



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 14 de noviembre de 2013*

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (CE) nº 320/2006 — Reglamento (CE) nº 968/2006 — Agricultura — Régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar — Requisitos para la concesión de la ayuda a la reestructuración — Conceptos de “instalaciones de producción” y de “desmantelamiento total”»

En los asuntos acumulados C-187/12 a C-189/12,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Italia), mediante resoluciones de 23 de marzo de 2012, recibidas en el Tribunal de Justicia el 23 de abril de 2012, en los procedimientos entre

SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA

y

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (asunto C-187/12),

Italia Zuccheri SpA,

Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticolli Soc. coop. agricola

y

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

en el que participan:

Finbieticola Bondeno srl,

Finbieticola Casei Gerola srl,

Terraes SpA (asunto C-188/12),

y

Eridania Sadam SpA

* Lengua de procedimiento: italiano.

y

AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

en el que participan:

Federazione Lavoratori Agro-Industria (CGIL),

Federazione Agricola Alimentare Ambientale Industriale (CISL),

Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari (UIL) (asunto C-189/12),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Primera, y los Sres. A. Borg Barthet y G. Arrestis y la Sra. M. Berger (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Watheler;

Secretaria: Sra. A. Impellizzeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de marzo de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA, por el Sr. V. Cerulli Irelli, avvocato;
- en nombre de Italia Zuccheri SpA y Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola, por los Sres. A. Mozzati, G. Fontana y M. De Vita, la Sra. S.M. Specchio y el Sr. P. Galli, avvocati;
- en nombre de Eridania Sadam SpA, por los Sres. G.M. Roberti, I. Vigliotti y A. Mozzati, la Sra. I. Perego y el Sr. M. Serpone, avvocati;
- en nombre de Federazione Lavoratori Agro-Industria (CGIL), Federazione Agricola Alimentare Ambiente Industriale (CISL) y Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari (UIL), por el Sr. F. Cardarelli y F. Lattanzi, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. F. Bucalo, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. C. Candat, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M.Z. Fehér y las Sras. K. Szíjjártó y A. Szilágyi, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno esloveno, por las Sras. T. Mihelič Žitko y V. Klemenc, en calidad de agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. E. Sitbon y las Sras. S. Barbagallo y P. Mahnič Bruni, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Triantafyllou y P. Rossi, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación y la validez de los artículos 3 y 4 del Reglamento (CE) nº 320/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006, por el que se establece un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad y se modifica el Reglamento (CE) nº 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 58, p. 42; en lo sucesivo, «Reglamento de base») y del artículo 4 del Reglamento (CE) nº 968/2006 de la Comisión, de 27 de junio de 2006, que establece disposiciones de aplicación del Reglamento nº 320/2006 (DO L 176, p. 32; en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»).

2 Dichas peticiones se presentaron en el marco de sendos litigios entre, respectivamente, SFIR – Società Fondiaria Industriale Romagnola SpA (en lo sucesivo, «SFIR»), Italia Zuccheri SpA y Co.Pro.B. – Cooperativa Produttori Bieticoli Soc. coop. agricola (en lo sucesivo, «Italia Zuccheri/Co.Pro.B.») y Eridania Sadam SpA (en lo sucesivo, «Eridania Sadam»), por una parte, y, la Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (en lo sucesivo, «AGEA») y el Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Bosques; en lo sucesivo, «Ministero»), por otra parte, en relación con la concesión de ayudas a la reestructuración con arreglo al artículo 3 del Reglamento de base.

Marco jurídico

Reglamento de base

3 El considerando 5 del Reglamento de base está redactado en los siguientes términos:

«Es conveniente establecer un incentivo económico importante, que revista la forma de una ayuda a la reestructuración de una cuantía suficiente concedida, para que las empresas azucareras con menor productividad cedan su producción de cuota. Con este fin, procede establecer una ayuda a la reestructuración que incentive el abandono de la producción de cuota de azúcar y la renuncia a las cuotas, y que a su vez permita tener debidamente en cuenta el cumplimiento de los compromisos sociales y medioambientales vinculados al abandono de la producción. Es conveniente que la ayuda se conceda a lo largo de cuatro campañas de comercialización con el fin de reducir la producción de tal modo que se alcance el equilibrio en el mercado comunitario.»

4 El artículo 3 del citado Reglamento, titulado «Ayuda a la reestructuración», establece lo siguiente:

«1. Toda empresa productora de azúcar, isoglucosa o jarabe de inulina a la que se haya asignado una cuota antes del 1 de julio de 2006 tendrá derecho a percibir una ayuda a la reestructuración por cada tonelada de la cuota a que haya renunciado, a condición de que en una de las campañas de comercialización siguientes: 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009 o 2009-2010:

- a) renuncie a la cuota asignada a una o más de sus fábricas y proceda al desmantelamiento completo de las instalaciones de producción de sus fábricas afectadas, o
- b) renuncie a la cuota asignada a una o más de sus fábricas, proceda al desmantelamiento parcial de las instalaciones de producción de sus fábricas afectadas y no utilice las restantes instalaciones de producción para la producción de productos cubiertos por la organización común de mercados del azúcar,

[...]

3. El desmantelamiento completo de las instalaciones de producción requerirá el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a) la paralización definitiva y total de la producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina por las instalaciones de producción afectadas,
- b) el cierre de la fábrica o fábricas y desmantelamiento de sus instalaciones de producción [...]

[...]

4. El desmantelamiento parcial de las instalaciones de producción requerirá el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a) la paralización definitiva y total de la producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina por las instalaciones de producción afectadas,
- b) el desmantelamiento de sus instalaciones de producción que no se usarán para producir más y destinadas y utilizadas para la producción de productos a que se refiere la letra a) [...]

[...]

5. El importe de la ayuda a la reestructuración por cada tonelada de la cuota a que se renuncie será el siguiente:

- a) para los casos indicados en la letra a) del apartado 1:
 - 730 euros para la campaña de comercialización 2006/2007,
[...]
- b) para los casos indicados en la letra b) del apartado 1:
 - 547,50 euros para la campaña de comercialización 2006/2007,
[...]]»

5 El artículo 4 del citado Reglamento, que lleva por título «Solicitud de ayuda a la reestructuración», dispone en su apartado 2 lo siguiente:

«Las solicitudes de ayuda a la reestructuración incluirán:

a) un plan de reestructuración,

[...]

c) el compromiso de renunciar a la cuota pertinente durante la campaña de comercialización correspondiente;

d) en el caso indicado en el artículo 3, apartado 1, letra a), el compromiso de desmantelar completamente las instalaciones de producción dentro del plazo que establezca el Estado miembro de que se trate;

e) en el caso indicado en el artículo 3, apartado 1, letra b), el compromiso de desmantelar parcialmente las instalaciones de producción dentro del plazo que establezca el Estado miembro de que se trate y de no utilizar el lugar de producción y las restantes instalaciones de producción para la producción de los productos cubiertos por la organización común de mercados del azúcar;

[...]»

Reglamento de aplicación

6 El cuarto considerando del Reglamento de aplicación está redactado como sigue:

«En relación con la renuncia a las cuotas, el artículo 3 del Reglamento [de base] establece la posibilidad de optar entre el desmantelamiento completo o parcial de las instalaciones de producción, lo que da lugar a diferentes importes de la ayuda de reestructuración. Si bien las condiciones aplicables a esas dos opciones deben tener en cuenta que se concede un importe mayor de ayuda al desmantelamiento completo debido a los mayores costes que implica, conviene autorizar la posibilidad de conservar las instalaciones que no sean parte de la línea de producción cuando puedan destinarse a otros fines previstos en el plan de reestructuración, especialmente cuando dicha utilización pueda generar empleo. Por otro lado, las instalaciones no directamente relacionadas con la producción de azúcar deberán desmantelarse si no se destinan a un uso alternativo en un período razonable de tiempo y si su mantenimiento puede tener efectos negativos en el medio ambiente.»

7 El artículo 4 del citado Reglamento, titulado «Desmantelamiento de las instalaciones de producción», establece lo siguiente:

«1. En caso de desmantelamiento completo contemplado en el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento [de base], las obligaciones de desmantelar las instalaciones de producción cubrirán:

- a) todas las instalaciones necesarias para producir azúcar, isoglucosa o jarabe de inulina, tales como: las instalaciones destinadas a almacenar, analizar, lavar y cortar remolacha azucarera, caña de azúcar, cereales y achicoria; todas las instalaciones necesarias para extraer y transformar o concentrar azúcar a partir de remolacha azucarera o caña de azúcar, almidón a partir de cereales, glucosa a partir de almidón o inulina a partir de achicoria;
- b) la parte de las instalaciones distinta de las mencionadas en la letra a), relacionada directamente con la producción de azúcar, isoglucosa o jarabe de inulina y necesaria para producir la cuota a la que se ha renunciado, incluso si dicha parte puede destinarse a la fabricación de otros

productos, como por ejemplo: las instalaciones para calentar o tratar el agua o para producir energía; las instalaciones destinadas a tratar la pulpa o la melaza de remolacha azucarera; las instalaciones destinadas al transporte interno;

- c) las demás instalaciones, como instalaciones de envasado, inutilizadas y destinadas a ser desmanteladas y eliminadas por razones medioambientales.

2. En caso de desmantelamiento parcial contemplado en el artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento [de base], la obligación de desmantelar las instalaciones de producción se referirá a las instalaciones contempladas en el apartado 1 del citado artículo que no se destinen a otra producción o a otro uso de conformidad con el plan de reestructuración.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-187/12

- 8 SFIR es una empresa azucarera que se adhirió, en el año 2006, al régimen temporal de reestructuración del sector del azúcar establecido en el Reglamento de base (en lo sucesivo, «régimen de reestructuración») y presentó al Ministerio una solicitud de concesión de la totalidad de la ayuda, acompañada de un plan de reestructuración como se contempla en el artículo 4, apartado 2, letra a), de ese Reglamento (en lo sucesivo, «plan de reestructuración»). Dicho plan preveía el desmantelamiento de las instalaciones de producción y la conservación, en particular, de determinados silos. En un primer momento, el Ministerio admitió la solicitud de ayuda y no formuló objeciones al plan de reestructuración, del que remitió una copia a la Comisión Europea.
- 9 Sin embargo, mediante la nota nº 2095, de 15 de marzo de 2011 (en lo sucesivo, «nota de 2011»), el Ministerio informó a SFIR de que, a raíz de las inspecciones llevadas a cabo en 2010, la Comisión, tras comprobar la existencia de silos cerca de algunos establecimientos desmantelados, había formulado observaciones según las cuales la conservación de dichos silos incumplía los requisitos establecidos en los Reglamentos de base y de aplicación para poder obtener la totalidad de la ayuda a la reestructuración. En efecto, según la Comisión, los silos en cuestión debían considerarse «relacionados directamente con la producción de azúcar» en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento de aplicación.
- 10 Asimismo, la AGEA ordenó posteriormente a SFIR que procediera, antes del 31 de marzo de 2012, al desmantelamiento total de las instalaciones mediante la demolición de los silos. Igualmente, la AGEA informó a SFIR de que la garantía constituida por ésta de los compromisos contraídos en el marco de su participación en el régimen de reestructuración no podía ser liberada. SFIR impugnó esta resolución y varios actos conexos ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.
- 11 Mediante la sentencia nº 9481, de 1 de diciembre de 2011, se estimó el recurso de SFIR exclusivamente en la parte en la que se solicitaba la liberación de la garantía en relación con la ayuda a la reestructuración concedida para un desmantelamiento parcial. El resto de las pretensiones fue rechazado. Se desestimaron los motivos del recurso con los que se pretendía fundamentar que el «desmantelamiento completo» de las instalaciones de producción, que daban lugar a una ayuda superior en un 25 % a la relativa al «desmantelamiento parcial», no incluía la demolición de los silos en cuestión. El Tribunale amministrativo regionale per il Lazio consideró que, puesto que las instalaciones de producción incluían en particular las que se utilizaban en las fases de almacenamiento y envasado inmediatamente posteriores a la producción, únicamente se permitía la conservación de estas últimas instalaciones cuando se destinaban a la fabricación de otros productos o a otros usos de la planta industrial.

- 12 SFIR apeló dicha sentencia ante el Consiglio di Stato, que decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«El desmantelamiento completo de las instalaciones de producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina, conforme al artículo 3 en el Reglamento [de base], cuyas disposiciones de aplicación se establecen en el Reglamento [de aplicación], ¿debe entenderse en el sentido de que las instalaciones que han de desmantelarse son sólo las necesarias para la producción, como establece expresamente el citado artículo 3 del Reglamento [de base], conforme al cual debe interpretarse el Reglamento [de aplicación], so pena de nulidad del propio Reglamento? Por consiguiente, conforme a los artículos 3 del Reglamento [de base] y 4 del Reglamento [de aplicación], ¿forman parte de las instalaciones que han de desmantelarse únicamente las destinadas a la producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina, así como las demás instalaciones previstas en el citado artículo 4, letra c), del Reglamento [de aplicación], entre las cuales están las instalaciones de envasado, que hayan quedado inutilizadas o que deban ser desmanteladas o eliminadas por razones de índole medioambiental, por lo que las instalaciones no relacionadas con la producción de azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina, que no hayan quedado inutilizadas, sino que se usen para otras actividades, como la de envasado en el presente asunto, y que no estén sujetas a la obligación de eliminación por razones medioambientales pueden conservarse por no estar sujetas a la obligación de desmantelamiento prevista en los citados Reglamentos comunitarios?»

Asunto C-188/12

- 13 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. es también una empresa azucarera que se adhirió, en el año 2006, al régimen de reestructuración y presentó al Ministerio una solicitud de concesión de la totalidad de la ayuda. El plan de reestructuración, cuya admisibilidad fue declarada por el Ministerio, preveía la conservación, en particular, de algunos silos de almacenamiento a largo plazo y de instalaciones de envasado y comercialización.
- 14 Mediante la nota de 2011, Italia Zuccheri/Co.Pro.B., al igual que SFIR, fue informada de las observaciones formuladas por la Comisión en relación con el mantenimiento de los silos de almacenamiento. Posteriormente, la AGEA ordenó a Italia Zuccheri/Co.Pro.B. que procediera a su demolición antes del 31 de marzo de 2012 y la informó de que no podían liberarse las garantías prestadas por ella.
- 15 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. recurrió dicha resolución y varios actos conexos ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio que, mediante sentencia de 1 de diciembre de 2011, estimó dicho recurso exclusivamente en la parte en la que se solicitaba la liberación de las garantías en relación con la ayuda a la reestructuración concedida para un desmantelamiento parcial. El resto de las pretensiones fue rechazado.
- 16 Italia Zuccheri/Co.Pro.B. apeló dicha sentencia ante el Consiglio di Stato, el cual decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Deben interpretarse los artículos 3 y 4 del Reglamento [de base] y el artículo 4 del Reglamento [de aplicación] en el sentido de que la expresión “instalaciones de producción” no incluye las instalaciones utilizadas por las empresas azucareras para almacenar, embalar o envasar el azúcar para su comercialización y que, en consecuencia, en el caso de instalaciones como los silos es necesario llevar a cabo un análisis caso por caso para comprobar si tales instalaciones están relacionadas con la “línea de producción” o vinculadas a otras actividades, distintas de la producción?

- 2) En particular, ¿debe interpretarse el artículo 4 del Reglamento [de aplicación] en el sentido de que las instalaciones, como los silos, utilizadas por las empresas azucareras para almacenar, embalar o envasar el azúcar exclusivamente para su comercialización, que por ser actividades independientes del ciclo productivo, están comprendidas en la categoría de instalaciones mencionadas en la letra c) del citado artículo, y no así en las letras a) y b) de ese mismo artículo, de conformidad con el tenor y la finalidad del Reglamento [de base] y del Reglamento [de aplicación], en particular de su cuarto considerando?
- 3) Con carácter subsidiario, a la luz de los artículos 3 y 4 del Reglamento [de base] y de las normas superiores y los principios del Derecho primario europeo, ¿es nulo el artículo 4 del Reglamento [de aplicación] si se interpreta en el sentido de que incluye también, entre las instalaciones mencionadas en las letras a) y b) del apartado 1, aquellas que las empresas azucareras utilizan para almacenar, embalar o envasar el azúcar para su comercialización, cuando es evidente que la finalidad que persigue el Reglamento [de base] consiste en reducir la capacidad productiva de la empresa azucarera y no en excluir la posibilidad de operar en el sector de la mera comercialización del producto, utilizando azúcar obtenido de cuotas de producción de otras instalaciones o empresas?
- 4) Con carácter subsidiario de segundo grado, ¿son válidos en cualquier caso los artículos 3 y 4 del Reglamento [de base] y el artículo 4 del Reglamento [de aplicación] a la luz de las normas superiores y los principios del Derecho primario europeo si se interpretan en el sentido de que en el concepto de “instalaciones de producción” o “directamente relacionadas con la producción” se incluyen aquellas que las empresas azucareras utilizan para almacenar, envasar o embalar el azúcar para su comercialización?»

Asunto C-189/12

- 17 Eridania Sadam es también una empresa azucarera. En el año 2006 se adhirió al régimen de reestructuración y presentó al Ministerio una solicitud de concesión de la totalidad de la ayuda. El plan de reestructuración, cuya admisibilidad fue declarada por el Ministerio, preveía la conservación, en particular, de algunos silos de almacenamiento a largo plazo e instalaciones de envasado.
- 18 Mediante la nota de 2011, Eridania Sadam, al igual que SFIR e Italia Zuccheri/Co.Pro.B., fue informada de las observaciones formuladas por la Comisión en relación con el mantenimiento de los silos de almacenamiento. Posteriormente, la AGEA ordenó a Eridania Sadam que procediera a su demolición antes del 31 de marzo de 2012 y la informó de que no podían liberarse las garantías prestadas por ella.
- 19 Eridania Sadam recurrió dicha resolución y varios actos conexos ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio que, mediante sentencia de 1 de diciembre de 2011, estimó dicho recurso exclusivamente en la parte en la que se solicitaba la liberación de las garantías en relación con la ayuda a la reestructuración concedida para un desmantelamiento parcial. El resto de las pretensiones fue rechazado.
- 20 Eridania Sadam apeló dicha sentencia ante el Consiglio di Stato, que decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
 - «1) ¿Deben interpretarse los artículos 3 y 4 del Reglamento [de base] y el artículo 4 del Reglamento [de aplicación] en el sentido de que la expresión “instalaciones de producción” no incluye las instalaciones utilizadas por las empresas azucareras para la actividad de envasado de azúcar para su comercialización y que, en consecuencia, en el caso de instalaciones como los silos es

necesario llevar a cabo un análisis caso por caso para comprobar si dichas instalaciones están relacionadas con la “línea de producción” o vinculadas a otras actividades, distintas de la producción, como el envasado?

- 2) Con carácter subsidiario, a la luz de los artículos 3 y 4 del Reglamento [de base] y de las normas superiores y los principios del Derecho primario europeo, ¿es nulo el artículo 4 del Reglamento [de aplicación] si se interpreta en el sentido de que incluye también, entre las instalaciones mencionadas en las letras a) y b) del apartado 1, aquellas que las empresas azucareras utilizan para la actividad de envasado de azúcar para su comercialización, cuando es evidente que la finalidad que persigue el Reglamento [de base] consiste en reducir la capacidad productiva de la empresa azucarera y no en excluir la posibilidad de operar en el sector de la mera comercialización del producto, utilizando azúcar obtenido de cuotas de producción de otras instalaciones o empresas?
 - 3) Con carácter subsidiario de segundo grado, ¿son válidos en cualquier caso los artículos 3 y 4 del Reglamento [de base] y el artículo 4 del Reglamento [de aplicación] a la luz de las normas superiores y los principios del Derecho primario europeo si se interpretan en el sentido de que en el concepto de “instalaciones de producción” o “directamente relacionadas con la producción” se incluyen aquellas que las empresas azucareras utilizan para la actividad de envasado de azúcar para su comercialización?»
- 21 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 11 de mayo de 2012, se acordó la acumulación de los asuntos C-187/12 a C-189/12 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, así como de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la cuestión única del asunto C-187/12, las cuestiones primera y segunda del asunto C-188/12 y la primera cuestión del asunto C-189/12

- 22 Mediante estas cuestiones prejudiciales, que es preciso examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si los artículos 3 y 4 del Reglamento de base y el artículo 4 del Reglamento de aplicación deben interpretarse en el sentido de que el concepto de «instalaciones de producción» incluye instalaciones, como los silos, utilizadas para almacenar, envasar o embalar el azúcar para su comercialización y, en su caso, si es necesario llevar a cabo un análisis caso por caso para comprobar si dichas instalaciones están efectivamente relacionadas con la “línea de producción” o vinculadas a otras actividades, distintas de la producción.
- 23 A este respecto, es preciso señalar, en primer lugar, que ni el Reglamento de base ni el Reglamento de aplicación contienen una definición de dicho concepto.
- 24 En segundo lugar, procede recordar que, a falta de tal definición, el alcance de dicho concepto, que figura en el artículo 3 del Reglamento de base e incluye –en virtud del artículo 4, apartado 1, letras a) y b), del Reglamento de aplicación– tanto las «instalaciones necesarias para producir azúcar» como las «instalaciones [...] [relacionadas] directamente con la producción de azúcar», debe determinarse, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, considerando el contexto general en que se utiliza y de conformidad con su sentido habitual en lenguaje corriente (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de mayo de 2006, Massachusetts Institute of Technology, C-431/04, Rec. p. I-4089, apartado 17 y jurisprudencia citada, y de 13 de diciembre de 2012, BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, apartado 25). Por último, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, deben tenerse en

cuenta los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de enero de 2009, Petrosian, C-19/08, Rec. p. I-495, apartado 34 y jurisprudencia citada).

- 25 En los litigios principales es preciso señalar, en primer lugar, que, varias de las partes interesadas que presentaron observaciones defienden la interpretación según la cual los silos no se incluyen generalmente entre las instalaciones de producción, por cuanto se destinan al almacenamiento del producto acabado y no a la producción en sentido estricto, con lo que abogan por una definición muy restringida del concepto de «producción» designada como un proceso químico o físico que corresponde, en dichos litigios, a la extracción de azúcar de la materia prima.
- 26 No obstante, el concepto de «producción» puede englobar también otras etapas de la fabricación de un producto anteriores o posteriores al proceso químico o físico de transformación. Puede considerarse que el almacenamiento del azúcar que no es envasado inmediatamente tras su extracción de la materia prima forma parte del proceso de producción, al igual que, por ejemplo, el almacenamiento de remolachas azucareras, antes de su tratamiento para la extracción del contenido de azúcar, que se considera expresamente –en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento de aplicación– necesario para la producción. Desde esta perspectiva, cabe considerar que el almacenamiento está «relacionado directamente con la producción de azúcar», a efectos del artículo 4, apartado 1, letra b), de ese Reglamento.
- 27 En segundo lugar, por lo que se refiere al contexto general y a los objetivos de la normativa controvertida en los litigios principales, procede recordar que, según el quinto considerando del Reglamento de base, el régimen de reestructuración tenía por objeto «reducir la producción de tal modo que se alcance el equilibrio en el mercado comunitario». Desde esta perspectiva, toda instalación cuyo empleo pueda influir en la cantidad de azúcar que puede ser producida debería considerarse, por regla general, una instalación de producción sujeta a la obligación de desmantelamiento.
- 28 A este respecto, por una parte, el establecimiento de un silo en el complejo de una fábrica azucarera determina el proceso de producción en la medida en que éste se concibe en función de la disponibilidad y de la proximidad de capacidades de almacenamiento. Por otra parte, un silo, al menos cuando tiene una capacidad de almacenamiento que supera –por sí solo o junto a los demás silos del productor– la cantidad de azúcar producida por éste a lo largo de una campaña azucarera media, permite a dicho productor transformar toda la cosecha incluso en el supuesto de que el producto de esa cosecha supere la venta prevista durante un ejercicio determinado. Además, gracias al almacenamiento llevado a cabo de este modo, ese mismo productor puede colocar en el mercado interior, durante futuros ejercicios, cantidades adicionales de azúcar, procedentes de su propia producción.
- 29 Por lo tanto, tales silos pueden tener una incidencia directa en las cantidades de azúcar que pueden ser producidas y en los procesos de producción que están en función de la proximidad de una instalación de almacenamiento. En particular, permiten diferir, total o parcialmente, la venta del producto de una campaña azucarera determinada y, de ese modo, influir en el «equilibrio en el mercado comunitario» en el sentido del quinto considerando del Reglamento de base.
- 30 En tercer lugar, en virtud del artículo 3, apartado 3, letras a) y b), del Reglamento de base, la concesión de la ayuda íntegra, además de la paralización definitiva y total de la producción de azúcar por las instalaciones de producción afectadas y el desmantelamiento de éstas, supone el «cierre de la fábrica». Por consiguiente, la normativa controvertida en los litigios principales parte manifiestamente del postulado de que, por regla general, el complejo industrial afectado, a efectos de la concesión de la totalidad de la ayuda a la reestructuración, debe ser puesto completamente fuera de servicio. Por lo

tanto, la facultad de no desmantelar o incluso de seguir utilizando en el futuro instalaciones distintas de las de producción, conservando el derecho a la ayuda íntegra, constituye una excepción a dicha norma, que debe interpretarse restrictivamente.

- 31 A la luz de las consideraciones anteriores, es evidente que un silo destinado al almacenamiento de azúcar del beneficiario de la ayuda debe calificarse como instalación de producción, y ello con independencia de que se destine también a otros usos, como parece que sucede en parte en los litigios principales.
- 32 En cambio, un silo respecto al cual está demostrado que existen razones, sobre todo de tipo técnico o comercial, que se oponen a que sea destinado al almacenamiento de la producción de azúcar del beneficiario de la ayuda y que se destina únicamente al almacenamiento de azúcar, producido con arreglo a una cuota, depositado por otros productores o comprado a éstos, puede no estar sujeto a la obligación de desmantelamiento.
- 33 Habida cuenta de que la actividad de envasado, incluida en ella la de embalaje, no forma parte de la de producción de azúcar en sentido estricto –según se desprende de la lectura del artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento de aplicación– dicha consideración puede aplicarse también al caso en el que el productor demuestre que su silo se utiliza exclusivamente para el envasado o el embalaje de azúcar producido en otras instalaciones con arreglo a una cuota.
- 34 Así pues, corresponde al tribunal nacional apreciar, caso por caso, si un silo constituye o no una instalación de producción, a la vista de sus características técnicas o del uso real que se hace del mismo.
- 35 Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial única del asunto C-187/12, a las cuestiones primera y segunda del asunto C-188/12 y a la primera cuestión del asunto C-189/12 que los artículos 3 y 4 del Reglamento de base y el artículo 4 del Reglamento de aplicación deben interpretarse en el sentido de que el concepto de «instalaciones de producción» incluye los silos destinados al almacenamiento del azúcar del beneficiario de la ayuda, y ello con independencia de que se empleen también para otros usos. No se incluyen en dicho concepto ni los silos empleados únicamente para el almacenamiento de azúcar, producido con arreglo a una cuota, depositado por otros productores o comprado a éstos, ni los utilizados únicamente para envasar o embalar el azúcar para su comercialización. Corresponde al tribunal nacional efectuar tal apreciación, caso por caso, a la vista de sus características técnicas o del uso real que se haga de los silos de que se trate.

Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta del asunto C-188/12 y las cuestiones segunda y tercera del asunto C-189/12

- 36 Con estas cuestiones prejudiciales, que es preciso examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si los artículos 3 y 4 del Reglamento de base y el artículo 4 del Reglamento de aplicación, interpretados en el sentido de que el concepto de «instalaciones de producción» comprende las utilizadas por las empresas azucareras para almacenar, envasar o embalar el azúcar para su comercialización, son válidos a la luz de las normas superiores y los principios del Derecho primario de la Unión.
- 37 A este respecto, es preciso recordar, en primer lugar, que las instalaciones de envasado, como tales, no constituyen instalaciones de producción en el sentido de la normativa controvertida en los litigios principales, como resulta claramente del artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento de aplicación. Por consiguiente, por lo que atañe a las instalaciones, que comprenden en particular las de «embalaje», mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente, no se plantea la cuestión de la validez de los artículos 3 y 4 del Reglamento de base y del artículo 4 del Reglamento de aplicación.

- 38 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a las instalaciones de almacenamiento que pueden incluir las utilizadas también para las actividades de envasado, de la respuesta dada, en el apartado 35 de la presente sentencia, a la cuestión prejudicial única del asunto C-187/12 se desprende que dichas instalaciones están comprendidas en la categoría de instalaciones de producción a efectos del artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento de base, en la medida en que se destinen, en particular, al almacenamiento de azúcar del beneficiario de la ayuda.
- 39 En cuanto a estas últimas instalaciones, es preciso señalar que el órgano jurisdiccional remitente no precisa las normas superiores y los principios del Derecho primario de la Unión que podrían oponerse a la obligación de proceder a su desmantelamiento, establecida en los artículos 3 y 4 del Reglamento de base y en el artículo 4 del Reglamento de aplicación. Sin embargo, como resulta en particular de las observaciones escritas y orales de las partes interesadas, la validez de dichas disposiciones debe apreciarse a la luz de los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato.
- 40 En primer lugar, por lo que atañe al principio de proporcionalidad, es preciso señalar, por una parte, que un productor que renuncia a la cuota de producción asignada a una de sus fábricas, que desmantela la mayoría de las instalaciones de producción, a excepción de un silo que debe considerarse que constituye una instalación de producción, y que sigue utilizando dicho silo para el almacenamiento de azúcar que produce en otras instalaciones de producción no tiene normalmente derecho a la ayuda a la reestructuración debido a la prohibición, prevista en el artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento de base, de utilizar las instalaciones de producción no desmanteladas para la producción de productos cubiertos por la organización común de mercados del azúcar.
- 41 Por otra parte, ese mismo productor tendría derecho, en el supuesto de desmantelamiento completo, a la ayuda a la reestructuración íntegra, siendo así que la carga financiera adicional vinculada al desmantelamiento del silo sólo representa –como se desprende de las respuestas dadas por las partes interesadas a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia– una parte poco significativa de los costes totales del desmantelamiento.
- 42 A este respecto, debe recordarse que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no rebasen los límites de lo que resulta adecuado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase, en particular, la sentencia de 21 de julio de 2011, Beneo-Orafti, C-150/10, Rec. p. I-6843, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 43 Por otra parte, según jurisprudencia reiterada, en lo que atañe al control jurisdiccional de los requisitos para la aplicación de dicho principio, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone el legislador de la Unión Europea en materia de política agrícola común, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, con relación al objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida. En consecuencia, se trata de saber no si la medida adoptada por el legislador era la única o la mejor posible, sino si era manifiestamente inadecuada (sentencia Beneo-Orafti, antes citada, apartados 76 y 77 y jurisprudencia citada).
- 44 En tales circunstancias, por lo que atañe a la proporcionalidad de la normativa controvertida en los litigios principales, procede señalar que el régimen de reestructuración se basa en una participación voluntaria de los productores, que, de conformidad con el quinto considerando del Reglamento de base, pretende «establecer un incentivo económico importante, que revista la forma de una ayuda a la reestructuración de una cuantía suficiente concedida, para que las empresas azucareras con menor productividad cedan su producción de cuota».

- 45 La citada normativa permite al productor decidir libremente si quiere beneficiarse de la ayuda, elegir la fábrica respecto de la que renuncia a la cuota correspondiente y, en su caso, optar por el desmantelamiento completo o únicamente parcial de las instalaciones de producción. Por lo tanto, el beneficio que el productor puede obtener de la ayuda a la reestructuración depende, en gran parte, de las elecciones realizadas por él mismo.
- 46 Desde este punto de vista, la normativa controvertida en los litigios principales no es desproporcionada.
- 47 En segundo lugar, por lo que se refiere al respeto del principio de igualdad de trato, podrían eventualmente suscitarse dudas de la concesión indiscriminada de una misma cuantía de ayuda a la reestructuración por tonelada de cuota liberada, tanto en el supuesto de que el productor de que se trate tenga un silo que debe desmantelar como cuando no dispone de tal silo y no tiene que soportar los gastos que implica su desmantelamiento.
- 48 A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 40 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, el cual recoge la prohibición de toda discriminación en el marco de la política agrícola común, no es otra cosa que la expresión concreta del principio general de igualdad, que exige que no se traten de una manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones distintas a menos que se halle objetivamente justificada una diferencia (sentencia de 11 de junio de 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Rec. p. I-5035, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 49 Pues bien, las consideraciones que figuran en los apartados 40 a 46 de la presente sentencia, que llevan a la conclusión de que la normativa controvertida en los litigios principales no es desproporcionada, pueden trasladarse al examen del respeto del principio de igualdad de trato.
- 50 En efecto, por un lado, es preciso recordar que la ayuda de que se trata tiene por objeto incitar al productor a renunciar voluntariamente a la cuota de producción asignada a una fábrica azucarera. A la vista de ese objetivo, la situación de un productor de azúcar que elige renunciar a una cuota asignada a una fábrica dotada de un silo y la de un productor que debe desmantelar una fábrica que carece de él son totalmente comparables en la medida en que dichos productores renuncien a un número idéntico de toneladas de cuota liberada.
- 51 Por otro lado, como se recuerda en el apartado 41 de la presente sentencia, los costes directos inherentes a la demolición de un silo representan sólo una parte poco significativa del coste total del desmantelamiento de las instalaciones de producción. En tales circunstancias, no parece que el legislador de la Unión, que disfruta –como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 43 de la presente sentencia– de una amplia facultad de apreciación en materia de política agrícola común, al no establecer que la cuantía a tanto alzado de la ayuda por tonelada de cuota liberada varíe en función de que la fábrica designada por un productor para el desmantelamiento disponga o no de un silo, haya adoptado una medida manifiestamente inadecuada respecto al objetivo perseguido, a saber, reducir la producción de azúcar para restablecer el equilibrio en el mercado interior.
- 52 Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que el coste real del desmantelamiento, como indicaron varias partes interesadas en la vista, puede ser verdaderamente muy elevado en el caso de los silos de que se trata en los litigios principales, debido a que, en el supuesto de que esos silos tuvieran que desmantelarse, el coste de su reconstrucción para los productores sería claramente superior al de su desmantelamiento. En efecto, tal reconstrucción y tal utilización de los silos para la producción de azúcar serían inconciliables con la obligación establecida en el artículo 3, apartados 3, letra a), y 4, letra a), del Reglamento de base– de paralizar definitiva y totalmente la producción de azúcar por las instalaciones de producción afectadas.

- 53 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta del asunto C-188/12 y a las cuestiones segunda y tercera del asunto C-189/12 que el examen de dichas cuestiones prejudiciales no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de los artículos 3 y 4 del Reglamento de base y del artículo 4 del Reglamento de aplicación.

Costas

- 54 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

- 1) **Los artículos 3 y 4 del Reglamento (CE) nº 320/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006, por el que se establece un régimen temporal para la reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad y se modifica el Reglamento (CE) nº 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común, y el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 968/2006 de la Comisión, de 27 de junio de 2006, que establece disposiciones de aplicación del Reglamento nº 320/2006, deben interpretarse en el sentido de que el concepto de «instalaciones de producción» incluye los silos destinados al almacenamiento del azúcar del beneficiario de la ayuda, y ello con independencia de que se empleen también para otros usos. No se incluyen en dicho concepto ni los silos empleados únicamente para el almacenamiento de azúcar, producido con arreglo a una cuota, depositado por otros productores o comprado a éstos, ni los utilizados únicamente para envasar o embalar el azúcar para su comercialización. Corresponde al tribunal nacional efectuar tal apreciación, caso por caso, a la vista de sus características técnicas o del uso real que se haga de los silos de que se trate.**
- 2) **El examen de las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta del asunto C-188/12 y de las cuestiones segunda y tercera del asunto C-189/12 no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez de los artículos 3 y 4 del Reglamento nº 320/2006 y del artículo 4 del Reglamento nº 968/2006.**

Firmas