CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MAURICE LAGRANGE presentadas el 20 de noviembre de 1962 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Me permito examinar conjuntamente las dos categorías de asuntos acumulados, 16/62 y 17/62 por una parte y 19/62 a 22/62, por otra, sobre los que las partes informaron en la misma vista, porque ambos presentan la misma cuestión de principio, que se plantea por vez primera ante este Tribunal de Justicia y que consiste en la interpretación que procede dar a las disposiciones del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE relativas a las condiciones de admisibilidad de los recursos de anulación interpuestos contra los Reglamentos comunitarios por una persona física o jurídica que no sea un Estado miembro, ni el Consejo ni la Comisión.

En todos estos asuntos, los recursos fueron interpuestos por asociaciones, personas jurídicas de Derecho privado, a saber:

1) Asociaciones de productores (frutas y hortalizas, uvas de mesa) que impugnan el Reglamento nº 23 del Consejo por el que se establece gradualmente una organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas.

2) Asociaciones de comerciantes mayoristas (carnes, productos agrícolas) que atacan el Reglamento nº 26 del Consejo sobre la aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas.

En ambos casos, los recursos sólo pretenden una anulación parcial: anulación del artículo 9 del Reglamento nº 23 (aunque los motivos de los recursos se refieren al último párrafo de dicho artículo, en lo que respecta a la renuncia de los Estados miembros a la aplicación del artículo 44 del Tratado por el que se permite la fijación de precios mínimos durante el período transitorio), y, en lo que respecta al Reglamento nº 26, la anulación de la última frase del apartado 1 del artículo 2 de dicho Reglamento, disposición a la que se considera que contiene un régimen discriminatorio en favor de los agricultores y en perjuicio de los comerciantes de estos mismos productos que no tengan la calidad de agricultores.

Mediante auto de 24 de octubre de 1962, el Tribunal de Justicia admitió la intervención de la Assemblée permanente des présidents des chambres d'agriculture en apoyo de los recursos 16/62 y 17/62. No vuelvo sobre

* Lengua original: francés.

ello, ya que la parte coadyuvante se limitó a adherirse a los argumentos de las partes demandantes en el asunto principal.

Finalmente, en todos los asuntos, el Consejo propuso una excepción de inadmisibilidad de los recursos dando lugar al procedimiento previsto por el artículo 91 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Con arreglo al apartado 4 de este artículo, el Tribunal de Justicia deberá decidir una de las tres soluciones siguientes: acoger la excepción, desestimarla o unirla al examen del fondo. Evidentemente, las partes demandantes en el asunto principal atacan la excepción, pero insisten para que ésta sea previamente unida al examen del fondo.

Esta es la primera cuestión que debe resolver el Tribunal de Justicia. Frecuentemente, parece oportuno reservar la apreciación de la admisibilidad y la del fondo a un examen de conjunto, ya sea que, *prima facie*, las causas de inadmisión propuestas por el demandado o susceptibles de ser planteadas de oficio parezcan dudosas o de muy poca importancia como para ser objeto de un auto separado, ya sea que aparezcan más o menos vinculadas al examen del fondo o, por lo menos, que puedan ser consideradas con mejor perspectiva después de la aclaración completa que dicho examen dará al asunto.

Pero, éste no es el caso. En efecto, aquí se trata de una cuestión de principio que pone en juego la interpretación del Tratado en un plano puramente abstracto y absolutamente general y que, además, es de tal importancia para el control jurisdiccional de los ejecutivos, Consejo y Comisión, que es del mayor interés que se zanje claramente y de una vez por todas, con independencia de estos asuntos.

El Tratado CEE, al igual que el Tratado CECA, al establecer un control de legalidad de los actos de los ejecutivos que se efectúa mediante un recurso de anulación de dichos actos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades, regula las condiciones de admisibilidad de estos recursos, especialmente en lo que se refiere a la determinación de las personas con legitimación activa y de los actos impugnables. También como el Tratado CECA, el Tratado CEE hace una distinción entre determinadas personas privilegiadas, esencialmente los Estados miembros, que no deben justificar ningún requisito especial, en particular en cuanto a la legitimación procesal, y otras personas para las que, por el contrario, se exigen requisitos imperativos que varían según la naturaleza del acto que pretendan impugnar.

Pero aquí se detiene la analogía, porque los dos Tratados presentan diferencias profundas en su sistemática, que evidentemente fueron deseadas por los autores del Tratado de Roma. Por lo tanto, con la mayor circunspección procede que, para la interpretación del artículo 173 del Tratado CEE, se haga referencia a las correspondientes disposiciones del Tratado de París, especialmente al artículo 33, y a la jurisprudencia a que dieron lugar. Sólo se puede decir que, en general, el Tratado CEE es *más amplio* que el Tratado CECA en cuanto a la determinación de las personas, distintas de las privilegiadas, que pueden acudir al Tribunal de Justicia (empresas y sus asociaciones en la CECA, «toda persona física o jurídica» en la CEE) y en cuanto a la naturaleza de los motivos que pueden invocar

en apoyo del recurso; pero, por el contrario, es *más estricto* en cuanto a los requisitos que deben cumplirse para impugnar determinados actos. Finalmente, el Tratado de Roma, como el Tratado de París, se esmera en definir las distintas categorías de actos que emanan del o de los ejecutivos (artículo 14 del segundo, artículo 189 del primero), pero dichas definiciones no coinciden y, evidentemente, para la aplicación del Tratado de Roma procede referirse a las definiciones contenidas en el artículo 189 de este Tratado cuando otra disposición como la que aquí interesa, la del artículo 173, utiliza uno de los términos así definidos, como «reglamento» o «decisión».

Habida cuenta de estas observaciones, comenzaré el examen de la excepción propuesta por el Consejo.

Una primera cuestión planteada por el Consejo y también por las demandantes (asuntos 16/62 y 17/62) se refiere a la admisibilidad de los recursos interpuestos por asociaciones.

Si bien el Consejo reconoce que dicha cuestión no es decisiva para la solución del litigio, declara «tener dudas en cuanto a la posibilidad de que las asociaciones demandantes presenten el recurso, cualquiera que sea, además, la naturaleza del acto impugnado». En efecto, añade el Consejo, este acto «no afecta a la situación de las demandantes como asociaciones», sino sólo a la situación de sus miembros; por consiguiente, «no afecta directamente a dichas asociaciones».

Como se ve, esta observación conduce «directamente» a la interpretación de los términos del párrafo segundo del artículo 173 que constituye el meollo del litigio, pero esta interpretación no depende ni puede depender de la realidad de las personas autoras del recurso: «toda persona física o jurídica» puede interponer el recurso, según establece el texto; una asociación legalmente constituida al amparo de la normativa nacional de la que depende, evidentemente es una «persona jurídica» puesto que dicha normativa le reconoce esta cualidad, de la que normalmente deriva el derecho de entablar una acción. Es indiscutible que una interpretación estricta del párrafo segundo del artículo 173 tendría por consecuencia que las asociaciones siempre estarían prácticamente excluidas del derecho a interponer un recurso en virtud de dicha disposición, puesto que es difícil imaginar que la asociación como tal sea la destinataria de una decisión o que un reglamento o una decisión dirigida a otra persona «la afecte directa e individualmente» como asociación. Como lo hace el respetable Abogado de las partes demandantes en los asuntos 16/62 y 17/62, se puede deducir un *argumento* en favor de una interpretación más amplia, pero la interpretación estricta, de ser admitida, no tiene por sí misma el efecto de excluir *legalmente* a las asociaciones del ámbito de aplicación del párrafo segundo del artículo 173: son personas jurídicas y, en esta calidad, cumplen con el requisito exigido por el texto en cuanto a la capacidad procesal.

Dicho esto, se recuerda el texto: «Toda persona física o jurídica podrá interponer, en las mismas condiciones [es decir, las condiciones fijadas en el párrafo primero relativas al control de la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes], recurso contra las decisiones de las que sea

destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente.»

El primer caso, el de un recurso interpuesto contra una decisión de la que el demandante «sea destinatario», no se presenta aquí y así lo reconocen los distintos demandantes.

En cuanto al segundo caso, éste mismo se subdivide en dos hipótesis: decisión que revista «la forma de un reglamento» y decisión que revista «la forma de una decisión dirigida a otra persona». Aquí está en juego la primera hipótesis y debe separarse cuidadosamente del debate todo lo que se refiera a la segunda, que muy pronto será objeto de examen por parte del Tribunal de Justicia en otros litigios.

Según la letra del texto, para que pueda admitirse un recurso en la primera hipótesis, se necesitan cuatro requisitos:

1) el acto impugnado debe ser una decisión,

2) debe «revestir la forma de un reglamento»;

3) debe «afectar directamente» al demandante;

4) también debe afectarle «individualmente».

Si así bien parece, comienzo por el *segundo requisito*, cuya existencia es la más fácil de comprobar: acto que revista la forma de un reglamento. Evidentemente, éste es el caso en los presentes asuntos, ya que se trata del Reglamento nº 23 o del Reglamento nº 26.

Primer requisito: el acto debe ser una decisión. En mi opinión, aquí se encuentra el nudo del problema y la clave de la solución.

Como ya he mencionado, el artículo 189 define los diferentes actos que pueden adoptar el Consejo o la Comisión, especialmente el reglamento o la decisión:

«El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.»

«La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.»

La primera definición, la de reglamento, se ajusta al concepto comúnmente admitido de esta categoría especial de actos administrativos como se la conoce en los seis países de la Comunidad: en efecto, desde un punto de vista formal, acto administrativo porque emana de una autoridad dependiente del ejecutivo o del propio ejecutivo; pero desde el punto de vista material, disposición de carácter normativo, verdadera legislación secundaria, que dicta normas objetivas aplicables por sí mismas a todas las situaciones a las que se dirigen, con independencia de la persona, del individuo.

La segunda definición, la de decisión, es indudablemente más útil, ya que la palabra «decisión» puede adoptarse con diferentes acepciones. Especialmente, muchas veces se la considera en una acepción amplia cuando se refiere a todo acto administrativo que cree o modifique una situación jurídica

o que implique un efecto obligatorio: el reglamento no es pues, más que una variedad de la decisión, tanto como la «resolución» de un órgano colegiado, término más específicamente tomado del Derecho administrativo francés el cual dio lugar a dificultades en el Tratado CECA. También hay que distinguir entre las decisiones «generales» que no son forzosamente reglamentos (por ejemplo, una decisión que declara el estado de seria escasez en la Comunidad, artículo 59 del Tratado CECA) y las decisiones individuales.

El Tratado de Roma quiso precisar la terminología y me parece que la definición dada a la decisión («la decisión será obligatoria en todos sus elementos *para todos sus destinatarios*») se aplica exactamente al concepto de decisión individual. Seguramente que una misma decisión puede afectar a varios destinatarios (como lo supone el plural utilizado): entonces, es una decisión colectiva que la realidad tiene el valor de una serie de decisiones individuales.

La «decisión» así definida no incluye al reglamento, sino que, por el contrario, se le opone. En el Tratado de Roma, un mismo acto no puede ser a la vez reglamento y decisión. Así, cuando el artículo 173 define las «decisiones que revisten la forma de un reglamento», se refiere a las disposiciones que sólo tienen la apariencia del reglamento («revistan la forma»), pero que en realidad, *por el hecho de ser ellas mismas, fundamentalmente, decisiones, no tienen el carácter de un reglamento,* y por esta razón el Tratado decide aplicarles las normas que se refieren a las decisiones, especialmente a los recursos de los que pueden ser objeto.

Para que fuese de otra manera, habría que admitir que la palabra «decisión» que figura en el párrafo segundo del artículo 173 está tomada con una acepción general, sinónimo, por ejemplo, de «acto», y no en el sentido preciso que le otorga la definición del artículo 189. En lo que parecen sostener las demandantes en los asuntos 16/62 y 17/62 cuando señalan que la expresión «decisiones individuales» no figura en el artículo 173. Pero, esta tesis no tiene mucho asidero si se toma el trabajo de leer completamente la disposición que se cuestiona.

El derecho al recurso de «toda persona física o jurídica» que no sea los Estados miembros, el Consejo o la Comisión, se otorga, en primer lugar, «contra las decisiones de las que sea destinataria»: esto corresponde exactamente a la definición de decisión dada por el artículo 189. En cuanto a los otros dos casos de interposición de recurso, uno y otro exigen que las decisiones «afecten directa e *individualmente*» a la persona física o jurídica de que se trate. ¿Puede realmente admitirse que una decisión que «afecte individualmente» a alguien no sea una decisión individual? ¿No es jugar con las palabras? Por el contrario, este carácter individual del acto relativo a una persona física o jurídica es el que justifica el nacimiento del derecho a recurso en beneficio de dicha persona, que se asimila pues al destinatario.

Por lo tanto, considero que la decisión contemplada en el párrafo segundo del artículo 173 sólo puede ser una decisión individual que reviste la forma de un reglamento.

Pero algunos de los demandantes (es la tesis esencial de los recursos 19/62 a 21/62, también presentada con carácter principal en el recurso 22/62) sostienen precisamente que los actos impugnados, por lo menos en aquellas disposiciones que son objeto de recurso, en realidad son decisiones individuales y no reglamentos. En efecto, según el artículo 189, el reglamento tendrá «un alcance general», carácter ausente en el Reglamento nº 26, porque, según dicen, dicho carácter no puede atribuirse a un acto que sólo se dirige a *categorías, grupos de personas,* bien determinados.

Esta idea del concepto de reglamento es errónea. Lo que caracteriza al reglamento no es la mayor o menor extensión de su ámbito de aplicación material o territorial, sino el hecho de que sus disposiciones se aplican impersonalmente a situaciones objetivas, por más limitadas y precisas que sean. Como ya se ha visto, el reglamento se opone así a la decisión individual, que está dirigida a uno o a varios sujetos de derecho, a uno o a varios individuos. Estos conceptos son tan elementales que me parece inútil insistir en ellos.

Pues bien, en estos asuntos, los dos Reglamentos impugnados no tienen en su conjunto ni en aquellas disposiciones criticadas por los recursos, el más mínimo carácter de decisión individual, de «decisión» en el sentido de los artículos 173 y 189 del Tratado.

En consecuencia, me parece inútil investigar si las disposiciones impugnadas «afectan directa e individualmente» a los demandantes.

Me limito a señalar, a mayor abundamiento, que es inútil seguir a las asociaciones demandantes en sus esfuerzos para poner a la misma altura los intereses o conjunto de intereses que representan y las disposiciones de los Reglamentos que lesionan dichos intereses. Esos esfuerzos podrían ser considerados en un sistema jurídico distinto al establecido por el Tratado y, especialmente, si este último se limitase a exigir, al igual que en el Derecho interno de los países miembros que admiten el recurso de anulación contra los reglamentos, la justificación de una legitimación procesal, es decir, de un *interés* directo, según el principio general que prevalece en materia de recurso de anulación. Como se sabe, el Tribunal de Justicia acudió en reiteradas ocasiones al concepto de interés para la aplicación del Tratado CECA, aunque esta expresión no figure en el texto de dicho Tratado; en general, alude a ella implícitamente, algunas veces explícitamente; por su parte, los Abogados Generales han contado con ella expresamente para justificar determinadas soluciones y, frecuentemente, la doctrina ha tenido ocasión de insistir en este aspecto del recurso de anulación. Pero entonces se trataba de interpretar determinadas disposiciones del Tratado CECA que precisamente exigían una interpretación. Además, el Tribunal de Justicia nunca admitió que dicho concepto de interés pudiera afectar por sí mismo al carácter jurídico del acto impugnado; y es así que este Tribunal no ha aceptado mi intento de incorporar un elemento de *relatividad* en el concepto de decisión individual y se ha limitado a una interpretación ortodoxa del concepto de reglamento, al que parece haber asimilado la decisión general (sentencia de 16 de julio de 1956, Fédéchar, 8/55,·· Rec. pp. 223 y 224; conclusiones, pp. 245 y ss.).

A fortiori, dicho esfuerzo está excluido en el contexto del Tratado CEE.

En efecto, en este Tratado, no cabe la elaboración de una jurisprudencia sobre la legitimación procesal ya que, evidentemente, sus autores quisieron fijar por sí mismos los requisitos de admisibilidad de los recursos de otras personas que no sean las que denominadas «privilegiadas», y sus términos son tan precisos que no dan lugar alguno a exégesis. En cuanto a las asociaciones, es exacto que ellas tampoco tendrán la oportunidad de interponer un recurso directo, pero por el contrario, su actuación puede ser muy importante en el ámbito de la *intervención* cuando el litigio se inicie por uno de los cauces que quedan abiertos; a este respecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es bastante liberal y la intervención constituye un procedimiento especialmente bien adaptado a las asociaciones que tengan por objeto defender los intereses generales de la profesión de los miembros que ellas reúnen.

El jurista, por su parte, puede lamentar la existencia de este sistema, pero el Juez debe aplicarlo. No tengo aquí por qué justificar dicho sistema. Sólo se puede señalar que es coherente y que en su favor obran serios argumentos.

Es coherente, porque en principio deniega a los particulares el derecho al recurso directo de anulación contra reglamentos comunitarios, prevé expresamente la excepción de ilegalidad (artículo 184) y la remisión al Tribunal de Justicia de cuestiones prejudiciales que especialmente se refieran a la validez de los reglamentos (artículo 177), lo que en parte soluciona los inconvenientes provocados por la inexistencia de recurso directo. A este respecto, la situación jurídica en la Comunidad es indudablemente menos favorable que aquella que alcanzaron algunos Estados miembros desde hace más o menos tiempo, pero se asemeja a la que conocen otros de estos Estados.

En cuanto a los argumentos en favor del sistema, se refieren básicamente al carácter casi legislativo que normalmente revisten estos reglamentos, adoptados para la aplicación del Tratado que en su mayor parte es una «ley-marco», y a la extrema gravedad que en determinados casos presentaría la anulación, incluso parcial, de textos que, como todos saben –y como es especialmente el caso de los reglamentos agrícolas– sólo se establecen con grandes esfuerzos y mediante compromisos, a veces difíciles, que han debido asumirse en el seno del Consejo, tal como está obligado a la regla de la unanimidad. Podría preguntarse –y el Tribunal de Justicia sabe que hoy algunas personas se lo preguntan– si en esta materia, que ampliamente afecta una vez más al ámbito legislativo, el verdadero contrapeso de la acción de los Gobiernos representados en el Consejo no debería buscarse en una participación más eficaz del órgano parlamentario de la Comunidad.

Presento mis disculpas por esta incursión en el terreno político. Sólo la he hecho para mostrar que aquí se trata de una elección deliberada de los autores del Tratado que no corresponde que el Juez la corrija.

Para terminar, quiero responder al argumento invocado en el recurso 22/62 y deducido de los principios constitucionales del Derecho alemán relativos a la protección judicial contenida en el ordenamiento

jurídico de Alemania. Esta respuesta se encuentra en una de las sentencias del Tribunal de Justicia, de 15 de julio de 1960, Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgessellshaft y otros/Alta Autoridad (asuntos acumulados 36/59, 37/59, 38/59 y 40/59, Rec. 1960, pp. 857 y ss., especialmente p. 890): «Considerando que corresponde al Tribunal de Justicia, Juez de las decisiones adoptadas por la Alta Autoridad y, en consecuencia, de las adoptadas en el presente asunto en virtud del artículo 65 del Tratado, garantizar el respeto a las normas de Derecho interno, aunque sean constitucionales, vigentes en uno u otro de los Estados miembros.»

En definitiva, considero que debe estimarse la excepción planteada por el Consejo en todos estos asuntos y, en consecuencia,

Propongo:

- Desestimar los recursos.

- Condenar en costas a las asociaciones demandantes, quedando a cargo de la parte coadyuvante sus propias costas en los asuntos 16/62 y 17/62.