



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 28 de abril de 2015\*

«Recurso de casación — Recurso de anulación — Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto — Legitimación activa — Legitimación — Personas físicas o jurídicas — Acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución — Acto que afecta individualmente a las recurrentes — Derecho a la tutela judicial efectiva — 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 — Campaña de comercialización 2010/2011»

En el asunto C-456/13 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 9 de agosto de 2013,

**T & L Sugars Ltd**, con domicilio social en Londres (Reino Unido),

**Sidul Açúcares Unipessoal Lda**, con domicilio social en Santa Iria de Azóia (Portugal),

representadas por M<sup>e</sup> D. Waelbroeck, avocat, y el Sr. D. Slater, Solicitor,

partes recurrentes,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

**Comisión Europea**, representada por los Sres. P. Ondrůšek y P. Rossi, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

**República Francesa**, representada por los Sres. G. de Bergues y D. Colas y por la Sra. C. Candat, en calidad de agentes,

**Consejo de la Unión Europea**, representado por el Sr. É. Sitbon y la Sra. A. Westerhof Löfflerová, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, los Sres. A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot y S. Rodin (Ponente), Presidentes de Sala, y los Sres. J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, E. Jarašiūnas y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

\* Lengua de procedimiento: inglés.

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de mayo de 2014;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de octubre de 2014;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso de casación, T & L Sugars Ltd y Sidul Açúcares Unipessoal Lda (en lo sucesivo, «T & L Sugars» y «Sidul Açúcares», respectivamente) solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión (T-279/11, EU:T:2013:299; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la cual dicho Tribunal desestimó su recurso de anulación 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 2010/2011 (DO L 60, p. 6), 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 producido 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), del Reglamento 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 2010/2011 (DO L 81, p. 8), y del Reglamento de Ejecución (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) (en lo sucesivo, conjuntamente, «Reglamentos controvertidos»).

### **Antecedentes del litigio y Reglamentos controvertidos**

- 2 El Tribunal General expuso los antecedentes del litigio en los apartados 1 a 5 de la sentencia recurrida:
  - «1 Las demandantes, T & L Sugars [...] y Sidul Açúcares [...], son empresas dedicadas al refinado del azúcar de caña establecidas en la Unión Europea. Su capacidad de producción acumulada representa cerca de la mitad de necesidades tradicionales de suministro de la industria del refinado del azúcar de caña en la Unión.
  - 2 La oferta de azúcar en el mercado de la Unión comprende el azúcar producido, por un lado, con la transformación de remolachas azucareras producidas en el interior de la Unión y, por otro lado, con el refinamiento del azúcar de caña bruto importado de terceros países, siendo el producto final químicamente idéntico en ambos casos. El azúcar de caña bruto procedente de la Unión, a saber, de los departamentos franceses de Ultramar y de las Azores, representa menos del 2 % de la producción de azúcar de la Unión.
  - 3 Entre el 3 de marzo y el 19 de abril de 2011, la Comisión Europea adoptó varias medidas destinadas a aumentar la oferta de azúcar en el mercado de la Unión que atravesaba una situación de penuria.

- 4 Estas medidas pretendían, por un lado, permitir a los productores de la Unión comercializar una cantidad limitada de azúcar y de isoglucosa que excediese la cuota de producción interior y, por otro lado, establecer un contingente arancelario que permitiese a los operadores económicos interesados importar una cantidad limitada de azúcar beneficiándose de una suspensión de derechos de importación.
- 5 Estas medidas fueron adoptadas en el marco de los siguientes actos [...]:
- Reglamento [...] n° 222/2011 [...];
  - Reglamento de Ejecución [...] n° 293/2011 [...];
  - Reglamento de Ejecución [...] n° 302/2011 [...];
  - Reglamento de Ejecución [...] n° 393/2011 [...]
- 3 El Tribunal General expuso el mecanismo establecido por los Reglamentos controvertidos en los apartados 39 a 45 de la sentencia recurrida:
- «39 El artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 222/2011 dispone que, para poder beneficiarse de [la] cantidad excepcional [de azúcar y de isoglucosa que podía comercializarse excediendo las cuotas de producción], los productores deberán solicitar certificados a las autoridades nacionales competentes del Estado miembro en el que hayan sido autorizados. En virtud del artículo 4 de dicho Reglamento, estas autoridades deberán decidir sobre la admisibilidad de las solicitudes a la luz de los criterios establecidos en ese mismo Reglamento y notificarán a continuación a la Comisión las solicitudes admisibles.
- 40 De los artículos 5 y 6 del Reglamento n° 222/2011 resulta que, una vez se haya sobrepasado la cantidad fijada para el azúcar producido al margen de las cuotas, la Comisión fijará un coeficiente de asignación para repartir la cantidad disponible de manera uniforme, rechazará las solicitudes no notificadas aún y dará por concluido el período de presentación de solicitudes. Todas las semanas, las autoridades nacionales expedirán certificados que darán derecho a una reducción de la tasa, para las solicitudes notificadas a la Comisión durante la semana anterior con arreglo al modelo de certificado que figura en anexo al Reglamento.
- 41 En virtud del artículo 1 del Reglamento de Ejecución n° 293/2011, la Comisión definió el coeficiente de asignación, que ascendía a 67,106224 %, que las autoridades nacionales debían aplicar a las solicitudes presentadas entre el 14 y el 18 de marzo de 2011 y notificadas a la Comisión. Además, rechazó las solicitudes posteriores y dio por concluido el período de presentación de solicitudes.
- 42 Por otro lado, en cuanto al contingente arancelario de importación excepcional, el Reglamento de Ejecución n° 302/2011 dispone que quedan suspendidos los derechos de importación entre el 1 de abril de 2011 y el 30 de septiembre de 2011, para una cantidad de 300 000 toneladas de azúcar.
- 43 En lo que atañe a la gestión de dicho contingente, el Reglamento de Ejecución n° 302/2011 remite al Reglamento (CE) n° 891/2009 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), el cual se refiere, a su vez, al Reglamento (CE) n° 1301/2006 de la Comisión, de 31 de agosto de 2006, por el que se establecen normas comunes de gestión de los contingentes arancelarios de importación de productos agrícolas sujetos a un sistema de certificados de importación (DO L 238, p. 13), y al Reglamento (CE) n° 376/2008 de la Comisión,

de 23 de abril de 2008, por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas (Versión codificada) (DO L 114, p. 3).

- 44 En virtud de los artículos 5 y 6 del Reglamento n° 1301/2006 y del artículo 12 del Reglamento n° 376/2008, en el marco de la gestión de los contingentes, las autoridades nacionales reciben las solicitudes de los certificados de importación y comprueban que concurren los requisitos de admisibilidad. A continuación, en virtud de los artículos 7 y 11 del Reglamento n° 1301/2006 y de los artículos 8 y 9 del Reglamento n° 891/2009, notifican las solicitudes recibidas a la Comisión, emiten los certificados de importación a los operadores e informan a la Comisión de las cantidades asignadas.
- 45 El Reglamento de Ejecución n° 393/2011 define el coeficiente de asignación, que asciende a 1,8053 % para las solicitudes de certificados de importación presentadas entre el 1 y el 7 de abril de 2011, para las cuales se sobrepasó la cantidad disponible, y suspende la presentación de nuevas solicitudes hasta que finalice la campaña de comercialización 2010/2011.»

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

- 4 Mediante demanda presentada en la secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 30 de mayo de 2011, las recurrentes interpusieron un recurso que tenía por objeto la anulación de los Reglamentos controvertidos y la indemnización del perjuicio que afirmaban haber sufrido a consecuencia de la adopción de los citados Reglamentos. El 26 de octubre de 2011, la Comisión propuso, mediante escrito separado, una excepción de inadmisibilidad.
- 5 La Comisión, apoyada por la República Francesa y el Consejo de la Unión Europea, alegó que, si bien es cierto que los Reglamentos controvertidos son actos reglamentarios, éstos incluían medidas de ejecución y no afectaban directa ni individualmente a las recurrentes.
- 6 Las recurrentes observaron ante el Tribunal General que tenían legitimidad para impugnar los Reglamentos controvertidos, dado que éstos eran actos reglamentarios que les afectaban directamente y que no incluían medidas de ejecución o, con carácter subsidiario, que estos Reglamentos les afectaban directa e individualmente.
- 7 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General decidió pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión sin examinar el fondo del asunto. Declaró la inadmisibilidad del recurso en la medida en que pretendía la anulación de los Reglamentos controvertidos.
- 8 Sobre el motivo de inadmisibilidad basado en que los Reglamentos controvertidos incluyen medidas de ejecución, el Tribunal General consideró, en los apartados 46 a 73 de la sentencia recurrida, que estos Reglamentos, tanto los relativos a la comercialización del azúcar producido al margen de las cuotas como los que se refieren al contingente arancelario, no pueden producir sus efectos jurídicos respecto de los operadores afectados sin que las autoridades nacionales hayan adoptado medidas previas individuales. El Tribunal estimó que tales medidas constituyen medidas de ejecución, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y desestimó las alegaciones de las recurrentes de que estas medidas tenían carácter «automático y obligatorio».
- 9 En el apartado 60 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló que las recurrentes no alegaron que hubieran debido infringir el Derecho para tener acceso al juez, sino que indicaron solamente que la posibilidad de interponer un recurso contra las medidas nacionales adoptadas en el marco de la ejecución de los Reglamentos controvertidos era, en su caso, cuando menos, incierta. En los apartados 66 y 68 de la citada sentencia, el Tribunal General afirmó, por una parte, que el Derecho

derivado de la Unión no prevé expresamente tal vía de recurso a escala nacional y, por otra parte, que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, dispone que los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. En el apartado 69 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que la aplicación del requisito relativo a la no inclusión de medidas de ejecución, según figura en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no puede supeditarse a la existencia de una vía de recurso efectiva en los sistemas jurídicos de los Estados miembros que permita impugnar la validez del acto de la Unión controvertido. En el apartado 70 de la citada sentencia, el Tribunal General estimó que tal régimen exigiría que, en cada caso concreto, el juez de la Unión examinara e interpretara el Derecho procesal nacional, lo que excedería de su competencia en el marco del control de la legalidad de los actos de la Unión.

- 10 Sobre la causa de inadmisión basada en que las recurrentes no acreditaron estar individualmente afectadas por los Reglamentos controvertidos, el Tribunal General indicó, en el apartado 77 de la sentencia recurrida, que estos Reglamentos producían efectos jurídicos respecto de categorías de personas consideradas de manera general y abstracta ya que se aplican respectivamente a todos los productores de azúcar de la Unión y a todos los importadores de azúcar, sin individualizar a las recurrentes en modo alguno.
- 11 Las recurrentes sostuvieron que «cuando menos» estaban individualmente afectadas por el Reglamento de Ejecución n° 393/2011, aduciendo que éste afecta a una categoría cerrada de operadores, puesto que determina un coeficiente de asignación con el fin de permitir la distribución del contingente arancelario únicamente entre aquellos importadores que hayan presentado sus solicitudes entre el 1 y el 7 de abril de 2011, el Tribunal General observó, en los apartados 84 y 89 de la sentencia recurrida, que todas las recurrentes estaban afectadas de la misma forma por el Reglamento de Ejecución n° 393/2011 debido a su condición objetiva, en tanto productores que han presentado una solicitud de certificado, y que, por ello, la pertenencia a un círculo cerrado, que resulta de la propia naturaleza de la normativa controvertida, no individualizaba a las recurrentes.
- 12 En el apartado 97 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que puesto que el recurso de anulación había sido declarado inadmisibile, debía desestimarse también la excepción de ilegalidad, propuesta contra 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) (DO L 299, p. 1).

### **Pretensiones de las partes**

- 13 T & L Sugars y Sidul Açúcares solicitan al Tribunal de Justicia que:
  - Anule la sentencia recurrida.
  - Devuelva el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre el fondo.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 14 La Comisión solicita que se desestime el recurso de casación y que se condene en costas a T & L Sugars y Sidul Açúcares.
- 15 La República Francesa y el Consejo solicitan al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a las recurrentes.

## Sobre el recurso de casación

- 16 Para fundamentar su recurso de casación, T & L Sugars y Sidul Açúcares formulan tres motivos. Mediante su primer motivo, reprochan al Tribunal General que procediese a una interpretación errónea del concepto de «acto que no incluye medidas de ejecución» en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*. Mediante su segundo motivo, las recurrentes alegan que el Tribunal interpretó de manera incorrecta el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, al considerar que el Reglamento de Ejecución n° 393/2011 no les afectaba individualmente. Mediante su tercer motivo, las recurrentes sostienen que el Tribunal incurrió en un error de Derecho al considerar que, al haber sido declarado inadmisibile el recurso de anulación, debía desestimarse la excepción de ilegalidad propuesta en relación con ese recurso.

### *Sobre el primer motivo*

#### Alegaciones de las partes

- 17 T & L Sugars y Sidul Açúcares alegan, en apoyo de su primer motivo, que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que las medidas adoptadas por las autoridades nacionales en el marco de los Reglamentos controvertidos constituyen medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 18 Las recurrentes consideran que los Reglamentos controvertidos fueron elaborados con gran detalle por la Comisión y que la única función que se dejó a los Estados miembros fue la de meros «buzones». En estas circunstancias, las recurrentes no pueden impugnar los Reglamentos controvertidos ante los tribunales nacionales, ya que éstos no son competentes para anularlos.
- 19 A su juicio, el error en que incurrió el Tribunal General fue considerar que cualquier medida adoptada por un Estado miembro en el marco de un reglamento de la Unión, ya fuese automática o accesoria, constituye una «decisión de ejecución» de dicho reglamento.
- 20 Asimismo, el Tribunal General incurrió en un 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». Para determinar si una medida de un Estado miembro añade efectivamente algo al acto de la Unión en virtud del cual se adopta, las recurrentes consideran que la existencia de una facultad de apreciación constituye un criterio pertinente. La propia definición del término «decisión» implica un acto que exija la elección entre varias posibilidades, y no la ejecución mecánica, el cumplimiento de órdenes de un tercero o un mero acto confirmatorio.
- 21 Las recurrentes estiman que, en los apartados 58 a 60 de la sentencia recurrida, el Tribunal General procedió a una interpretación restrictiva de la última parte de la frase del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Dicha disposición debe interpretarse a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Además, es preciso interpretar la citada disposición a la luz de la eficacia procesal y de conferir utilidad a las modificaciones introducidas al texto del Tratado FUE. Estos objetivos exigen que los particulares puedan recurrir al Tribunal General cuando, a falta de una vía de recurso efectiva, no tengan más remedio que infringir la ley para poder impugnar un acto de la Unión ante un tribunal, como sucede en el presente caso, según ha reconocido la propia Comisión.
- 22 La Comisión considera que la última parte de la frase del artículo 263 TFUE tiene por objetivo preservar cierto equilibrio entre las funciones de los tribunales nacionales y las de los tribunales de la Unión en el sistema de control jurisdiccional efectivo de la Unión basado en la existencia de actos adoptados por los Estados miembros a nivel nacional para aplicar la normativa controvertida, así

como la posibilidad de interponer un recurso judicial contra estos actos ante las instancias nacionales, en un primer momento y, posteriormente, si procede ante el Tribunal de Justicia en el marco de un procedimiento prejudicial, cuando tal procedimiento sea necesario, en particular, para apreciar la validez de un acto adoptado por las instituciones, los órganos y los organismos de la Unión, y asimismo para garantizar una interpretación y una aplicación uniformes del Derecho de la Unión por los tribunales nacionales, de conformidad con el artículo 267 TFUE.

- 23 No puede deducirse del hecho de que un Estado miembro disponga de una facultad de apreciación limitada en la forma en la que aplica un acto reglamentario de la Unión que cualquier anulación de disposiciones en ese acto de aplicación se derive obligatoriamente de una presunta ilegalidad del propio acto reglamentario de la Unión.
- 24 La Comisión considera que el Tribunal estimó acertadamente que las medidas nacionales eran, en el presente caso, importantes y necesarias. Aun cuando los Reglamentos controvertidos sean actos reglamentarios, sólo pueden afectar indirectamente a los operadores de que se trata, en particular, a través de las medidas de ejecución nacionales indispensables. Según la Comisión, es indiscutible que sin dichas medidas, los Reglamentos controvertidos no podían producir sus efectos jurídicos respecto de los operadores afectados.
- 25 En efecto, cuando las autoridades nacionales competentes expidan los certificados y los certificados para la importación que autoricen a los operadores a comercializar cantidades adicionales de azúcar al margen de la cuota a un tipo de exacción reguladora reducido o a importar azúcar con derechos reducidos, tras haber identificado a los solicitantes, determinado la veracidad, la exhaustividad y la exactitud de sus solicitudes, verificado su condición de operadores efectivos en el mercado, solicitado la constitución de garantías adecuadas, decidido la aceptación o la desestimación de las solicitudes, y transmitido a la Comisión todos los datos pertinentes relativos a las solicitudes aprobadas. Varias de estas tareas implican el ejercicio de una importante facultad de apreciación por parte de los Estados miembros, a los que corresponde también prevenir cualquier irregularidad o abuso.
- 26 Suponiendo que no exista ninguna vía de recurso para impugnar las medidas de ejecución, debe recordarse que en la sentencia *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo* (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartados 97 y 103, el Tribunal de Justicia confirmó que «ni el Tratado FUE ni el artículo 19 TUE se propusieron crear ante los órganos jurisdiccionales nacionales, para la preservación del Derecho de la Unión, vías jurisdiccionales distintas de las establecidas en el Derecho nacional», y que el artículo 47 de la Carta no tiene por objeto modificar el sistema de control judicial establecido en los Tratados y, en particular, las normas relativas a la admisibilidad de los recursos directos ante el órgano jurisdiccional de la Unión.
- 27 La República Francesa sostiene que debe desestimarse el primer motivo. En efecto, de entrada, opina que el Tribunal General consideró acertadamente que los Reglamentos controvertidos incluían medidas de ejecución. En segundo lugar, esta interpretación no se desvirtúa por la alegación de las recurrentes de que las medidas nacionales adoptadas sin margen de apreciación no podrían ser objeto de ningún recurso. En tercer lugar, la citada interpretación tampoco puede cuestionarse por la alegación de las recurrentes según la cual, en algunos Estados miembros, no disponían de una vía de recurso real contra los Reglamentos controvertidos.
- 28 El Consejo apoya las alegaciones de la Comisión.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 29 El concepto de «actos reglamentarios [...] que no incluyan medidas de ejecución», en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, debe interpretarse teniendo en cuenta el objetivo de esta disposición, que —como se deduce de sus trabajos preparatorios— consiste en evitar que un

particular se vea obligado a quebrantar el Derecho para tener acceso al juez. Ahora bien, cuando un acto reglamentario produce directamente efectos en la situación jurídica de una persona física o jurídica sin requerir medidas de ejecución, existiría el riesgo de que dicha persona se viera desprovista de tutela judicial efectiva si no dispusiera de una vía de recurso directo ante el juez de la Unión para impugnar la legalidad de ese acto reglamentario. En efecto, a falta de medidas de ejecución, aunque el acto de que se trate afectara directamente a una persona física o jurídica, ésta sólo podría obtener el control judicial de dicho acto tras haber infringido sus disposiciones, invocando la ilegalidad de tales disposiciones en los procedimientos abiertos en su contra ante los tribunales nacionales (sentencia Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 27).

- 30 En cambio, cuando un acto reglamentario incluye medidas de ejecución, el control judicial del respeto del ordenamiento jurídico de la Unión queda garantizado independientemente de que tales medidas procedan de la Unión o de los Estados miembros. Las personas físicas o jurídicas que no puedan impugnar directamente un acto reglamentario de la Unión ante el juez de la Unión, a causa de los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, quedan protegidas, no obstante, contra la aplicación de dicho acto en lo que a ellas respecta mediante la posibilidad de impugnar las medidas de ejecución que el acto lleva implícitas (sentencia Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 28).
- 31 Cuando la aplicación de tales actos es competencia de las instituciones, de los órganos o de los organismos de la Unión, las personas físicas o jurídicas pueden interponer un recurso directo contra los actos de aplicación ante el juez de la Unión, con los requisitos que establece el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, e invocar en apoyo de ese recurso la ilegalidad del acto de base de que se trate, con arreglo al artículo 277 TFUE. Cuando esta aplicación es competencia de los Estados miembros, esas personas pueden alegar ante los tribunales nacionales la invalidez del acto de base de que se trate e inducirles a consultar al Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 267 TFUE, mediante las cuestiones prejudiciales (sentencias Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 93, y Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 29).
- 32 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, para determinar si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución es preciso considerar la posición de la persona que invoca el derecho de recurso al amparo del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*. Así pues, la cuestión de si el acto de que se trata lleva implícitas medidas de ejecución con respecto a otros justiciables no es pertinente (sentencias Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 30, y Stichting Woonpunt y otros/Comisión, C-132/12 P, EU:C:2014:100, apartado 50).
- 33 El primer motivo invocado por T & L Sugars y Sidul Açúcares para fundamentar su recurso de casación debe examinarse a la luz de estas precisiones.
- 34 Como resulta del artículo 1 del Reglamento n° 222/2011, su objeto es fijar, para la campaña de comercialización 2010/2011, la cuantía de la tasa por excedentes en 0 euros por tonelada para una cantidad máxima de 500 000 toneladas de azúcar y de 26 000 toneladas de isoglucosa, producidas al margen de las cuotas fijadas en el anexo VI del Reglamento n° 1234/2007. A tenor del artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 222/2011, los solicitantes de certificados podrán ser únicamente empresas productoras de azúcar de remolacha o de caña o de isoglucosa, autorizadas de conformidad con el artículo 57 del Reglamento n° 1234/2007, y a las que les haya sido asignada una cuota de producción para dicha campaña de comercialización. Con arreglo al artículo 6 del Reglamento n° 222/2011 en relación con el artículo 2, apartado 4, de dicho Reglamento, las autoridades nacionales expedirán a los productores que los soliciten y dentro de los límites de las cantidades máximas fijadas, los certificados para las cantidades de azúcar o de isoglucosa que da derecho a la citada cuantía cero.
- 35 Por su parte, el Reglamento de Ejecución n° 302/2011 abre, para la misma campaña, un contingente arancelario excepcional por lo que respecta a una cantidad de 300 000 toneladas de azúcar. Con arreglo a los artículos 4, 5 y 8 del Reglamento n° 891/2009, al que se refiere el artículo 1 del



Reglamento de Ejecución n° 302/2011, las autoridades nacionales expiden a los importadores que lo han solicitado y dentro de los límites de la cantidad máxima fijada, los certificados de importación correspondientes al citado contingente arancelario.

- 36 Dado que las cantidades cubiertas, por una parte, por las solicitudes de certificados para la producción de azúcar al margen de las cuotas presentadas al amparo del Reglamento n° 222/2011 y, por otra parte, por las solicitudes de certificados de importación presentados con arreglo al Reglamento de Ejecución n° 302/2011, superaron las cantidades fijadas en dichos actos en su primera semana de aplicación, la Comisión estableció, en los Reglamentos de Ejecución n° 293/2011 y n° 393/2011, coeficientes de asignación que debían adscribirse a las solicitudes de certificados que ya se habían presentado, respectivamente, conforme al Reglamento n° 222/2011 y al Reglamento de Ejecución n° 302/2011.
- 37 De las consideraciones anteriores resulta que, en relación con el Reglamento n° 222/2011 y el Reglamento de Ejecución n° 293/2011, la posición jurídica de las recurrentes, en la medida en que no tienen la condición de productores de azúcar, no se ve directamente afectada por dichos Reglamentos, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine* (véanse las sentencias Glencore Grain/Comisión, C-404/96 P, EU:C:1998:196, apartado 41; 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, y Stichting Woonpunt y otros/Comisión, C-132/12 P, EU:C:2014:100, apartado 68).
- 38 De ello se desprende que el Tribunal General, al no haber examinado si los Reglamentos, antes citados, afectaban directamente a las recurrentes y al haber basado la inadmisibilidad del recurso en el hecho de que los referidos Reglamentos incluían medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, incurrió en un error de Derecho.
- 39 No obstante, procede señalar que, en la medida en que, como se declaró en el apartado 37 de la presente sentencia, el Reglamento n° 222/2011 y el Reglamento de Ejecución n° 293/2011 no afectan directamente a las recurrentes en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*, el error de Derecho en que incurrió el Tribunal General no provoca la anulación de la sentencia recurrida en lo que atañe a la inadmisibilidad del recurso contra los citados Reglamentos.
- 40 En cambio, por lo que se refiere a los Reglamentos de Ejecución n°s 302/2011 y 393/2011, éstos sólo despliegan sus efectos jurídicos frente a las recurrentes a través de actos adoptados por las autoridades nacionales a raíz de la presentación de solicitudes de certificados con arreglo al Reglamento de Ejecución n° 302/2011. Las decisiones de las autoridades nacionales que conceden tales certificados, que aplican a los operadores afectados los coeficientes fijados por los Reglamentos de Ejecución n° 393/2011, así como las decisiones que deniegan total o parcialmente tales certificados, constituyen, por ello, medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*.
- 41 Esta conclusión no se desvirtúa por el supuesto carácter mecánico de las medidas adoptadas a nivel nacional.
- 42 En efecto, la cuestión carece de pertinencia, como declaró el Tribunal General conforme a Derecho, en el apartado 53 de la sentencia recurrida, para determinar si dichos Reglamentos incluyen medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, *in fine*.
- 43 Respecto a la alegación de las recurrentes basada en el artículo 47 de la Carta, según reiterada jurisprudencia esta disposición no tiene por objeto modificar el sistema de control judicial establecido en los Tratados y, en particular, las normas relativas a la admisibilidad de los recursos presentados directamente ante el juez de la Unión, tal como también se desprende de las explicaciones relativas a este artículo 47, las cuales deben tenerse en cuenta, con arreglo al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta, para la interpretación de ésta (véanse las sentencias

Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 42; Alemo-Herron y otros, C-426/11, EU:C:2013:521, apartado 32, e Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 97).

- 44 Así pues, los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, deben interpretarse a la luz del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, sin que, no obstante, ello se traduzca en obviar los requisitos expresamente contemplados por dicho Tratado TUE (véase, en este sentido, la sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 98 y jurisprudencia citada).
- 45 No obstante, el control judicial del cumplimiento del ordenamiento jurídico de la Unión corresponde, tal como se desprende del artículo 19 TUE, apartado 1, no sólo al Tribunal de Justicia, sino también a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. En efecto, el Tratado FUE, mediante sus artículos 263 TFUE y 277 TFUE, por una parte, y mediante su artículo 267 TFUE, por otra, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de la Unión, confiando dicho control al juez de la Unión (sentencias Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 90 y 92, así como Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 57).
- 46 A tal efecto, debe precisarse que los justiciables, en el marco de un procedimiento nacional, tienen derecho a impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otro acto nacional por los que se les aplique un acto de la Unión de alcance general, invocando la invalidez de este último acto (véanse, en este sentido, las sentencias E y F, C-550/09, EU:C:2010:382, apartado 45, e Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 94).
- 47 De lo anterior se deduce que la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad del control de legalidad de los actos de la Unión (véanse las sentencias Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest, C-143/88 y C-92/89, EU:C:1991:65, apartado 18; ABNA y otros, C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, EU:C:2005:741, apartado 103, e Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 95).
- 48 A este respecto, es oportuno recordar que, cuando un órgano jurisdiccional nacional estima que uno o varios de los motivos de invalidez de un acto de la Unión alegados por las partes o, en su caso, planteados de oficio están fundados, debe suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre dicha validez, ya que el Tribunal de Justicia es el único competente para declarar la invalidez de un acto de la Unión (sentencias IATA y ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, apartados 27 y 30 y jurisprudencia citada, así como Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 96).
- 49 Respecto de las personas que no cumplen los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, para interponer un recurso ante los tribunales de la Unión, corresponde, por tanto, a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 100 y jurisprudencia citada).
- 50 Esta obligación de los Estados miembros fue confirmada en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, según el cual éstos «establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» (sentencia Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 101). Asimismo, tal obligación resulta del artículo 47 de la Carta en cuanto a las medidas adoptadas por los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

51 A la vista de todas estas consideraciones, procede desestimar el primer motivo.

*Sobre el segundo motivo*

Alegaciones de las partes

52 T & L Sugars y Sidul Açúcares alegan que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que el Reglamento de Ejecución n° 393/2011 no les afectaba individualmente.

53 A su entender, el Reglamento de Ejecución n° 393/2011 no se aplica a productores de azúcar o a operadores económicos en general, sino que se aplica concretamente a operadores que han optado por solicitar una licencia de importación y han presentado una solicitud individual. Está constituido por multitud de decisiones individuales que responden a solicitudes individuales.

54 Según las recurrentes, aun cuando el Tratado de Lisboa interpreta en sentido amplio los requisitos de admisibilidad de los recursos de los particulares contra los Reglamentos, el Tribunal ha adoptado una interpretación aún más restrictiva del concepto relativo a estar «individualmente afectado» que la inicialmente utilizada en las sentencias Plaumann/Comisión (25/62, EU:C:1963:17) y Toepfer y Getreide-Import Gesellschaft/Comisión (106/63 y 107/63, EU:C:1965:65).

55 Según la Comisión, aunque, en el presente caso, las recurrentes intentan limitar su alegación exclusivamente al Reglamento de Ejecución n° 393/2011, debe señalarse que dicho Reglamento no es un acto aislado, sino que constituye el Reglamento de cierre del «régimen» establecido por el Reglamento de Ejecución n° 302/2011.

56 La Comisión recuerda que la sentencia Plaumann/Comisión (25/62, EU:C:1963:17) dispone que quienes no sean destinatarios de un acto sólo pueden alegar que éste les afecta individualmente si dicho acto ha tenido específicamente en cuenta la situación de un demandante a efectos de su adopción.

57 Los regímenes previstos por los Reglamentos de Ejecución n° 302/2011 y n° 393/2011, que, en relación con los Reglamentos n° 891/2009 y n° 1301/2006, los completan, son medidas de aplicación general que se dirigen a todos los importadores de azúcar, incluidos los transformadores de remolacha azucarera importadores y cualquier otro comerciante, y, como tales, no se adoptaron teniendo en cuenta ninguna cualidad o requisito específico de los refinadores a tiempo completo, grupo del que forman parte las recurrentes.

58 Por último, la Comisión se refiere a la sentencia Zuckerfabrik Watenstedt/Consejo (6/68, EU:C:1968:43, 605), en la que el Tribunal de Justicia declaró que la naturaleza reglamentaria de un acto no se cuestiona por la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que conste que esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto y relacionada con la finalidad de éste.

59 La República Francesa estima que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 93 de la sentencia recurrida, que no puede considerarse que el Reglamento de Ejecución n° 393/2011 sea un conjunto de decisiones individuales, puesto que la Comisión fijó el coeficiente de asignación exclusivamente a la luz de la cantidad global de azúcar o de isoglucosa resultante de la totalidad de las solicitudes presentadas a las autoridades nacionales. Así, la fijación del coeficiente de asignación únicamente permite determinar, conforme a una norma objetiva y con independencia de las solicitudes individuales de cada operador, de las que la Comisión no tiene conocimiento, en qué proporción las autoridades nacionales estimarán las solicitudes que se les han presentado. El único objetivo del Reglamento de Ejecución n° 393/2011 es que la suma de las cantidades globales de azúcar

y de isoglucosa resultante de todas las solicitudes presentadas a las autoridades nacionales se ajuste al volumen del contingente abierto por el Reglamento de Ejecución n° 302/2011, sin tener en cuenta ninguna circunstancia específica de un operador determinado.

60 El Consejo apoya la alegación de la Comisión.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

61 Procede recordar, como resulta del apartado 38 de la presente sentencia, que el Reglamento de Ejecución n° 393/2011 incluye medidas de ejecución.

62 Con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, una persona física o jurídica sólo puede interponer recurso contra un acto del que no sea destinataria y que incluya medidas de ejecución en el supuesto de que dicho acto le afecte directa e individualmente.

63 En lo que respecta al segundo de estos requisitos, es decir, al hecho de resultar individualmente afectado por el acto de que se trate, constituye jurisprudencia reiterada que las personas que no sean destinatarias de una decisión sólo pueden sostener que esa decisión las afecta individualmente cuando les atañe en razón de ciertas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que las caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, las individualiza de una manera análoga a la del destinatario (sentencias Plaumann/Comisión, 25/62, EU:C:1963:17, 223; Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 72, y Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 46).

64 Es también jurisprudencia reiterada que la posibilidad de determinar, con mayor o menor precisión, el número e incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica una medida no implica en absoluto que se deba considerar a estos sujetos individualmente afectados por dicha medida, cuando esta aplicación se efectúa en virtud de una situación objetiva de Derecho o de hecho definida por el acto de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias Antillean Rice Mills/Consejo, C-451/98 P, EU:C:2001:622, apartado 52, y Telefónica/Comisión, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartado 47).

65 Procede hacer constar que éste es precisamente el caso del Reglamento de Ejecución n° 393/2011 cuya anulación solicitan T & L Sugars y Sidul Açúcares y a la luz del cual debe, por consiguiente, examinarse la legitimación activa de éstos. En efecto, puesto que este Reglamento se refiere, en su artículo 1, apartado 1, «a las cantidades para las que se hayan presentado solicitudes de certificados de importación [...] entre el 1 y el 7 de abril de 2011», no puede considerarse que dicha disposición haya individualizado a T & L Sugars y Sidul Açúcares.

66 En efecto, el artículo 1, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n° 393/2011 tiene por destinatarios a todos los solicitantes de certificados de importación que hayan presentado su solicitud entre el 1 y el 7 de abril de 2011 a nivel de la Unión. Como señaló acertadamente el Tribunal General en el apartado 85 de la sentencia recurrida, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1301/2006 contempla el establecimiento de un coeficiente de asignación que se calcula en función de la cantidad disponible y de la cantidad solicitada, sin tener en cuenta el contenido de las solicitudes individuales o de la situación específica de los solicitantes. Así, el Reglamento de Ejecución n° 393/2011 no se adoptó teniendo en cuenta las cualidades específicas de las recurrentes, sino exclusivamente tomando en consideración el hecho de que las cantidades cubiertas por las solicitudes de certificados de importación presentadas a las autoridades competentes entre el 1 y el 7 de abril de 2014 exceden la cantidad disponible, como resulta del considerando 1 de dicho Reglamento. Por tanto, ni la solicitud de certificado ni, de manera más general, la situación individual de T & L Sugars y de Sidul Açúcares fueron tenidas en cuenta al adoptar el referido Reglamento.

- 67 De ello se deduce que el Tribunal General declaró conforme a Derecho, en el apartado 94 de la sentencia recurrida, que el Reglamento de Ejecución n° 393/2011 no afecta individualmente a T & L Sugars y Sidul Açúcares, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 68 De todo lo anterior resulta que debe desestimarse también el segundo motivo.

*Sobre el tercer motivo*

Alegaciones de las partes

- 69 En el marco del tercer motivo, las recurrentes impugnan las conclusiones del Tribunal General en el apartado 97 de la sentencia recurrida, según las cuales «puesto que el recurso de anulación ha sido declarado inadmisibile, debe desestimarse la excepción de ilegalidad formulada en relación con este recurso».
- 70 Según las recurrentes, en caso de que el Tribunal de Justicia estimase las alegaciones de las recurrentes de que los Reglamentos controvertidos no incluyen medidas de ejecución y afectan individualmente a las recurrentes, las razones aducidas por el Tribunal General para justificar la desestimación de la excepción de ilegalidad propuesta contra los artículos 186, letra a), y 187 del Reglamento n° 1234/2007, perderían todo fundamento.
- 71 La Comisión observa que las recurrentes se limitan a afirmar que el Tribunal General incurrió en un error al desestimar la citada excepción de ilegalidad debido a los errores que han expuesto en sus motivos primero y segundo. Teniendo en cuenta que el Tribunal General no incurrió en error alguno sobre este punto, considera que debe desestimarse el tercer motivo.
- 72 La República Francesa y el Consejo apoyan las alegaciones de la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 73 Las recurrentes consideran, en esencia, que el Tribunal General, al incurrir en los errores de Derecho invocados en sus motivos primero y segundo, no podía desestimar la excepción de ilegalidad.
- 74 Ahora bien, debe señalarse que, como resulta de los apartados 51 y 68 de la presente sentencia, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que no concurrían los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, para interponer un recurso contra los Reglamentos controvertidos que incluían medidas de ejecución y que el Reglamento de Ejecución n° 393/2011 no afectaba individualmente a las recurrentes. Por consiguiente, al deber declarar la inadmisibilidad del recurso de nulidad interpuesto ante el Tribunal General, tampoco se incurrió en error de Derecho al desestimar la excepción de ilegalidad propuesta por las recurrentes.
- 75 En consecuencia, debe desestimarse el tercer motivo.
- 76 Al haberse desestimado todos los motivos formulados por T & L Sugars y Sidul Açúcares para fundamentar su recurso de casación, procede desestimar éste en su totalidad.

## **Costas**

- 77 En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. El artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este Reglamento, dispone que la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 78 Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de T & L Sugars y de Sidul Açúcares y haber sido desestimados los motivos formulados por éstas, procede condenarlas en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Desestimar el recurso de casación.**
- 2) Condenar en costas a T & L Sugars Ltd y Sidul Açúcares Unipessoal Lda.**

Firmas