de productores, determinadas modalidades de aplicación de la ayuda para la realización de planes de mejora en el sector de los frutos de cáscara y de las algarrobas, sometiendo a condiciones más restrictivas las solicitudes formuladas por los operadores económicos para obtener la modificación de dichos planes durante su ejecución, para beneficiarse de los tramos anuales de la ayuda y para percibir anticipos sobre esta ayuda, no afecta individualmente a las organizaciones de productores cuyos planes de mejora hayan sido aprobados antes de su adopción.

En efecto, en tanto que no contempla específicamente a dichas organizaciones, no contiene ningún elemento concreto que permita concluir que las medidas que introduce fueran adoptadas específicamente teniendo en cuenta sus planes y se aplica de la misma manera a todas las organizaciones de productores, cualquiera que fuere la fecha de aprobación de sus planes, está dirigido en términos abstractos y generales a categorías de personas indeterminadas y se aplica a situaciones objetivamente determinadas.

INFORME PARA LA VISTA

presentado en el asunto C-213/91 *

I. Hechos y marco normativo

1. Abertal y otros son organizaciones de productores españoles del sector de los frutos de cáscara y de las algarrobas.

2. El Reglamento (CEE) nº 789/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, por el que se establecen medidas específicas para los frutos de cáscara y las algarrobas, y se modifica el Reglamento (CEE) nº 1035/72 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas (DO L 85, p. 3), introdujo un título II *bis* en dicho Reglamento nº 1035/72, de 18 de mayo de 1972 (DO L 118, p. 1; EE 03/05, p. 258), modificado posteriormente.

3. El título II *bis* del Reglamento nº 1035/72 prevé determinadas medidas relativas a ayudas en el sector de los frutos de cáscara y de las algarrobas que, según los considerandos del mencionado Reglamento nº 789/89, pretenden solventar las deficiencias estructurales del mercado de estos productos, ya que dicho mercado adolece de una sensible inadaptación a las exigencias técnicas y comerciales, tanto por lo que se refiere a las condiciones técnicas de producción, que se caracterizan por la multiplicidad de pequeñas explotaciones y por una mecanización muy limitada, como por lo que respecta a las condiciones de comercialización.

4. Las medidas de ayuda previstas son, principalmente, una ayuda suplementaria a tanto alzado a las organizaciones de productores para fomentar su constitución (artículo 14 *ter*

* Lengua de procedimiento: español.

del Reglamento nº 1035/72), una ayuda específica a esas mismas organizaciones para la constitución de un fondo de rotación (artículo 14 *quater* del Reglamento nº 1035/72) y, por último, una ayuda para la realización de planes de mejora de la calidad y de la comercialización, presentados por dichas organizaciones de productores y aprobados por las autoridades nacionales (artículo 14 *quinquies* del Reglamento nº 1035/72).

5. Los planes de mejora contemplados por esta última disposición tienen como objetivo la mejora de la calidad de producción mediante una reconversión varietal o una mejora del cultivo en superficies de cultivo homogéneo no diseminado y, si es necesario, la mejora de la comercialización de los productos.

6. De conformidad con el artículo 14 *quinquies* del Reglamento nº 1035/72, los planes de mejora aprobados disfrutan para su realización de una ayuda comunitaria del 45 % cuando su financiación se efectúe en un 45 % por las organizaciones de productores y en un 10 % por el Estado miembro. Tanto la participación de este último como la ayuda comunitaria tienen un límite máximo y ambas se abonan en un período de diez años.

7. Los requisitos exigidos para la aprobación de los planes de mejora, así como, entre otras cosas, las modalidades de pago de la ayuda para su realización han sido fijados por el Reglamento (CEE) nº 2159/89 de la Comisión, de 18 de julio de 1989, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de las medidas especiales previstas en el Título II *bis* del Reglamento (CEE) nº 1035/72 para los frutos de cáscara y las algarrobas (DO L 207, p. 19). Este Reglamento de la Comisión fue modificado por primera vez por el Reglamento (CEE) nº 3403/89 de la Comisión, de 13 de noviembre de 1989 (DO L 328, p. 23). Este último Reglamento introdujo la posibilidad de obtener anticipos sobre las ayudas relativas a la realización de los planes de mejora.

8. El Reglamento (CEE) nº 1304/91 de la Comisión, de 17 de mayo de 1991, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2159/89, ya citado, introduce, en su artículo 1, algunas modificaciones a lo dispuesto en el Reglamento nº 2159/89 tal como había sido modificado, modificaciones que las partes demandantes, como organizaciones de productores que disponen de planes de mejora aprobados en curso de realización, consideran ilegales en lo que a ellas respecta.

9. En primer lugar, el Reglamento controvertido modifica el apartado 4 del artículo 8 del Reglamento nº 2159/89, disposición referente a las solicitudes de modificación de planes ya aprobados. Estas solicitudes de modificación, justificadas por razones técnicas o por el deseo de ampliar la superficie cubierta por el plan, en particular como consecuencia del aumento del número de productores afiliados, debían ser objeto de una decisión de la autoridad competente con arreglo a las mismas modalidades que las aplicables para la aprobación inicial del plan de mejora. En virtud de la disposición modificada, una solicitud de modificación de un plan ya aprobado, justificada por el deseo de ampliar la superficie del plan, puede presentarse sólo una vez, y únicamente a partir del cuarto año siguiente a la aprobación del plan. Este plazo debe, según los considerandos del Reglamento controvertido, permitir evaluar

la consolidación de la organización de que se trate y elaborar un balance del estado de ejecución de su plan de mejora.

10. En segundo lugar, el Reglamento controvertido modifica el artículo 19 del Reglamento nº 2159/89, referente al pago de la ayuda comunitaria relativa a los planes de mejora. Para percibir dicha ayuda, las organizaciones beneficiarias deben presentar, al término de cada período anual de ejecución del plan, una solicitud a la autoridad nacional encargada de pagar la ayuda. Las solicitudes de ayuda deben ir acompañadas de las facturas y de cualquier otro justificante de los trabajos ejecutados. Mediante la modificación introducida, se especifica que las solicitudes de ayuda deben incluir todos los elementos necesarios para poder efectuar la identificación geográfica de la parte de la huerta donde se haya llevado a cabo uno de los tipos de trabajos realizados y que en las facturas y justificantes debe figurar la referencia exacta a la parte de la huerta objeto de los trabajos de que se trate. Estas precisiones deben, según los considerandos del Reglamento controvertido, permitir el seguimiento y control de la evolución de la realización de los trabajos en el conjunto de la superficie de la huerta a la que se aplique el plan.

11. En tercer lugar, el Reglamento objeto del litigio modifica el apartado 3 del artículo 22 *bis* del Reglamento nº 2159/89, disposición que se refiere a los anticipos sobre la ayuda anual relativa a la ejecución de los planes de mejora. El importe máximo del anticipo, que estaba fijado en el 80 % de la participación financiera total del Estado miembro y de la Comunidad en el coste anual de ejecución estimado, se reduce al 50 % de la participación financiera anual de la Comunidad, quedando supeditado el pago del anticipo al desembolso efectivo del 50 % de la contribución del Estado miembro. Para obtener el anticipo, las organizaciones beneficiarias deben aportar la prueba de que ha comenzado el tramo anual de ejecución. Esta prueba debía referirse, como mínimo, al 20 % del coste anual estimado, pero el Reglamento controvertido ha elevado dicho porcentaje a un mínimo del 50 %. Por último, según la disposición modificada, no puede pagarse ningún anticipo hasta que no se haya efectuado, en las condiciones previstas, principalmente, en el mencionado artículo 19 del Reglamento nº 2159/89, modificado, la totalidad del pago relativo al tramo anual anterior. Las modificaciones aportadas a las modalidades de pago de los anticipos tienen por objeto, según los considerandos del Reglamento controvertido, garantizar una correcta utilización de los fondos comunitarios.

12. De conformidad con el artículo 2 del Reglamento nº 1304/91, estas modificaciones entraron en vigor el 21 de mayo de 1991.

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

13. El recurso interpuesto por Abertal SAT Limitada y otras diecinueve organizaciones de productores españoles de frutos de cáscara y algarrobas se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de agosto de 1991.

14. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de agosto de 1991, las demandantes formularon una demanda de medidas provisionales destinada a obtener la suspensión de la ejecución del artículo 1 del mencionado Reglamento nº 1304/91 hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre el fondo del asunto.

Dicha demanda fue desestimada mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de octubre de 1991.

15. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de diciembre de 1991, la Agrupación de Productores de Almendra del Mediterráneo, Sociedad Cooperativa, una de las partes demandantes, informó al Tribunal de Justicia de que desistía de su recurso.

Mediante auto de 17 de enero de 1992, el Presidente del Tribunal de Justicia resolvió suprimir de la lista de las partes demandantes en el asunto C-213/91 el nombre de Agrupación de Productores de Almendra del Mediterráneo, Sociedad Cooperativa, e imponer a dicha Agrupación las costas correspondientes al recurso interpuesto por ella.

16. *Abertal y otros,* partes demandantes, solicitan al Tribunal de Justicia que:

— Anule el artículo 1 del Reglamento nº 1304/91.

— Condene en costas a la Comisión.

17. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de octubre de 1991, la *Comisión,* parte demandada, solicita a este Tribunal, con arreglo al apartado 1 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, que:

— Declare la inadmisibilidad del presente recurso.

— Condene en costas a las demandantes.

18. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de diciembre de 1991, *Abertal y otros* solicitan al Tribunal de Justicia que:

— Acuerde la admisión del recurso de las partes demandantes en el asunto C-213/91.

— Condene en costas a la Comisión.

19. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

El Tribunal de Justicia instó a las partes demandantes a concentrar sus informes orales en las circunstancias concretas que, según ellas, permiten que se las considere individualmente afectadas por los actos impugnados.

III. Motivos y alegaciones de las partes

20. La *Comisión,* parte demandada en el litigio principal y que propone la excepción, afirma que debe declararse la inadmisibilidad del recurso interpuesto por Abertal y otros, ya que, según ella, el Reglamento impugnado no afecta ni directa ni individualmente a las demandantes.

A este respecto, la Comisión alega, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia no es competente para conocer del presente recurso de

anulación, dado que el régimen de ayudas de que se trata es gestionado por los Estados miembros y el Reglamento controvertido sólo puede afectar a las demandantes en la medida en que haya sido objeto de actos de aplicación individuales adoptados por las autoridades nacionales interesadas, los cuales deberían, por tanto, ser impugnados ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

La Comisión mantiene, en segundo lugar, que el referido Reglamento no afecta individualmente a las demandantes, sino que, por el contrario, tiene un alcance general en la medida en que se aplica, en virtud de criterios objetivos, a categorías de personas consideradas de manera abstracta. Según ella, este Reglamento es aplicable a todas las organizaciones de productores reconocidas y cuyos planes han sido ya aprobados, así como a las que se reconocerán y cuyos planes serán aprobados en el futuro, debido únicamente a su condición objetiva de organizaciones de productores que cumplen los requisitos definidos por la normativa comunitaria. Además, añade, en el presente asunto no hay ningún nexo causal entre la situación de los supuestos destinatarios del acto y las medidas controvertidas, ya que éstas fueron adoptadas con la única finalidad de mejorar la gestión del régimen de ayudas y de llenar las lagunas que la práctica había creado.

21. En cambio, *Abertal y otros* mantienen que, por una parte, el Reglamento impugnado afecta directamente a su situación, dado que las autoridades nacionales no disponen de ningún margen de apreciación para la aplicación de las disposiciones controvertidas.

Las demandantes afirman que, por otra parte, el referido Reglamento las afecta individualmente. Según ellas, las organizaciones de productores en el sector de que se trata han sido creadas especialmente para la ejecución de la normativa comunitaria. Además, las demandantes, como titulares de planes aprobados antes de la adopción del Reglamento impugnado, habían tenido una conducta precisa antes de una fecha determinada, lo que las individualiza con relación a cualquier otra persona. Por tanto, constituyen un círculo cerrado de operadores cuya identidad era conocida por las autoridades comunitarias debido a la presentación de los planes. Por otra parte, las modificaciones aportadas por la normativa controvertida al régimen de las ayudas, las cuales se analizan además en una modificación unilateral, efectuada por la Comisión, del contrato celebrado con las demandantes con arreglo a la normativa anterior, fueron motivadas por la situación de las demandantes, ya que la Comisión quiso reducir el coste de la operación a causa del número de organizaciones de productores constituidas y del importe de las ayudas solicitadas. En tales circunstancias, añaden, el mencionado Reglamento nº 1304/91 tiene por objetivo y por efecto afectar individualmente a las organizaciones demandantes.

F.A. Schockweiler
Juez Ponente