

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIUSEPPE TESAURO
presentadas el 26 de septiembre de 1989 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. Eas demandantes impugnan el Reglamento (CEE) nº 1910/88 de la Comisión,¹ que suspendió la fijación anticipada de la ayuda para los forrajes desecados durante el período comprendido entre el 1 y el 7 de julio de 1988.

El marco normativo relativo al presente asunto ha sido descrito en el informe para la vista, al cual nos remitimos. Recordemos únicamente que el Reglamento impugnado se basa en el artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 1417/78 del Consejo,² el cual establece la posibilidad de suspender la fijación anticipada de dicha ayuda en caso de situación anómala en el mercado de los forrajes desecados en la Comunidad, en particular cuando el volumen de las solicitudes de fijación anticipada de la ayuda no parezca estar en relación con la salida normal de dichos forrajes. Recordemos, por otra parte, que, con arreglo al artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 1528/78 de la Comisión³ [en la versión del Reglamento (CEE) nº 2334/87,⁴ en vigor al producirse los hechos objeto de este caso], dicha suspensión implica la denegación de las solicitudes de certificados con fijación anticipada del importe de la ayuda, certificados que, de otro modo, se entregarían a las empresas solicitantes el tercer día hábil siguiente al de la presentación de la solicitud.

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 168 de 1.7.1988, p. 111.

2 — DO L 171 de 28.6.1978, p. 1; EE 03/14, p. 152.

3 — DO L 179 de 1.7.1978, p. 10; EE 03/14, p. 171.

4 — DO L 210 de 1.8.1987, p. 63.

2. Las demandantes presentaron ante el organismo nacional de intervención solicitudes de certificados con fijación anticipada de dicha ayuda los días 28, 29 y 30 de junio de 1988.

No obstante, durante los últimos días del mes de junio, coincidiendo con un brusco aumento del precio mundial de los forrajes desecados, se observó, en el ámbito de la Comunidad, una afluencia masiva de solicitudes de fijación anticipada de la ayuda.

La Comisión consideró que se trataba de un fenómeno de carácter especulativo. De hecho, dicha ayuda se fija periódicamente en función de la diferencia entre el precio comunitario y el precio mundial (normalmente más bajo) de los forrajes desecados.

El aumento del precio mundial que se registró a finales de junio hizo sospechar a los operadores que se reduciría el importe de la ayuda a partir del mes siguiente (lo que en realidad ocurrió después). De ahí la conveniencia de solicitar la fijación anticipada de la ayuda por un importe aún no modificado a la baja.

En estas circunstancias, la Comisión intervino, en virtud de las facultades que le confiere el artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 1417/78 ya citado, adoptando el Reglamento de suspensión en litigio, lo que provocó el rechazo de las solicitudes que también habían presentado las demandantes.

3. Con carácter preliminar, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad del recurso, considerando que no se satisfacían los requisitos del párrafo 2 del artículo 173 del Tratado.

Según ella, el acto impugnado tenía alcance general y no constituía por tanto, una decisión que, a pesar de haber sido adoptada en forma de Reglamento, afectara individualmente a las demandantes.

Hay que precisar a este respecto que, según reiterada y conocida jurisprudencia del Tribunal de Justicia:⁵

«El párrafo 2 del artículo 173 del Tratado subordina la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por un particular al requisito de que el acto impugnado, aunque revista la forma de un reglamento, constituya, en realidad, una decisión que afecte a la parte demandante directa e individualmente. El objetivo de esta disposición es principalmente el de evitar que, mediante la simple elección de la forma de un reglamento, las instituciones comunitarias puedan excluir el recurso de un particular contra una decisión que le afecte directa e individualmente, y subrayar así que la elección de la forma no puede cambiar la naturaleza de un acto.

Sin embargo, no procede admitir un recurso interpuesto por un particular cuando se dirija contra un reglamento de alcance general, en el sentido del párrafo 2 del artículo 189 del Tratado. El criterio para distinguir entre el reglamento y la decisión debe bus-

carse en el alcance general o no del acto en cuestión. Por consiguiente, hay que determinar la naturaleza del acto impugnado y, en particular, los efectos jurídicos que pretende o que efectivamente produce.

La naturaleza reglamentaria de un acto no queda cuestionada por la posibilidad de determinar el número o incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que se compruebe que esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto, en relación con la finalidad de este último.

Para que pueda considerarse a estos sujetos como individualmente afectados, es necesario que se perjudique su posición jurídica a causa de una situación de hecho que les caracterice en relación con cualquier otra persona y les individualice de una manera análoga a la de un destinatario.»

4. También hay que señalar que el Tribunal de Justicia, en los casos, por otra parte limitados, en los que reconoció que un acto adoptado con la forma de un reglamento afectaba individualmente a aquellos que lo habían impugnado, otorgó una importancia fundamental a la circunstancia de que, en el momento de su promulgación, los sujetos destinatarios de los efectos del acto mismo estuvieran *identificados*, o al menos fueran *identificables*.

Así, en la sentencia *International Fruit*⁶ (al pronunciarse sobre un reglamento de prórroga del régimen de limitaciones cuantitativas en la expedición de títulos de importación para las manzanas de mesa procedentes de terceros países) el Tribunal de Justicia destacó que:

5 — Véase, en último lugar, la sentencia de 29 de junio de 1989, RAR (asuntos acumulados 250/86 y 11/87, Rec. 1989, p. 2045), apartados 6 a 9; véase también la sentencia de 24 de febrero de 1987, *Deutz und Geldermann* (26/86, Rec. 1987, p. 941), apartados 6 a 9, y la sentencia de 6 de octubre de 1982, *Aluisisse* (307/81, Rec. 1982, p. 3463), apartados 7, 8 y 11.

6 — Sentencia de 13 de mayo de 1971, *International Fruit* (asuntos acumulados 41/70 a 44/70, Rec. 1971, p. 411).

«En el momento de la adopción de dicho Reglamento, el *número* de solicitudes [de licencias de importación] a las que se les podría aplicar era [...] un número *concreto*; que *no podía incrementarse*» (véanse los apartados 16 a 19; la cursiva es mía);

y que,

«por tanto, al decidir mantener en vigor durante dicho período el régimen instaurado por el artículo 1 del Reglamento nº 565/70, la Comisión, aun limitándose a tomar nota de las cantidades solicitadas, decidió de acuerdo a cada una de las solicitudes presentadas» (véanse los apartados 20 a 22; *traducción provisional*).

Análogamente, en la sentencia CAM,⁷ el razonamiento desarrollado por el Tribunal de Justicia parte de la consideración de que el Reglamento en litigio:

«contempla un número *concreto* y *conocido* de exportadores de cereales así como, para cada uno de ellos, el volumen de las operaciones para el cual se solicitó la fijación anticipada» (véase el apartado 15; *traducción provisional*; la cursiva es mía).

La identificabilidad de los sujetos a los cuales se aplicaba el acto también se consideró determinante para definir la naturaleza de reglamento o de decisión en la sentencia Töpfer.⁸

Hay que destacar, sin embargo, que la identificabilidad de los destinatarios o, mejor

aún, el hecho de que éstos representen un *numerus clausus* conocido por la institución que adopta el acto, si bien constituye un requisito necesario para que se reconozca su naturaleza reglamentaria, no es de por sí suficiente.

Ya se ha dicho que, según la jurisprudencia anteriormente citada, «la naturaleza reglamentaria de un acto no queda cuestionada por la posibilidad de determinar el número o incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que se compruebe que esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto, en relación con la finalidad de este último».

Resulta, pues, igualmente indispensable que la circunstancia que permita identificar a los destinatarios del acto haya determinado, de algún modo, la intervención de la institución y constituya, por tanto, la razón de ser del acto mismo.

Como se ha dicho, «la connaissance du nombre et de l'identité des personnes concernées, généralement rendue possible par le caractère rétroactif de la mesure, n'est qu'une donnée première qui doit encore être complétée par l'individualisation de leur situation. Cette individualisation résultera non seulement de certaines qualités particulières ou d'une situation de fait spécifique, données objectives, mais de leur prise en considération par l'autorité communautaire».⁹

7 — Sentencia de 18 de noviembre de 1975, CAM (100/74, Rec. 1975, p. 1393).

8 — Sentencia de 3 de mayo de 1978, Töpfer (112/77, Rec. 1978, p. 1021).

9 — Barav, A., y Vandersanden, G.: *Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruselas 1977, p. 172.

En términos aún más explícitos, se ha subrayado que «il ne suffit pas que le nombre ou l'identité de ces personnes soient connus, ou puissent l'être; il faut encore qu'ils figurent parmi les éléments ayant déterminé l'adoption de l'acte. En d'autres mots, il faut un *lien de causalité* entre la connaissance qu'a l'institution de la situation du requérant et la mesure adoptée». ¹⁰

5. Volviendo ahora al presente caso, hay que hacer constar que en el momento de la adopción del Reglamento en litigio, el 30 de junio de 1988, los destinatarios del acto no constituían un círculo concreto y conocido por la Comisión.

El Reglamento de que se trata —como suele ocurrir en los casos en que se suspende la expedición de certificados con fijación anticipada— produjo efectos tanto en relación con las solicitudes ya presentadas como con las que aún no lo habían sido, pero que podrían haber sido presentadas después del 30 de junio de 1988.

De hecho, el Reglamento en litigio afectaba a los certificados que deberían haber sido expedidos del 1 al 7 de julio de 1988. Teniendo en cuenta el intervalo de tres días laborables entre la presentación de la solicitud y la expedición del certificado, se deduce que, en este caso, la suspensión se refería tanto a las solicitudes presentadas durante los últimos días del mes de junio de 1988, como a aquellas que hubieran podido presentarse después del 30 de junio de 1988 y, en concreto, el viernes 1 de julio o el lunes 4 de julio de 1988 (para las cuales, al no existir suspensión, se habrían expedido los certificados el miércoles 6 y el jueves 7 de julio de 1988, respectivamente).

10 — Waelbroeck, M.: *Rev. int. jur. belge*, 1971, p. 533 (la cursiva es mía).

6. Las demandantes objetaron que la extensión en el tiempo de los efectos del Reglamento de suspensión a las solicitudes presentadas después del 30 de junio de 1988 es ficticia.

Y ello por dos motivos. En primer lugar, es contrario a la práctica común de las empresas solicitar certificados a principios de mes. En segundo lugar, el Reglamento en litigio, al responder a fines antiespeculativos, sólo se aplica aparentemente a las solicitudes presentadas a partir del 1 de julio. A partir de tal fecha, en efecto, el Reglamento (CEE) n.º 1895/88 de la Comisión ¹¹ redujo el importe de la ayuda, hasta situarlo en la proporción adecuada (que debe reflejar la diferencia entre el precio mundial y el precio comunitario de los forrajes desecados). Por tanto, las solicitudes presentadas a partir del 1 de julio, admitiendo que se hubieran presentado, no podrían tener, en modo alguno, carácter especulativo ni, por consiguiente, estar comprendidas en la suspensión. De acuerdo con estas consideraciones, las demandantes deducen que el Reglamento atacado, aun formulado de modo diferente, contemplaba en realidad sólo las solicitudes presentadas hasta el 30 de junio y, por tanto, un grupo determinado de sujetos.

Esta argumentación no parece convincente.

Ante todo, en lo que respecta a la práctica según la cual normalmente no se solicitan certificados a principios del mes, se trata de una circunstancia de hecho, puramente accidental, que no puede determinar la naturaleza de dicho acto.

11 — DO L 168 de 1.7.1988, p. 73.

En cuanto al carácter no especulativo de las solicitudes eventualmente presentadas a partir del 1 de julio, se trata de una consideración que sólo es posible *a posteriori*. En el momento de la adopción del Reglamento de suspensión, en una fase de acusadas fluctuaciones de los precios en el mercado de que se trata, la Comisión no estaba en condiciones de determinar con absoluta certeza si el ajuste del importe de la ayuda acordado el 1 de julio era suficiente. A la espera de que la situación fuera más clara y estable, era oportuno suspender la fijación anticipada durante el período máximo autorizado, es decir, durante siete días. No creemos, por tanto, que pueda considerarse que la suspensión fuera concebida únicamente en relación con las solicitudes presentadas hasta el 30 de junio. Por el contrario, se refería también a las solicitudes eventualmente presentadas en fechas sucesivas, cuyo carácter, especulativo o no, no podría determinarse con certeza *a priori*.

Es cierto que después del 1 de julio no se presentó solicitud alguna. Pero esto es sólo la *consecuencia* de la suspensión acordada con efectos hasta el 7 de julio. Los operadores, de hecho, habiendo tenido conocimiento de la suspensión, desistieron de presentar una solicitud que no podía obtener ningún resultado útil. Dicha circunstancia, por tanto, no desmiente —sino que confirma— que la suspensión, al menos parcialmente, fue concebida tanto en relación con las solicitudes ya presentadas (que, de cualquier modo, la Comisión sólo conocía en términos globales), como en relación con las solicitudes que podrían haber sido presentadas en el futuro.

Hay además otra consideración. El Reglamento de suspensión, adoptado el 30 de junio, fue publicado al día siguiente. Por tanto, los operadores afectados únicamente tuvieron conocimiento de la suspensión el 1

de julio. Por consiguiente, dicha suspensión debería aplicarse también a las solicitudes presentadas ante las autoridades nacionales el 30 de junio (fecha en la cual aún no se había reducido el importe de la ayuda), de las cuales la Comisión *no podría tener materialmente conocimiento* en el momento en que acordó la suspensión.

No creemos, pues, que el Reglamento de suspensión afectara a un círculo determinado y conocido de sujetos. Por el contrario, parecía estar destinado a surtir efectos en la esfera jurídica de operadores que no eran determinables en el momento de su adopción.

7. Ello debería ser suficiente para negar que el Reglamento en litigio pudiera considerarse como una pluralidad de *decisiones* frente a las cuales las personas físicas o jurídicas estuvieran legitimadas para recurrir, según el párrafo 2 del artículo 173.

Sin embargo, existe una ulterior consideración que me parece determinante.

Creo de hecho que, independientemente de sus efectos concretos, son, más en general, la *ratio* y la finalidad del Reglamento de suspensión los que inducen a reconocer su carácter reglamentario.

La suspensión de la fijación anticipada constituye una medida de regulación del mercado, y no sólo en la hipótesis contemplada en el presente caso. Tiende a evitar que, al producirse una evolución anómala de la situación económica, el régimen de fijación anticipada (de la ayuda o de otros beneficios) sea utilizado con fines puramente especulativos, apartándolo así de su objetivo institucional.

Por el contrario, la suspensión no constituye una respuesta, y mucho menos una *decisión* adoptada en relación con las solicitudes individuales de fijación anticipada presentadas. Si las disposiciones que otorgan la facultad de suspensión precisan, en general, que dicha facultad puede ejercitarse «en particular» cuando el volumen de las solicitudes de fijación anticipada no parezca guardar relación con la salida normal al mercado [véase, en cuanto al presente caso, el artículo 12 del Reglamento (CEE) n° 1417/78 del Consejo], ello es debido al hecho de que un volumen excesivo de solicitudes representa un *indicio* particularmente acreditativo de la existencia de un fenómeno especulativo y, por tanto, de una alteración de las condiciones normales del mercado. Pero nada impide a la Comisión, incluso si no existe un volumen anormalmente elevado de solicitudes, decretar la suspensión, siempre, por supuesto, que las condiciones del mercado lo justifiquen. Así, por ejemplo, en el sector en litigio, cuando se produzca un alza inesperada del precio mundial de los forrajes desecados, la Comisión puede decidir la suspensión incluso de modo preventivo, es decir, *antes* de que las solicitudes de carácter especulativo hayan comenzado a presentarse ante las autoridades nacionales.

Por tanto, lo único que justifica la medida de suspensión es la alteración del equilibrio del mercado y no la presentación de las solicitudes individuales por parte de los operadores económicos.

Bajo este aspecto, la situación en el presente asunto es significativamente distinta de la que fue objeto de la citada sentencia *International Fruit*. En esta última, la normativa de base establecía que la Comisión debería ser informada semanalmente por los Estados miembros de las cantidades para las cuales se hubieran solicitado las licencias de importación y que, según tales comunicaciones, la Comisión valoraría la situación y *decidiría*

sobre la expedición de las licencias. En aquel caso, como se ha dicho, la norma adoptada por la Comisión (en concreto se trataba de una medida de salvaguardia) no solamente se refería a un grupo determinado y fijo de operadores, sino que, sobre todo, las solicitudes de licencias de importación presentadas por éstos (y, en particular, las cantidades indicadas) eran el elemento esencial que la Comisión tomó en cuenta para definir el contenido de la medida de salvaguardia por adoptar. En esta hipótesis existía, por tanto, un nexo causal entre las solicitudes de títulos de importación presentadas y la norma de salvaguardia. Dicha norma, por tanto —tal y como señaló el Tribunal de Justicia— no revestía alcance general, sino que, por el contrario, debía ser considerada como una pluralidad de *decisiones* que afectaban individualmente a cada solicitante.

Por el contrario, dicho nexo causal no parece existir en el presente caso, al ligarse lógicamente la suspensión de la fijación anticipada —como se desprende de la normativa de base— a una valoración de la situación del mercado, y no necesariamente a la apreciación de las solicitudes de fijación anticipada presentadas.

En definitiva, me parece que los reglamentos de suspensión, tales como el que nos ocupa, independientemente de la circunstancia de que desplieguen sus efectos en relación con las solicitudes ya presentadas (y, por tanto, determinadas), o incluso con solicitudes futuras y eventuales, deben en todo caso considerarse, en razón de su propia *ratio* y finalidad, como actos de carácter normativo, aplicables a situaciones jurídicas definidas en términos abstractos y generales.

Esta conclusión queda además corroborada por un precedente básicamente análogo al presente caso. Nos referimos a la sentencia Moksel,¹² en la cual el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad de un recurso directo de anulación de un reglamento de suspensión de la fijación anticipada de las restituciones a la exportación en el sector de la carne de vacuno, afirmando que:

«En consecuencia, de la finalidad del acto en litigio, del ámbito normativo en el cual se inscribe; así como de su misma naturaleza, se desprende que dicho acto es realmente un reglamento de alcance general; por tanto, la excepción presentada por la Comisión en relación con la petición de anulación del Reglamento (CEE) n° 3318/80 debe acogerse» (*traducción provisional*).

Creemos, en consecuencia, que no procede admitir el presente recurso.

8. Permítaseme, a continuación, *in limine*, una última consideración.

La facultad de suspender la fijación anticipada está prevista en diversos sectores del mercado y en relación con distintas hipótesis (ayudas a la transformación, restituciones a la exportación, etc.). Si bien las circunstancias concretas pueden variar en cada caso, la función y el carácter esencial del reglamento de suspensión son, sin embargo, análogas. En todos los casos, efectivamente, se trata de comprobar en el intervalo de pocos días (entre la presentación de la solicitud y la expedición del correspondiente certificado), si se ha producido una alteración tal de la situación del mercado, que requiera

la suspensión de la fijación durante cierto tiempo.

A menudo, estos reglamentos son cuestionados después, en el ámbito, bien de remisiones prejudiciales, bien de recursos directos, como precisamente en este caso o en el caso Moksel anteriormente citado.

Por tanto, me parece importante que el Tribunal de Justicia indique claramente a los interesados cuál es la vía de recurso que ha de seguirse cuando éstos pretendan impugnar un reglamento de suspensión: si pueden solicitar su anulación con arreglo al artículo 173, o si, por el contrario, deben alegar su invalidez en un juicio entablado ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra los actos de ejecución adoptados por las autoridades nacionales, solicitando al mismo tiempo a dicho órgano jurisdiccional que plantee al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del reglamento de suspensión.

Por las razones que acabo de exponer, creo que la segunda solución es preferible. Por otra parte, considero que, con el fin de evitar futuras dudas, el Tribunal de Justicia, confirmando la jurisprudencia sentada en el asunto Moksel, debería analizar la naturaleza del acto en litigio, fundamentalmente a la luz de su *ratio* y de su finalidad: aspectos estos últimos que generalmente suelen ser comunes a todos los reglamentos de suspensión, cualquiera que sea el sector en el que son adoptados.

Por el contrario, el hecho de que el Reglamento en litigio no afecte —como se ha visto— a un grupo delimitado y conocido de operadores, aunque sea decisivo en el presente caso, constituye una circunstancia

12 — Sentencia de 25 de marzo de 1982, Moksel (45/81, Rec. 1982, p. 1129).

en definitiva accidental y, por tanto, inadecuada para basar en ella una apreciación de carácter general sobre la naturaleza (reglamentaria o no) del reglamento de suspensión. Dicha circunstancia no representa, por tanto, un criterio de orientación seguro para

los operadores interesados, tanto más cuanto que estos últimos pueden no estar en condiciones de saber si en el momento de su adopción un reglamento de suspensión se refiere o no a un *numerus clausus* de destinatarios.

9. Propongo, por tanto, al Tribunal de Justicia que acuerde la inadmisión del recurso y condene a las demandantes al pago de las costas del procedimiento.