

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. KARL ROEMER
presentadas el 13 de junio de 1968 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

La parte demandante en el proceso que nos ocupa explota una azucarera en el Land de Baja Sajonia, en la República Federal de Alemania. En ella, a partir de remolachas azucareras, fabrica azúcar bruto que, posteriormente, es transformado en azúcar blanco por otras empresas, denominadas refinarias. La demandante se considera lesionada por una disposición de la organización común de mercados en el sector del azúcar, establecida por el Consejo en el Reglamento n° 1009/67/CEE, de 18 de diciembre de 1967 (DO 1967, 308, p. 1).

Esta organización de mercado, cuyos detalles son bastante complicados y poco claros para los profanos, tiene por objeto procurar a los productores de remolacha y de caña de azúcar de la Comunidad «las garantías necesarias en lo referente a su empleo y a su nivel de vida». Para ello, prevé las medidas adecuadas para estabilizar el mercado del azúcar que, al igual que los otros mercados agrícolas de la Comunidad, debe regularizarse, esencialmente, por medio del precio. Por lo tanto, la parte principal de la organización de mercado es el estableci-

miento de un precio indicativo para el azúcar blanco y del correspondiente precio de intervención, los cuales deben ser determinados anualmente para la zona más excedentaria de la Comunidad. Los precios mínimos que los fabricantes de azúcar están obligados a pagar a los productores de remolacha deben ser fijados, también anualmente, para las distintas regiones productoras de remolacha teniendo en cuenta el precio de intervención. Además, el Reglamento prevé precios de intervención derivados para otras zonas de la Comunidad, precios de intervención para el azúcar bruto de caña y precios de intervención para el azúcar bruto de remolacha. Dichos precios desempeñan una función para los organismos de intervención designados por los Estados miembros, a los cuales les incumbe la obligación de «comprar el azúcar al precio de intervención aplicado en la zona donde se encuentra el azúcar en el momento de la compra».

Pero, mientras que dicha obligación de intervención tiene una aplicabilidad temporal ilimitada para el azúcar blanco y para el azúcar bruto de caña y, por lo tanto, es una parte constitutiva permanente de la organización de mercado, el régimen de intervención para el azúcar bruto de remolacha está

* Lengua original: alemán.

sujeto a un plazo, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 9 del citado Reglamento: dejará de estar en vigor el 31 de diciembre de 1969. Para el período posterior, el apartado 4 del artículo 9 prevé solamente que «en caso de situación anormal podrán adoptarse medidas especiales».

La demandante impugna este régimen excepcional. Considera que constituye una discriminación injustificada contra los fabricantes de azúcar bruto de remolacha y, en su recurso, interpuesto ante el Tribunal de Justicia el 29 de febrero de 1968, solicita, por ello, la anulación del apartado 3 del artículo 9 del Reglamento n° 1009/67.

Como este Tribunal de Justicia ya conoce, el Consejo sólo reaccionó ante el recurso mediante una demanda basada en el artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, es decir, que dado el carácter reglamentario de la disposición impugnada, el Consejo considera que el recurso es inadmisibles y solicita una decisión prejudicial sobre dicho punto. Así, en unas observaciones posteriores, la demandante pudo dar su opinión sobre la excepción propuesta por el Consejo, y durante la vista de 29 de mayo las partes se limitaron a discutir el problema de la admisibilidad.

Por consiguiente voy a dar mi opinión sobre este problema de la admisibilidad.

La disposición aplicable en este caso, y que el Tribunal de Justicia ya ha utilizado en numerosas ocasiones es el párrafo segundo

del artículo 173 del Tratado CEE. Según dicho artículo, se pueden distinguir tres casos en los que se reconoce a los particulares el derecho a solicitar una anulación. Debe tratarse bien de una Decisión de la que el demandante sea destinatario, es decir que le haya sido dirigida, bien de una Decisión dirigida a otra persona distinta del demandante, o bien de una Decisión que revista la forma de un Reglamento. Según la opinión coincidente y acertada de las partes que, en principio, reconocen la cualidad de Reglamento al conjunto del acto adoptado por el Consejo, aquí sólo puede entrar en consideración la tercera de las referidas posibilidades. Esto significa que lo primero que hay que analizar es la naturaleza jurídica del acto impugnado para así evitar el dejar abierta la cuestión sobre la *naturaleza jurídica* y verificar inmediatamente si el acto impugnado afecta al menos *directa e individualmente* a la demandante, tal y como prescribe el párrafo segundo del artículo 173 –como ya ocurrió una vez (en el asunto 40/64), pero no se ha repetido en el último caso semejante (asunto 30/67). Cuando se trata de determinar la naturaleza jurídica de la medida objeto de discusión, la cuestión decisiva, según la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia (recientemente, el asunto 30/67), es saber si la disposición que se examina sólo es un Reglamento en *apariencia*, es decir, reviste la forma de un Reglamento (por lo tanto, un acto que los particulares no pueden impugnar), cuando en realidad debería ser calificado como una *Decisión*.

Dicha cuestión de calificación –entre Decisión y Reglamento, sin que entre en consideración una tercera forma– plantea más

dificultades en el presente caso que otros litigios. Por consiguiente, hay que examinarla en detalle.

En primer lugar, me permito recordar una vez más de qué se trata. El asunto consiste en la limitación temporal de una parte del régimen de intervención contenido en el Reglamento n° 1009/67, es decir, de una disposición según la cual los organismos estatales de intervención no estarán ya obligados, a partir del 1 de enero de 1970, a comprar el azúcar bruto de remolacha al precio de intervención. En otras palabras, se trata de la supresión de una garantía de venta en detrimento de los productores y de los vendedores de dichos productos.

Al reflexionar sobre la cuestión de si dicha medida debe considerarse una Decisión o un Reglamento a efectos del Tratado, observo, en primer lugar, que los criterios formulados en el propio Tratado que pueden utilizarse para una definición, no son ni muy ricos ni muy precisos, ya que el artículo 189 se limita a decir que «la decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios», mientras que en relación con el Reglamento, en el fondo, sólo dice que «tendrá un alcance general». De la misma forma, la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia no me parece suficientemente rica como para decidir este caso, ya que si se analiza detalladamente, nunca se ha encontrado con un caso límite como el que nos ocupa, sino con actos que bien podían ser considerados claramente como Decisiones, o bien contenían medidas manifiestamente normativas, es decir medidas cuya cualidad de *norma jurídica* no

podía ponerse en tela de juicio. Por lo que se refiere a la última categoría pueden recordarse los asuntos acumulados 16/72 y 17/62, relativos a la supresión de restricciones cuantitativas a la importación y a la renuncia general a la aplicación del artículo 44 del Tratado en el marco del Reglamento 23; los asuntos acumulados 19/62 a 22/62 sobre la aplicabilidad del Derecho de la competencia de la Comunidad Económica a los acuerdos concluidos entre productores agrícolas; el asunto 40/64 sobre fijación de precios de referencia para los agrios y, por último, el asunto 30/67, resuelto recientemente, cuyo objeto era la fijación de los precios de intervención derivados en el marco de la organización de mercados en el sector de los cereales. Se pueden citar sentencias análogas a propósito del concepto de Decisión general en el marco del Tratado CECA. Dado el objeto del litigio en dichos asuntos, no resulta sorprendente que, para caracterizar las Decisiones generales (a efectos del Tratado CECA) o los Reglamentos (a efectos del Tratado CEE), el Tribunal de Justicia haya empleado fórmulas en las que predominan los elementos generales y abstractos. Así, la sentencia dictada en los asuntos acumulados 36/58, 37/58, 38/58, 40/58 y 41/58, declara: «Considerando que la Decisión general establece varios principios normativos, fija de forma abstracta los requisitos para su aplicación y formula las consecuencias jurídicas que de ellos se derivan; que establece reglas [...] generales que pueden presentar importancia de manera idéntica en un número indeterminado de casos y que son o serán aplicables a toda persona que reúna los requisitos previstos para su aplicación». La sentencia dictada en los asuntos acumulados 16/62 y 17/62, — característica del Tratado CEE,

precisa que «el Reglamento [tiene] carácter esencialmente normativo [...] es aplicable a categorías de personas consideradas en abstracto y en su conjunto».

Ahora bien, junto a las citadas formas claras y evidentes de actos de soberanía, a las que se refieren las definiciones de la jurisprudencia anterior de este Tribunal de Justicia, existen también, indudablemente, formas intermedias o mixtas. Esto es lo que revela un examen del Derecho nacional, en particular, del Derecho alemán en el que la distinción entre actos individuales y medidas normativas desempeña la misma función que en el Tratado CECA para la determinación de la legitimación procesal, mientras que en los Derechos francés, italiano y belga (que también han sido tomados en consideración), este problema se desconoce o presenta un carácter secundario. El estudio del Derecho nacional muestra, además, que no se puede considerar adecuadamente la existencia de dichas formas intermedias de actos administrativos a través de conceptos de pura *teoría jurídica*, es decir, teniendo en cuenta sólo a los *destinatarios* y considerando, por consiguiente, que sólo son actos individuales las medidas en las que el número de destinatarios está *fijado de manera* objetiva en el momento de su adopción, mientras que habría que calificar como normas o reglas jurídicas a todos aquellos actos en los que el número de interesados no puede ser determinado en dicho momento, porque puede variar durante el período de validez de la medida, porque, como ha dicho Fuss, ¹ existe «una

fluctuación potencial del número de interesados».

En concreto, en la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal federal de lo contencioso-administrativo), pero también en la de otros órganos jurisdiccionales alemanes, se puede encontrar toda una serie de asuntos, en cuya decisión no se tuvieron en cuenta los criterios de distinción, ciertamente claros y evidentes, que acabo de esbozar. En su lugar, dichos órganos jurisdiccionales consideraron que, en el caso de formas mixtas de actos administrativos, lo determinante era saber si se trataba de un *caso particular*, es decir de un «caso concreto». En tal supuesto (este criterio era, además, el único determinante según el propio texto del Reglamento de Procedimiento Administrativo, Reglamento 165, aplicable antiguamente en la zona británica de ocupación) se habla de «acto general» («Allgemeinverfügung»), es decir, de un acto administrativo impugnabile incluso cuando los interesados fueran una *pluralidad indeterminada* de personas. Este fue el caso de una decisión de fusión de municipios, ² de colocación de señales de tráfico, ³ de cierre de una vía pública, ⁴ de prohibición (por motivos de policía sanitaria) de comerciar con ciertos productos en determinadas

² Verwaltungsarchiv, 1964, p. 384.

³ Verwaltungsgerichtshof Kassel, Neue Juristische Wochenschrift, 1964, p. 564.

⁴ Deutsches Verwaltungsblatt, 1961, p. 247.

¹ Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, Die öffentliche Verwaltung, 1964, pp. 522 y ss.

regiones, ⁵ de denegación de la autorización de un reglamento de tasas de una organización profesional de artesanos, ⁶ o de denegación de la autorización de un reglamento electoral de una Cámara de Comercio e Industria. ⁷ En ocasiones se puede encontrar para ello la siguiente justificación expresa: el concepto de «acto administrativo» es también un concepto procesal y, al definirlo, hay que proceder con *amplitud de miras*, en interés de la idea constitucional fundamental de una protección jurídica completa. ⁸

Al leer la citada jurisprudencia, hay que recordar la declaración de principios de la sentencia 25/62, — según la cual, «las disposiciones del Tratado sobre la legitimación activa de los justiciables no pueden interpretarse de forma restrictiva». Para dotar de sentido a esta declaración hay que plantear la cuestión de si el Derecho comunitario autoriza a realizar una interpretación tan extensiva del concepto de Decisión, es decir, hay que buscar una solución al problema de la capacidad, decisivo para el párrafo segundo del artículo 173, que abandone la orientación de estricta teoría jurídica expuesta anteriormente.

⁵ Neue Juristische Wochenschrift, 1961, p. 2077.

⁶ Verwaltungsarchiv, 1964, p. 76.

⁷ Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, 16, p. 312.

⁸ Verwaltungsarchiv, 1964, p. 384.

En efecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia parece proporcionar algunos elementos para responder a dicha cuestión. Al menos, las fórmulas utilizadas por algunas sentencias relativas a esta materia, se inclinan a favor de una solución flexible de la cuestión de la delimitación. Así, la sentencia pronunciada en los asuntos acumulados 16/62 y 17/62 declara que no existe Reglamento cuando una «medida se dirige a unos destinatarios *limitados*, designados nominativamente o *identificables*». El Tribunal de Justicia afirma en este asunto que los particulares pueden interponer recurso contra aquellas medidas «que les afecten de una *forma análoga*» a la de las Decisiones individuales de las que son destinatarios y dice textualmente que «en los casos dudosos, para determinar si estamos ante una Decisión o un Reglamento, hay que averiguar si el acto de que se trata afecta individualmente a personas determinadas». De la misma forma, la sentencia dictada en el asunto 25/62 declara que «para determinar si se trata o no de una Decisión hay que averiguar si el acto afecta a personas determinadas». Por lo tanto, la Decisión se caracteriza por el número *limitado* de sus destinatarios. Por último, en la sentencia más reciente dictada en esta materia en el asunto 30/67, el Tribunal de Justicia ha destacado que podía darse el caso de que «un acto, que en conjunto presente carácter reglamentario, contenga sin embargo medidas dirigidas a personas determinadas, de forma que queden individualizadas en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado», suscitándose la cuestión de si «la medida impugnada afecta a los intereses de determinadas personas designadas o *identificables*».

De hecho, hay que admitir que existen bases para llegar a una solución razonable del problema de la capacidad procesal que aquí nos interesa: una solución que tenga en cuenta los intereses legítimos de la protección judicial sin provocar el peligro de una acción popular.

Veamos, por tanto, a la luz de los anteriores comentarios cuál es la decisión que parece apropiada al presente caso. He aquí lo que procede señalar en esta materia.

La medida impugnada establece, vuelvo a repetirlo, que a partir del 1 de enero de 1970 dejará de existir toda obligación de intervención para el azúcar bruto de remolacha, con lo que desaparece la garantía de venta para sus fabricantes. Como con razón señaló el Consejo, esta medida afecta sin duda, como consecuencia de todas sus incidencias directas e indirectas, a un elevado número de personas relacionadas con el mercado común del azúcar, especialmente a las empresas transformadoras y a los consumidores. Ello no reviste, sin embargo, una importancia decisiva a efectos del presente examen. Habría que preguntarse más bien quienes son las personas cuya situación *jurídica* se modifica y respecto de las cuales la medida impugnada entraña consecuencias *jurídicas*. Sólo quien esté interesado de esta manera puede decir que «la medida se le aplica», que forma parte de la categoría de los destinatarios, importante para el problema de la capacidad, mientras que hay que dejar, por supuesto, de lado a las personas que se benefician de la medida como consecuencia de una simple repercusión jurídica. Tras esta necesaria restric-

ción, en el presente caso sólo quedan como interesados efectivos, los organismos estatales de intervención, es decir, un número determinado de instancias administrativas, y los productores de azúcar bruto de remolacha. No conozco cuál es su número exacto. Recientemente, la demandante rechazó los datos suministrados por el Consejo. Incluso basándose en los datos controvertidos del Consejo, se trata, como máximo de 30 empresas situadas en la Comunidad. Bien es verdad que, en pura teoría jurídica, no se puede tener la certidumbre de que dicho número no varíe en el futuro, es decir durante la vigencia del régimen de intervención. Esta posibilidad teórica (que, de hecho, no permite dirigir la medida individualmente a los destinatarios) no debería, sin embargo, ser determinante. El elemento decisivo es más bien, el hecho de saber exactamente que un aumento (y, en todo caso, un aumento considerable del número de interesados) es absolutamente improbable, dada la evolución anterior de esta rama económica, la situación económica actual (superproducción en el mercado de azúcar de la Comunidad) y la situación jurídica que se puede prever para 1970. Como, con razón, señaló la demandante lo que cabría esperar es, más bien, una *disminución* debida a motivos económicos o jurídicos (concentración de varias empresas).

De hecho, estoy convencido de que la citada particularidad del presente asunto permite decir que la medida impugnada tiene «efectos análogos a los de una Decisión» y asimilarla a la regulación de un caso particular, en vez de atribuirle un carácter normativo. Como afirma la demandante, nos encontramos, por lo tanto, ante una «Deci-

sión que reviste forma de Reglamento» en el sentido del párrafo segundo del artículo 173, y no podemos negar la admisibilidad del recurso sobre la base de la *naturaleza jurídica* del acto impugnado.

Como mínimo hay que reconocer la existencia de un «caso dudoso», en el sentido expresado por la sentencia recaída en los asuntos acumulados 16/62 y 17/62 y, consiguientemente, centrar el examen sobre la cuestión de si «la medida de que se trata *afecta individualmente* a personas determinadas», cuestión que, en cualquier caso, hay que tratar antes de reconocer la admisibilidad del recurso.

Sobre este punto, el Tribunal de Justicia ha tenido oportunidad de precisar, en numerosas ocasiones cuáles son los requisitos para admitir que existe «interés individual» con arreglo al párrafo segundo del artículo 173. En relación con este tema ha surgido en la jurisprudencia la siguiente fórmula: «Quienes no sean destinatarios de una Decisión sólo pueden alegar que ésta les concierne individualmente cuando dicha Decisión les afecta debido a determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, les individualiza de una manera análoga a la del destinatario». La citada definición, sea o no perfecta, ha parecido, hasta ahora, afortunada.

Si se aplica al presente asunto, puede plantear dudas el hablar de «cualidades propias» de la demandante, que pueden individuali-

zarla en relación con la medida impugnada, ya que el pasaje citado sugiere, más bien, la idea de cualidades *inherentes* a personas determinadas. Después de todo lo dicho en el marco del estudio de la naturaleza jurídica del acto impugnado, no puede quedar ninguna duda sobre el hecho de que el apartado 3 del artículo 9 del Reglamento impugnado afecta a la demandante debido a una «situación de hecho» que la caracteriza «en relación con cualesquiera otras personas». Esta situación de hecho puede consistir en su actividad de productor, es decir, en la fabricación de azúcar bruto de remolacha, que realiza en competencia con un número manifiestamente restringido de empresas comunitarias y que podría resultar afectada por la supresión de la garantía de venta para el azúcar bruto de remolacha. A diferencia de lo que ocurre con una actividad comercial, en el sentido establecido en el asunto 25/62, es totalmente imposible decir que la citada actividad pueda ser «ejercitada en cualquier momento y por cualquier persona», ya que exige inversiones considerables que, quizá, nadie esté dispuesto a realizar en el futuro, dada la discutida supresión del régimen de intervención para el azúcar bruto de remolacha.

Aunque se ampliara el grupo de las personas interesadas (el concepto que se centra en la violación de los *intereses*, sin duda, nos autoriza a ello), es decir, si se considerase que entre los principales interesados se encuentran no los productores de remolacha (quienes, como es conocido, disfrutaban de la garantía de un precio mínimo), sino los organismos estatales de intervención, los negociantes del sector y las refinerías, no cabría apreciar de forma distinta la posición

de la demandante. En efecto, según una opinión acertada, hay que hacer distinciones por lo que se refiere al interés, por lo menos en la medida en que se puedan observar diferencias importantes en la naturaleza de las desventajas que se desprenden del acto impugnado; en otras palabras: aun cuando el número de personas interesadas sea importante, puede estar justificado el constituir una categoría restringida de personas *especialmente* interesadas y el hablar, en relación con ellas, de una situación de hecho particular que permite individualizarlas, a efectos de la jurisprudencia de este Tribunal.

En esta medida, la distinción entre la demandante y las instancias y personas *favorecidas* por la supresión del régimen de intervención, es decir, los organismos estatales de intervención y los compradores de azúcar bruto de remolacha, no plantea ninguna dificultad en el presente caso. Además, puede incluso parecer indicado hacer una distinción respecto a las empresas que se dedican exclusivamente al comercio de azúcar bruto de remolacha (no sabemos si existen en la práctica) y respecto a aquéllas que fabrican a la vez azúcar bruto de remolacha y azúcar blanco, es decir el producto final resultante de la transformación de azúcar bruto de remolacha. En realidad, en comparación con las empresas indicadas, la demandante (al igual que los demás productores de azúcar bruto de remolacha) se encuentra en una situación particular, ya que la supresión de la garantía de venta para el azúcar bruto de remolacha puede poner en peligro su *existencia*. En efecto, según las previsiones que pueden hacerse en la actualidad, y teniendo en

cuenta, especialmente, la superproducción de azúcar en la Comunidad y los precios del mercado mundial, que son inferiores al nivel comunitario, lo que obstaculiza la exportación, es posible que la supresión en 1970 del régimen de intervención para el azúcar bruto de remolacha coloque a la demandante ante considerables dificultades económicas porque, por una parte, seguirá estando obligada a pagar los precios mínimos a los productores de remolacha y, por otra, no tendrá la garantía de poder vender sus productos a unos precios adecuados que tengan también en cuenta los gastos de transporte. La supresión de la garantía de venta puede, por lo tanto, hacer necesarias transformaciones que afectarán, sin duda, de forma mucho más sensible a aquéllos que fabriquen exclusivamente azúcar bruto de remolacha que a las empresas de producción mixta o a los comerciantes.

Por lo tanto, considero que sea cual fuere la importancia del número de personas afectadas de uno u otro modo por la medida impugnada, la única solución que parece apropiada es reconocer que la demandante, al igual que los demás productores de azúcar bruto de remolacha, ha sido *individualmente* afectada a efectos de la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia.

El hecho de que la demandante haya sido, además, *directamente* afectada, como también exige el párrafo segundo del artículo 173, no necesita de extensos comentarios. En sus observaciones, y luego verbalmente, expuso de manera convincente todo lo necesario sobre dicho tema, sin que el Consejo se manifestara sobre este extremo.

En realidad, el hecho de que el régimen impugnado despliegue sus efectos en relación con la demandante, en el momento previsto, sin necesidad de otras medidas de ejecución, es determinante.

En definitiva, no veo, por consiguiente, ninguna razón para poner en tela de juicio la admisibilidad del recurso.

Lo anteriormente expuesto me lleva a formular las siguientes conclusiones:

A no ser que el Tribunal de Justicia considere preferible, con arreglo al apartado 4 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, unir al examen del fondo la demanda interpuesta por el Consejo, hay que afirmar que el recurso es admisible. Por consiguiente, hay que conceder al Consejo un nuevo plazo para que responda en su totalidad a la demanda. El Tribunal de Justicia sólo debe pronunciarse sobre las costas en la sentencia que dicte sobre el fondo.