patata perturba el equilibrio en la competencia con los fabricantes de almidón de maíz. Semejante decisión exigiría absolutamente un dictamen pericial. Si éste confirmase la apreciación económica defendida por el Consejo, quedaría demostrado simultáneamente que no puede hablarse de que se haya prescindido

de los objetivos del artículo 39 del Tratado, de una infracción de la prohibición de discriminación y de una violación del principio de proporcionalidad.

III. Como estoy persuadido en primer término de que no procede acordar la admisión del recurso interpuesto, propongo al Tribunal de Justicia que lo desestime por este motivo. Como ni la parte demandada ni la Comisión, que ha intervenido en el procedimiento en apoyo suyo, han formulado una propuesta sobre las costas, éstas, incluidas las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales, en el que tampoco ganó la parte demandante, pueden compensarse.