

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MARCO DARMON
presentadas el 14 de julio de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. ¿Cuáles son los requisitos de admisibilidad del recurso de anulación interpuesto por un particular contra una decisión de la Comisión dirigida a un Estado miembro?. El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión varias veces.

2. La Ley italiana n° 887, de 22 de diciembre de 1984 ¹, y sobre todo el último guión de su artículo 19, ha creado un sistema de tarifas de ayuda del transporte por ferrocarril de determinadas mercancías producidas en Sicilia y en Cerdeña, en los siguientes términos:

«Los transportes de materias minerales a granel producidas en las islas y desde allí expedidas se beneficiarán de una reducción del 30 % de las tarifas de los ferrocarriles nacionales. Esta reducción será del 60 % para los materiales producidos y transformados en las islas. El importe de las reducciones correrá a cargo de Hacienda, que reembolsa a los ferrocarriles nacionales las cantidades debidas según la normativa comunitaria.»

3. Con arreglo al apartado 1 del artículo 80 del Tratado CEE, los Estados miembros no pueden imponer a los transportes ejecutados dentro de la Comunidad «precios y condiciones que impliquen en cualquier

forma una ayuda o protección a una o más empresas o industrias determinadas», salvo si esta aplicación es autorizada por la Comisión.

4. Mediante Decisión 91/523/CEE de 18 de septiembre de 1991, relativa a la eliminación de las tarifas de ayuda a los ferrocarriles italianos para el transporte de materias minerales a granel y de materiales producidos y transformados en las islas de Sicilia y Cerdeña, ² la Comisión consideró que el citado sistema de tarifas caía bajo la prohibición establecida por el apartado 1 del artículo 80 y que Italia debía poner fin al mismo.

5. La Comisión alegó especialmente que estas tarifas constituyen «un favor que repercute en los costes de comercialización de las mercancías en cuestión y que por tanto favorecen su producción frente a los competidores de los demás Estados miembros, tanto en el mercado italiano como en el de estos últimos» ³.

6. La República italiana era la única destinataria de esta Decisión. ⁴

7. Mediante escrito recibido en el Tribunal de Justicia el 7 de enero de 1992, la Federazione sindacale italiana dell'industria

* Lengua original: francés.

1 — Suplemento de la Gazzetta Ufficiale n° 356, de 29 de diciembre de 1984.

2 — DO L 283, p. 20.

3 — Tercer considerando de la Decisión.

4 — Ibidem, artículo 2.

estrattiva, la Società italiana sali alcalini SpA, la Thalassia SpA, la Laviosa chimica mineraria SpA, la Società sarda di bentonite SpA (en lo sucesivo, «demandantes») interpusieron un recurso de anulación contra esta Decisión.

8. Mediante autos de 17 de diciembre de 1992, el Presidente de la Sala Quinta admitió la intervención de las Regiones de Cerdeña y de Sicilia.

9. La Comisión plantea *in limite litis* una excepción de inadmisibilidad. Alega especialmente que, al no ser destinatarios del acto impugnado, los demandantes no son afectados individualmente por él, a los efectos del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado.

10. Antes de examinar este punto, precisaré una cuestión previa: un particular ¿puede ser admitido a ejercitar una acción de anulación de una decisión que no tiene otro destinatario que un Estado miembro? Más claramente, la Decisión impugnada, ¿puede considerarse como dirigida «a otra persona» a los efectos del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado?

11. En la sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann,⁵ el Tribunal de Justicia consideró que:

«[...] el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado admite el recurso de los particulares contra las Decisiones dirigidas a “otra persona” que las afecten de manera directa e individual, pero [...] este artículo no precisa ni limita el alcance de estos términos.

[...] la letra y el sentido gramatical de la citada disposición justifican la interpretación más extensiva.

[...] por otra parte, las disposiciones del Tratado relativas al derecho a ejercitar acciones de los justiciables no pueden ser interpretadas restrictivamente.

[...] por ello, ante el silencio del Tratado, no cabe presumir una limitación a este respecto.»⁶

12. El Tribunal de Justicia dedujo de ello que un recurso de anulación puede ser interpuesto por un particular contra una Decisión dirigida a un Estado miembro⁷ y no ha estimado que fuera un obstáculo para la admisibilidad de la demanda el hecho de que este Estado no estuviera representado en el procedimiento substanciado ante este Tribunal de Justicia.

13. Llego así a la cuestión de si las demandantes son afectadas individualmente por la Decisión impugnada.

14. Es preciso distinguir aquí, dentro de ellas, entre las empresas que se consideran afectadas en la medida en que están especializadas en la extracción de materias minerales y la Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva, que es una asociación profesional que representa los intereses de las industrias que trabajan en este sector.

15. Examinaré en primer lugar la admisibilidad del recurso en la medida en que ha sido interpuesto por las primeras.

6 — Ibidem, p. 222.

7 — Véase, también, la sentencia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión (730/79, Rec. p. 2671), apartado 5.

5 — Sentencia 25/63, Rec. p. 197.

16. Como el Tribunal de Justicia indicó en la sentencia *Plaumann*,

«según los artículos 189 y 191 del Tratado CEE, la decisión se caracteriza por el número limitado de sus destinatarios». ⁸

17. Como se ha visto, la Decisión de la Comisión se dirige formalmente sólo contra la República italiana.

18. Siempre en la misma sentencia, el Tribunal de Justicia precisa:

«los sujetos que no sean los destinatarios de una decisión no pueden pretender que ésta les afecta individualmente más que si dicha decisión les alcanza a causa de determinadas cualidades que les son particulares o de una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualquier otra persona y por ello las individualiza de una manera análoga a la del destinatario». ⁹

19. En este asunto, una Decisión de la Comisión se negaba a autorizar a la República Federal de Alemania a suspender parcialmente los derechos de aduana aplicables a determinadas frutas importadas de países terceros. Sólo el Estado miembro era destinatario del acto. El Tribunal de Justicia reconoció la admisibilidad del recurso de anulación ejercido por un importador insistiendo especialmente en que había sido afectado por la Decisión discutida

«a causa de una actividad comercial que, no importa en qué momento, puede ejercerse por no importa qué sujeto y que por lo tanto no puede caracterizarle en relación con la Decisión impugnada de una manera análoga a la del destinatario». ¹⁰

20. Cuando se trata de decisiones de la Comisión destinadas a los Estados miembros, los requisitos de admisibilidad del recurso de anulación interpuesto por un particular oscilan entre dos polos.

21. La decisión que anula una ayuda que un Gobierno proyecta conceder a favor del crecimiento de las capacidades de producción de un fabricante de cigarrillos se refiere exclusivamente, a través del Estado miembro, al fabricante de que se trata. La admisibilidad de su recurso no fue discutida por la Comisión. ¹¹

22. A la inversa, la decisión que anula una ayuda de Estado que adopta la forma de tarifa preferencial sobre el gas natural no puede ser impugnada por los horticultores que utilizan este producto.

«[...] Por tratarse de una ayuda que beneficia a una categoría muy amplia de operadores, los horticultores demandantes no pueden ser considerados como afectados individualmente por la Decisión de la Comisión que pide la supresión de esta ayuda.» ¹²

⁸ — Página 223.

⁹ — *Ibidem*.

¹⁰ — *Ibidem*.

¹¹ — Sentencia *Philip Morris Holland/Comisión*, antes citada, apartado 5. Véase también la sentencia de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión (asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809), apartado 13.

¹² — Sentencia de 2 de febrero de 1988, *Van der Kooy* (67/85, Rec. p. 219), apartado 12.

23. Otra ilustración la ofrece la sentencia *Union Deutsche Lebensmittelwerke/ Comisión*.¹³ Tiene su origen en una Decisión dirigida el 25 de febrero de 1985 por la Comisión a la República Federal de Alemania, en relación con las medidas de promoción de la venta de mantequilla en el mercado de Berlín (Oeste). Cuatro sociedades productoras de margarina que suministran una gran parte de las entregas de este último producto en el mercado de Berlín interpusieron un recurso de anulación de la Decisión.

24. El Tribunal de Justicia declaró su inadmisibilidad al comprobar que:

«la Decisión impugnada no afecta a un círculo cerrado de personas determinadas en el momento de su adopción, y cuyos derechos había querido regular la Comisión. Si la Decisión impugnada afecta a las demandantes, ello es únicamente en virtud de las consecuencias de hecho que tiene para su situación en el mercado. A este respecto las demandantes se ven afectadas de la misma manera que lo hubiera estado cualquier otra persona que suministrase margarina al mercado de Berlín (Oeste) durante el desarrollo de la operación controvertida y por consiguiente no lo están individualmente en el sentido del párrafo 2 del artículo 173 del Tratado.»¹⁴

25. El Tribunal de Justicia sólo acepta excepcionalmente la admisibilidad de recursos de anulación interpuestos por particulares contra Decisiones destinadas a los Estados miembros.

26. En el asunto *Toepfer*,¹⁵ dos sociedades alemanas importadoras de cereales y forraje francés solicitaron a las autoridades aduaneras alemanas certificados de importación relativas a cantidades muy grandes habiendo de por medio una exacción al tipo cero.¹⁶ La fijación en aduana de dicho tipo desapareció inmediatamente después de su petición y el Gobierno alemán tomó inmediatamente medidas de salvaguardia. Mediante Decisión del mismo día, la Comisión fijó un nuevo precio franco-frontera y autorizó, dos días más tarde, a la República Federal de Alemania a mantener estas medidas. Esta intervención de la Comisión traducía su voluntad de poner inmediato remedio a un riesgo de perturbación grave en el mercado alemán de los cereales provocada por las dos únicas sociedades que habían pedido los certificados.

27. El Tribunal de Justicia declaró:

«[...] así pues, sólo estaban afectados por dichas medidas los importadores que habían pedido una licencia a lo largo del día 1 de octubre de 1963;

[...] el número y la individualidad de estos importadores estaban determinados y eran comprobables desde antes de la fecha de 4 de octubre, en que se promulgó la Decisión impugnada;

[...] la Comisión estaba en condiciones de saber que su Decisión afectaría exclusivamente los intereses y la posición de dichos importadores;

13 — Sentencia de 21 de mayo de 1987 (97/85, Rec. p. 2265).

14 — Apartado 11.

15 — Sentencia de 1 de julio de 1965 (asuntos acumulados 106/63 y 107/63, Rec. p. 525).

16 — *Ibidem*, p. 528.

[...] la situación de hecho así creada *caracteriza* a éstos, es entre ellos los demandantes, en relación con cualquier otra persona y les *individualiza de una manera análoga a la del destinatario*,¹⁷ para concluir admitiendo el recurso.

28. Era efectivamente patente que la Decisión estaba dirigida expresamente contra las sociedades demandantes y destinada a poner remedio a una situación que ellas habían provocado directamente.

29. En el asunto *Bock*,¹⁸ una sociedad importadora de productos alimenticios procedentes de países terceros solicitó una licencia de importación ante la administración alemana. Esta hizo saber que «se proyecta rechazar (su) petición de importación de 4 de septiembre de 1970 tan pronto como la Comisión haya dado su autorización con arreglo al artículo 115 del Tratado CEE». ¹⁹ El 15 de septiembre de 1970, la Comisión tomó una Decisión por la que autorizó a la República Federal de Alemania a excluir los productos aquí examinados del trato comunitario. La sociedad importadora interpuso un recurso de anulación contra esta última Decisión.

30. Al referirse especialmente a «las importaciones de los productos respecto a los cuales las peticiones de licencias de importación están actual y regularmente en instancia ante la administración alemana», la Decisión de la Comisión se refería directamente a la petición presentada por la demandante, ya que ésta era la única que tenía, antes de la

fecha de la Decisión, una petición todavía pendiente.

31. El Tribunal de Justicia señaló que

«[...] la demandante no ha impugnado la Decisión más que en la medida en que ésta se refiere también a las importaciones para las cuales ya estaban pendientes peticiones de licencia en el momento de su entrada en vigor;

[...] el número y la individualidad de los importadores así afectados eran determinados y comprobables desde antes de tal fecha;

[...] la demandada estaba en condiciones de saber que la disposición discutida de la Decisión *afectaría exclusivamente* los intereses de estos importadores;

[...] la situación de hecho, creada de este modo, caracteriza a éstos en relación a cualquier otra persona y los individualiza de una manera análoga a la del destinatario». ²⁰

32. Como se ve, el recurso del particular sólo puede ser admitido por el único motivo de que los operadores contemplados por la Decisión sean identificables y en número determinado o constituyan un «círculo cerrado de personas determinadas en el momento de su adopción».

33. Además es necesario que la normativa tenga como *finalidad* tener en cuenta o *afectar los intereses específicos* y precisos de

17 — Ibidem, p. 533; el subrayado es mío.

18 — Sentencia de 23 de noviembre de 1971 (62/70, Rec. p. 897).

19 — Ibidem, Rec. p. 899.

20 — Ibidem, apartado 10; el subrayado es mío.

un grupo individualizado de operadores económicos, especialmente en el marco de una operación determinada.

34. Las sentencias *Toepfer y Bock* lo demuestran: la admisibilidad del recurso se subordina en la práctica al hecho de que la Decisión, por más que vaya dirigida al Estado miembro por razones de competencia, se ha tomado *ad personam* y se refiere a la situación de operadores precisos. La apariencia general y reglamentaria de la Decisión enmascara una (o varias) medida(s) individual(es).

35. Tal es el caso, igualmente, de una Decisión de la Comisión notificada a un Estado miembro que autoriza a éste a someter las importaciones de productos textiles procedentes de otro Estado miembro a un régimen de cuotas por un período de tiempo limitado.

36. El Tribunal de Justicia admitió que únicamente los exportadores de estos productos que justificaran contratos en curso durante el período de aplicación de las cuotas estaban afectados especialmente por esta Decisión y se encontraban «en una situación de hecho que les caracteriza en relación a cualquier otra persona afectada por esta Decisión»,²¹ y presentaban por consiguiente la prueba de la existencia de un interés individual.²²

37. El asunto *Spijker/Comisión*²³ ilustra perfectamente el carácter restrictivo de la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia.

21 — Sentencia de 17 de enero de 1985, *Piraiki-Patraiki* (11/82, Rec. p. 207), apartado 19.

22 — *Ibidem*, apartado 31.

23 — Sentencia de 14 de julio de 1983 (231/82, Rec. p. 2559).

38. Un importador neerlandés pidió, el 18 de junio de 1982, a las autoridades aduaneras un título de importación para un lote de cepillos procedentes de China. Mediante Decisión de la Comisión de 7 de julio de 1982, el Benelux fue autorizado a excluir temporalmente este producto del trato comunitario. *Spijker* consiguió un título de importación, ya que su petición era anterior a la entrada en vigor de la Decisión de la Comisión y no se oponía a la Decisión sino en cuanto podría afectar a importaciones futuras. La Decisión se había tomado como consecuencia del comportamiento de la Sociedad *Spijker* que, además, era el *único* importador de los productos referidos en el Benelux.

39. El Tribunal de Justicia juzgó que

«(la Decisión) se presenta pues, en relación con los importadores de tales productos, como una medida de carácter general, que se aplica a situaciones determinadas objetivamente y supone efectos jurídicos respecto a categorías de personas contempladas de manera general y abstracta».²⁴

«Esta conclusión no es puesta en cuestión por el hecho de que la demandante, según su afirmación no discutida por la Comisión, fuera el único comerciante-importador establecido en el Benelux que importa regularmente a los Países Bajos cepillos procedentes de la República Popular de China y que se adoptó la Decisión discutida con ocasión de una de esas importaciones. Como dijo el Tribunal de Justicia en su sentencia de 6 de octubre de 1982 (*Aluisisse*, 307/81 [...]), la naturaleza reglamentaria de un acto no se pone en cuestión por la posibilidad de

24 — Apartado 9.

determinar el número incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que no haya dudas de 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.»²⁵

40. Como hemos visto, la Decisión 91/523/CEE de la Comisión ha puesto fin al sistema italiano de tarifas de ayuda para el transporte por ferrocarril de materias minerales a granel procedentes de Sicilia y de Cerdeña, tanto si son solamente producidas allí como si son también transformadas.

41. Esta Decisión afecta indiscutiblemente los intereses de las Empresas que *producen* las materias minerales y de las que los *transforman*.

42. Las primeras deben ser titulares de una concesión de explotación de cantera otorgada por la autoridad pública y por lo tanto son fáciles de identificar. Por el contrario, las industrias que transforman las materias minerales no están sujetas a esta condición.²⁶

43. No cabe pues sostener fundadamente que las tarifas de apoyo no benefician sino a la «categoría cerrada» de las empresas productoras de sustancias minerales titulares de una concesión.²⁷

44. Además,

«la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número o la identidad incluso de los sujetos de Derecho a los que

es de aplicación una medida no implica en modo alguno que deba considerarse que dichos sujetos resultan afectados individualmente por dicha medida».²⁸

45. Las sociedades demandantes no aportan la prueba —cuya carga les incumbe— de que la Decisión las afecta de otro modo que en la medida en que pertenecen a la categoría contemplada de modo general y abstracto de personas afectadas por esta medida.

46. Las otras demandantes aparte de la asociación profesional no pueden ser consideradas, por lo tanto, como afectadas individualmente. No procede pues la admisibilidad de su recurso de anulación.

47. En cuanto a la admisibilidad del recurso interpuesto por la Federazione sindacale italiana dell'industria estrattiva, mis observaciones serán breves.

48. La Decisión de la Comisión no se refiere a «los intereses *proprios* y *funcionales* de la asociación profesional».²⁹

49. El Tribunal de Justicia no acepta «el principio según el cual una asociación en su

25 — Apartado 10.

26 — Observaciones de la Comisión sobre el incidente de procedimiento.

27 — Véanse las observaciones de la Región de Cerdeña sobre la lista de beneficiarios.

28 — Apartado 10 del auto de 14 de noviembre de 1991, Nikou Petridi (asuntos acumulados C-232/91 y C-233/91, Rec. p. I-5351).

29 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Mancini en el citado asunto Defi, Rec. p. 2473; el subrayado es mío.

calidad de representante de una categoría de empresarios, se vería implicada individualmente por un acto que afectara los intereses generales de dicha categoría». ³⁰

50. Desde el momento en que los operadores económicos demandantes no son más afectados por la Decisión de la Comisión, que todos los demás operadores del sector considerado, el Tribunal de Justicia no reconoce el derecho de recurso de un organismo encargado de defender los intereses colectivos de dichos operadores. ³¹

51. Para que su recurso fuera admitido, la asociación hubiera debido justificar, y no lo ha hecho, un interés personal distinto del de las empresas que agrupa.

52. Procede pues acordar la inadmisibilidad del recurso también por lo que respecta a la Federazione sindacale.

53. Propongo en consecuencia al Tribunal de Justicia que acuerde la inadmisión de los recursos y condene en costas a las demandantes.

30 — Sentencia de 14 de diciembre de 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes/Consejo* (asuntos acumulados 16/62 y 17/62, Rec. pp. 901 y ss., especialmente pp. 919 y 920).

31 — *Ibidem* y sentencia de 10 de julio de 1986, *Defi/Comisión* (282/85, Rec. p. 2469), apartado 16.