

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. KARL ROEMER

presentadas el 28 de octubre de 1969 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

El importante asunto sobre el que estoy llamado a pronunciarme hoy tiene por objeto la concesión de ayudas otorgadas con cargo al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola. La materia del presente procedimiento está regulada por el Reglamento nº 17/64/CEE del Consejo, de 5 de febrero de 1964 (DO 1964, 34), y más precisamente por la segunda parte de dicho texto, titulada «Sección Orientación». El artículo 11 del Reglamento enumera los *objetivos* de las acciones de la «Sección Orientación» que se refieren a la adaptación y la mejora de la comercialización de productos agrícolas, así como al desarrollo de los mercados de los productos agrícolas. Estos objetivos se definen en el artículo 12, cuyo apartado 3 dice que, por adaptación y mejora de la comercialización de los productos agrícolas se entenderá el equipo para la comercialización en el interior de las explotaciones agrícolas o en el marco de varias explotaciones agrícolas o fuera de las mismas, en los sectores siguientes: la mejora del almacenamiento y de la conservación, la valorización de los productos agrícolas, la mejora de los circuitos de comercializa-

ción, así como un mejor conocimiento de los datos relativos a la formación de los precios en los mercados de los productos agrícolas. Los proyectos (incluso los semi-públicos o privados) que tengan por objeto la mejora de las estructuras agrícolas en el sentido del apartado 1 del artículo 11 podrán beneficiarse de la contribución del Fondo, con tal de que respondan a los criterios enunciados en el artículo 14. El criterio de la letra a) del apartado 1 de este artículo se ve sin embargo moderado por un precepto que establece que, durante un período de dos años a partir de la entrada en vigor del Reglamento, los proyectos relativos a una determinada acción podrán beneficiarse de la contribución del Fondo incluso a falta de un programa adoptado por el Consejo, que cubra esta acción. Este plazo fue prorrogado hasta el 31 de julio de 1966 por el Reglamento nº 68/66 y, además, el Reglamento nº 224/66 establece que la letra a) del apartado 1 del artículo 14 del Reglamento nº 17/64 no es aplicable a los proyectos que son objeto de solicitudes de contribución del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola «Sección Orientación», presentadas para los años 1966 y 1967. En virtud de lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento nº 17/64, gozarán de prioridad para la contribución del

* Lengua original: alemán.

Fondo los proyectos que «se inserten en un conjunto de medidas que tengan por objeto fomentar el desarrollo armonioso de la economía general de la región en la que se realicen estos proyectos». Las solicitudes de contribución del Fondo serán presentadas a la Comisión por el Estado miembro en cuyo territorio se realizará el proyecto y deberán acompañarse del dictamen favorable de dicho Estado. Para un determinado proyecto, las subvenciones concedidas por el Fondo no podrán superar el 25 % con relación a la inversión realizada. La participación financiera del beneficiario deberá ser al menos del 30 %. Además de esto, se prevé también que el Estado miembro, en cuyo territorio deba ejecutarse el proyecto, participe en su financiación.

Además de los ya citados preceptos, mencionaremos también el Reglamento nº 206/66/CEE del Consejo, de 7 de diciembre de 1966 (DO 1966, 229), que es aplicable también en el caso de autos y establece medidas particulares relativas a la contribución del FEOGA «a la reparación de los perjuicios causados por inundaciones catastróficas en determinadas regiones de Italia durante el otoño de 1966». En virtud de lo dispuesto en este Reglamento, algunos importes que deban imputarse a los recursos de la «Sección Orientación» para los años 1966 y 1967 deberán servir para financiar las medidas enumeradas en el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento. Según este precepto, las subvenciones servirán para contribuir a la reconstitución y a la mejora de las condiciones de producción en la agricultura o en las explotaciones agrícolas así como de las instalaciones de comercialización o de transformación de los productos

agrícolas. El artículo 2 establece que determinados preceptos del Reglamento nº 17/64 no serán aplicables a las subvenciones pagadas con arreglo al apartado 2 del artículo 1. Además, el artículo 3 establece condiciones particulares para la concesión de subvenciones. Se dice, entre otras cosas, que las subvenciones concedidas por el Fondo no podrán superar el 45 % de la inversión que haya que realizar. Aquí también se prevé, además, una participación financiera de la República Italiana, así como una participación reducida de los beneficiarios. Por último, el artículo 4 contiene también algunas normas de procedimiento especiales.

Basándose en este conjunto de preceptos, Italia presentó a la Comisión, con su dictamen favorable, solicitudes de contribución a favor de la «Cooperativa Produttori Bieticoli CO.PRO.B.», que explota una fábrica de azúcar en Minerbio, de la cooperativa «Società Cooperativa Produttori Agricole Ostellato», que explota una fábrica de azúcar en Ostellato, así como de la sociedad anónima «Zuccherificio Castiglione» que posee una fábrica de azúcar en Castiglione Fiorentino. (Para simplificar, hablaremos en lo sucesivo de los casos Minerbio, Ostellato y Castiglione.)

El 27 de julio de 1967, la Comisión adoptó, basándose en el Reglamento nº 17/64 del Consejo, una Decisión por la que concedía una subvención de 480.000 unidades de cuenta a la Cooperativa Minerbio para ayudar a esta empresa a aumentar su capacidad de producción de 2.000 a 4.000 toneladas (capacidad diaria de tratamiento de

remolachas azucareras). Mediante otra Decisión, de 2 de octubre de 1967, la Comisión concedió, basándose en el Reglamento nº 206/66 del Consejo, una subvención de 767.000 unidades de cuenta a la Cooperativa Ostellato para ayudar a esta última a aumentar la capacidad de su fábrica de azúcar de 2.200 a 3.600 e incluso a 4.000 toneladas. Por último, el 7 de marzo de 1968, la Comisión adoptó una Decisión, basada también en el Reglamento nº 17/64, por la que se concede una subvención de 300.000 unidades de cuenta a la sociedad Zuccherificio Castiglione para ayudarla a aumentar la capacidad diaria de transformación de su fábrica de azúcar de 2.000 a 3.000 toneladas. Esta Decisión establece además que el pago de la subvención está en función de la voluntad del Gobierno italiano de conceder una *cuota de base* a la empresa beneficiaria, correspondiente al aumento de capacidad previsto.

El concepto que acabo de citar y que corresponde a la organización de mercados en el sector del azúcar me lleva a decir desde ahora algunas palabras sobre la estructura de esta organización. Las primeras medidas en este sector surgieron con la adopción del Reglamento nº 44/67/CEE, de 21 de febrero de 1967, que sólo adoptó, cierto es, algunas medidas para la campaña 1967/1968. Actualmente, la materia está regulada por el Reglamento nº 1009/67/CEE, de 18 de diciembre de 1967, que estableció una organización común de mercados en el sector del azúcar con efectos de 1 de julio de 1968. La principal característica de esta organización es una normativa que debe garantizar determinado nivel de precios con ayuda de un sistema de exacciones, de

restricciones y de intervenciones aplicado en el mercado interior. Sin embargo, la garantía de precios no es ilimitada; se aplica en el marco de cuotas de base, fijadas para cada empresa, que produzca azúcar sobre la base de la producción anual media de esta empresa durante las campañas 1961/1962 a 1965/1966, por el Estado miembro en cuyo territorio está situada, en función de la cantidad de base atribuida a dicho Estado. La cantidad de azúcar producida que supere la cuota de base sin superar la cuota máxima, que también es fijada por cada Estado miembro competente, se beneficia únicamente de una garantía de precio limitada: puede percibirse una cotización sobre la producción cuando la cantidad producida en la Comunidad supere la cantidad anual garantizada y haga así necesario efectuar exportaciones cubiertas mediante restituciones. Independientemente de esto, es importante además saber que la cantidad de base atribuida a cada Estado miembro no debe distribuirse totalmente en forma de cuotas de base entre las empresas existentes. El Reglamento nº 1027/67 autoriza en efecto a los Estados miembros a constituir un margen de maniobra hasta un total del 10 % de las cantidades de base atribuidas para la campaña 1968/1969. Esta reserva puede aumentarse además, llegado el caso, los años siguientes, tomando determinada cantidad de las cuotas atribuidas para la campaña 1968/1969. Cada Estado miembro podrá utilizar la reserva discrecionalmente según su criterio, lo cual ya preveía por otra parte el Reglamento nº 44/67 para el reparto del conjunto de la cuota de producción de cada Estado miembro.

En el caso de autos, las Decisiones adoptadas por la Comisión, para volver al asunto

que nos ocupa, fueron notificadas al Gobierno italiano y a las tres empresas beneficiarias. Además, en cada caso la Comisión publicó en el Diario Oficial una comunicación relativa a la concesión de subvenciones: en el Diario Oficial del 4 de agosto de 1967 para Minerbio, en el del 7 de octubre de 1967 para Ostellato y en el del 15 de marzo de 1968 para Castiglione. Las empresas beneficiarias emprendieron enseguida los trabajos de ampliación de su fábrica. Mediante Decreto de 26 de febrero de 1968, el Gobierno italiano les atribuyó una cuota de producción, como preveía el Reglamento n° 1009/67. El total de esta cuota se eleva a 17.000 toneladas.

Cuando otras empresas del sector de la industria azucarera italiana (se trata de 1) la Società Eridania Zuccherifici Nazionali, de Génova; 2) la Società Italiana per L'Industria degli Zuccheri, de Génova; 3) la Società Distilleria di Cavarzere, de Padua; 4) la Società Romana Zuccheri, de Génova, y 5) la Società Zuccherificio del Volano, de Génova) así como la Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zuccheri dell'Alcool e del Lievito, de Génova, tuvieron conocimiento de estas medidas, adquirieron la convicción de que las Decisiones de la Comisión falseaban las condiciones de competencia y violaban así los principios de la política agrícola común, ello por un conjunto de razones entre las que no es la menor el hecho de que el Gobierno italiano se hubiera negado a emitir un dictamen favorable tras una petición de concesión de subvención a la fábrica de Porto Tolle, perteneciente a la segunda empresa anteriormente nombrada y que fue devastada por las inundaciones catastróficas del otoño

de 1966. Por consiguiente, el 10 de mayo de 1968, las empresas antes citadas así como su organización profesional interpusieron un recurso colectivo ante el Tribunal de Justicia. Por una serie de razones, sobre las que volveré, solicitaron a este Tribunal de Justicia que anulara las Decisiones de la Comisión de 27 de julio de 1967, de 2 de octubre de 1967 y de 7 de marzo de 1968.

Además, el 13 de mayo de 1968, dirigieron también una reclamación a la Comisión pidiendo, por *vía administrativa*, la anulación o la revocación de las medidas impugnadas. Al no obtener respuesta, interpusieron un segundo recurso, basado en el artículo 175 del Tratado CEE, pidiendo a este Tribunal que anulara la Decisión implícita denegatoria que se supone que la Comisión adoptó al no pronunciarse sobre la reclamación durante un período de dos meses a partir de la presentación de la misma. En ambos asuntos, que se acumularon mediante auto del Tribunal de Justicia de 25 de octubre de 1968, la Comisión pide a este Tribunal que declare la inadmisibilidad de los recursos, en cualquier caso que los desestime por infundados.

Señalaré también que, en el transcurso del procedimiento, las empresas beneficiarias de las Decisiones impugnadas y el Gobierno italiano, pidieron que se les admitiera en el mismo, en calidad de partes coadyuvantes. Mediante autos de 25 de noviembre de 1968, 15 de enero de 1969 y 19 de marzo de 1969, el Tribunal de Justicia accedió a estas peticiones. En sus observaciones escritas, los coadyuvantes y la Comisión, a la que apoyan, solicitan a este Tribunal que

desestime los recursos y ello, por lo que se refiere a las sociedades coadyuvantes, en la medida en que se impugna la Decisión que favorece a cada una de estas empresas.

Por último, es también interesante saber que, desde el punto de vista nacional, las cuotas de las empresas demandantes se redujeron en cierta medida por el Decreto antes citado, adoptado por el Gobierno con fecha de 26 de febrero de 1968. Por este motivo se interpuso un recurso ante el Consejo de Estado italiano que, sin embargo, no se ha pronunciado todavía.

Discusión jurídica

Cuando pasamos al examen del presente asunto, vemos que la Comisión y las empresas coadyuvantes plantearon objeciones que me llevan a examinar previamente determinados problemas de admisibilidad (que habrían debido incluso examinarse de oficio).

A. Sobre la admisibilidad de los recursos

I. Asunto 10/68

El asunto 10/68 plantea aquí tres problemas que examinaré sucesivamente.

1. El cumplimiento del plazo para interponer recurso

Como este Tribunal sabe, el asunto 10/68 tiene por objeto un recurso de anulación

que, según el artículo 173 del Tratado y en interés de la paz jurídica, deberá interponerse en el plazo de dos meses. El apartado 2 del artículo 81 del Reglamento de Procedimiento lo prolonga con un plazo de distancia que, de conformidad con el Anexo 2 de dicho Reglamento, será de diez días para las partes que tengan su residencia habitual en Italia. Retrocediendo en el tiempo a partir del día en que el recurso llegó a la Secretaría del Tribunal de Justicia (el 10 de mayo de 1968), deducimos por consiguiente que el plazo para interponer recurso sólo se ha respetado si comenzó a contar como muy pronto el 1 de marzo de 1968.

Tratándose del caso Castiglion, éste no plantea manifiestamente ningún problema desde el punto de vista de los plazos. En efecto, la Comisión adoptó su Decisión el 7 de marzo de 1968 y publicó una Comunicación a este respecto en el Diario Oficial de 15 de marzo de 1968. Por consiguiente, ni siquiera tomando estas fechas como punto de referencia en lugar de la fecha en que las demandantes tuvieron conocimiento del contenido completo de la Decisión (el 27 de marzo, según sus declaraciones), no hay ninguna duda de que se respetó el plazo de recurso.

Los casos Minerbio y Ostellato son, sin embargo, más dudosos. En efecto, la Comisión adoptó las Decisiones en cuestión el 27 de julio de 1967 y el 2 de octubre de 1967; las Comunicaciones a este respecto aparecieron en los Diarios Oficiales de 4 de agosto de 1967 y 7 de octubre de 1967. Si estas fechas fueran determinantes, sería manifiesto que el recurso no se presentó

dentro de plazo, y ello aunque no hayan comenzado a contar hasta el decimoquinto día después de aparecer en el Diario Oficial, de conformidad con el apartado 1 del artículo 81 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Ahora bien, aparentemente la Comisión considera que es así. En su opinión, las Comunicaciones en el Diario Oficial son suficientes, constituyen una publicación en el sentido del artículo 173 del Tratado, porque se puede deducir de la misma que concedió subvenciones con arreglo al Fondo de Orientación para la ampliación de la fábrica de azúcar Minerbio y de la fábrica de Ostellato. La Comisión estima que estas indicaciones sumarias habrían debido ya poner a las demandantes en condiciones de formular por lo menos un motivo de recurso al mantener que las subvenciones del Fondo de Orientación no pueden ir en ningún caso a la industria de *transformación*. Además, se las habría autorizado sin ninguna duda a exponer sus argumentos en el transcurso del proceso, de conformidad con el apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento, por consiguiente después de haberse dictado las Decisiones impugnadas que, a falta de habérselas comunicado, lo debería hacer en semejante caso la Comisión, como excepción al artículo 38 del Reglamento de Procedimiento. Ahora bien, esta concepción apenas me parece satisfactoria. En realidad, no se trata simplemente de la posibilidad de formular motivos; una empresa interesada debe más bien tener la posibilidad de juzgar si tiene verdaderamente interés en entablar un procedimiento jurisdiccional. Por ello, es ciertamente necesario conocer el texto íntegro de las Decisiones, por ejemplo, el volumen de las subvenciones concedidas y, por consiguiente, su incidencia en el sector

económico en el que se sitúa la actividad de las demandantes. Dado que las Comunicaciones aparecidas en el Diario Oficial no permitían semejante apreciación, creo que los plazos de recurso no podían comenzar a contar a partir de estas Comunicaciones. Si se toma como criterio el *conocimiento* del contenido de las Decisiones de la Comisión, elemento al que el artículo 173 del Tratado concede una importancia tan grande como a la publicación y a la notificación del acto impugnado, me parece interesante que la demandante nº 2 se haya dirigido a fines de febrero de 1968 al Presidente del Istituto Nazionale di Economia Saccarifera rogándole que le diera informaciones precisas y le procurara el texto de las Decisiones controvertidas, lo que se deduce de una declaración hecha por las demandantes el 31 de julio de 1969 a petición del Tribunal de Justicia. En respuesta a esta petición, la demandante nº 1 recibió, el 14 de marzo de 1968 un memorándum relativo a la situación jurídica así como, el 20 de marzo de 1968, las copias de las Decisiones controvertidas que se pusieron enseguida en conocimiento de las demás demandantes. Si admitiera que estas fechas son importantes en el caso de autos, también haría falta admitir que el recurso se presentó dentro de plazo en los casos Minerbio y Ostellato, puesto que estas fechas no llegan a la fecha límite que obtuve mediante un cálculo hacia atrás, tomando como punto de partida la fecha en la que el recurso llegó a la Secretaría del Tribunal de Justicia. Me parece, sin embargo, dudoso que pueda proceder de esta manera. Tener en cuenta una hipótesis semejante equivaldría en efecto a atribuir demasiada importancia a la fecha en la que las demandantes tomaron la iniciativa de pedir que se les comunicaran los documen-

tos que les interesan, sin plantearse por ello la cuestión de saber si no debieran haber actuado en este sentido en una fecha anterior. En efecto, una actitud semejante no tendría suficientemente en cuenta las exigencias de la *seguridad jurídica* y, más particularmente, los intereses de los beneficiarios de las Decisiones impugnadas que emprendieron los trabajos de ampliación de sus fábricas tras la concesión de las subvenciones y deben tener la certeza en un momento dado de que los actos de la Comisión no serán anulados. Por consiguiente, si bien no hay que llegar al punto de considerar que las Comunicaciones publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades constitúan una razón suficiente para interponer un recurso contra las Decisiones en cuestión, hay que reconocerles al menos una importancia esencial con respecto a la iniciativa de las demandantes. Puedo invocar a este respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado francés que afirmó varias veces que el conocimiento de la existencia de una Decisión constituye una razón suficiente para procurarse su texto (citas en este sentido figuran en Auby y Drago, «Tratado de lo Contencioso Administrativo», 1962, vol. 2, p. 200). Aplicado al caso de autos, se llega al resultado siguiente. Puedo admitir que, como empresas del sector de la industria azucarera interesadas en el mercado común del azúcar y en todas las cuestiones relacionadas con el mismo, las demandantes estén informadas permanente y rápidamente de las publicaciones del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Si tienen así conocimiento de actos cuyo contenido las *afecta*, pero de los que no pueden esperar que les sean comunicados, les incumbe, para salvaguardar sus derechos, esforzarse en enterarse a tiempo del contenido de dichos actos.

En tal hipótesis, lo más sencillo es dirigirse directamente a la Comisión, de la que hay que suponer que contesta a las peticiones de información justificadas. Sin embargo el medio elegido por las demandantes, la intervención de un Instituto nacional, también puede parecer acertado. En todo caso, este procedimiento condujo en el caso de autos a que las demandantes tuvieran en sus manos las Decisiones controvertidas cuatro semanas después de haber efectuado su gestión. Si consideramos ahora que los Diarios Oficiales de agosto y octubre de 1967 habían mencionado ya la existencia de los actos controvertidos, cabe admitir que las demandantes tuvieron la posibilidad, desde 1967, de enterarse del texto íntegro de dichos actos. Por consiguiente, debe suponerse que el plazo del artículo 173 comenzó a contar a partir de una fecha correspondiente. En mi opinión, no tenemos que buscar una fecha precisa, porque de todas formas hay que señalar que el recurso de 10 de mayo de 1968 se presentó fuera de cualquier plazo razonablemente apreciable. Dado que las demandantes no proporcionaron ninguna explicación sobre la tardanza de su acción (no hay ninguna duda de que aquí les incumbe la carga de la prueba), sólo queda a este Tribunal declarar la inadmisibilidad de los recursos relativos a las Decisiones Minerbio y Ostellato, dado que el plazo previsto en el artículo 173 del Tratado ya había expirado en el momento en que se presentaron.

2. Legitimación procesal

Mi examen se limitará en lo sucesivo al caso Castiglion. Me dedicaré a examinar, sin dejar el ámbito de la admisibilidad, las

principales objeciones formuladas por la Comisión y las partes coadyuvantes con respecto a los requisitos establecidos por el apartado 2 del artículo 173 del Tratado, según el cual «toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra las decisiones de las que sea destinatario y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de una decisión dirigida a otra persona, la afecten directa e individualmente». No hay ninguna duda de que nos encontramos en presencia de una Decisión en el sentido de este precepto y del párrafo cuarto del artículo 189; únicamente se discute que las demandantes ocupen con respecto al acto así calificado una posición tal que les permita interponer un recurso contra dicho acto. Abordaré así una vez más un tema muy controvertido que he examinado ya varias veces desde el punto de vista del Derecho constitucional de los Estados miembros, pero del que tendré que estudiar esta vez algunos aspectos ignorados hasta ahora por la jurisprudencia.

No me detendré mucho tiempo en el requisito definido por estas palabras: decisiones «que revistan la forma de una decisión dirigida a otra persona». Este requisito se enuncia en un período de frase que menciona también los reglamentos; respecto a estos últimos, este requisito se interpreta generalmente en el sentido de que sólo contempla los reglamentos *aparentes*. Cuando se deduce que hay que proceder a una investigación análoga para saber a quién se dirige una decisión, que hay que demostrar por consiguiente que el demandante es el verdadero destinatario de la decisión que, en realidad, se dirige a producir efectos a su respecto, creo deber decir

que esta interpretación nos parece insostenible. Podría justificarse cuando se trata de la *naturaleza jurídica* de un acto, porque sucede a veces que esta cuestión no está suficientemente clara. Asimismo, está claro que la fórmula indicada se eligió, para los reglamentos, con el fin de excluir cualquier controversia del tipo de la suscitada por el párrafo segundo del artículo 33 del Tratado CECA, para establecer, pues, claramente que el artículo 173 del Tratado CEE sólo autoriza a los particulares a interponer un recurso contra verdaderas *decisiones*. Es sin embargo inconcebible que pueda existir una duda sobre la identidad del destinatario de un acto individual. La desgraciada redacción del apartado 2 del artículo 173 no podría conducir por consiguiente a una interpretación que implicara una restricción desorbitada del derecho de recurso con la consecuencia de que no cabría ningún recurso contra actos que crearan una situación subjetiva privilegiada (pensemos también en los actos en el ámbito del Derecho de las prácticas colusorias), actos por consiguiente cuyos destinatarios se conocen sin ningún género de duda, pero que, sin embargo, pueden tener efectos desfavorables para terceros. El hecho de que el legislador comunitario no haya querido esto se deduce en efecto de uno de los argumentos invocados por las demandantes. En su opinión, el único requisito impuesto al recurso del destinatario del acto impugnado es que alegue un motivo de recurso, un perjuicio causado a sus derechos jurídicamente protegidos. En cambio, los demás intereses contemplados por el ya citado precepto deberán reunir un requisito complementario: el acto deberá afectarles directa e individualmente. Ello sólo se explica si no debe demostrar que, en realidad, es *él* el destina-

tario del acto. Por consiguiente, está claro que el artículo 173 contempla también los actos administrativos «de doble cara» y que, en semejante hipótesis, no concede únicamente un derecho de recurso a aquéllos para quienes el acto produce sus efectos principalmente, sino también a los terceros a los que afecta *accesoriamente*. Por consiguiente, basta con examinar si las demandantes están *directa e individualmente* afectadas por la Decisión impugnada. Para ello es esencial saber cómo demuestran las demandantes que les afecta. Mantienen que las condiciones de competencia se falsearon de manera contraria a los principios del Tratado, en cuanto que la Comisión dio a uno de sus competidores la posibilidad de aumentar su capacidad de producción con ayuda de subvenciones con cargo al FEOGA y que van necesariamente a la par de las subvenciones por parte del Estado. Esta intervención también influyó en el reparto de cuotas en el ámbito de la organización común de mercados del azúcar, es decir en el cálculo de las cuotas de base que se benefician de una garantía de precio absoluta. La Decisión Castiglione fue expresamente en este sentido; pero, dejando esto aparte, el aumento de capacidad fomentado por la medida de la Comisión hizo también más difícil la comercialización de la producción *fuera de cuotas*.

En mi opinión, no se puede discutir que las demandantes demostraron así tener un interés cierto en actuar (ello dejando actualmente de lado otras exigencias). Puedo remitirme, al menos en este punto, a la jurisprudencia relativa al Tratado CECA. Enseña en efecto que las medidas de los poderes públicos que favorezcan a determi-

nadas empresas y tengan alguna incidencia en las condiciones de competencia pueden ser impugnadas por las empresas que sufran un perjuicio. Recordemos a este respecto el recurso, relativo a la aprobación de medidas arancelarias especiales de los ferrocarriles alemanes, que interpusieron empresas francesas (asuntos acumulados 24/58 y 34/58, - Rec. 1960, p. 573); recordemos también el asunto de las «Shichtprämien» (30/59, - Rec. 1961, p. 1), en el que una empresa neerlandesa interpuso un recurso contra la concesión de una subvención presupuestaria a los mineros de fondo de las *minas de hulla* alemanas. Mencionemos también en el ámbito de la jurisprudencia nacional una importante sentencia del Bundesverwaltungsgericht, de 30 de agosto de 1968 (NJW69, p. 522), que acordó también la admisión de un recurso interpuesto contra subvenciones concedidas a competidores. En estos casos, como en el de autos, se puede, pues, admitir que existe un perjuicio a intereses jurídicamente protegidos. Esto es suficiente; en cambio, no es necesario que se hayan perjudicado derechos subjetivos. Además, ni qué decir tiene que tampoco procede examinar respecto a la admisibilidad si los principios invocados por las demandantes fueron efectivamente violados. Semejante examen corresponde al fondo del asunto, mientras que para justificar la legitimación procesal basta con *alegar* de manera concluyente que se han perjudicado intereses jurídicamente protegidos.

Sin embargo, a efectos del Tratado CEE lo que importa es que a las demandantes les debe afectar de *manera especial*, circunstancia que, a fin de cuentas, como ya hemos

señalado varias veces, impide seguir fielmente la jurisprudencia del Tratado CEEA o inspirarse de manera decisiva en los criterios del Derecho nacional. El primer criterio restrictivo del Tratado CEE se define con las palabras «le afecte [...] individualmente». La Comisión y las coadyuvantes niegan que las demandantes cumplan este requisito e invocan la célebre fórmula de la sentencia Plaumann. Mantienen que la Decisión impugnada afecta a un número muy grande de personas que actualmente no se puede definir todavía teniendo en cuenta sus efectos posteriores. A los demás competidores de las empresas beneficiarias (todos los productores de azúcar de remolacha), habría que añadir además las empresas cuyas peticiones de subvención se denegaron, todos los que colaboran en el aumento de la capacidad de producción de las firmas beneficiarias, así como los cultivadores de remolachas que se benefician del aumento de capacidad.

Me parece, sin embargo, que esta manera de ver es criticable en varios aspectos. Omite en primer lugar hacer la distinción que se impone entre las personas afectadas por la Decisión controvertida y llega así a hinchar artificialmente el número de interesados. Tal como demuestran las demandantes, conviene más bien determinar a qué personas causa un *perjuicio* la Decisión controvertida, precisar a qué personas perjudica. Esto es lo que el Tribunal de Justicia afirmó claramente en los asuntos acumulados 106/73 y 107/63 (~ Rec. 1965, p. 525) en los que se contentó con examinar a qué personas perjudicaba la medida de salvaguarda impugnada a la sazón. Si el Tribunal de Justicia hubiera considerado también los

efectos favorables de la medida examinada, ciertamente no habría deducido que pudiera tenerse en cuenta la existencia de *determinado* número de interesados. Entre las personas que menciona la Comisión, hay que eliminar por consiguiente todas las que obtienen una ventaja de la Decisión controvertida: las empresas que participan en la ampliación de la fábrica y los cultivadores de remolachas que se benefician de este asunto de capacidad.

Asimismo, estoy convencido de que es un error tener también en cuenta la incidencia futura del proyecto. Es la fecha de entrada en vigor de la Decisión la que debe ser determinante: si no, nunca se podría pretender verse afectado individualmente por un acto que tenga un efecto permanente, aunque sea claramente individual, resultado que apenas sería compatible con la exigencia, contenida en la sentencia Plaumann, de una interpretación *extensiva* del artículo 173. Esta manera de proceder, que creo acertada, se justifica por otra parte por el mero hecho de que existe ya una clara diferencia entre las fábricas de azúcar actualmente interesadas y las que pudieran añadirse en el futuro. Tal como subrayan las demandantes, les falta en efecto a estas últimas un interés actual y ello incluso sin tener en cuenta el hecho de que es muy improbable que se establezcan en el futuro un gran número de empresas en este sector, teniendo en cuenta la situación en el mercado del azúcar. Sin embargo, si nos ajustamos a las empresas *actualmente* afectadas, que pueden considerarse competidoras de la empresa beneficiaria y, por consiguiente, perjudicadas, es innegable que la Decisión controvertida afecta precisamente de mane-

ra particular a las empresas demandantes, que desarrollan en parte sus actividades en la misma provincia que la empresa beneficiaria, y quizás también a algunas otras que forman parte del grupo de las 25 fábricas de azúcar italianas. Para dar un sentido lógico a la fórmula de la sentencia Plaumann se individualizan de manera análoga al destinatario de la Decisión, porque se encuentran en una situación de hecho que «las caracteriza con relación a cualquier otra persona»; están por consiguiente legitimadas para interponer un recurso, al menos en lo que respecta al aspecto examinado actualmente. Así pues, sólo nos queda por examinar si estas empresas están *directamente* afectadas. La Comisión excluye esta posibilidad por dos razones: una modificación efectiva de las condiciones de competencia depende de la realización del proyecto por la empresa beneficiaria y, por otro lado, hace falta una intervención por parte del Gobierno italiano, en el caso de autos, la concesión de una cuota de producción correspondiente a las implicaciones del proyecto.

La pertinencia de estas objeciones no es más que aparente. Como, de hecho, únicamente son decisivos los efectos jurídicos de una Decisión de la Comunidad, nos hace falta en primer lugar excluir de mi examen los actos privados del beneficiario, de quien dependen la realización del proyecto y, por consiguiente, los efectos materiales del mismo. En efecto, un acto comunitario sólo puede tener una incidencia *indirecta* cuando no puede surtir sus efectos sin la intervención de un acto del poder público y, más particularmente, de un acto discrecional. Cuando la Comisión afirma, a continuación,

que este acto del poder público consiste en la atribución de una cuota por el Estado italiano, tampoco me convence. En efecto, admito que los Estados miembros disponen aquí de cierta facultad de apreciación y es también indudable que la Decisión Castiglione vincula el pago de la subvención a la concesión de una cuota de producción. Esta consideración no debe llevarme, sin embargo, a un examen de pura técnica jurídica. Me parece que este Tribunal desestimó ya semejante punto de vista en los citados asuntos acumulados 106/63 y 107/63. Según esta sentencia, hay que examinar más bien el conjunto de los hechos, lo que reconduciría la facultad discrecional de los Estados a su verdadera medida y llevaría, en su caso, a deducir que en realidad el acto comunitario pone el punto final a un procedimiento en el que intervienen también elementos de colaboración estatal. Ello significa en el presente caso de autos que si, después de haber examinado atentamente las peticiones de subvención con cargo al FEOGA, el Gobierno italiano emite un dictamen favorable sobre algunas de ellas, las transmite a la Comisión y, por consiguiente, se compromete él mismo desde el punto de vista financiero, es seguro que también para la atribución de las cuotas extrae las consecuencias que se imponen. Así hay que entender las Decisiones Minerbio y Ostellato, que *suponen* simplemente que es un hecho que el Gobierno italiano atribuirá las cuotas de producción que implica su gestión. Por consiguiente, aunque exista aparentemente una ruptura en la relación de causalidad entre el acto comunitario y sus efectos jurídicos con respecto a las facultades de los Estados miembros en materia de atribución de cuotas, ello no excluye sin embargo que las demandantes

se vean directamente afectadas, con tal que se aplique el método que acabamos de describir y que es el único razonable en el caso de autos: un examen a fondo de los efectos de la Decisión.

En resumen, creo que la acción de las demandantes en el asunto Castiglion se justifica sin ninguna duda con respecto a los requisitos del párrafo segundo del artículo 173.

3. La capacidad de la Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero etc.

Es otro problema de admisibilidad que no se examinó durante el procedimiento, pero que el Tribunal de Justicia podría evocar de oficio. Es el problema que plantea el hecho de que la Associazione Nazionali fra gli Industriali dello Zucchero constituya manifiestamente una *agrupación económica*. Si el Tratado CECA atribuye expresamente a estos grupos el derecho de recurrir al Tribunal de Justicia, no sucede lo mismo en el Tratado CEE. Este último los prevé únicamente en el ámbito del concepto general de la «persona jurídica». De ello se deduce sin duda que deben aportar la prueba de que tienen un interés *personal* en actuar. Este Tribunal recordará cómo justificaron su acción las demás demandantes: invocaron esencialmente una amenaza para la competencia. Dado que la Associazione no explota manifiestamente ninguna industria del azúcar, al estar (estatutariamente) encargada de manera general de defender los intereses de sus miembros (de los que también forman parte empresas que pertenecen a otros sectores económicos), no tiene la posibili-

dad de invocar semejante argumento. Por consiguiente, no puede tener capacidad para interponer un recurso más que si nuestro procedimiento admitiera la defensa de los intereses de terceros. La jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht niega esta posibilidad para los recursos constitucionales (véase la sentencia de 22 de mayo de 1963, NJW, 63, p. 1243). Dado que se admite de manera general que el Tratado CEE no concede a los particulares la misma legitimación procesal que el Derecho nacional, parece efectivamente que debe preguntarse si la Associazione la posee. Me remito al juicio de este Tribunal para solucionar esta cuestión. Si este Tribunal comparte las dudas que acabo de formular, debería declararse totalmente la inadmisibilidad del recurso de esta asociación, y ello abstracción hecha de las objeciones que hemos formulado al principio de las precedentes conclusiones con respecto al cumplimiento de los plazos.

II. Asunto 18/68

Como este Tribunal sabe, las demandantes interpusieron un segundo recurso basado en el artículo 175 del Tratado CEE, para obtener, de todas formas, la anulación de las Decisiones controvertidas. La admisibilidad de estos recursos requiere también algunas observaciones.

El cumplimiento de los plazos de recurso no plantea aquí ningún problema. Esto se deduce de un simple cotejo de fechas. Las demandantes se dirigieron, el 13 de mayo de 1968, a la Comisión pidiéndole que aplazara las Decisiones controvertidas.

Dado que no obtuvieron respuesta, se dirigieron al Tribunal de Justicia, el 1 de agosto de 1968. Por consiguiente, no hay ninguna duda de que su recurso se sitúa dentro de los plazos establecidos por el Tratado.

En cuanto al derecho a actuar de la Associazione, hay que emitir aquí la misma apreciación que en el ámbito del artículo 173. Por consiguiente, si este Tribunal de Justicia tuviera en cuenta las objeciones que he formulado anteriormente, desestimaría también el recurso por omisión interpuesto por esta asociación.

La conclusión a la que llego respecto a los plazos de recurso del artículo 173 debe tener también efectos para la acción de declaración sometida a nuestra apreciación en base al artículo 175. En efecto, la demandante que deje expirar los plazos establecidos para interponer recurso contra un acto, no puede pedir su anulación en el ámbito del procedimiento del artículo 175, a menos que demuestre que hayan sobrevenido hechos nuevos. Sin embargo, no puede tratarse de ello en el presente caso, teniendo en cuenta que los motivos del recurso 18/68 coinciden casi totalmente con los del recurso 10/68. Por otro lado, en la medida en que las demandantes invocan además consideraciones de oportunidad que hubieran podido conducir a la Comisión a aplazar los actos controvertidos, es conveniente decirles que un recurso fundado en el artículo 175 no puede basarse en semejantes elementos. Lo que importa para semejante recurso es que, por omisión, una Institución de la Comunidad haya violado el Tratado. Se deduce de ello que dicha Institución debe haber tenido

la *obligación* de actuar, sin que sea suficiente en el caso de autos una mera posibilidad en el ámbito de una facultad de apreciación. Por consiguiente, debe declararse en cualquier caso la inadmisibilidad del recurso 18/68 en lo que se refiere a las Decisiones Minerbio y Ostellato.

Igualmente sucede, por último, para el caso Castiglioni respecto del cual querría admitir la admisibilidad del recurso de anulación. También en este caso, los argumentos de oportunidad de los que acabo de hablar no pueden ciertamente hacer que se admita un nuevo recurso por omisión.

A falta de otros problemas en materia de admisibilidad, o al menos en lo que se refiere a determinados *motivos*, podemos pasar ahora a examinar el fondo del asunto. Teniendo en cuenta las conclusiones a las que he llegado, limitaré sin embargo mi examen al caso Castiglioni.

B. En cuanto al fondo

Las demandantes invocan toda una serie de alegaciones en apoyo de su recurso. Unas son de naturaleza puramente jurídica, otras se refieren a la situación de hecho en la que debe producir sus efectos la Decisión controvertida. Dado que las partes son contrarias en varios aspectos a esta última cuestión, me parece indicado examinar en primer lugar las alegaciones jurídicas.

Antes de proceder a este examen, haré además una breve observación sobre una obligación planteada por el Gobierno italia-

no y la Comisión. En su opinión, las demandantes sólo disponen de dos motivos, desviación de poder y vicios sustanciales de forma, porque el acto controvertido implica para la Comisión una amplia facultad de apreciación cuyos detalles se escapan al control jurisdiccional. No podemos, sin embargo, seguir totalmente este razonamiento. En efecto, el Tratado no prevé semejante restricción, especialmente en lo que se refiere a los motivos de violación del Tratado, de violación del Derecho comunitario derivado, así como de violación de los principios generales del Derecho. Estos motivos no se excluyen, por consiguiente, de ningún modo. Todo lo más, el control jurisdiccional debe dar muestras de circunspección cuando se cuestiona el ejercicio del poder soberano en materia de política económica. En cuanto a saber dónde y en qué medida se da, lo indicaré en el transcurso de mi examen.

I. Alegaciones de derecho

1. ¿Puede el FEOGA, «Sección Orientación», conceder subvenciones a la industria de transformación?

Las demandantes basan su primer motivo de recurso en el ámbito de actividad de la «Sección Orientación» del FEOGA, tal como se define en el artículo 11 del Reglamento nº 17/64. Según este último, las acciones de la «Sección Orientación» del Fondo se refieren, en lo que respecta al caso de autos, «a la adaptación y la mejora de la comercialización de los productos agrícolas». El apartado 3 del artículo 12 define lo que hay que entender por ello en los términos siguientes: «por adaptación y

mejora de la comercialización de los productos agrícolas se entiende el equipo para la comercialización en el interior de las explotaciones agrícolas o en el marco de varias explotaciones agrícolas o fuera de las mismas en los sectores siguientes: a) la mejora del almacenamiento y de la conservación; b) la valorización de los productos agrícolas; c) la mejora de los circuitos de comercialización; etc.». Las demandantes estiman que el concepto de «valorización de los productos agrícolas» debe interpretarse restrictivamente, excluyendo por consiguiente la transformación industrial. Están todo lo más dispuestas a admitir en el mismo las instalaciones de perfeccionamiento de la primera fase, que operan tradicionalmente en el ámbito de una o varias explotaciones agrícolas (Lagares de aceite o de vino) o también las instalaciones de transformación sin las cuales los productos agrícolas serían invendibles o no encontrarían mercados adecuados.

A semejanza de la Comisión, no veo que esta interpretación sea imperativa. En efecto, el término mismo de «valorización» incluye ya de manera general las actividades de transformación y de perfeccionamiento y parece que, así considerada, la distinción hecha por las demandantes es nuevamente artificial. Dejando esto aparte, no hay que perder de vista que, en el presente contexto, la mejora de las estructuras agrícolas representa el concepto central. Las acciones de la «Sección Orientación» sirven precisamente para realizar este objetivo. Puede alcanzarse en primer lugar buscando directamente modificar las condiciones internas de producción. Sin embargo, en mi opinión, es evidente que las estructuras

agrícolas pueden también modificarse de manera *indirecta*, mediante la aplicación en el sector de la transformación de medidas benéficas para la agricultura. El cultivo remolachero es un vivo ejemplo de ello. Las remolachas azucareras no se consumen como tales; sólo interesan al mercado en forma de producto acabado, resultado de la transformación. Si nos preguntamos ahora cómo repercuten en la agricultura el aumento de capacidad o la modernización de instalaciones de transformación de remolachas azucareras, favorablemente situadas con relación a las vías de comunicación, la respuesta es totalmente clara. Puede alentar a los productores agrícolas a elegir productos que den un rendimiento superior en función del clima y de la naturaleza de los suelos. Este cambio o este aumento de producción puede tener también efectos favorables en el abono de los suelos así como en otros sectores de producción como, por ejemplo, la ganadería. La modernización y la racionalización de las empresas de transformación permiten además una valorización rápida de los productos agrícolas, evitando así que se deprecien los productos, tanto en calidad como en cantidad, lo que permite además volver a utilizar rápidamente las superficies que han quedado disponibles. Cuando la actividad de transformación es racional, los costes de producción siguen siendo poco elevados, lo que permite pagar a los productores de base precios superiores a los mínimos garantizados a los cultivadores de remolacha en el marco de la organización común de mercados del azúcar. Los costes de transporte poco elevados tienen efectos análogos. Por otro lado, cuando las empresas de transformación están situadas favorablemente con relación a las vías de comunicación, los

residuos pueden utilizarse a bajo precio en las explotaciones agrícolas. Todo ello contribuye sin ninguna duda no únicamente a mejorar las estructuras agrícolas propiamente dichas, sino también a incrementar la prosperidad de las explotaciones agrícolas; lo que es también importante. Por consiguiente, es innegable que las ayudas proporcionadas a las instalaciones de transformación del tipo que nos interesa aquí son capaces de contribuir a la realización de los objetivos establecidos por el Reglamento nº 17/64.

Esta conclusión esencial a la que nos ha llevado mi interpretación no puede verse quebrantada, en mi opinión, por otras alegaciones. En particular, no sirve de nada comparar el texto del Reglamento nº 17/64 con el del Reglamento nº 206/66. Como sabe este Tribunal, las demandantes hicieron esta comparación y subrayaron que el Reglamento nº 206/66 se dirige *expresamente* a las instalaciones de transformación como destinatarias de los subsidios. Como semejante cita falta en el Reglamento nº 17/64, deducen de ello que los preceptos de este Reglamento deben interpretarse restrictivamente. He tenido ya ocasión de afirmar varias veces lo que en principio había que pensar de semejantes alegaciones terminológicas en el ámbito del Derecho comunitario y, más particularmente, del Derecho comunitario derivado. Su valor es muy reducido, porque los textos comunitarios no se elaboran con análogo cuidado al que preside la redacción de las codificaciones nacionales. Además, hay que considerar en el presente caso de autos que el Reglamento nº 206/66 nació en circunstancias muy particulares, que le separa un gran

lapso de tiempo del Reglamento nº 17/64 y que, por último, fue elaborado de prisa y sin la colaboración de todos los órganos que contribuyeron a la redacción del Reglamento nº 17/64. Ésta es también la razón de las demás divergencias terminológicas con relación al Reglamento nº 17/64, sobre las cuales la Comisión llamó la atención a este Tribunal. No permiten, sin embargo, sacar conclusiones perentorias a favor de la tesis de las demandantes.

Las mismas observaciones se aplican a las alegaciones basadas en la génesis del Reglamento nº 17/64. Las partes nos dijeron que la propuesta de la Comisión daba de la «valorización de los productos agrícolas» determinado número de ejemplos sacados de la industria de transformación, entre los cuales las fábricas de azúcar. El Consejo no utilizó estos ejemplos en el texto definitivo del Reglamento y las demandantes deducen de ello que no entraba en sus intenciones incluir la industria de transformación en el ámbito de aplicación del artículo 12. Sin embargo, estimamos con la Comisión que esta alegación tampoco es convincente. Mucho más pertinente es, por el contrario, la tesis de esta última según la cual, al eliminar ejemplos que sólo se encontraban en el apartado 3 del artículo 12, el Consejo quiso únicamente aligerar el texto y hacerlo más homogéneo. Ello se ve confirmado especialmente por el hecho de que mantuvo el concepto de base, el concepto de «valorización de los productos agrícolas» del que se sacaban los ejemplos en cuestión. Pero debe interpretarse basándose en este concepto así como al fin y al objeto contemplados por el Reglamento nº 17/64.

La manera en que los órganos competentes aplicaron hasta ahora el texto del Reglamento nº 17/64 nos proporciona un indicio más de la exactitud de mi interpretación. La Comisión nos dijo que, desde el principio, por consiguiente después de 1964, la «Sección Orientación» concedió numerosas e importantes subvenciones a instalaciones industriales de transformación: mataderos, industrias lácteas, industrias cerveceras, etc. La concesión de estas subvenciones se hizo (como, por otra parte, también en el caso de autos) con el consentimiento unánime del Comité de estructuras agrícolas y del Comité del Fondo, así pues con el consentimiento de los órganos en que se reúnen los representantes de los Estados miembros y que, como el Comité de estructuras agrícolas, colaboraron en la elaboración del Reglamento nº 17/64. Por consiguiente, sin duda alguna, está permitido creer que este consentimiento se habría denegado si los autores del Reglamento nº 17/64 hubieran tenido otra concepción.

Me queda todavía por examinar todo lo más si el Reglamento nº 17/64 –interpretado de la manera preconizada por la Comisión– se atiene a los principios del Tratado, de lo que depende en definitiva su validez. Las demandantes lo niegan e intentan así hacer que triunfe su primer motivo de recurso, invocando el artículo 184 del Tratado. Sin embargo, tampoco aquí pueden prosperar. El Tratado contiene normas especiales para el comercio y la transformación de los productos agrícolas, tal como se enumeran en el Anexo II del Tratado y también por consiguiente para una serie de productos transformados y entre ellos el azúcar. Como

producto final natural de un ciclo de producción coherente, el azúcar se encuentra por consiguiente en el centro de la organización común de mercados establecida por el Reglamento nº 1009/67. El apartado 4 del artículo 40 del Tratado establece que, para permitir que las formas de organización común de los productos agrícolas alcancen sus objetivos, se podrá crear un Fondo de orientación. Se hace así referencia a los fines del artículo 39 y especialmente al incremento de la productividad agrícola. Del conjunto de estos preceptos y de lo que hemos dicho con respecto al concepto de incremento de la productividad, se deduce por consiguiente que las normas del Tratado no excluyen la utilización de los medios financieros de la «Sección Orientación» para subvencionar instalaciones de transformación de productos agrícolas en el sentido del Anexo II. Así, incluso interpretado extensivamente, el Reglamento nº 17/64 continúa ateniéndose a las normas del Tratado.

En el presente contexto, me queda todavía por examinar un motivo de carácter formal, se trata de saber si los motivos enunciados en la Decisión bastan para demostrar que las subvenciones en cuestión tienen una incidencia favorable en la agricultura de la zona interesada. En mi opinión, es manifiestamente el caso, puesto que la Decisión habla de las ventajas de un tratamiento rápido de las remolachas, de mercados asegurados para la producción remolachera y de los efectos favorables que resultan de las restituciones de residuos a los cultivadores de remolachas que los utilizan para la cría de ganado. Así, reúne ciertamente los requisitos que establece el Tratado en lo

que se refiere a la motivación de las Decisiones de la Comisión.

Por consiguiente, se puede afirmar en resumen que ni las consideraciones de fondo ni de forma del primer motivo son convincentes.

2. ¿Es contraria la Decisión impugnada a los principios de la política agrícola común en el sector del azúcar?

La letra b) del apartado 1 del artículo 14 del Reglamento nº 17/64 establece que la concesión de subvenciones con cargo al FEOGA debe responder a las necesidades de la política agrícola común. Según las demandantes, la política agrícola común en el sector del mercado del azúcar se caracteriza por la existencia de excedentes. Esta es la razón por la que la organización común de mercados establece restricciones a la producción. Ahora bien, sería contrario a este objetivo conceder a la producción de azúcar subvenciones para ampliar instalaciones e incrementar así la producción de azúcar.

Ciertamente, no se puede negar que ésta es una alegación de mucho peso. Veamos, sin embargo, si es completamente pertinente. En primer lugar, es innegable que la producción azucarera es excedentaria tanto en el mercado mundial como en el mercado común. Sin duda alguna, desde este punto de vista hay que prever el establecimiento de las cuotas de producción nacionales que, según la organización común del mercado

del azúcar, deben acarrear una limitación de la producción, al menos de aquí a 1975. Es importante sin embargo no olvidar que está previsto un incremento importante de la producción de azúcar para Italia, cuya producción sufre numerosos inconvenientes de orden tanto estructural como climático. La cuota de base (para el azúcar blanco) concedida a este país se fijó, en efecto, en 1.230.000 toneladas, mientras que durante las campañas 1961/1962 a 1965/1966 esta producción sólo alcanzaba una media de 947.000 toneladas. Por consiguiente, podemos deducir que en Italia el aumento de los cultivos remolacheros, que es en efecto considerable, y el incremento de las capacidades de transformación no están a priori en contradicción con los principios de la política agrícola común. Por otra parte, hay que considerar que la política agrícola común no conoce el principio según el cual nada puede cambiarse en el *statu quo* de las condiciones de producción. La aplicación de semejante principio se haría, en efecto, sin tener en cuenta los imperativos de la política estructural, que provisionalmente aún es nacional. Se trataba ya de política estructural en el Reglamento del Consejo de 4 de diciembre de 1962. Por su parte, el Reglamento n° 1009/67 evoca la necesidad de una especialización regional [que no deja de recordar el precepto de la letra a) del apartado 2 del artículo 39 del Tratado, que prescribe también que se tengan en cuenta las «desigualdades estructurales y naturales» entre las distintas regiones agrícolas]. La organización común de mercados del azúcar creó especialmente con esta finalidad el sistema de márgenes de maniobra del que ya hemos hablado, dando a los Estados miembros la posibilidad de repartir libremente una parte de las cuotas nacionales.

Por último, no hay que perder de vista que la política agrícola común en el sector del mercado del azúcar se dirige a crear condiciones de producción racionales de aquí al final del período *transitorio especial* (1975). A esto deben contribuir las ayudas generales de adaptación que, en virtud de lo dispuesto en el Reglamento n° 1009/67, puede conceder la República Italiana a su industria azucarera, así como a sus productores de remolachas. Pero, al lado de esto, las medidas *específicas* de fomento en favor de determinadas explotaciones y, por consiguiente, en favor de determinadas regiones, no están ciertamente excluidas. Porque, incluso si la capacidad global de las instalaciones de transformación existentes fuera suficiente, sus dimensiones, su maquinaria y su dispersión geográfica pueden ser en efecto tales que no respondan a los imperativos de una política estructural nacional adecuada.

Por consiguiente, estimo que las demandantes no han aportado la prueba de una violación de los principios de la política agrícola común, razón por la que debe desestimarse también el segundo motivo.

3. Infracción del artículo 15 del Reglamento n° 17/64

Mediante un tercer motivo, las demandantes imputan a la Comisión no haber cumplido el artículo 15 del Reglamento n° 17/64. Ya he señalado en mi introducción que la aplicación de la regla enunciada por el artículo 14 del Reglamento n° 17/64, según la cual un proyecto que se beneficie de la contribución del Fondo debe «inscribirse en

el ámbito de un programa comunitario establecido de conformidad con el artículo 16», está *provisionalmente* suspendida por disposiciones especiales. En cambio, el artículo 15 establece que «los proyectos gozarán de prioridad para la contribución del Fondo cuando se inserten en un conjunto de medidas dirigidas a fomentar el desarrollo armonioso de la economía general de la región en que se realizarán dichos proyectos». Para las demandantes, la Decisión controvertida no responde a este requisito.

La Comisión y el Gobierno italiano responden a esta alegación manteniendo, en primer lugar, que semejante motivo sólo puede ser articulado por personas que aleguen haber sido ignoradas, mientras que sus propios proyectos eran prioritarios con relación a los proyectos impugnados: podemos objetarles que mi procedimiento desconoce semejante requisito. En efecto, desde el momento en que procede declarar la admisibilidad del recurso, las demandantes pueden, en principio, hacer uso del conjunto de los medios que pone a su disposición el Tratado, sin tener que aportar prueba de la existencia de un interés propio antes de invocar cada uno de ellos. Por consiguiente, el motivo de recurso invocado por las demandantes no puede ciertamente desestimarse *a limine*.

Para saber si está fundado, examinemos si nos encontramos efectivamente en presencia «de un conjunto de medidas dirigidas a fomentar el desarrollo de la economía general» de la región en cuestión. Puesto que no existe todavía programa comunitario en este

sector, sólo puede tratarse de medidas *nacionales* adoptadas por el Gobierno italiano que, según la Comunidad, también deben merecer una ayuda y en el marco de las cuales deben inscribirse los proyectos fomentados por el FEOGA. Para demostrar que se cumplieron los requisitos del artículo 15, la Comisión y los coadyuvantes beneficiarios citaron numerosos textos legales italianos. Ciertamente es que no podemos utilizar los que tienen un alcance *general* y son aplicables a la agricultura italiana en su conjunto. Pero, dejando esto aparte, nos encontramos en presencia de una serie de textos importantes para el presente caso. Así, a propósito del asunto Castiglion, los interesados invocaron medidas legales relativas al desarrollo del Centro-norte, así como medidas especiales relativas al desarrollo de la Toscana. Citaré, especialmente, las que se adoptaron en interés de las regiones montañosas, así como en favor de proyectos de irrigación y que tienen también efectos benéficos para los productores de remolachas establecidos en la región considerada. Asimismo, se hizo referencia a organismos públicos de desarrollo como el «Ente di sviluppo in Toscana e Lazio» que proviene del «Ente Maremma», así como el «Ente autónomo irrigazione per la Valdichiana», que tienen funciones especiales que cumplir en el marco de la reestructuración agrícola de la región. Ciertamente, no es necesario enumerar todos los detalles de estas normativas; por consiguiente, me remito a este respecto a los escritos detallados de la Comisión y de las partes coadyuvantes. Dan en efecto la impresión de que se trata de medidas que responden a los criterios del artículo 15 del Reglamento n° 17/64 y que la Comisión podía reconocerlas como tales.

Por consiguiente, tampoco es posible anular la Decisión controvertida por el motivo de infracción del artículo 15 del Reglamento nº 17/64.

4. Infracción de los artículos 92 y 93 del Tratado; distorsión de las condiciones de competencia; incidencia perjudicial en el reparto de las cuotas de producción.

El siguiente motivo engloba una serie de aspectos sobre los cuales deberemos pronunciarnos sucesivamente.

a) Podré ser relativamente breves con respecto a la incidencia de la Decisión controvertida en el reparto de las cuotas de producción. Hemos visto que el Reglamento nº 44/67 «relativo a determinadas medidas de organización común de mercados en el sector del azúcar para la campaña 1967/1968» autorizaba a los Estados miembros a distribuir libremente las cuotas de producción. La organización común de mercados en el sector del azúcar (Reglamento nº 1009/67) que entró en vigor el 1 de julio de 1968, regula expresamente, es cierto, el reparto entre las fábricas de azúcar del 90 % de la cantidad de base de cada Estado miembro. Cada uno de éstos tiene, sin embargo, la facultad de constituir un margen llamado de maniobra de un volumen del 10 % de las cantidades de base para la campaña 1968/1969 e incrementarlo durante las campañas siguientes a razón del 5 % de las cuotas distribuidas para la campaña 1968/1969. Los Estados miembros disponen también libremente de este margen de maniobra. Nos hemos enterado a lo

largo del procedimiento de cómo lo repartió Italia (se trata de 123.000 toneladas): las empresas beneficiarias obtuvieron aproximadamente 17.000 toneladas; la mitad del margen de maniobra se repartió siguiendo determinada proporción entre el conjunto de las empresas y una parte considerable del resto se atribuyó a fábricas de azúcar situadas en regiones donde el cultivo remolachero conoció un desarrollo considerable. Es por consiguiente manifiesto que el Gobierno italiano utilizó su margen de maniobra para fines de política estructural, lo que se atiene a la norma ya citada. Por consiguiente, las demandantes no pueden censurárselo, ya que recibieron la parte a la que tenían derecho y se les atribuyó además una parte del margen de maniobra.

b) Con respecto al motivo que articularon las demandantes basándose en una infracción de los artículos 92 y 93 del Tratado, quiero subrayar que estos preceptos sólo se refieren a las ayudas de *Estado*. Por consiguiente, sólo tienen interés directo respecto a la ayuda de Estado cuya concesión presupone la Decisión controvertida. Por tanto, el elemento que importa en estos artículos es saber si las ayudas de Estado afectan a los intercambios entre los Estados miembros. De hecho, apenas es posible demostrar que exista amenaza semejante en el caso de autos y ello porque, según el Reglamento nº 1009/67, las cuotas de producción se establecen para cada Estado y porque el importe de las subvenciones y las dimensiones de las empresas beneficiarias hacen muy improbable una situación semejante. Sin embargo, es todavía más importante darse cuenta de que el artículo 92 designa expresamente una serie de ayudas compati-

bles con el mercado común. Es el caso de las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las cuales el nivel de vida es anormalmente bajo y esto se aplica en particular, en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92, a las ayudas destinadas «a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas». Por último, subrayemos también la reserva del artículo 92 que se remite a otros preceptos del Tratado y que afecta precisamente a los preceptos especiales en favor de la agricultura. Entre estos preceptos, citaré el apartado 3 del artículo 40, según el cual las organizaciones comunes podrán comprender también subvenciones «a la producción y a la comercialización de los diversos productos». Por otra parte, citaré también el párrafo segundo del artículo 42, según el cual el Consejo podrá autorizar la concesión de ayudas para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales, así como en el marco de programas de desarrollo económico.

Se deduce claramente de todos estos preceptos que las ayudas concedidas precisamente en el marco de la política estructural, como las previstas por el Reglamento nº 17/64 no están prohibidas por el Tratado. Los artículos 92 y 93 del Tratado no permiten ciertamente dictar una sentencia negativa sobre la Decisión en cuestión.

c) De hecho, las demandantes parecen basar lo esencial de su argumentación en el artículo 17 del Reglamento nº 17/64, donde, a semejanza de la letra f) del artículo 3 del Tratado, se trata de un régimen que garanti-

za que la competencia no será falseada en el mercado común y que establece que: «la intervención del Fondo no deberá alterar las condiciones de competencia de manera incompatible con los principios contenidos en los preceptos del Tratado en la materia». Por consiguiente, debemos examinar si, al adoptar la Decisión controvertida, la Comisión ignoró este precepto. Para dicho examen, no se puede tratar sin embargo, como sugieren las demandantes, de remitirse simplemente a los preceptos del Tratado sobre las ayudas que acabamos de citar. Lo que impone el artículo 17 es únicamente *orientarse* sobre los principios del Tratado, lo que implica para la Comisión, como ésta señala con razón, un determinado margen de apreciación. En realidad, hay que admitir que se trata en este sector de algo análogo al mantenimiento de la igualdad de oportunidades económicas, de las que el Bundesverwaltungsgericht afirmó en su antes citada sentencia de 30 de agosto de 1968, en una situación análoga, que no debían restringirse de «manera inaceptable». Por consiguiente, pensamos que la apreciación necesaria debe hacerse también basándose en las exigencias de la política estructural, tal como las definieron la Comisión y el Gobierno italiano. Así, no hay que perder de vista que las empresas demandantes, que se consideran perjudicadas por la Decisión en cuestión, son operadores económicos de considerable importancia. Se puede suponer que son capaces de superar por sus propios medios las dificultades de adaptación a las que se enfrenten, y ello especialmente porque las cuotas de producción se distribuyen por empresas y no por unidades de producción, lo que deja a las empresas cierto margen de maniobra, y también porque las ayudas globales de adaptación

atribuidas por el Estado italiano se evalúan en función de las cuotas de producción, lo que permite a cada empresa afectarlas a una restructuración racional. Por otro lado se encuentra la empresa beneficiaria de la Decisión controvertida, una unidad de producción relativamente pequeña de la que no se puede esperar según las declaraciones del Gobierno italiano y de la Comisión, que se eleve a una dimensión óptima por sus propias fuerzas. Las modificaciones estructurales que se impondrán en los próximos años podrían condenarla a desaparecer a falta de ayudas exteriores, y ello aunque esté dotada de instalaciones nuevas cuyo funcionamiento es, siempre según la declaración de la Comisión, muy útil para la agricultura de la región considerada. Si se considera todo esto, no se puede realmente decir que la Decisión controvertida modifique las condiciones de competencia de manera incompatible con los principios del artículo 17. Por consiguiente, nos parece también excluido que pueda anularse basándose en esta disposición.

5. ¿Debería consultarse a las demandantes antes de adoptar la Decisión controvertida?

Otro motivo formulado por las demandantes se basa en la idea de que, antes de la adopción de actos que puedan afectar a las condiciones de competencia, los operadores económicos que tengan un interés contrario deberían ser consultados.

Creo que tengo que decir a este respecto que el Reglamento n° 17/64 no prevé nada semejante y que, en el marco del examen

que este Reglamento impone a la Comisión, puede, pues, parecer todo lo más *oportuno*, en su caso, consultar a los competidores de los beneficiarios de subvenciones antes de concedérselas. Teniendo en cuenta esta situación jurídica, debemos examinar si el *Tratado* conoce el principio invocado por las demandantes, lo que nos permitiría declarar que el Reglamento n° 17/64 es ilegal o bien admitir que dicho principio completa este Reglamento. En ambos casos, la anulación de la Decisión controvertida sería inevitable, teniendo en cuenta que de hecho a las demandantes no se les dio la posibilidad de pronunciarse antes de que la Comisión adoptara su Decisión.

Debo, sin embargo, compartir la opinión de la Comisión, que duda de que el principio postulado por las demandantes sea efectivamente aplicable. Así, puedo citar el artículo 93 del *Tratado* según el cual sólo en caso de supresión o de modificación de una ayuda debe emplazarse a los *interesados* para que presenten sus observaciones; podemos citar también el artículo 80 que establece que, antes de la aprobación de tarifas de excepción (también, por consiguiente, en materia de ayudas) únicamente deberá consultarse a los Estados miembros interesados. Debo, asimismo, admitir que el Reglamento n° 17 sobre prácticas colusorias no contiene ningún principio general análogo al que invocan las demandantes. Este Reglamento establece, cierto es, que se oiga a los competidores antes de conceder una declaración negativa. Hay que considerar, sin embargo, que se trata aquí de un derecho derivado, aplicable a una situación especial y que además la exposición de motivos de este Reglamento subraya que se trata allí de un

favor y no de un derecho absoluto. Como, por último, las demandantes no han podido demostrar la existencia de un principio correspondiente en el Derecho de los Estados miembros, debe desestimarse también por infundada su alegación basada en la violación de las normas de procedimiento.

II. *¿Fue influida la Comisión por una apreciación errónea de las circunstancias económicas y técnicas?*

No hemos agotado todavía la materia del litigio; en efecto (como dije ya en mi introducción) las demandantes objetan además que las condiciones *de hecho* no permitían a la Comisión adoptar su Decisión. Así pues, todavía tenemos que examinar este motivo de recurso. No ignoro que, al hacerlo, entro en un sector que impone cierta circunspección al control jurisdiccional. En efecto, la Comisión dispone de cierta facultad de apreciación para considerar circunstancias de hecho en las que intervienen también elementos de política económica y estructural. Si es así, las demandantes pueden, todo lo más, pretender que ha habido una apreciación *manifiestamente* errónea (como está previsto también en el artículo 23 del Tratado CECA).

En cambio, no sería admisible ordenar, en base únicamente al motivo de que la Comisión basó su juicio en hechos erróneos, un peritaje con el fin de corregir esta apreciación de la Comisión. Únicamente con esta reserva puedo apreciar ahora el valor de las alegaciones de hecho.

Se trata esencialmente de saber si la Decisión impugnada era capaz de promover intereses agrícolas, si permitía esperar efectivamente efectos benéficos para la agricultura de la región en cuestión o si, sin la ampliación de la fábrica Castiglione, las instalaciones de transformación ya existentes ofrecían mercados suficientes a los productores de remolachas que, de hecho están en juego aquí.

Las demandantes mantienen a este respecto, de manera general, que la capacidad de transformación de la industria azucarera italiana es demasiado importante con respecto a la producción remolachera actual e incluso a un incremento posterior de esta producción. Invocan especialmente a este respecto los motivos de la Decisión Minerbio, según los cuales Italia produjo cerca de 913.000 toneladas de azúcar durante la campaña 1963/1964, lo que corresponde a una producción remolachera de 7.966.300 toneladas, mientras que la capacidad de transformación era de 8.914.500 toneladas de remolacha. La Comisión y el Gobierno italiano han demostrado, sin embargo, que estas cifras no permiten solucionar la cuestión. En efecto, es indudable que en el intervalo la producción remolachera de Italia se incrementó considerablemente tanto en rendimiento por hectárea como en superficies cultivadas. Si tenemos en cuenta este hecho, las superficies cultivadas en las principales zonas de explotación se incrementaron del 54 % al 124 %, por lo que parece por lo menos muy dudoso que todavía subsista actualmente un excedente de capacidad en la industria de transformación, como afirma la Decisión Minerbio.

Dejando esto aparte, hay que admitir ante todo que la *capacidad global* misma no es decisiva; lo que es capital es la dispersión geográfica de esta capacidad y, en particular, el estado de las instalaciones existentes, por consiguiente la respuesta a la cuestión de saber si estas instalaciones permiten un tratamiento rápido de la materia prima, lo que es indispensable debido a las particularidades climáticas de Italia. Como ya he señalado anteriormente, éstos son los factores que determinan las ventajas que para los agricultores interesados pueden redundar de la ampliación y de la modernización de determinadas unidades de producción. Por consiguiente, esto nos lleva a considerar más particularmente la región directamente interesada por la Decisión Castiglion.

Se ha mantenido a este respecto que, durante los últimos años, los cultivos remolacheros tuvieron un desarrollo considerable en Toscana. Si las condiciones naturales y la estructura económica de la región justificaban esta ampliación de los cultivos remolacheros o si, por el contrario, la región considerada no se presta particularmente a dichos cultivos, es una cuestión que depende de consideraciones puramente agrícolas y que escapan al control jurisdiccional. Pero puedo decir de cualquier manera que los datos que se nos suministraron con respecto a los incrementos de producción desde 1963 y a la mejora de la calidad son realmente impresionantes.

Cuando, al considerar estos elementos, nos preguntamos si los productores agrícolas de la región habrían tenido suficientes posibilidades de comercialización sin incrementar

la capacidad de la explotación de Castiglion nos vemos inducidos a dudarlo seriamente. Las demandantes sólo pueden invocar en efecto la existencia de fábricas de azúcar dotadas de una pequeña capacidad de transformación, situadas a una distancia considerable de la zona de producción y una de las cuales está manifiestamente saturada por la transformación de los productos de su propia zona de abastecimiento, mientras que las demandantes no mantuvieron a propósito de las otras dos, que cerraron mientras tanto sus puertas, que ofrecieran condiciones de transformación adecuadas. Por otro lado, difícilmente se puede oponer a la necesidad de una ampliación de la capacidad de producción de Castiglion el hecho de que este establecimiento ya haya transformado anteriormente remolachas procedentes de otras regiones (Emilia y Fucino) y que, desde antes de las obras de ampliación de sus instalaciones, tuviera ya, por consiguiente, una capacidad demasiado grande con respecto a su zona de abastecimiento. Los indicios que se nos han suministrado demuestran únicamente la fuerza de atracción que ejerce la empresa beneficiaria, que ofrece aparentemente mejores condiciones de transformación que las empresas competidoras situadas en otras regiones. Por otra parte, el incremento de capacidad puede resultar útil para la evolución futura de la producción remolachera (sobre la cual no nos corresponde hacer pronósticos) así como, especialmente, con respecto a las exigencias de una dimensión óptima que, como ya hemos señalado, es la única capaz de garantizar la existencia del establecimiento en el futuro.

En consideración a todo lo cual y teniendo en cuenta también lo que he dicho respecto

a los límites de la facultad de control jurisdiccional en semejante sector, sólo me queda señalar que, en la medida en que se basa en circunstancias de hecho, la Decisión Castiglione no pone de manifiesto ninguna irregularidad.

Por consiguiente, en este punto debe desestimarse el recurso por infundado, y ello sin previo recibimiento a prueba.

C. Conclusión

El examen del litigio me lleva a señalar que es bastante dudoso que se deba admitir el recurso interpuesto por la agrupación económica «Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zuccherio, dell'Alcool e del Lievito». De cualquier manera, estimo que debe desestimarse el recurso 10/68 en lo que se refiere a las Decisiones Minerbio y Ostellato y que lo mismo ocurre sin restricción con el recurso 18/68.

En lo que se refiere a la Decisión Castiglione, puede declararse la admisibilidad del recurso 10/68, pero debe desestimarse por infundado.

Respecto a los gastos y costas del procedimiento, de los que también forman parte los de las partes coadyuvantes, se podría, basándose en la jurisprudencia de este Tribunal, tener en cuenta el hecho de que las objeciones formuladas por la Comisión y las partes coadyuvantes respecto a la admisibilidad de los recursos están parcialmente justificadas. Ello implicaría no condenar a las demandantes a cargar totalmente con los gastos y costas.

Me remito a lo que decida el Tribunal de Justicia sobre la determinación de la fórmula de reparto que proceda seguir en el caso de autos.