

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 14 de julio de 2005 *

En el asunto C-180/00,

que tiene por objeto un recurso de anulación interpuesto, con arreglo al artículo 230 CE, el 12 de mayo de 2000,

Reino de los Países Bajos, representado por el Sr. M. Fierstra y la Sra. J. van Bakel,
en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. T. van Rijn y
C. van der Hauwaert, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

apoyada por

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

y por

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y D. Colas, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. R. Schintgen (Ponente), G. Arestis y J. Klučka, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de febrero de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, el Reino de los Países Bajos solicita que se anule el Reglamento (CE) n° 465/2000 de la Comisión, de 29 de febrero de 2000, por el que se adoptan medidas de salvaguardia respecto a las importaciones procedentes de los países y territorios de Ultramar de productos del sector del azúcar de origen acumulado CE-PTU (DO L 56, p. 39; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

Marco jurídico

La organización común de mercados en el sector del azúcar

- 2 Mediante el Reglamento (CE) n° 2038/1999, de 13 de septiembre de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 252, p. 1), el Consejo de la Unión Europea procedió a la codificación del Reglamento (CEE) n° 1785/81, de 30 de junio de 1981, por el que se había establecido dicha organización común (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80), modificado en numerosas ocasiones. Dicha organización común tiene por objetivo regular el mercado comunitario del azúcar a fin de aumentar el empleo y el nivel de vida de los productores de azúcar comunitarios.

- 3 El apoyo a la producción comunitaria por medio de precios garantizados se limita a las cuotas nacionales de producción (cuotas A y B) asignadas por el Consejo, conforme al Reglamento nº 2038/1999, a cada Estado miembro, que las distribuye a continuación entre sus productores. El azúcar comprendido en la cuota B (denominado «azúcar B») está sujeto, frente al de la cuota A (denominado «azúcar A»), a una exacción sobre la producción más elevada. El azúcar producido sobrepasando las cuotas A y B se denomina «azúcar C» y no puede venderse en el interior de la Comunidad Europea, a menos que se impute a las cuotas A y B de la siguiente campaña.
- 4 Las exportaciones extracomunitarias, excepto las de azúcar C, se benefician de unas restituciones a la exportación que compensan la diferencia entre el precio en el mercado comunitario y el precio en el mercado mundial, según lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento nº 2038/1999.
- 5 La cantidad de azúcar a la que pueden concederse restituciones a la exportación y el importe total anual de las restituciones están regulados en los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo, «Acuerdos OMC»), de los que la Comunidad es signataria, adoptados mediante la Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO L 336, p. 1). A partir de la campaña 2000/2001, como muy tarde, la cantidad de azúcar exportado con restitución a la exportación y el importe total de las restituciones no debían superar 1.273.500 toneladas ni 499,1 millones de euros, lo que supone una disminución del 20 % y del 36 %, respectivamente, con respecto a las cifras de la campaña 1994/95.

El régimen de asociación de los países y territorios de ultramar a la Comunidad

- 6 En virtud del artículo 3 CE, apartado 1, letra s), la acción de la Comunidad implicará la asociación de los países y territorios de ultramar (en lo sucesivo, «PTU»), «a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social».

- 7 Las Antillas neerlandesas y Aruba forman parte de los PTU.
- 8 La asociación de éstos a la Comunidad se regula en la Cuarta Parte del Tratado CE.
- 9 Basándose en el artículo 136 del Tratado CE (actualmente artículo 187 CE, tras su modificación), se han adoptando diversas Decisiones, entre ellas la Decisión 91/482/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO L 263, p. 1), que, según su artículo 240, apartado 1, era aplicable por un período de diez años a partir del 1 de marzo de 1990.
- 10 Una serie de disposiciones de esta Decisión fueron modificadas por la Decisión 97/803/CE del Consejo, de 24 de noviembre de 1997, por la que se efectúa una revisión intermedia de la Decisión 91/482 (DO L 329, p. 50). La Decisión 91/482, en su versión modificada por la Decisión 97/803 (en lo sucesivo, «Decisión PTU»), fue prorrogada hasta el 28 de febrero de 2001 por la Decisión 2000/169/CE del Consejo, de 25 de febrero de 2000 (DO L 55, p. 67).
- 11 El artículo 101, apartado 1, de la Decisión PTU dispone:

«Los productos originarios de los PTU serán admitidos para su importación en la Comunidad con exención de derechos de importación.»

- 12 El artículo 102 de esta misma Decisión dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio [del artículo] 108 *ter*, la Comunidad no aplicará restricciones cuantitativas ni medidas de efecto equivalente a la importación de productos originarios de los PTU.»

- 13 El artículo 108, apartado 1, primer guión, de dicha Decisión se remite a su anexo II para la definición del concepto de productos originarios y de los métodos de cooperación administrativa relacionados con los mismos. En virtud del artículo 1 de este anexo, se considera que un producto es originario de los PTU, de la Comunidad o de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (en lo sucesivo, «Estados ACP») si dicho producto ha sido obtenido totalmente o transformado suficientemente en dichos países.

- 14 El artículo 3, apartado 3, de dicho anexo II contiene una lista de elaboraciones o de transformaciones que se consideran insuficientes para conferir el carácter de originario a un producto procedente, en particular, de los PTU.

- 15 El artículo 6, apartado 2, de este anexo contiene, no obstante, reglas denominadas «de acumulación de origen CE/PTU y ACP/PTU». Dispone lo siguiente:

«Cuando un producto totalmente obtenido en la Comunidad o en los Estados ACP sea objeto de elaboración o transformación en los PTU se considerará que ha sido totalmente obtenido en los PTU.»

- 16 Según el artículo 6, apartado 4, de dicho anexo, las reglas de acumulación de origen CE/PTU y ACP/PTU se aplican «a cualquier elaboración o transformación efectuada en los PTU, incluidas las operaciones enumeradas en el apartado 3 del artículo 3».
- 17 La Decisión 97/803 introdujo en la Decisión PTU, entre otros, el artículo 108 *ter*; cuyo apartado 1 dispone que «la acumulación del origen ACP/PTU contemplada en el artículo 6 del anexo II se admitirá para una cantidad anual de 3.000 toneladas de azúcar». Sin embargo, la Decisión 97/803 no limitó la aplicación de la regla de acumulación de origen CE/PTU.
- 18 El artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU autoriza a la Comisión de las Comunidades Europeas a tomar «las medidas de salvaguardia necesarias» si «la aplicación de [esta Decisión] provoca perturbaciones graves en un sector de actividad económica de la Comunidad o de uno o varios Estados miembros o compromete su estabilidad financiera exterior, o si surgen dificultades que puedan provocar el deterioro de un sector de actividad de la Comunidad o de una región de la misma [...]». En virtud del artículo 109, apartado 2, de dicha Decisión, la Comisión debe escoger «las medidas que provoquen el mínimo de perturbaciones en el funcionamiento de la asociación y de la Comunidad». Además, «estas medidas no deberán exceder el alcance de lo que sea estrictamente indispensable para remediar las dificultades que se hayan manifestado».

Medidas de salvaguardia adoptadas contra las importaciones de azúcar y de mezclas de azúcar y cacao acogidas al régimen de acumulación de origen CE/PTU

- 19 Sobre la base del artículo 109 de la Decisión PTU, se adoptó el Reglamento (CE) n° 2423/1999 de la Comisión, de 15 de noviembre de 1999, por el que se adoptan medidas de salvaguardia respecto del azúcar del código NC 1701 y de las mezclas de azúcar y cacao de los códigos NC 1806 10 30 y 1806 10 90 originarios de los países y territorios de Ultramar (DO L 294, p. 11).

- 20 Mediante dicho Reglamento, aplicable hasta el 29 de febrero de 2000, la Comisión sometió las importaciones de azúcar a las que se aplicaba la acumulación de origen CE/PTU a un régimen de precios mínimos y las importaciones de mezclas de azúcar y de cacao (en lo sucesivo, «mezclas») originarias de los PTU a un procedimiento de vigilancia comunitario en las condiciones previstas en el artículo 308 *quinquies* del Reglamento (CEE) n° 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario (DO L 253, p. 1).
- 21 El Reino de los Países Bajos interpuso un recurso de anulación contra el Reglamento n° 2423/1999. Dicho recurso ha sido desestimado mediante sentencia dictada en el día de hoy, Países Bajos/Comisión (C-26/00, Rec. p. I-6525).
- 22 La Comisión adoptó el Reglamento impugnado basándose igualmente en el artículo 109 de la Decisión PTU.
- 23 De los considerandos primero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de este Reglamento se desprende lo siguiente

«(1) La Comisión ha observado el fuerte crecimiento, desde el año 1997, de las importaciones de azúcar [...] y de mezcla [...] originarios de los [PTU] y, en particular, de azúcar en estado natural de origen acumulado CE-PTU. Estas importaciones han evolucionado de 0 toneladas en 1996 a más de 48.000 toneladas en 1999 [...]

[...]

- (4) Estos últimos años han surgido dificultades en el mercado del azúcar en la Comunidad. Se trata de un mercado excedentario. El consumo de azúcar es constante, en torno a 12,7 millones de toneladas. La producción se sitúa entre 16,7 y 17,8 millones de toneladas. Por consiguiente, toda importación de azúcar en la Comunidad desplaza hacia la exportación una cantidad correspondiente de azúcar comunitario que no encuentra salida en su propio mercado. Las restituciones para ese azúcar —dentro de unas cuotas determinadas— corren a cuenta del presupuesto comunitario (actualmente, a un precio cercano a 520 euros/tonelada). Sin embargo, las exportaciones con restitución están limitadas en cuanto a su volumen por el Acuerdo sobre la agricultura celebrado en el marco de la Ronda Uruguay y reducidas de 1.555.600 toneladas para la campaña 1995/1996 a 1.273.500 toneladas en la campaña 2000/2001.
- (5) Existe el riesgo de que estas dificultades desestabilicen considerablemente la [organización común de mercados] del azúcar. Para la campaña de comercialización 2000/2001, que comienza el 1 de julio del 2000, se prevé, a partir de las estimaciones más prudentes actualmente disponibles, una reducción de las cuotas de los productores comunitarios en unas 500.000 toneladas [...]. Cada importación suplementaria de azúcar y de productos con fuerte concentración en azúcar procedentes de los PTU precisará una mayor reducción de cuotas de productores comunitarios y, en consecuencia, una mayor pérdida de renta.
- (6) Las importaciones tienen lugar en [el] período [de] aproximadamente tres meses [posterior] a la solicitud de expedición de certificados debido a la duración de la validez de éstos. Por este motivo, todas las importaciones incrementadas, incluso aquellas que tienen lugar en los meses anteriores al principio de la campaña de comercialización 2000/2001, condicionan la situación del mercado durante dicha campaña y producen las consecuencias perjudiciales mencionadas en el [considerando] 5.
- (7) Por consiguiente, existen dificultades que conllevan un riesgo de deterioro de un sector de actividad de la Comunidad [...]

24 A tenor del artículo 1 del Reglamento impugnado:

«Para los productos de los códigos NC 1701, 1806 10 30 y 1806 10 90, la acumulación de origen CE-PTU, contemplada en el artículo 6 del anexo II de la Decisión [PTU] se admitirá para una cantidad de 3.340 toneladas de azúcar durante el período de aplicación del presente Reglamento.

A efectos del respeto de dicha limitación, para los productos distintos del azúcar en estado natural, se tendrá en cuenta el contenido de azúcar del producto importado.»

25 Del noveno considerando de dicho Reglamento se desprende que la Comisión adoptó esta cuota de 3.340 toneladas teniendo en cuenta «la suma de los volúmenes de importación anual más elevados de estos productos registrados durante los tres años anteriores a 1999, año en el que las importaciones experimentaron una progresión exponencial y respecto a las cuales está en curso una investigación de la [Oficina Europea de Lucha contra el Fraude] al existir sospechas de la existencia de irregularidades».

26 Según el artículo 2 del Reglamento impugnado, la importación de los productos contemplados en el artículo 1 de este Reglamento estará sujeta a la expedición de un certificado de importación, que se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 2 a 6 del Reglamento (CE) n° 2553/97 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1997, relativo a las disposiciones de expedición de los certificados de importación de determinados productos de los códigos NC 1701, 1702, 1703 y 1704 con acumulación del origen ACP/PTU (DO L 349, p. 26), aplicables *mutatis mutandis*.

27 Por último, según su artículo 3, el Reglamento impugnado entró en vigor el 1 de marzo de 2000 y fue aplicable hasta el 30 de septiembre de 2000.

Pretensiones de las partes

28 El Gobierno neerlandés solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule el Reglamento impugnado.
- Condene en costas a la Comisión.

29 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso por infundado.
- Condene en costas al Reino de los Países Bajos.

30 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de julio de 2000, el Reino de los Países Bajos solicitó la suspensión del procedimiento ante el Tribunal de Justicia hasta que el Tribunal de Primera Instancia se pronunciase en los asuntos T-94/00 y T-110/00, Rica Foods y otros/Comisión, que tenían asimismo por objeto la anulación del Reglamento impugnado. En respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, comunicó que su solicitud se refería también al asunto T-159/00, Rica Foods y otros/Comisión.

- 31 Mediante auto de 17 de octubre de 2000, el Presidente del Tribunal de Justicia estimó dicha solicitud con arreglo a los artículos 47, párrafo tercero, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia y 82 *bis*, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 32 El Tribunal de Primera Instancia desestimó por infundados los mencionados recursos, mediante sentencia de 14 de noviembre de 2002, Rica Foods y otros/ Comisión (asuntos acumulados T-94/00, T-110/00 y T-159/00, Rec. p. II-4677).
- 33 Mediante auto de 21 de marzo de 2001, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención del Reino de España y de la República Francesa en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 34 El Gobierno francés no ha presentado observaciones escritas.

Sobre el recurso

- 35 En apoyo de su petición de anulación del Reglamento impugnado, el Reino de los Países Bajos aduce cuatro motivos basados respectivamente en la infracción del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU y del mismo artículo, apartado 2, en una desviación de poder y en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU

Alegaciones de las partes

- ³⁶ Mediante su primer motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que, por lo que respecta a la importación en la Comunidad de azúcar con origen acumulado CE/PTU, la Comisión efectuó una apreciación manifiestamente inexacta de los hechos antes de considerar que era necesario adoptar medidas de salvaguardia.
- ³⁷ Según dicho Gobierno, las medidas de salvaguardia tienen un carácter de excepción respecto a la normativa comercial normalmente aplicable. Por tanto, corresponde a la Comisión demostrar la existencia de una situación excepcional que requiera tales medidas sobre la base de los criterios de apreciación objetivos enunciados en el artículo 109 de la Decisión PTU. Ahora bien, a su juicio, no ha sucedido así en el presente caso.
- ³⁸ El primer motivo se compone de cinco partes.
- ³⁹ En primer lugar, el Gobierno neerlandés alega que las cantidades de azúcar y de mezclas importadas de los PTU, que, según las estadísticas elaboradas por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), ascendieron a alrededor de 40.000 toneladas en 1999, es decir, menos del 0,4 % de la producción comunitaria, no podían entrañar un riesgo de perturbación de la organización común del mercado del azúcar. Asimismo, tampoco podrían perturbarla las importaciones de mezclas, puesto que, en virtud del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 2038/1999, el cacao no está incluido en dicha organización común.

- 40 En segundo lugar, este Gobierno señala que la producción total de azúcar en la Comunidad varía en más de un millón de toneladas de un año a otro. Dado que también fluctúa el consumo, la afirmación de que toda cantidad adicional importada de los PTU conduciría a la exportación de una cantidad correspondiente se basa, a su juicio, en un desconocimiento de la realidad. En cualquier caso, aunque las importaciones procedentes de los PTU contribuyeran a aumentar las exportaciones comunitarias, éstas no son necesariamente subvencionadas.
- 41 En tercer lugar, dicho Gobierno sostiene que las importaciones de azúcar controvertidas no podían crear dificultades para la Comunidad en relación con sus obligaciones derivadas de los Acuerdos OMC. Basándose en el auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1999, *Emesa Sugar/ Comisión* (T-44/98 R II, Rec. p. II-1427, apartado 107), señala que la Comunidad disponía de un margen de maniobra suficiente para hacer frente al aumento de las importaciones de azúcar procedente de los PTU.
- 42 En cuarto lugar, el Gobierno neerlandés duda que la Comisión, al adoptar el Reglamento impugnado, previera la reducción de las cuotas de producción. En cualquier caso, sostiene que las importaciones de azúcar controvertidas no hacían necesaria esta reducción por sí mismas.
- 43 Por último, dicho Gobierno sostiene que no consta que las importaciones de azúcar controvertidas perjudicaran a los productores comunitarios. Aduce, primeramente, que las restituciones a la exportación son financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y no por los productores comunitarios. A continuación, señala que en 1999 el azúcar se vendió a los productores de los PTU a un precio que ascendía aproximadamente al doble del correspondiente al mercado mundial, lo que permitió a los productores comunitarios obtener beneficios sustanciales. Finalmente, alega que la Comisión no demostró que cada tonelada importada de los PTU hubiera supuesto una disminución correspondiente de las ventas realizadas por los productores comunitarios.

- 44 Por otra parte, la tesis según la cual las importaciones suponen costes para la industria europea del azúcar es, en su opinión, aún menos plausible por lo que respecta a las importaciones en cantidades modestas de mezclas originarias de los PTU que en el caso de las importaciones de azúcar, pues los productores comunitarios no elaboran tales mezclas.
- 45 La Comisión responde que la situación en el mercado es tal que cada tonelada de azúcar importada de los PTU en la Comunidad implica una reducción correspondiente de las cuotas de producción comunitarias. Además, habida cuenta de la capacidad de producción de las empresas de los PTU, de no existir ninguna restricción, las importaciones de azúcar procedente de estos países podrían entrañar una reducción de las cuotas de producción comunitarias entre un 40 y un 50 % superior a la ya prevista por las instancias comunitarias.
- 46 En cuanto a las mezclas, aunque es indudable que el cacao no está incluido en la organización común del mercado, es igualmente obvio, a su juicio, que las mezclas de que se trata contienen un porcentaje muy elevado de azúcar. Por tanto, en su opinión, las importaciones de mezclas procedentes de los PTU pueden tener repercusiones perjudiciales sobre la venta de azúcar a los fabricantes comunitarios de estas mezclas por parte de los productores.
- 47 La Comisión alega asimismo que la organización común del mercado estableció cuotas de producción, tanto para el azúcar destinado al consumo en el mercado comunitario (azúcar A) como para el azúcar que puede exportarse con restitución (azúcares A y B). Según ella, si los productores de azúcar no pueden vender el azúcar A en el mercado comunitario, intentan exportarlo en el marco de exportaciones necesariamente subvencionadas. Otra solución consiste en almacenar el azúcar, pero, al cabo de algunos años, el azúcar ya no está sometido a intervención y la Comisión desincentiva por otra parte recurrir a este procedimiento debido a su coste para el presupuesto comunitario.

- 48 Por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones asumidas en el marco de la OMC, la Comisión se remite al apartado 56 de la sentencia de 8 de febrero de 2000, *Emesa Sugar* (C-17/98, Rec. p. I-675).
- 49 Por último, en lo que atañe a las consecuencias perjudiciales para los agentes económicos comunitarios, la Comisión, refiriéndose al apartado 56 de la sentencia *Emesa Sugar*, antes citada, y al punto 88 de las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en este asunto, señala que no todas las restituciones a la exportación son financiadas por el FEOGA, sino que una parte importante de éstas corre a cargo de los productores comunitarios. Si bien es cierto que determinados productores comunitarios pueden beneficiarse de las ventas de azúcar C a los productores de los PTU, esta circunstancia no puede compensar, según la Comisión, el perjuicio causado al sector en su conjunto.
- 50 El Gobierno español defiende una postura idéntica a la de la Comisión. Señala que el notable aumento, desde 1997, de las importaciones de azúcar procedente de los PTU es consecuencia de la revisión de la Decisión PTU que limitó las importaciones con exención de derechos en la Comunidad de los productos con origen acumulado ACP/PTU. Las empresas del sector, informadas de esta perspectiva desde la publicación, en 1996, de la propuesta de revisión, se orientaron hacia los productos con acumulación de origen CE/PTU, a los que no afectaba esta revisión. De este modo, las medidas de salvaguardia adoptadas tratan de garantizar los intereses de los productores de la Comunidad en el marco de la política agrícola común sin afectar a la economía de los PTU, porque no se trata de azúcar que se produzca allí.
- 51 Dicho Gobierno señala asimismo que, en 1999, el precio del azúcar en el mercado mundial era de 242 euros por tonelada, mientras que el azúcar se vendía en España a 775 euros por tonelada. De este modo, los agentes económicos de los PTU habían obtenido un margen de beneficio de 533 euros por tonelada de azúcar que exportaban con exención de derechos de aduana en la Comunidad. Por tanto,

habían tenido la posibilidad de comprar azúcar C y, tras una mínima transformación, evitar el pago de los derechos de entrada obteniendo enormes beneficios. Por su parte, el precio de las importaciones de mezclas también es inferior al practicado en el mercado comunitario.

- 52 Por otra parte, el Gobierno español, recordando que el azúcar en cuestión no procede de cultivos realizados en los PTU, señala que la Decisión PTU se adoptó para el desarrollo de estos territorios. Ahora bien, en su opinión, estos países no reciben ningún beneficio del valor añadido obtenido de las operaciones de transformación que dan lugar a la acumulación del origen CE/PTU, dado que, en la práctica, la mínima transformación que en ellos se efectúa no genera empleo y, por tanto, no promueve el desarrollo de estos PTU.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 53 Con carácter preliminar, es preciso recordar que las instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad de apreciación para la aplicación del artículo 109 de la Decisión PTU (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de febrero de 1999, *Antillean Rice Mills y otros/Comisión*, C-390/95 P, Rec. p. I-769, apartado 48, y de 22 de noviembre de 2001, *Países Bajos/Consejo*, C-110/97, Rec. p. I-8763, apartado 61, así como *Países Bajos/Consejo*, C-301/97, Rec. p. I-8853, apartado 73).
- 54 En estas circunstancias, el juez comunitario debe limitarse a examinar si el ejercicio de esta facultad ha estado viciado por un error manifiesto o una desviación de poder o si las instituciones comunitarias han sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación (véanse las sentencias, antes citadas, *Antillean Rice Mills y otros/Comisión*, apartado 48; *Países Bajos/Consejo*, C-110/97, apartado 62, y *Países Bajos/Consejo*, C-301/97, apartado 74).

- 55 Esta limitación de la intensidad del control del Juez comunitario se aplica particularmente cuando, como ocurre en el presente caso, las instituciones comunitarias se ven obligadas a actuar como árbitros entre intereses divergentes y a escoger, de este modo, determinadas alternativas en el marco de las opciones políticas de su propia responsabilidad (véase, en este sentido, la sentencia Emesa Sugar, antes citada, apartado 53).
- 56 A tenor de lo dispuesto en el artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU, la Comisión «podrá» adoptar medidas de salvaguardia, bien «si la aplicación de [esta Decisión] provoca perturbaciones graves en un sector de actividad económica de la Comunidad o de uno o varios Estados miembros o compromete su estabilidad financiera exterior», o bien «si surgen dificultades que puedan provocar el deterioro de un sector de actividad de la Comunidad o de una región de la misma». El Tribunal de Justicia estimó, en el apartado 47 de su sentencia Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada, que en el primer supuesto indicado en dicho apartado es preciso acreditar la existencia de una relación de causalidad, porque las medidas de salvaguardia deben tener por objeto eliminar o atenuar las dificultades surgidas en el sector de que se trate, y que, en cambio, tratándose del segundo supuesto, no se exige que las dificultades que justifican el establecimiento de una medida de salvaguardia se deban a la aplicación de la Decisión PTU.
- 57 La Comisión basó el Reglamento impugnado en el segundo supuesto contemplado en el artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU. En efecto, del séptimo considerando de este Reglamento se desprende que la Comisión adoptó la medida de salvaguardia controvertida porque «[existían] dificultades que [implicaban] un riesgo de deterioro de un sector de actividad de la Comunidad».
- 58 Más concretamente, de los considerandos cuarto a sexto de dicho Reglamento se desprende que el recurso al artículo 109 de la Decisión PTU estuvo motivado por el hecho de que las importaciones de azúcar y de mezclas con origen acumulado CE/PTU podían provocar un importante deterioro del funcionamiento de la organización común de mercados en el sector del azúcar y efectos muy perjudiciales para los agentes económicos comunitarios de este sector.

- 59 El primer motivo consta de cinco partes, de las cuales las cuatro primeras se refieren fundamentalmente a la existencia de un riesgo de perturbación de la organización común del mercado del azúcar y la quinta, a la de un riesgo de consecuencias perjudiciales para los agentes económicos comunitarios.

Sobre la existencia de un riesgo de perturbación para la organización común del mercado del azúcar

- 60 En primer lugar, el Gobierno neerlandés sostiene que, habida cuenta de las cantidades mínimas de azúcar importadas con arreglo al régimen de acumulación de origen CE/PTU, no existía ninguna dificultad en el sentido del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU.
- 61 Sobre este punto, de los considerandos primero y quinto del Reglamento impugnado se desprende que la Comisión observó la existencia de un «fuerte crecimiento», desde el año 1997, de las importaciones de azúcar procedente de los PTU con acumulación de origen CE/PTU y que existía el riesgo de que se desestabilizara considerablemente el funcionamiento de la organización del mercado. El cuarto considerando de dicho Reglamento señala a este respecto:

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

- 62 Es preciso recordar, como señaló el Tribunal de Justicia en el apartado 56 de la sentencia *Emesa Sugar*, antes citada, que en 1997 ya existía un excedente de la producción comunitaria de azúcar de remolacha en relación con la cantidad consumida en la Comunidad, al que se añadían las importaciones de azúcar de caña procedentes de los Estados ACP para hacer frente a la demanda específica de este producto y a la obligación de la Comunidad de importar determinada cantidad de azúcar de países terceros, en virtud de los Acuerdos OMC. Por otra parte, la Comunidad también estaba obligada a subvencionar las exportaciones de azúcar, en forma de restituciones a la exportación y dentro de los límites de dichos Acuerdos. En estas circunstancias, y habida cuenta del aumento de las importaciones de azúcar procedente de los PTU desde 1997, la Comisión podía considerar que cualquier cantidad suplementaria de este producto, incluso mínima desde el punto de vista de la producción comunitaria, que accediera al mercado de la Comunidad habría obligado a las instituciones de ésta a aumentar la cuantía de las subvenciones a la exportación, dentro de los límites antes citados, o a reducir las cuotas de los productores europeos, lo que habría perturbado la organización común del mercado del azúcar, ya en equilibrio precario, y habría sido contrario a los objetivos de la política agrícola común.
- 63 Además, si bien es cierto que las mezclas no están incluidas en la organización común del mercado del azúcar, según se desprende del artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 2038/1999, el aumento de las importaciones de estos productos originarios de los PTU, generalmente con un alto contenido de azúcar, supone no obstante un riesgo de perturbación del funcionamiento de la organización común de mercados en el sector del azúcar, en la medida en que dichas importaciones pueden afectar a la posibilidad de que los productores comunitarios vendan azúcar a los fabricantes comunitarios de estas mezclas.
- 64 Por consiguiente, el Gobierno neerlandés no ha demostrado que la Comisión hubiese incurrido en un error manifiesto de apreciación al considerar que las importaciones de azúcar y de mezclas originarias de los PTU experimentaron un fuerte aumento entre 1997 y 1999 y que dicho aumento, aunque mínimo desde el punto de vista de la producción comunitaria, suponía «dificultades» en el sentido del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU.

- 65 En consecuencia, procede desestimar por infundada la primera parte del primer motivo.
- 66 En segundo lugar, el Gobierno neerlandés rebate la afirmación de la Comisión, contenida en el cuarto considerando del Reglamento impugnado, según la cual toda importación adicional de azúcar «desplaza hacia la exportación una cantidad correspondiente de azúcar comunitario que no encuentra salida en su propio mercado», puesto que, según sostiene dicho Gobierno, tanto la producción como el consumo de azúcar en la Comunidad fluctúan de un año a otro. Este Gobierno pone también en duda que las exportaciones de que se trata estén subvencionadas.
- 67 A este respecto, basta recordar que la producción comunitaria es superior al consumo de azúcar en la Comunidad, circunstancia que no niega el Gobierno neerlandés, y que ésta, además, está obligada a importar una determinada cantidad de azúcar de países terceros en virtud de los Acuerdos OMC (sentencia Emesa Sugar, antes citada, apartado 56).
- 68 Habida cuenta de la situación excedentaria del mercado comunitario del azúcar, la circunstancia de que la producción y el consumo de azúcar en la Comunidad puedan fluctuar de un año a otro no es pertinente, como señaló el Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones.
- 69 Debido, precisamente, a esta situación excedentaria, toda importación adicional acogida al régimen de acumulación de origen CE/PTU aumenta el excedente de azúcar en el mercado comunitario y produce un aumento de las exportaciones subvencionadas (véase la sentencia Emesa Sugar, antes citada, apartado 56).

- 70 A este respecto, la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que las exportaciones generadas por las importaciones de azúcar procedente de los PTU eran exportaciones subvencionadas, puesto que, por su parte, el azúcar importado procedente de los PTU que sustituye al azúcar comunitario debe exportarse para mantener el equilibrio de la organización común de mercados.
- 71 En consecuencia, procede también desestimar la segunda parte del primer motivo.
- 72 En tercer lugar, el Gobierno neerlandés alega que los Acuerdos OMC aún ofrecían un margen de maniobra suficiente para permitir las importaciones controvertidas en la Comunidad.
- 73 A este respecto, debe señalarse que, incluso en el supuesto de que las exportaciones adicionales de azúcar con restitución que hubieran podido generar las importaciones de azúcar procedente de los PTU no alcanzaran los importes y las cantidades fijadas en los Acuerdos OMC, el Gobierno neerlandés no ha demostrado que la Comisión haya cometido un error manifiesto de apreciación, por un lado, al tener en cuenta la finalidad de dichos Acuerdos de limitar gradualmente las subvenciones a la exportación y, por otro lado, al considerar que el incremento de las importaciones de azúcar acogido al régimen de acumulación de origen CE/PTU aumentaba, a su vez, el importe total de las subvenciones a la exportación y había entrañado el riesgo de una desestabilización del sector azucarero comunitario, como indicó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 139 de su sentencia *Rica Foods y otros/Comisión*, antes citada.
- 74 Por consiguiente, procede desestimar la tercera parte del primer motivo.

- 75 En cuarto lugar, por lo que respecta a las dudas expresadas por el Gobierno neerlandés en cuanto a la intención de la Comisión, cuando adoptó el Reglamento impugnado, de disminuir las cuotas de producción comunitarias, basta señalar que dicho Gobierno no ha aportado ninguna prueba en apoyo de sus alegaciones.
- 76 Por tanto, no cabe tampoco estimar la cuarta parte del primer motivo.

Sobre las consecuencias para los productores comunitarios

- 77 Del quinto considerando del Reglamento impugnado se desprende que las importaciones controvertidas podían provocar «una mayor pérdida de renta» para los productores comunitarios de azúcar.
- 78 Contrariamente a lo que sostiene el Gobierno neerlandés en apoyo de la quinta parte de su primer motivo, la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al aducir este argumento para justificar la adopción de la medida de salvaguardia controvertida.
- 79 En primer lugar, en efecto, es evidente que el deterioro o el riesgo de deterioro de una organización común de mercados puede hacer necesaria una reducción de las cuotas de producción y afectar así indirectamente a los ingresos de los productores comunitarios.
- 80 Además, las restituciones a la exportación son financiadas en gran parte por los productores comunitarios mediante cotizaciones por producción que fija la

Comisión cada año. Pues bien, según resulta del apartado 70 de la presente sentencia, la Comisión pudo estimar legítimamente que las importaciones de que se trata podían entrañar un riesgo de aumento del volumen de las exportaciones subvencionadas y, por consiguiente, un incremento de la cotización por producción que deban satisfacer los productores comunitarios.

- 81 Por último, aun suponiendo, como sostiene el Gobierno neerlandés, que determinados productores hubiesen podido obtener considerables beneficios de la venta de azúcar C a los agentes económicos de los PTU aplicando precios muy superiores a los del mercado mundial, esta afirmación, que no se apoya en ninguna prueba precisa, no sirve para desvirtuar la apreciación de la Comisión según la cual las importaciones controvertidas entrañaban un riesgo de perturbación del sector del azúcar que podía, en particular, suponer un incremento del importe de las subvenciones a la exportación o una disminución de las cuotas de producción.
- 82 En consecuencia, debe desestimarse por infundada la quinta parte del primer motivo.
- 83 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU

Alegaciones de las partes

- 84 Mediante su segundo motivo, el Gobierno neerlandés alega que la Comisión ha vulnerado el principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU. Este motivo se compone de cuatro partes.

- 85 En primer lugar, dicho Gobierno reprocha a la Comisión haber vulnerado el estatuto preferente de los productos originarios de los PTU, tal como establece la Decisión PTU, frente al régimen aplicable a los productos originarios de los Estados ACP.
- 86 En segundo lugar, aduce que el Reglamento impugnado se adoptó sin que la Comisión hubiese estimado las consecuencias negativas de su aplicación para los PTU afectados y las empresas interesadas.
- 87 En tercer lugar, aun suponiendo que el mercado comunitario del azúcar experimentara dificultades, el objetivo perseguido por la Comisión podría haberse alcanzado con una medida menos restrictiva para los PTU y las empresas interesadas, como la imposición de un precio mínimo de venta.
- 88 En cuarto lugar, sostiene que el artículo 2, apartado 2, del Reglamento impugnado es igualmente contrario al principio de proporcionalidad, por cuanto hace aplicable el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2553/97. En efecto, el importe de la garantía prevista por esta última disposición, en materia de certificados de importación, equivale al 50 % del derecho del arancel aduanero común aplicable el día de presentación de la solicitud, que entonces ascendía a 43,7 euros, aproximadamente, por cada 100 kilogramos. Ahora bien, hasta el 1 de marzo de 2000, el importe de la garantía prevista para el azúcar acogido al régimen de acumulación de origen CE/PTU ascendía a 0,3 ecus por cada 100 kilogramos. Según el Gobierno neerlandés, con arreglo al artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1464/95 de la Comisión, de 27 de junio de 1995, por el que se establecen disposiciones especiales de aplicación del régimen de los certificados de importación y exportación en el sector del azúcar (DO L 144, p. 14), la garantía que había de constituirse para el azúcar procedente de los Estados ACP y de países terceros también se fijaba en 0,3 ecus por cada 100 kilogramos.
- 89 Por tanto, el Gobierno neerlandés considera que el importe de la garantía prevista en el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2553/97 es desproporcionado respecto al importe de la garantía requerida para la importación de azúcar procedente de los Estados ACP y de los países terceros.

- 90 La Comisión responde, en primer lugar, que la situación de los PTU difiere de la de los Estados ACP y la de los países terceros, pues el azúcar no se produce en los PTU. La regla de acumulación de origen en virtud de la cual los PTU exportan actualmente azúcar y mezclas a la Comunidad no figura en los acuerdos celebrados con los Estados ACP y otros países terceros. En estas circunstancias, dicho Gobierno no puede sostener que una limitación del mecanismo de acumulación de origen constituya un menoscabo de la posición privilegiada de que gozan los PTU frente a los Estados ACP y países terceros.
- 91 La Comisión señala a continuación que las circunstancias no le permitieron analizar en profundidad las consecuencias, para la economía de estos países y para la industria afectada, de la fijación de cuotas para las importaciones procedentes de los PTU. El estudio que ha encargado a este respecto debería permitirle presentar al Consejo una propuesta de Reglamento permanente en la materia.
- 92 La Comisión alega asimismo que la disminución de las cuotas de producción comunitarias tiene graves consecuencias para los agentes económicos comunitarios, mientras que sólo se limitan las importaciones de azúcar con acumulación de origen. Además, pese a que los PTU no producen azúcar, el contingente establecido sobre una base anual de 5.726 toneladas representa cerca del doble del previsto por la Decisión 97/803 para la importación de azúcar acogido al régimen de acumulación de origen ACP/PTU y que el Tribunal de Justicia no consideró ilegal en su sentencia *Emesa Sugar*, antes citada.
- 93 Por último, en lo que atañe a la aplicabilidad del artículo 3, apartado 3, del Reglamento n° 2553/97, la Comisión señala que la garantía prevista por esta disposición tiene la finalidad de hacer efectiva la importación de la cantidad objeto de la solicitud y evitar así que se soliciten certificados con fines especulativos. Esta razón justifica la diferencia existente entre esta garantía y la que se impone en las importaciones de azúcar procedente de los Estados ACP y de los países terceros.

- 94 El Gobierno español suscribe, en lo esencial, el razonamiento de la Comisión. Alega, en particular, que el hecho de que la propia Decisión PTU prevea la posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia confirma la compatibilidad de las medidas controvertidas con el régimen de asociación de los PTU.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 95 A tenor del artículo 109, apartado 2, de la Decisión PTU:

«[...] deberán escogerse por prioridad las medidas que provoquen el mínimo de perturbaciones en el funcionamiento de la asociación y de la Comunidad. Estas medidas no deberán exceder el alcance de lo que sea estrictamente indispensable para remediar las dificultades que se hayan manifestado.»

- 96 En el presente caso, con objeto de poner remedio a las dificultades experimentadas en el mercado comunitario, el artículo 1 del Reglamento impugnado limita las importaciones de azúcar y de mezclas con origen acumulado CE/PTU a una cantidad máxima de 3.340 toneladas durante el período considerado. Del noveno considerando de dicho Reglamento se desprende que esta cifra representa «la suma de los volúmenes de importación anual más elevados de estos productos [registrados] durante los tres años anteriores a 1999, año en el que las importaciones experimentaron una progresión exponencial y respecto a las cuales está en curso una investigación de la OLAF al existir sospechas de la existencia de irregularidades. Las importaciones de productos de los códigos NC 1806 10 30 y 1806 10 90 también serán objeto de medidas de salvaguardia a la vista de su importante contenido de azúcar y de los efectos perjudiciales, del mismo tipo que en el caso del azúcar en estado natural, en la OCM del azúcar. Esta medida deberá garantizar que las cantidades de productos a base de azúcar importados de los PTU no superan un volumen que pueda provocar perturbaciones en la OCM del azúcar, al tiempo que se garantiza una salida comercial».

- 97 En primer lugar, por lo que respecta a la alegación basada en la vulneración del estatuto preferente de que goza el azúcar originario de los PTU frente al azúcar procedente de los Estados ACP, basta señalar que el artículo 109 de la Decisión PTU prevé precisamente la posibilidad de que la Comisión adopte medidas de salvaguardia en las circunstancias a que se refiere dicha disposición. El hecho de que la Comisión adoptara tal medida frente a determinados productos originarios de los PTU no pone en tela de juicio el estatuto preferente de que gozan, en virtud del artículo 101, apartado 1, de la Decisión PTU, los productos originarios de estos países. En efecto, una medida de salvaguardia es, por su propia naturaleza, excepcional y temporal.
- 98 Además, en el presente caso, como señaló el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 205 de su sentencia *Rica Foods y otros/Comisión*, antes citada, el Reglamento impugnado sólo afecta al azúcar y a las mezclas importadas según el régimen de acumulación de origen CE/PTU, pero no establece ningún límite máximo para las importaciones de azúcar originario de los PTU, según las normas ordinarias de determinación del origen, en caso de que dicha producción exista.
- 99 En consecuencia, procede desestimar la primera parte del segundo motivo.
- 100 En segundo lugar, por lo que respecta a la alegación basada en el incumplimiento de la obligación de recabar previamente información acerca de las consecuencias negativas que la medida de salvaguardia podía tener sobre la economía de los PTU afectados y las empresas interesadas, es preciso señalar que, en la fecha en que se adoptó el Reglamento impugnado, ya se habían interpuesto recursos tanto ante el Tribunal de Justicia como ante el Tribunal de Primera Instancia a propósito de las condiciones de importación del azúcar procedente de las Antillas neerlandesas y de Aruba (véanse, en relación con el mismo problema, la sentencia *Emesa Sugar*, antes citada, respecto a las importaciones de azúcar con origen acumulado ACP/PTU; las sentencias *Países Bajos/Comisión*, C-26/00, antes citada, y de 17 de enero de 2002, *Rica Foods/Comisión*, T-47/00, Rec. p. II-113, por lo que respecta a las importaciones de azúcar con origen acumulado CE/PTU). Además, según se desprende de los apartados 28 a 30 de la sentencia *Países Bajos/Comisión*, antes citada, la adopción del Reglamento n° 2423/1999 estuvo precedida por una concertación entre la Comisión, el Reino de los Países Bajos y los demás Estados miembros, durante la cual debió de discutirse la cuestión de las consecuencias económicas de la medida de salvaguardia prevista.

- 101 De lo anterior se deduce que la Comisión estaba informada de la situación particular de las Antillas neerlandesas y de Aruba cuando se planteó adoptar el Reglamento impugnado y que, de este modo, estaba en condiciones de apreciar el impacto de éste sobre la economía de los PTU afectados y la situación de las empresas interesadas.
- 102 En consecuencia, debe desestimarse la segunda parte del segundo motivo.
- 103 En tercer lugar, por lo que respecta a la alegación de que era posible recurrir a una medida más apropiada y menos restrictiva que la prevista por el Reglamento impugnado, como el establecimiento de un precio mínimo de venta, para alcanzar los objetivos perseguidos por la Comisión, procede recordar que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando exista la posibilidad de elegir entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deberán ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, Rec. p. I-4023, apartado 13; de 5 de octubre de 1994, Cristolponi y otros, asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartado 41; Antillean Rice Mills y otros/Comisión, antes citada, apartado 52, y de 12 de julio de 2001, Jippes y otros, C-189/01, Rec. p. I-5689, apartado 81).
- 104 Por lo que se refiere al control judicial de la observancia de este principio, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone en particular la Comisión en materia de medidas de salvaguardia, sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida adoptada en este ámbito, en relación con el objetivo que tiene previsto conseguir la institución competente, puede afectar a la legalidad de tal medida (véase, en este sentido, la sentencia Países Bajos/Comisión, C-301/97, antes citada, apartado 135 y la jurisprudencia que en ella se cita).
- 105 Así, en el presente caso, no corresponde al Tribunal de Justicia comprobar si la disposición adoptada por la Comisión constituía la única o la mejor medida que podía adoptarse, sino examinar si era manifiestamente inapropiada.

- 106 Pues bien, a este respecto, el Gobierno neerlandés no ha demostrado que la limitación a 3.340 toneladas de la cantidad de azúcar con acumulación de origen CE/PTU que podía importarse en la Comunidad con exención de derechos de aduana, durante el período a que se refería el Reglamento impugnado, fuera manifiestamente inapropiada para alcanzar el objetivo perseguido.
- 107 En consecuencia, debe desestimarse la tercera parte del segundo motivo.
- 108 Por último, en lo que atañe a la supuesta invalidez del artículo 2, apartado 2, del Reglamento impugnado, es preciso señalar que el objetivo perseguido por la Comisión al imponer una garantía elevada para la importación de azúcar con origen acumulado CE/PTU consistía, cómo ésta ha señalado, en evitar los comportamientos especulativos.
- 109 Una garantía de este tipo no priva a las empresas realmente interesadas de la posibilidad de exportar azúcar a la Comunidad. En efecto, aunque para obtener certificados de importación ha de pagarse el importe de la garantía, éste se restituye a la empresa si se lleva a cabo la operación de importación (véase, en este sentido, la sentencia Países Bajos/Consejo, C-110/97, antes citada, apartado 132).
- 110 En estas circunstancias, no ha quedado demostrado que la medida controvertida fuera manifiestamente inadecuada o excesiva para alcanzar el objetivo perseguido por la Comisión.
- 111 Puesto que no cabe acoger tampoco su cuarta parte, procede desestimar el segundo motivo en su totalidad.

Sobre el tercer motivo, basado en una desviación de poder

Alegaciones de las partes

- 112 Mediante su tercer motivo, el Gobierno neerlandés reprocha a la Comisión haber tratado de establecer restricciones a las importaciones de azúcar acogido al régimen de acumulación de origen CE/PTU, que, sin embargo, el Consejo no había previsto en las sucesivas revisiones de la Decisión PTU.
- 113 A su juicio, el artículo 109 de la Decisión PTU no confiere a la Comisión la facultad discrecional de corregir o completar una Decisión del Consejo cuando ésta produce luego efectos que han sido previstos o incluso únicamente considerados. Este razonamiento le resulta aún más pertinente si se tiene en cuenta que, en el presente caso, el Consejo, al prorrogar la Decisión 91/482, renunció a adoptar medidas relativas al azúcar con acumulación de origen CE/PTU y a las mezclas.
- 114 La Comisión responde que, en su sentencia de 10 de febrero de 2000, *Nederlandse Antillen/Comisión* (asuntos acumulados T-32/98 y T-41/98, Rec. p. II-201), el Tribunal de Primera Instancia no consideró que esta institución se hubiera extralimitado en sus facultades.
- 115 El Gobierno español estima que el Reino de los Países Bajos no ha aportado ningún indicio que permita acreditar que el Reglamento impugnado no se adoptó con la finalidad de evitar el deterioro del sector del azúcar comunitario.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 116 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituye una desviación de poder el ejercicio por una institución comunitaria de sus competencias con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso (véanse, en particular, las sentencias de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 69, y de 14 de mayo de 1998, Windpark Groothusen/Comisión, C-48/96 P, Rec. p. I-2873, apartado 52).
- 117 En el presente caso, del examen del primer motivo se desprende que la Comisión pudo considerar que las importaciones de azúcar con origen acumulado CE/PTU constituían «dificultades», en el sentido del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU, que podían perturbar el funcionamiento de la organización común del mercado del azúcar.
- 118 Además, el Gobierno neerlandés no ha aportado ningún indicio que acredite que el Reglamento impugnado no se adoptó con la finalidad de poner remedio a las perturbaciones apreciadas o de evitar perturbaciones más graves en el mercado comunitario del azúcar. A este respecto, el mero hecho de que el Consejo introdujera, en el artículo 108 *ter* de la Decisión PTU, una limitación cuantitativa para el azúcar de origen ACP/PTU no afecta en absoluto a la facultad de la Comisión, en virtud del artículo 109, apartado 1, de la Decisión PTU, de adoptar las medidas de salvaguardia necesarias por lo que respecta al azúcar o a cualquier otro producto originario de los PTU, si se reúnen los requisitos para la adopción de tales medidas.
- 119 Por tanto, debe también desestimarse el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

Alegaciones de las partes

¹²⁰ Mediante su cuarto motivo, el Gobierno neerlandés sostiene que el Reglamento impugnado no contiene ninguna motivación:

- de las razones por las que la Comisión estimó necesario adoptar, a partir del 1 de marzo de 2000, medidas aún más estrictas que las relativas al período precedente;
- de la adopción de restricciones idénticas para el azúcar y las mezclas originarios de los PTU, pese a que el Reglamento nº 2423/99 preveía medidas diferentes para estos dos tipos de productos;
- del riesgo de deterioro de la situación en el mercado del azúcar comunitario a causa de las importaciones reducidas de azúcar y de mezclas con origen acumulado CE/PTU;
- de la excepción impuesta a la posición preferente de que gozan los PTU frente a los Estados ACP y a los países terceros.

- ¹²¹ Además, el Gobierno neerlandés alega que la motivación de la fijación de la cuota en 3.340 toneladas es insuficiente. A su juicio, la Comisión no tuvo en cuenta que las importaciones de azúcar con origen acumulado CE/PTU no comenzaron hasta 1999 y que las importaciones de estos productos fueron estimuladas por el Consejo.
- ¹²² La Comisión estima, por el contrario, que la motivación del Reglamento impugnado satisface las exigencias impuestas por la jurisprudencia, puesto que muestra claramente el razonamiento seguido por la institución de la que emana el acto. La jurisprudencia no exige que la Comisión exponga las razones por las que adopta una medida diferente de la adoptada unos meses antes. Afirma que la exposición de motivos del Reglamento indica en cualquier caso la razón de este cambio de orientación.
- ¹²³ El Gobierno español defiende una postura idéntica a la de la Comisión. Añade que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando se trata, como en el presente caso, de un acto de alcance general, la motivación puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que su autor se propone alcanzar. Si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución de que se trate, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas adoptadas. Esta postura resulta aún más justificada cuando las instituciones disponen, como en el caso de autos, de un amplio margen de apreciación al elegir las medidas necesarias para llevar a cabo una política compleja.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- ¹²⁴ Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe

mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional comunitario pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse, en particular, las sentencias de 4 de febrero de 1997, *Bélgica y Alemania/Comisión*, asuntos acumulados C-9/95, C-23/95 y C-156/95, Rec. p. I-645, apartado 44, y de 2 de abril de 1998, *Comisión/Sytraval y Brink's France*, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63).

- ¹²⁵ Es forzoso reconocer que en los considerandos primero a séptimo del Reglamento impugnado la Comisión expuso las dificultades experimentadas en el mercado comunitario del azúcar, las razones por las que estas dificultades podían provocar un deterioro del funcionamiento de la organización común del mercado y efectos perjudiciales para los agentes económicos comunitarios, en particular, debido al grave riesgo de tener que reducir las cuotas de producción comunitarias. Además, esta institución enunció, en el noveno considerando de dicho Reglamento, reproducido íntegramente en el apartado 96 de la presente sentencia, los motivos que la llevaron a fijar el contingente controvertido.
- ¹²⁶ En estas circunstancias, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno neerlandés, la exposición de motivos del Reglamento impugnado muestra de una manera clara e inequívoca el razonamiento seguido por la Comisión, de modo que los interesados pueden conocer las razones que justifican las medidas adoptadas y el Tribunal de Justicia puede ejercer su control, según resulta, por otra parte, del examen de los motivos precedentes. Además, el Reino de los Países Bajos estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración del Reglamento impugnado.

127 Puesto que no cabe acoger tampoco el cuarto motivo, procede desestimar el recurso.

Costas

128 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino de los Países Bajos y haberlo solicitado así la Comisión, procede condenar a aquél en costas. Conforme al apartado 4 del mismo artículo, el Reino de España y la República Francesa soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.**
- 3) El Reino de España y la República Francesa soportarán sus propias costas.**

Firmas