



## Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
presentadas el 14 de octubre de 2014<sup>1</sup>

**Asunto C-456/13 P**

**T & L Sugars Ltdy  
Sidul Açúcares Unipessoal Lda  
contra**

**Comisión Europea**

«Recurso de casación — Agricultura — Medidas excepcionales en lo que atañe a la venta en el mercado de la Unión de azúcar y de isoglucosa producidos al margen de las cuotas — Reglamento (UE) n° 222/2011 — Reglamento de Ejecución (UE) n° 293/2011 — Medidas que abren un contingente arancelario de importación excepcional de azúcar — Reglamento de Ejecución (UE) n° 302/2011 — Reglamento de Ejecución (UE) n° 393/2011 — Recurso de anulación — Admisibilidad — Personas físicas y jurídicas — Legitimación — Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, in fine — Actos reglamentarios que no incluyen medidas de ejecución — Concepto»

1. El presente recurso de casación se dirige contra la sentencia del Tribunal General T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión,<sup>2</sup> mediante la cual éste declaró en particular la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto por T & L Sugars Ltd y Sidul Açúcares Unipessoal Lda, dos empresas dedicadas al refinado de azúcar de caña importado establecidas en la Unión Europea, contra varios Reglamentos de la Comisión Europea por los que se establecían medidas excepcionales en lo que atañe a la venta en el mercado de la Unión de azúcar y de isoglucosa<sup>3</sup> producidos al margen de las cuotas y se abría un contingente arancelario de importación excepcional de azúcar en la campaña de comercialización 2010/2011.<sup>4</sup>

2. En el caso de autos, el Tribunal General, en esencia, declaró en primer lugar que, en la medida en que la aplicación de los Reglamentos controvertidos requería que los Estados miembros adoptaran una serie de medidas, las entonces demandantes no podían invocar lo dispuesto en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*. Asimismo, dicho Tribunal consideró que el Reglamento de Ejecución n° 302/2011 no afectaba individualmente a las demandantes y, por consiguiente, estimó la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión y declaró la inadmisibilidad del recurso en la medida en que tenía por objeto la anulación de los Reglamentos controvertidos.

1 — Lengua original: francés.

2 — T-279/11, EU:T:2013:299; en lo sucesivo, «sentencia recurrida».

3 — Se trata del Reglamento (UE) n° 222/2011 de la Comisión, de 3 de marzo de 2011, por el que se establecen medidas excepcionales en lo que atañe a la venta en el mercado de la Unión de azúcar y de isoglucosa producidos al margen de las cuotas con una tasa reducida por excedente en la campaña de comercialización 2010/11 (DO L 60, p. 6) y del Reglamento de Ejecución (UE) n° 293/2011 de la Comisión, de 23 de marzo de 2011, por el que se fija el coeficiente de asignación, se rechazan nuevas solicitudes y se cierra el período de presentación de solicitudes para las cantidades disponibles de azúcar producida al margen de la cuota, destinadas a la venta en el mercado de la Unión Europea con una tasa por excedente reducida (DO L 79, p. 8).

4 — Se hace referencia a los Reglamentos de Ejecución (UE) n° 302/2011 de la Comisión, de 28 de marzo de 2011, que abre un contingente arancelario de importación excepcional de determinadas cantidades de azúcar en la campaña de comercialización 2010/11 (DO L 81, p. 8) y (UE) n° 393/2011 de la Comisión, de 19 de abril de 2011, por el que se fija el coeficiente de asignación para la expedición de certificados de importación solicitados entre el 1 y el 7 de abril de 2011 para los productos del azúcar en el marco de determinados contingentes arancelarios y se suspende la presentación de solicitudes de dichos certificados (DO L 104, p. 39).

3. En estas circunstancias, el recurso de casación de las ahora recurrentes ofrece al Tribunal de Justicia la ocasión de pronunciarse sobre la interpretación efectuada por el Tribunal General de las nuevas disposiciones del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, resultantes del Tratado de Lisboa, y de definir con mayor precisión qué son los actos reglamentarios «que no incluyen medidas de ejecución».

### **I. Marco jurídico y antecedentes del litigio**

4. El Tribunal General presentó los antecedentes del litigio de manera muy sucinta en los apartados 1 a 5 de la sentencia recurrida, a los que remito. Por lo demás, los elementos esenciales de los Reglamentos controvertidos se presentarán, en la medida de lo necesario, en la argumentación que sigue.

### **II. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

5. El Tribunal General estimó la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, considerando, por un lado, que las entonces demandantes no podían invocar el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine* (apartados 36 a 73 de la sentencia recurrida) y, por otro lado, que el Reglamento n° 393/2011 no les afectaba individualmente (apartados 74 a 94 de la referida sentencia). Los principales apartados de la sentencia recurrida se citarán en cuanto resulte necesario en el marco del examen de los motivos formulados por las ahora recurrentes.

### **III. Sobre el recurso de casación**

6. Las recurrentes invocan formalmente tres motivos en apoyo de su recurso de casación. En primer lugar, aducen que el Tribunal General cometió varios errores de Derecho al considerar que las medidas adoptadas en el caso de autos por las autoridades nacionales constituían medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Seguidamente, alegan que el Tribunal General cometió un error de Derecho al estimar que el Reglamento n° 393/2011 no les afectaba individualmente. Por último, consideran que el Tribunal General cometió un error de Derecho al concluir, en el apartado 97 de la sentencia recurrida, que, puesto que se había declarado la inadmisibilidad de su recurso de anulación, la excepción de ilegalidad de los artículos 186, letra a), y 187 del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM),<sup>5</sup> que habían formulado en relación con dicho recurso debía, en consecuencia, ser desestimada.

### **IV. Sobre el primer motivo del recurso de casación**

#### *A. Alegaciones de las partes*

7. En su primer motivo, las recurrentes aducen, en esencia, que el Tribunal General incurrió en errores de Derecho al concluir que en el caso de autos no se cumplían los requisitos de aplicación del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*.

5 — DO L 299, p. 1.

8. Las recurrentes subrayan que la interpretación del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, implica distinguir las verdaderas medidas de ejecución de las demás, lo que obliga a examinar el contenido de los actos reglamentarios controvertidos y la naturaleza de las medidas adoptadas por los Estados miembros, teniendo en cuenta la facultad de apreciación de los Estados miembros y el objetivo de tutela judicial efectiva de los justiciables que persigue la citada disposición.

9. A su juicio, el Tribunal General cometió un primer error de Derecho al estimar que cualquier medida adoptada por un Estado miembro en el marco de un Reglamento constituía, por automática o insignificante que fuera, una decisión de ejecución de dicho Reglamento.

10. A su entender, el Tribunal General incurrió en un segundo error de Derecho al estimar que las medidas adoptadas en el caso de autos por los Estados miembros eran medidas de ejecución de los Reglamentos controvertidos, aun cuando se adoptaron sin la menor facultad de apreciación por parte de dichos Estados, que no realizaron ninguna elección ni adoptaron decisión alguna, sino que actuaron como meros buzones.

11. Aducen que el Tribunal General cometió un tercer error de Derecho al afirmar, en el apartado 53 de la sentencia recurrida, que el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros no es pertinente para determinar si un acto reglamentario «incluye medidas de ejecución».

12. Por último, sostienen que el Tribunal General incurrió en un cuarto error de Derecho al estimar, en los apartados 69 a 72 de la sentencia recurrida, que la interpretación del concepto de acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución a la luz del principio de tutela judicial efectiva no podía conducir a declarar la admisibilidad de su recurso.

13. A este respecto, subrayan que expusieron explícitamente que no disponían de ninguna vía de recurso ante los órganos jurisdiccionales nacionales, de modo que habrían tenido que infringir la ley y verse sometidos a un procedimiento sancionador para poder cuestionar los Reglamentos controvertidos. En su opinión, según esta perspectiva, las disposiciones del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, han de interpretarse en función de su eficacia procedimental. Añaden que dichas disposiciones no tienen como objetivo único evitar las situaciones en las que los particulares han de infringir la ley para poder acceder a la justicia.

14. A continuación, las recurrentes señalan que tanto la Comisión como el Tribunal General, en los apartados 63, 65 y 72 de la sentencia recurrida, reconocían abiertamente la inexistencia de vías de recurso internas. Insisten en que los actos adoptados por las autoridades nacionales en aplicación de los Reglamentos controvertidos no podían ser objeto de recurso en Portugal, salvo que se hubieran adoptado *ultra vires*, lo cual no ocurría en el caso de autos. En cualquier caso, dichos actos no eran públicos, en la medida en que contenían secretos comerciales.

15. La Comisión, apoyada enteramente por el Consejo de la Unión Europea, así como el Gobierno francés estiman, en cambio, que el Tribunal General no cometió ningún error de Derecho al considerar que los Reglamentos controvertidos incluían medidas de ejecución.

## B. Análisis

16. La argumentación formulada por las recurrentes en el marco del presente recurso de casación ofrece al Tribunal de Justicia la ocasión de profundizar en su interpretación de las nuevas disposiciones del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, añadidas por el Tratado de Lisboa. Concretamente, estas últimas instan al Tribunal de Justicia a definir el alcance del nuevo régimen de la legitimación activa de las personas físicas y jurídicas para recurrir contra los actos reglamentarios previsto por el Tratado de Lisboa y, de manera más precisa, el doble requisito introducido por este

último.<sup>6</sup>

17. El Tribunal de Justicia, en efecto, ya ha definido el concepto de «acto reglamentario» en el sentido de esta disposición, considerando muy particularmente que excluye los actos legislativos,<sup>7</sup> pero aún no ha tenido la ocasión de pronunciarse, al menos en términos positivos,<sup>8</sup> sobre el doble requisito que supedita la legitimación de las personas físicas o jurídicas para recurrir contra este tipo de actos a la condición de que éstos les afecten directamente y no incluyan medidas de ejecución más allá de la afectación directa.

18. Conforme a reiterada jurisprudencia, es preciso tener en cuenta la génesis de esta nueva disposición, su redacción y el contexto en el que se inserta, así como el conjunto de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, a la hora de determinar qué son los «actos reglamentarios que afectan directamente [al demandante] y que no incluyen medidas de ejecución»,<sup>9</sup> para lo cual reviste una especial importancia la función desempeñada por esta nueva disposición en el sistema de vías de recurso establecidas por el Tratado.

19. A tal fin, habré de comenzar esta indagación recordando, de manera general, que el Tribunal de Justicia ha tenido la ocasión de constatar que las nuevas disposiciones del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, han suavizado los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación interpuestos por personas físicas y jurídicas contra determinados actos reglamentarios, concretamente los que les afectan directamente y no incluyen medidas de ejecución, al suprimir el requisito relativo a la afectación individual.<sup>10</sup>

20. Al reproducir en términos idénticos el contenido del que era el artículo III-365, apartado 4, del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el nuevo artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, pretende, por tanto, flexibilizar los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación de las personas físicas y jurídicas contra determinados actos reglamentarios, sin introducir ningún cambio en lo que atañe a los requisitos de admisibilidad de los recursos contra los actos legislativos.<sup>11</sup> Tiene como objetivo permitirles interponer un recurso de anulación contra actos de alcance general, excluidos los actos legislativos,<sup>12</sup> en condiciones menos restrictivas que las existentes hasta entonces, es decir, sin tener que demostrar su afectación individual. Ha de tenerse en cuenta este objetivo de flexibilización al interpretar los dos requisitos acumulativos establecidos por el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*: que el acto reglamentario impugnado afecte directamente al demandante y que no incluya medidas de ejecución.

6 — Sobre la génesis del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, me permito remitirme a las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en los asuntos Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:21), punto 40, y Telefónica/Comisión (C-274/12 P, EU:C:2013:204), puntos 39 a 44, que atribuyen a las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, EU:C:2002:197), punto 43, la identificación, *avant la lettre*, del «acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución» como categoría jurídica del Derecho de la Unión.

7 — Véase la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 50 a 61.

8 — En efecto, el Tribunal de Justicia ya se ha manifestado acerca de la interpretación de esta nueva disposición, pero en términos bastante escuetos y únicamente para excluir su aplicación; véanse las sentencias Telefónica/Comisión (C-274/12 P, EU:C:2013:852), apartados 30 y 31; Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-132/12 P, EU:C:2014:100), apartados 50 y 51, y Stichting Woonline y otros/Comisión (C-133/12 P, EU:C:2014:105), apartados 37 y 38.

9 — Véase, en particular, la sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (EU:C:2013:625), apartado 50.

10 — *Ibidem*, apartado 57.

11 — *Ibidem*, apartado 59.

12 — *Ibidem*, apartado 60.

21. Llegados a este punto, es preciso señalar de inmediato que el propio tenor literal de las nuevas disposiciones del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, suscita indudablemente problemas de interpretación.<sup>13</sup>

22. No cabe duda de que el requisito de la afectación directa en cuanto tal ya existía, junto con el requisito de la afectación individual, «antes de Lisboa», y tanto el uno como el otro han sido objeto de la interpretación que conocemos.

23. En lo que atañe a la afectación directa, cualquiera que sea el acto de alcance general impugnado, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este requisito exige que dicho acto produzca directamente efectos sobre la situación jurídica de la persona física o jurídica demandante y que, en el supuesto de que impliquen la adopción de medidas intermedias, no otorgue ningún margen de apreciación a las autoridades encargadas de su aplicación, por tener ésta un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión.<sup>14</sup> Por tanto, la mera existencia de actos nacionales que se interpusieran entre el demandante y un acto de alcance general que le afectara individualmente no constituía necesariamente en sí misma un obstáculo para el reconocimiento de su legitimación activa.

24. La cuestión que se plantea, por consiguiente, es la de cómo determinar el sentido del nuevo régimen relativo a los actos reglamentarios, que, al tiempo que recoge el requisito de la afectación directa, añade el que se refiere a la inexistencia de medidas de ejecución como requisito adicional. A mi entender, esta interpretación no puede limitarse a transponer la definición del requisito de la afectación directa elaborada por el Tribunal de Justicia cuando se le unía el requisito de la afectación individual.

25. En efecto, el requisito de la afectación directa, tal como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia en el contexto de la versión del Tratado anterior a Lisboa, ya se basaba en una concepción según la cual la existencia de una actividad de ejecución meramente automática no suponía un obstáculo para el reconocimiento de la legitimación activa. Así, cabría sostener que el requisito relativo a la inexistencia de medidas de ejecución, es decir, la inexistencia de actos que vayan más allá de una ejecución meramente automática, ya está comprendido dentro de este requisito.

26. En cierto modo, el Tratado de Lisboa ha venido a complicar la relativa simplicidad de este régimen. Por un lado, ha conservado el anterior régimen en cuanto a los «actos» en general, distintos de las decisiones individuales, manteniendo el requisito de la afectación directa e individual. Por otro lado, ha establecido una excepción a esta regla en lo que atañe a la categoría de los «actos reglamentarios», al introducir *otro* requisito doble, la afectación directa «y» la inexistencia de medidas de ejecución.

27. De esta manera, el nuevo régimen de los actos reglamentarios nos enfrenta a la necesidad de distinguir entre los dos requisitos que les conciernen o, dicho de otro modo, de dotar de sentido a esta dualidad conceptual. En efecto, es preciso concluir que, según los propios términos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, puede haber actos reglamentarios que, al tiempo que afectan directamente a las personas físicas o morales, *pueden* incluir aún medidas de ejecución.

13 — Algunos de los cuales ya han sido indicados por la Abogado General Kokott en sus conclusiones presentadas en el asunto Telefónica/Comisión (EU:C:2013:204), puntos 36 a 38. Véanse igualmente, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en los asuntos Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-132/12 P, EU:C:2013:335), apartado 74, y Stichting Woonlinie y otros/Comisión (C-133/12 P, EU:C:2013:336), apartado 47.

14 — Véanse, en particular, la sentencia Glencore Grain/Comisión (C-404/96 P, EU:C:1998:196), apartado 41, así como las sentencias del mismo día; Front national/Parlamento (C-486/01 P, EU:C:2004:394), apartado 34; Comisión/Ente per le Ville Vesuviane y Ente per le Ville Vesuviane/Comisión (C-445/07 P y C-455/07 P, EU:C:2009:529), apartado 45; Stichting Woonpunt y otros/Comisión (EU:C:2014:100), apartado 68, y Stichting Woonlinie y otros/Comisión (EU:C:2014:105), apartado 55.

28. Por tanto, cabe apreciar dos tesis contrapuestas. Según la primera, la mera intervención, por mínima que sea, de una autoridad administrativa nacional en el proceso de ejecución de un acto reglamentario basta para que no se cumpla el requisito de la inexistencia de medidas de ejecución. Esta es, *grosso modo*, la tesis defendida por el Gobierno francés, la Comisión y el Consejo.

29. No obstante, como me esforzaré por argumentar, esta tesis es contraria a una interpretación correcta del concepto de acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución introducido como novedad por el Tratado de Lisboa.

30. Debo señalar, en efecto, que el concepto de acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución es semánticamente más rico de lo que se desprende de esta primera tesis. En particular, el término «medida» empleado en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, cualquiera que sea la lengua utilizada, supone de manera indefectible el ejercicio de una determinada «facultad», lo que implica, en consecuencia, un cierto margen de apreciación en el ejercicio de prerrogativas de poder público. No toda tarea encomendada a una autoridad pública nacional implica, por el mero hecho de que le incumba llevarla a cabo, que los actos por ella adoptados con esa finalidad respondan al concepto de medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*. Es importante tener en cuenta, concretamente y en cada caso, la naturaleza, pero también la forma y la intensidad de la colaboración exigida de las autoridades nacionales.

31. So pena de anular el objetivo perseguido de flexibilización de los requisitos de admisibilidad de los recursos de las personas físicas y morales contra los actos reglamentarios no legislativos, parece, en efecto, difícil interpretar estas nuevas disposiciones en el sentido de que la existencia de actos de las autoridades nacionales no sustanciales, ancilares, por así decir, fruto de una actividad cualquiera o adoptados en el marco del ejercicio de una facultad reglada, que se interpongan entre el demandante y el acto reglamentario impugnado, pueda entenderse de manera que permita considerar simultáneamente que se cumple el requisito de la afectación directa y que no se cumple el requisito de la inexistencia de medidas de ejecución, por el mero hecho de que se produzca esa interposición.

32. Al término de esta argumentación, defenderé la tesis alternativa según la cual la nueva redacción mediante la que el Tratado define la legitimación de las personas físicas y jurídicas para recurrir contra los actos reglamentarios con los dos requisitos de que se trata nos lleva a proceder en términos de lo que podría concebirse como un «reparto funcional» entre estos requisitos. De este modo, cabría distinguir, por un lado, la definición de la regla en cuanto tal y del círculo de sus destinatarios (afectación directa), y, por otro lado, la determinación de una pluralidad de circunstancias específicas de su aplicación concreta y de su ejecución (modales, cuantitativas, temporales, entre otras) que permiten afirmar que dicha regla es *operativa*, plenamente y por sí misma. Seguidamente, puede sostenerse que la afectación directa se refiere, en conjunto, a la definición de la regla y a la determinación de sus destinatarios, mientras que las medidas de ejecución garantizan que dicha regla, cuyos destinatarios se determinan, sea plenamente operativa.

33. Si se acogiera esta interpretación, la eventual conclusión acerca de si el acto reglamentario impugnado *incluye* o no medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, se alcanzaría al término de un análisis *in concreto* del objeto, del contenido y de los efectos del propio acto sobre la situación jurídica del demandante.<sup>15</sup>

34. En el presente caso, es cierto que la aplicación operativa de los Reglamentos controvertidos requería la intervención de los Estados miembros y la adopción por parte de éstos de una serie de actos de administración, es decir, en esencia, como señaló el Tribunal General, la recepción de las solicitudes de los operadores económicos afectados, el control de su admisibilidad con arreglo a los

15 — Véanse las sentencias Telefónica/Comisión (EU:C:2013:852), apartado 35; Stichting Woonpunt y otros/Comisión (EU:C:2014:100), apartado 53, y Stichting Woonline y otros/Comisión (EU:C:2014:105), apartado 40.

requisitos formales que establecían, su transmisión a la Comisión y la expedición de certificados sobre la base de los coeficientes de reparto acordados por la Comisión. Sin embargo, difícilmente cabe considerar que esta actividad de mera gestión desarrollada por las administraciones nacionales participa del ejercicio de una facultad de ejecución.

35. No me parece que esta función de colaboración administrativa asumida por las autoridades nacionales competentes corresponda a lo que los constituyentes tenían en mente al someter el recurso de anulación de las personas físicas y jurídicas contra los actos reglamentarios al nuevo y más flexible doble requisito de admisibilidad.

36. Debe recordarse, en primer lugar, que, en el caso de autos, habiendo apreciado la necesidad de limitar la diferencia negativa entre la disponibilidad y la utilización de azúcar en el mercado de la Unión en la campaña de comercialización 2010/2011, la Comisión estimó, por un lado, que debía ponerse a disposición del mercado una parte del azúcar producido por encima de la cuota establecida en el artículo 56 del Reglamento n° 1234/2007 y, por otro lado, que era necesario aprovechar plenamente todos los flujos de importación existentes. Por consiguiente, adoptó el Reglamento n° 222/2011, por el que se establecen medidas excepcionales en lo que atañe a la venta en el mercado de la Unión de azúcar y de isoglucosa producidos al margen de las cuotas con una tasa reducida por excedente, así como el Reglamento de Ejecución n° 302/2011, que abre un contingente arancelario de importación excepcional de determinadas cantidades de azúcar en la campaña de comercialización 2010/2011.

37. El Reglamento n° 222/2011 y el Reglamento de Ejecución n° 302/2011 fueron completados por dos Reglamentos de Ejecución que tenían, respectivamente, por objeto principal fijar los coeficientes de reparto de las cantidades de azúcar al margen de las cuotas comercializadas con una tasa nula por excedente de producción (Reglamento de Ejecución n° 293/2011) y del contingente de importación (Reglamento de Ejecución n° 393/2011), sobre la base de las solicitudes de los operadores económicos interesados transmitidas por los Estados miembros. Por lo demás, el Reglamento de Ejecución n° 293/2011 rechaza las solicitudes de certificados de importación presentadas entre el 21 de marzo y el 25 de marzo de 2011 y fija el cierre del período de presentación de tales solicitudes en la fecha del 28 de marzo de 2011. Por su parte, el Reglamento de Ejecución n° 393/2011 suspende la presentación de nuevas solicitudes de certificados indicados en su anexo hasta el final de la campaña de comercialización.

38. Debe recordarse, asimismo, que las recurrentes aducen, en esencia, que los Reglamentos controvertidos colocan a las refinerías de azúcar de caña importadoras en una situación competitiva desfavorable frente a la de los productores y los transformadores de remolachas interiores, infringiendo el Reglamento de base y los principios de no discriminación, de proporcionalidad y de protección de la confianza legítima. Las recurrentes no cuestionan en modo alguno los requisitos de expedición de los certificados.

39. En su examen de estas dos series de Reglamentos,<sup>16</sup> el Tribunal General señaló que, para que se les concediera el derecho a comercializar o a importar azúcar que gozara de los regímenes excepcionales establecidos por estos últimos, los operadores económicos interesados debían presentar con carácter previo una solicitud ante las autoridades nacionales,<sup>17</sup> las cuales aplicaban a continuación los coeficientes de asignación determinados en los Reglamentos de Ejecución n°s 293/2011 y 393/2011.<sup>18</sup> De ello dedujo que los Reglamentos controvertidos no podían producir sus efectos jurídicos respecto de los operadores afectados sin que las autoridades nacionales hubieran adoptado medidas previas.

16 — Apartados 38 a 41 y 42 a 45, respectivamente, de la sentencia recurrida.

17 — *Ibidem*, apartado 46.

18 — *Ibidem*, apartado 48.

40. Seguidamente, estimando que dichas medidas nacionales eran de carácter decisorio, puesto que las autoridades nacionales tenían la capacidad de imponer ciertos requisitos formales a los solicitantes, de pronunciarse sobre la admisibilidad de las solicitudes y de expedir los certificados,<sup>19</sup> el Tribunal General concluyó que los Reglamentos controvertidos «se basaban» en decisiones individuales adoptadas a escala nacional, sin las cuales no podían afectar a la posición jurídica de las personas físicas y morales afectadas.<sup>20</sup> En consecuencia, declaró que los Reglamentos controvertidos no podían calificarse de actos que no incluyen medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*.

41. Esta apreciación del Tribunal General adolece de un error de Derecho.

42. En efecto, en primer lugar, es la Comisión quien definió enteramente las medidas excepcionales establecidas por el Reglamento n° 222/2011 y el Reglamento de Ejecución n° 302/2011, fijando su ámbito de aplicación respectiva, *ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis*, así como los requisitos de acceso y admisibilidad a los que se supeditaba su disfrute.<sup>21</sup>

43. A este respecto, debe indicarse que, pese a que las dos series de Reglamentos no tienen el mismo ámbito de aplicación *ratione personae*, el Tribunal General los analizó sin tener en cuenta en modo alguno esta diferencia. Ahora bien, si es indudable que las recurrentes, en su condición de refinadoras de azúcar de caña importado, resultan directamente afectadas por los Reglamentos de Ejecución n° 302/2011 y 393/2011, es mucho más difícil, en cambio, considerarlas directamente afectadas por el Reglamento n° 222/2011 y por el Reglamento de Ejecución n° 293/2011, pues estos últimos Reglamentos, debido a su ámbito de aplicación, no podían de ninguna manera modificar su situación jurídica.

44. Por lo demás, también es la Comisión quien, sobre la base de los datos recogidos, llegado el caso filtrados y transmitidos por los Estados miembros, fijó los coeficientes de asignación de las cantidades de azúcar destinadas a la venta en el mercado con una tasa por excedente reducida (Reglamento de Ejecución n° 293/2011) y de los certificados de importación (Reglamento de Ejecución n° 393/2011).

45. Es cierto que los operadores económicos interesados debían, en uno y otro caso, dirigir una solicitud de certificado a las autoridades nacionales competentes. No obstante, tales solicitudes no tenían ningún carácter constitutivo del derecho a acogerse a las medidas excepcionales acordadas.

46. También es cierto que las autoridades nacionales eran las encargadas de recibir las solicitudes de certificados, examinar su admisibilidad llegado el caso, aplicar a continuación los coeficientes de asignación y expedir los certificados. Sin embargo, estas diversas intervenciones, que forman parte estrictamente del ejercicio de una competencia reglada, no van más allá de la simple colaboración administrativa y de la mera gestión técnica de las medidas excepcionales decididas por la Comisión.

47. Así, consideradas en su conjunto, las medidas excepcionales adoptadas por la Comisión precisaban sin duda la adopción de actos administrativos de gestión, pero no requerían medidas de ejecución propiamente dichas. En el sentido de lo que me he esforzado por describir en cuanto antecede, los Reglamentos de Ejecución n° 293/2011 y 393/2011, en particular, son los que contenían sin la menor duda las «medidas de ejecución» correspondientes a la exigencia de ejecución del Reglamento

19 — Apartado 49 de la sentencia recurrida.

20 — *Ibidem*, apartado 50.

21 — Véanse el artículo 2, apartados 2 y 4, del Reglamento n° 222/2011, y el artículo 1 del Reglamento de Ejecución n° 302/2011, que se remite al Reglamento (CE) n° 981/2009 de la Comisión, de 25 de septiembre de 2009, relativo a la apertura y modo de gestión de determinados contingentes arancelarios comunitarios en el sector del azúcar (DO L 254, p. 82).

nº 222/2011 y del Reglamento de Ejecución nº 302/2011. Constituían, en cierto modo, *el momento* de la ejecución, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, del Reglamento nº 222/2011 y del Reglamento de Ejecución nº 302/2011. Por el contrario, no es este el caso de los actos administrativos de gestión realizados por las autoridades competentes de los Estados miembros.

48. Por consiguiente, considero que ha de estimarse el primer motivo invocado por las recurrentes y que, en consecuencia, procede anular la sentencia recurrida, en la medida en que el Tribunal General declaró que los Reglamentos de Ejecución nºs 302/201 y 393/2011 incluían medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*.

## V. Sobre la admisibilidad del recurso de las recurrentes y la devolución al Tribunal General

49. Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, aquél podrá, o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.

50. En el presente caso, si bien el Tribunal de Justicia no puede, en esta fase del procedimiento, pronunciarse sobre el fondo del recurso interpuesto ante el Tribunal General, dispone, no obstante, de los elementos necesarios para resolver definitivamente sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión en el procedimiento de primera instancia, en la medida en que se refiere al recurso contra los Reglamentos de Ejecución nºs 302/2011 y 393/2011, respecto al contingente arancelario de importación excepcional.<sup>22</sup>

51. En efecto, de los razonamientos que preceden se desprende que no cabe considerar que estos dos Reglamentos de Ejecución incluyan medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*. Por lo demás, es pacífico que, en su condición de refinadoras de azúcar de caña importado, las recurrentes tienen un interés en recurrir contra estos últimos y resultan directamente afectadas por ellos.

52. En estas circunstancias, procede devolver el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre las pretensiones de las recurrentes dirigidas a la anulación de los Reglamentos de Ejecución nºs 302/2011 y 393/2011.

## VI. Conclusión

53. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva:

- 1) Anular la sentencia del Tribunal General T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión (T-279/11, EU:T:2013:299).
- 2) Declarar la admisibilidad del recurso interpuesto por T & L Sugars Ltd y Sidul Açúcares Unipessoal Lda contra los Reglamentos de Ejecución (UE) nº 302/2011 de la Comisión, de 28 de marzo de 2011, que abre un contingente arancelario de importación excepcional de determinadas cantidades de azúcar en la campaña de comercialización 2010/11 y (UE) nº 393/2011 de la Comisión, de 19 de abril de 2011, por el que se fija el coeficiente de asignación para la expedición de certificados de importación solicitados entre el 1 y el 7 de abril de 2011 para los productos del azúcar en el marco de determinados contingentes arancelarios y se suspende la presentación de solicitudes de dichos certificados.

<sup>22</sup> — Para un precedente, véase la sentencia de 9 de julio de 2009, 3F/Comisión (C-319/07 P, EU:C:2009:435), apartado 98.

- 3) Devolver el asunto al Tribunal General para que resuelva sobre el fondo.
- 4) Reservar la decisión sobre las costas.