INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-229/88 *

I. Hechos y procedimiento

1. La organización común de mercados en el sector de las materias grasas se encuentra regulada en el Reglamento nº 136/66/CEE del Consejo, de 22 de septiembre de 1966 (DO L 1966, p. 3025; EE 03/01, p. 214).

2. Con objeto de fomentar que la industria de transformación de semillas oleaginosas utilice semillas de origen comunitario, el apartado 1 del artículo 27 del Reglamento nº 136/66, tal como fue modificado por el Reglamento nº 1454/86 del Consejo, de 13 de mayo de 1986 (DO L 133, de 21.5.1986, p. 8), prevé que, cuando el precio indicativo válido para una especie de semilla sea superior al precio del mercado mundial, se concederá una ayuda para las semillas de dicha especie cosechadas y transformadas en la Comunidad. Sin perjuicio de ciertas excepciones de menor importancia y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 *bis*, dicha ayuda será igual a la diferencia entre el precio del mercado mundial y el precio indicativo.

3. El Consejo determinó las normas aplicables a la concesión de la ayuda para las semillas oleaginosas mediante el Reglamento nº 1594/83, de 14 de junio de 1983, relativo a la ayuda para las semillas oleaginosas (DO L 163, p. 44), modificado por el Reglamento nº 935/86 del Consejo, de 25 de marzo de 1986 (DO L 87, p. 5). Las modalidades de aplicación de dicho régimen de ayuda fueron establecidas por el Reglamento nº 2681/83 de la Comisión, de 21 de septiembre de 1983 (DO L 266, p. 1; EE 03/29, p. 20).

4. A tenor del párrafo 2 del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento nº 1594/83, tal como fue modificado por el Reglamento nº 935/86, el importe de la ayuda será el que sea válido el día en que el Estado miembro de que se trate identifique las semillas. No obstante, el artículo 4 prevé la posibilidad de que el interesado solicite la fijación anticipada del importe de la ayuda, en cuyo caso, según resulta del párrafo 3 del apartado 2 del artículo 3, el importe de la ayuda será el válido el día de la presentación de la solicitud de fijación anticipada y se aplicará a las semillas identificadas mientras dure la validez de la parte «fijación anticipada» del certificado, la cual, según el artículo 11 del Reglamento nº 2681/83, en principio y salvo excepción concedida por la Comisión, será de cinco meses para las semillas de colza y de nabina y de cuatro meses para las semillas de girasol, plazo que comenzará a correr el mes siguiente a aquel durante el cual se hubiere presentado la solicitud. En ambos supuestos, la Comisión puede, en ciertos casos, prorrogar el período de validez de los certificados. El importe de la ayuda depende de la especie de las semillas, así como de la época y del país en que las semillas sean cosechadas y/o transformadas.

5. La parte «fijación anticipada» del certificado se expide, en principio, el primer día hábil siguiente a aquel en que se hubiere presentado la solicitud, sin perjuicio del artículo 8 del Reglamento nº 1594/83, tal como fue modificado por el Reglamento nº 935/86, que prevé lo siguiente:

«1. En caso de situación anormal y cuando tal situación implique o amenace con implicar una perturbación en el mercado comuni-

* Lengua de procedimiento: inglés.

tario de semillas oleaginosas, podrá decidirse suspender la fijación anticipada de la ayuda para el período necesario para el restablecimiento del equilibrio del mercado.

2. La suspensión contemplada en el apartado 1 podrá extenderse a las partes "fijación anticipada" de los certificados contemplados en el artículo 4 que hubieren sido solicitados y no hubieren sido extendidos en el caso:

a) de error material en el importe de la ayuda publicada;

b) de que determinados factores pudieran dar lugar a una distorsión monetaria entre los Estados miembros;

y cuando tales casos pudieran dar lugar a una discriminación entre las partes interesadas.

3. La suspensión de la fijación anticipada se decidirá con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 38 del Reglamento nº 136/66/CEE.

No obstante, en caso de urgencia, la Comisión podrá decidir tal suspensión; en tal caso, la duración de la suspensión no podrá superar los cinco días.»

6. Las demandantes, cuya actividad consiste principalmente en llevar a cabo operaciones de transformación de semillas oleaginosas, presentaron ante las autoridades competentes, el 7 de junio de 1988, solicitudes de fijación anticipada de ayuda para transformación relativa a una cantidad total de aproximadamente 370 000 toneladas de semillas de colza, de nabina y de girasol.

7. Los tipos aplicables en aquel momento habían sido aprobados por el Reglamento nº 1507/88 de la Comisión, por el que se fija el importe de la ayuda en el sector de las semillas oleaginosas (DO L 135, p. 31), que entró en vigor el 1 de junio de 1988.

8. Sin embargo, el 7 de junio de 1988, considerando que se cumplían los requisitos del artículo 8 del Reglamento nº 1594/83, tal como fue modificado, la Comisión adoptó el Reglamento nº 1587/88 (DO L 141, p. 55), que suspendió la fijación anticipada de la ayuda para las semillas de colza, de nabina y de girasol para los certificados cuya solicitud se hubiese presentado del 7 al 11 de junio de 1988.

9. Ese mismo día, la Comisión adoptó el Reglamento nº 1584/88, de 7 de junio de 1988 (DO L 141, p. 48), por el que se fijaba el nuevo importe de la ayuda en el sector de las semillas oleaginosas a un tipo inferior al que estaba vigente el 7 de junio de 1988, concretamente en lo relativo a las semillas de colza, de nabina y de girasol.

10. Como consecuencia de la adopción del Reglamento nº 1587/88, las autoridades nacionales informaron a las demandantes sobre el contenido de dicho Reglamento y sobre la denegación de sus respectivas solicitudes de fijación anticipada de la ayuda, presentadas el 7 de junio de 1988.

11. En vista de lo cual, las demandantes interpusieron el presente recurso de anulación contra el Reglamento nº 1587/88 de la Comisión, por el que se suspende la fijación anticipada, en la medida en que el mismo se aplica a las solicitudes presentadas el 7 de junio de 1988.

12. El recurso se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de agosto de 1988.

13. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 31 de agosto de 1988, las partes demandantes, basándose en los artículos 185 y 186 del Tra-

tado CEE y en el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento, interpusieron una demanda de medidas provisionales para que se suspendiese la ejecución del mencionado Reglamento nº 1587/88 y para que se ordenase a la Comisión que adoptase las medidas adecuadas para garantizar que, el tercer día hábil siguiente a aquel en que se dicte el auto que acuerde la suspensión, se entregue a las demandantes certificados que prevean, con respecto a la transformación de las semillas oleaginosas, la fijación anticipada al tipo de ayuda aplicable el 7 de junio de 1988, en lo relativo a las cantidades de semillas de nabina, de colza y de girasol que figuran respectivamente en las solicitudes de fijación anticipada que se presentaron el 7 de junio de 1988. La demanda de medidas provisionales fue desestimada por el Presidente del Tribunal de Justicia mediante auto de 26 de septiembre de 1988.

14. Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de octubre de 1988, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad y solicitó que, de conformidad con el artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidiese sobre dicha excepción sin entrar en el fondo del asunto.

15. Para responder al escrito separado, las demandantes presentaron sus observaciones escritas el 13 de enero de 1989.

16. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral tan sólo con respecto a la cuestión de la admisibilidad y ello sin previo recibimiento a prueba.

17. Mediante decisión de 21 de junio de 1989, el Tribunal de Justicia, con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, acordó atribuir el asunto a la Sala Cuarta.

II. Pretensiones de las partes

1. La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Condene en costas a las partes demandantes, incluidas las causadas en el asunto C-229/88 R.

2. En sus observaciones escritas en respuesta al escrito separado de la Comisión, las *demandantes* solicitan al Tribunal de Justicia que desestime la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.

III. Motivos y alegaciones de las partes

1. En primer lugar, la *Comisión* recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el párrafo 2 del artículo 173 del Tratado ha sido interpretado siempre en el sentido de que su finalidad esencial es la de evitar que, mediante la mera utilización formal de un reglamento, las instituciones comunitarias puedan excluir el recurso de un particular contra una decisión que le afecte directa e individualmente y la de precisar, de este modo, que la elección de la forma de un acto no puede modificar la naturaleza del mismo.

La Comisión pone de relieve que ella no adoptó el Reglamento impugnado basándose en las solicitudes de las demandantes, ni tampoco basándose en una serie de solicitudes (incluidas las de las demandantes) que hubiese podido determinar e individualizar. Hubo de apreciar la situación del mercado comunitario basándose exclusivamente en los datos numéricos elaborados por las organizaciones nacionales.

En otras palabras, la Comisión indica que ella ignoraba que las demandantes hubiesen presentado solicitudes de fijación anticipada de la ayuda y que no sabía ni el número ni la identidad de los restantes agentes económicos que habían presentado la misma solicitud. No sólo ignoraba las situaciones individuales de las demandantes, sino que no estaba en condiciones de distinguir dichas situaciones de las de un número indeterminado de otros agentes económicos de la Comunidad. A continuación, la Comisión considera que para determinar la naturaleza del acto impugnado es preciso hacer referencia al marco normativo, a la finalidad y a los efectos del acto.

En primer lugar, la Comisión estima que de la Exposición de Motivos del Reglamento nº 1587/88 se deduce claramente que dicho Reglamento fue adoptado en el marco de una normativa general de la que constituye una aplicación normal. Dicho Reglamento se basa en el apartado 3 del artículo 8 del Reglamento nº 1594/83 del Consejo, tal como fue modificado por el Reglamento nº 935/86, que atribuye a la Comisión la facultad de decidir, sin consultar al Comité de Gestión, la suspensión de la fijación anticipada de la ayuda en caso de urgencia y que dispone que, en tal caso, la duración de la suspensión será por un período máximo de cinco días. El apartado 2 del artículo 8 describe las situaciones en las que puede decidirse la suspensión.

Según la Comisión, las disposiciones relativas a la suspensión son uno de los elementos fundamentales del régimen de ayuda instaurado por el Consejo, puesto que constituyen la contrapartida de la excepción a la norma general que dispone que el importe de la ayuda sea el que es válido el día en que el Estado miembro de que se trate identifique las semillas, es decir, la excepción que permite la fijación anticipada de la ayuda mediante simple solicitud.

Por lo que se refiere a la finalidad y a los efectos del Reglamento nº 1587/88, la Comisión recuerda que dicho Reglamento tenía por objeto poner fin temporalmente y lo más rápidamente posible a la fijación anticipada de la ayuda, a fin de paliar la situación anormal que se estaba creando y de evitar la utilización especulativa de la referida posibilidad, ante la considerable subida del precio en el mercado mundial.

Según la Comisión, la suspensión resulta generalmente aplicable a partir de la fecha de su entrada en vigor, tanto por razones de eficacia como para garantizar la igualdad de trato de los agentes económicos de la Comunidad. Se aplica la suspensión tanto a los agentes económicos que tengan la intención de presentar una solicitud durante el período de aplicación de la misma como a los que, habiendo presentado su solicitud, no se les haya expedido todavía certificado alguno. Así pues, la medida impugnada debía tener efectos para todas las empresas del sector de que se trata.

La Comisión considera, por consiguiente, que tanto el marco normativo en el que se inscribe el Reglamento impugnado como su finalidad y sus efectos muestran que reviste el carácter de un Reglamento de alcance general.

Por último, la Comisión recuerda el asunto Moksel (sentencia de 25 de marzo de 1982, 45/81, Rec. 1982, p. 1129), cuyos hechos son similares, según ella, a los del caso de autos. En aquel asunto, el Tribunal de Justicia había de pronunciarse sobre la admisibilidad de un recurso de anulación de un reglamento de la Comisión que suspendía la fijación anticipada de las restituciones a la exportación relativas a determinados productos agrarios. El Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso, basándose en que el Reglamento impugnado había sido adoptado en el marco de una normativa general y que versaba tanto sobre las

solicitudes de fijación anticipada pendientes como sobre las que se presentasen durante la suspensión de la fijación anticipada.

La Comisión opina que, a la vista de cuanto antecede, el Tribunal de Justicia debería declarar la inadmisibilidad del recurso.

2. Las *demandantes* sostienen, en cambio, que debe declararse la admisibilidad de su recurso.

Para demostrar que el Reglamento impugnado les afecta directamente, las demandantes alegan que, aunque la decisión efectiva de conceder o de denegar la expedición de los certificados de fijación anticipada fuese competencia de los Estados miembros, éstos carecían de una potestad discrecional al respecto.

Para probar que el Reglamento les afecta individualmente, las demandantes alegan que, en la fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 1587/88, constaban y eran verificables el número y la identidad de los importadores que habían presentado solicitud de fijación anticipada. Las demandantes estiman que, al decidir hacer extensible la medida suspensiva a las solicitudes pendientes, con arreglo al apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 1594/83, el objetivo directo y específico del Reglamento nº 1587/88 era el de incidir en la situación jurídica de los agentes económicos que se habían relacionado con la Comunidad al presentar una solicitud de fijación anticipada el 7 de junio de 1988, puesto que, en el momento en que se adoptó la decisión, ya no podía presentarse ninguna otra solicitud, por lo que los solicitantes constituían un círculo cerrado.

Por otra parte, las demandantes no consideran decisivo el hecho de que el Reglamento nº 1587/88 haya sido adoptado en la misma fecha en que fueron presentadas las solicitudes, ya que, en su opinión, tan sólo hay que tener en cuenta el hecho de que, en el momento de adoptar su decisión, la Comisión estaba perfectamente informada de las cantidades definitivas con respecto a las cuales se habían presentado el mismo día las referidas solicitudes, de modo que la Comisión adoptó su decisión controvertida con respecto a esas cantidades particulares.

Según las demandantes, basándose en su fundamento jurídico y en sus objetivos, es posible separar en dos partes el Reglamento nº 1587/88: una de ellas relativa a las solicitudes pendientes y la otra a las solicitudes futuras. Dado que el recurso de anulación se dirige exclusivamente contra la primera parte, no se pueden mezclar los intereses del círculo cerrado de los agentes económicos afectados por sus disposiciones con los intereses de aquéllos a quienes afecta la segunda parte. Por ello, según las demandantes, el presente recurso impugna tan sólo una de las partes de una decisión doble, que la Comisión presentó erróneamente como una decisión única.

Por otra parte, las demandantes estiman de un modo general que la sentencia recaída en el ya citado asunto Moksel constituyó un caso aislado, cuyos fundamentos no volvieron a ser utilizados en ninguna otra sentencia.

Según las demandantes, por consiguiente, el Tribunal de Justicia debería declarar la admisibilidad del presente recurso, de la misma manera en que ya lo hizo en las sentencias de 23 de noviembre de 1971 (Bock, 62/70, Rec. 1971, p. 897), de 13 de mayo de 1971 (International Fruit Company, asuntos acumulados 41/70 y 44/70, Rec. 1971, p. 411), de 17 de enero de 1985 (Piraiki-Patraiki, 11/82, Rec. 1985, p. 227), de 18 de noviembre de 1975 (CAM, 100/74, Rec. 1975, p. 1393) y de 3 de mayo de 1978 (Toepfer, 112/77, Rec. 1978, p. 1019).

M. Díez de Velasco
Juez Ponente