2. El Tribunal de Justicia no es competente, de acuerdo con el artículo 178 y con el párrafo 2 del artículo 215 del Tratado CEE, para conocer de un recurso de responsabilidad que tiene por objeto obtener la reparación de supuestos daños derivados de adaptaciones de actos de las instituciones introducidas por el Acta de Adhesión de España y Portugal, puesto que, como se desprende del artículo 237 del Tratado, dicho acto es un acuerdo concluido entre los Estados miembros y los Estados que han solicitado la adhesión.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en los asuntos 31 y 35/86 *

I. Hechos

1. El Reglamento nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80) establece las normas aplicables al azúcar de remolacha y de caña, a la remolacha y a la caña de azúcar, a otros determinados tipos de azúcar, así como a la isoglucosa. Como la situación de la Comunidad en materia de edulcorantes está marcada por la existencia de excedentes estructurales, dicho Reglamento establece un sistema de cuotas de producción, que se completa, en el caso del azúcar de remolacha y de caña, con un mecanismo de apoyo a los precios.

2. El Acta relativa a las condiciones de Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (en adelante, «Acta de Adhesión», DO L 302, de 15.11.1985, incluye una tercera parte titulada «Adaptaciones de los actos adoptados por las instituciones». El artículo 26 de dicha parte dispone que «los actos enumerados en la lista que figura en el Anexo I de la presente Acta serán objeto de las adaptaciones definidas en dicho Anexo». El anexo I recoge, bajo el epígrafe «XIV Agricultura c) Azúcar», las modificaciones del Reglamento nº 1785/81, referentes a la aplicación a España del sistema de cuotas relativo al azúcar y a la isoglucosa.

3. Las partes demandantes son dos de los tres productores españoles de isoglucosa e impugnan la validez de los apartados 3, letra a) y 5, letra a) del artículo 24, en relación con los apartados 2, punto I, letra b) y punto II, letra b) del mismo artículo, relativo a la asignación de cuotas de producción de isoglucosa a las empresas establecidas en España.

4. Respecto a la admisibilidad del recurso, los demandantes alegan que las mencionadas modificaciones del Reglamento nº 1785/81 tienen la misma naturaleza jurídica que el Derecho derivado al que modifican, y que sus disposiciones les afectan directa e individualmente.

En cuanto al fondo, las demandantes invocan la violación del principio de igualdad, puesto que serían objeto de discriminación

* Lenguas de procedimiento: francés e inglés.

respecto a los productores de azúcar españoles. La demandante CPC invoca además la violación del principio de proporcionalidad y añade, como motivo subsidiario de anulación, que es inadecuada la distribución de las cuotas entre los tres productores españoles de isoglucosa.

Por lo que respecta a la petición de indemnización al amparo del apartado 2 del artículo 215 del Tratado CEE, las demandantes consideran que en el presente caso se reúnen los requisitos necesarios para ello.

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

1. Los recursos de las sociedades demandantes LAISA y CPC España (en lo sucesivo, «CPC») se registraron en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 6 y 10 de febrero de 1986, respectivamente.

La demandante LAISA solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare que el Reglamento nº 1785/81 del Consejo (DO L 177 de 1.7.1981; EE 03/22, p.80), con las modificaciones en él introducidas por el Acta de Adhesión de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea (DO L 302, de 15.11.1985), constituye, respecto a la sociedad LAISA, una decisión individual, puesto que dicho Reglamento fija su cuota de producción de isoglucosa;

— declare que el establecimiento de dicha cuota supone una discriminación en perjuicio de la sociedad LAISA y declare nulas, por consiguiente, las disposiciones impugnadas que fijan dicha cuota;

— fije la cuota aplicable a la sociedad LAISA, en función de las normas admitidas para las restantes fabricantes de isoglucosa de la Comunidad o declare que el Consejo deberá fijar dicha cuota basándose en los mismos principios;

— declare, con carácter subsidiario, que la Comunidad ha incurrido en responsabilidd extracontractual y declare, en consecuencia, que es admisible y fundado un recurso basado en las disposiciones del artículo 215 del Tratado;

— condene en costas al Consejo de las Comunidades Europeas.

La demandante CPC España solicita al Tribunal de Justicia que:

— anule los apartados 3, letra a) y 5, letra a) del artículo 24, en relación con el apartado 2, punto I, letra b) y punto II, letra b) del Reglamento nº 1785/81 del Consejo, modificado por el Anexo I del Acta relativa a las condiciones de Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (DO L 302, de 15.11.1985, páginas 232 y 233), por cuanto, para fijar la cuota máxima de producción de isoglucosa de la demandante, se basa en los niveles de producción alcanzados a lo largo del año natural 1983;

— ordene al Consejo que fije la cuota de la demandante con arreglo a criterios no discriminatorios sino acordes con el principio de proporcionalidad, según los defina el Tribunal de Justicia;

— con carácter subsidiario, declare responsable al Consejo de las Comunidades Europeas del perjuicio resultante para la demandante de la adopción de la letra a) del apartado 3 y de la letra a) del apar-

tado 5, ambos del artículo 24, en relación con la letra b) del punto I y la letra b) del punto II, ambas del apartado 2, del Reglamento nº 1785/81 del Consejo, modificado por el Anexo I del Acta relativa a las condiciones de Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados, citados anteriormente;

— condene en costas al Consejo.

2. Mediante escrito presentado el 18 de abril de 1986, el Consejo, al amparo del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, pidió al Tribunal de Justicia que se pronunciase sobre la admisibilidad del recurso sin entrar en el fondo del asunto, desestimase los recursos por inadmisibles y condenase en costas a las demandantes.

3. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 29 de abril de 1986, el Consejo solicitó la acumulación de los asuntos 31 y 35/86. Por auto de 18 de junio de 1986, el Tribunal de Justicia ordenó la acumulación de ambos asuntos.

4. Mediante autos de 15 de octubre y 18 de junio de 1986, el Tribunal de Justicia admitió la intervención de la Sociedad Campo Ebro Industrial SA (en adelante, «Campo Ebro») en apoyo de las pretensiones de las demandantes y de la Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España (en adelante, «AGFA») y de la Comisión, en apoyo de las pretensiones del Consejo.

5. La demandante en el litigio principal, LAISA, en funciones de demandada respecto a la excepción, en sus observaciones presentadas el 27 de mayo de 1986, manifestó que su recurso no iba contra el Tratado de Adhesión, sino únicamente contra el artículo 24 del Reglamento nº 1785/81 del Consejo, en la medida en que dicho artículo fija su cuota de producción de isoglucosa y le afecta individualmente, y mantuvo las peticiones formuladas en su demanda.

La demandante en el litigio principal, CPC España, en funciones de demandada en cuanto a la excepción, en sus observaciones presentadas el 23 de mayo de 1986, solicitó al Tribunal de Justicia, para el caso de que este último no reservase su decisión respecto a la excepción de inadmisibilidad planteada por el Consejo, que:

— desestime la excepción de inadmisibilidad planteada por el Consejo y declare la admisibilidad tanto del recurso de anulación como del recurso por el que se solicita la indemnización de daños y perjuicios;

— declare, con carácter subsidiario, la admisión del recurso de anulación;

— declare, asimismo con carácter subsidiario, la admisión del recurso por el que se solicita la indemnización de daños y perjuicios;

— condene en costas, en todo caso, al Consejo.

6. La Comisión, parte coadyuvante, en sus observaciones presentadas el 5 de agosto de 1986, solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare el recurso inadmisible sin entrar en el fondo del asunto;

— condene a las demandantes al pago de las costas de la Comisión.

7. La parte coadyuvante AGFA, en sus observaciones presentadas el 12 de enero de 1987, pidió al Tribunal de Justicia que declarase los recursos inadmisibles.

8. La parte coadyuvante Campo Ebro, en sus observaciones presentadas el 12 de enero de 1987, pidió al Tribunal de Justicia que declarase los recursos admisibles.

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

III. Motivos y alegaciones presentados por las partes durante la fase escrita referentes a la admisibilidad del recurso

A. *Admisibilidad del recurso de anulación*

1. *Sobre la inexistencia de un acto que puede anularse al amparo del artículo 173 del Tratado CEE*

El *Consejo*

El Consejo alega, en primer lugar, que las disposiciones de un Tratado de Adhesión que modifican actos de Derecho derivado conservan su naturaleza jurídica de Derecho primario y por ello, contra dicho acto, no puede interponerse un recurso basado en el artículo 173 del Tratado CEE.

En este sentido, el Consejo desarrolla básicamente dos argumentos.

1) En primer término, refiriéndose a los artículos 4, 43, 189 y 190 del Tratado, el Consejo pone de relieve que las cantidades de base aplicables a la producción de isoglucosa en España no han sido fijadas por el Consejo como institución competente en materia de agricultura, mediante la adopción de un reglamento modificativo de su Reglamento nº 1785/81 y, en particular, del artículo 24.

El Consejo afirma, en efecto, que dichas cantidades de base fueron fijadas por las disposiciones del Tratado de Adhesión concluido en aplicación del artículo 237 del Tratado CEE, que dispone que las condiciones de admisión de un Estado que solicite la adhesión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante, y que dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Al disponer el apartado 2 del artículo 1 del Tratado de Adhesión que las condiciones de admisión figuran en el Acta adjunta a dicho Tratado y al establecer el artículo 26 de esta última que los actos de Derecho derivado recogidos en su Anexo I serán objeto de las adaptaciones definidas en dicho Anexo, el Consejo deduce que dichas adaptaciones forman parte integrante del conjunto de las condiciones de admisión de los nuevos Estados miembros, entre las que figuran las adaptaciones del reglamento de base sobre el azúcar objeto del presente recurso.

Dicha modificación del reglamento de base sobre el azúcar no resulta por lo tanto en modo alguno de un acto adoptado *motu proprio* por el Consejo. Por el contrario, las disposiciones que son objeto del recurso de anulación forman parte de un Tratado que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados originarios. las disposiciones impugnadas no constituyen, por lo tanto, un «acto del Consejo» en el sentido del artículo 173 del Tratado CEE y no pueden, por consiguiente, ser sometidas al control de legalidad establecido en dicho artículo.

Aun cuando el Tribunal de Justicia ha plasmado siempre en la jurisprudencia su preocupación de dar preferencia al contenido sobre la denominación formal de los actos (sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión contra Consejo, asunto 22/70, apartados 38 a 42, Rec. 1971, pp. 263, 277), el Consejo señala que dicha jurisprudencia se refiere a las disposiciones adoptadas por las instituciones.

2) El Consejo señala asimismo que no puede invocarse el artículo 8 del Acta de Adhesión para justificar la aplicabilidad al presente caso del artículo 173 del Tratado CEE. A su juicio, este artículo, que debe interpretarse en su contexto (constituido por

los artículos 6, 7 y 8 del Acta de Adhesión), tiene un carácter puramente procesal. En efecto, el Consejo estima que los artículos 7 y 8 contienen dos excepciones expresas al principio meramente procesal recogido en el artículo 6 según el cual, para futuras modificaciones del Acta de Adhesión, habrá de aplicarse el procedimiento de revisión de los Tratados originarios. Según el Consejo, estos dos artículos son complementarios y tienen, por consiguiente —si bien en dos hipótesis distintas— el mismo objetivo procesal. El artículo 7 salvaguarda, en efecto, la competencia de las instituciones para poder modificar en el futuro, siguiendo el procedimiento normal de modificación, los actos de Derecho derivado a los que se refieren las disposiciones transitorias del Acta de Adhesión. Por su parte, el artículo 8 salvaguarda esta misma competencia cuando ciertas disposiciones del Acta de Adhesión hayan modificado actos de Derecho derivado.

La asimilación al Derecho derivado de las disposiciones del Acta de Adhesión que han modificado con carácter no transitorio los actos adoptados por las instituciones, a que se refiere el artículo 8, se limita pues, a juicio del Consejo, al procedimiento futuro para la modificación de dichos actos.

Se confirma esta conclusión, sigue el Consejo, por el hecho de que, en caso de modificación de un acto de Derecho derivado por un Tratado de Adhesión, tanto la fuente de Derecho como las normas procesales son fundamentalmente de naturaleza distinta a la aplicable en caso de una modificación normal de dicho acto de Derecho derivado.

En el primer caso, la fuente de Derecho es un Tratado que tiene, en principio, el mismo valor jurídico que los Tratados originarios. Las normas procesales prevén, en este caso, un acuerdo unánime entre los miembros de la Comunidad y los Estados adherentes que se somete a la ratificación por parte de todos los Estados contratantes de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. Esta forma de ratificación implica normalmente en los Estados contratantes un procedimiento parlamentario de aprobación.

En el segundo caso, es decir, el de la modificación siguiendo el procedimiento normal aplicable al Derecho derivado, la fuente de Derecho es otro acto de Derecho derivado, adoptado por una institución competente de la Comunidad. Este procedimiento normal requiere en este caso, para una modificación del reglamento de base sobre el azúcar, un reglamento adoptado por el Consejo con arreglo al artículo 43 del Tratado CEE, que determina la competencia del Consejo en materia de política agraria común. El procedimiento del artículo 43 implica una propuesta de la Comisión, un dictamen del Parlamento Europeo y una deliberación del Consejo en que se alcance mayoría cualificada. Además, todo reglamento adoptado por el Consejo para modificar el reglamento de base sobre el azúcar deberá ser motivado y referirse a las propuestas y dictámenes requeridos en el artículo 190 del Tratado CEE.

Ante tales circunstancias, el Consejo estima que el artículo 8 del Acta de Adhesión no puede tener el efecto, como pretenden los demandantes, de asimilar por completo y con efecto inmediato lo dispuesto en dicha Acta, en cuanto modifica los actos adoptados por las instituciones, a estos últimos. Por otra parte, las cantidades básicas impugnadas forman parte integrante del conjunto de condiciones de admisión de los nuevos Estados miembros, que son fruto de una larga y laboriosa negociación entre los Estados miembros y los Estados adherentes, con concesiones recíprocas. Discutir por vía judicial una parte de dichas condiciones podría, a juicio del Consejo, poner en peligro el equilibrio general del resultado de la negociación de adhesión.

Observaciones de la Comisión

La Comisión coincide totalmente con las pretensiones del Consejo sobre la admisibilidad contenidas en su escrito independiente presentado el 18 de abril de 1986 y considera que no hay nada que pueda añadir en esta fase del procedimiento.

Observaciones de la parte coadyuvante AGFA

La parte coadyuvante AGFA alega que debe acordarse la inadmisión del recurso, puesto que el acto impugnado no es de los contemplados en el artículo 189 del Tratado CEE, sujetos al control de legalidad del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 173 del mismo Tratado. Se trata, por el contrario, de un acuerdo concluido entre Estados soberanos, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 237 del Tratado CEE y que no está sometido, por consiguiente, a dicho control.

AGFA considera que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 237 del Tratado CEE, cuando se trata de la admisión de nuevos Estados, las condiciones de adhesión las fijan los Estados miembros, en el marco del ejercicio de su propia soberanía nacional, y estima asimismo que son estos últimos los únicos, juntamente con los destinatarios de tales acuerdos (España y Portugal), quienes están legitimados para interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia, fundándose en el apartado 1 del artículo 173, si consideran que ha existido desviación de poder en la ejecución de los acuerdos adoptados.

Por lo que respecta al artículo 8 del Acta de Adhesión, AGFA afirma que se limita a establecer una igualdad normativa entre los textos legales vigentes anteriormente y las modificaciones aprobadas.

El artículo 1 del Acta de Adhesión dispone claramente que el contenido de los anexos constituye condiciones de adhesión. No puede concedérseles, por lo tanto, el carácter de actos normativos de las instituciones comunitarias, lo que se confirma además con el dato de que no se inspiran en lo dispuesto en el artículo 190 del Tratado CEE.

Observaciones de las partes demandantes

1) La demandante CPC afirma que las antedichas adaptaciones del Derecho derivado sólo se asimilan de hecho a las «adaptaciones del Tratado» mencionadas en el párrafo 2 del artículo 237 del Tratado CEE. En lugar de encomendar dichas adaptaciones a las instituciones comunitarias con la composición resultante de la ampliación —en cuyo caso mantendrían sin duda su condición de Derecho derivado— se las ha integrado en los procedimientos necesarios para un Tratado de Adhesión.

Refiriéndose a los artículos 26 y 27 del Acta de Adhesión, la demandante CPC estima que el método elegido para adaptar el Derecho derivado obedece a consideraciones pragmáticas.

Conforme al artículo 27, las orientaciones definidas en el Anexo II precisan medidas de aplicacicon por parte de las instituciones comunitarias, que tienen con toda seguridad rango de Derecho derivado y son actos en el sentido del citado artículo 173.

El método elegido por el artículo 26 es el de citar el texto de la modificación de que se trate. Según dicho artículo, las adaptaciones definidas en el Anexo I no precisan ningún acto de aplicación por parte de las instituciones comunitarias y se consideran directamente aplicables en todos los Estados miembros, incluidos los nuevos.

Si bien es cierto que el rango de una norma jurídica dentro de la jerarquía del Derecho comunitario resulta normalmente del procedimiento seguido para su adopción, la autoridad competente para dictar dichas normas dispone indudablemente de la facultad de conferirles un rango inferior al resultante de las formas de adopción: en efecto, los autores del Acta de Adhesión han indicado expresamente en el artículo 8 de la misma que las adaptaciones del Derecho derivado tendrán el mismo rango y naturaleza que los actos que modifican.

2) Las demandantes CPC y LAISA consideran que los artículos 7 y 8 del Tratado de Adhesión no contemplan exclusivamente una cuestión de procedimiento sino también de fondo y que las adaptaciones de que se trata adquieren a todos los efectos la naturaleza del Derecho derivado, sean cuales fueren sus formas de adopción.

El texto literal del artículo 8 confirma claramente que dicho precepto se refiere tanto al procedimiento como al fondo. En efecto, la expresión «la misma naturaleza jurídica» significa que las adaptaciones previstas de los reglamentos del Consejo adquieren la naturaleza de actos del Consejo con rango de Derecho derivado y la expresión «sujetos a las mismas normas«significa que las adaptaciones están sujetas no solamente a las normas aplicables a las adaptaciones ulteriores, sino también a las que regulan el control de los actos y, en particular, a las del artículo 173. Del mismo modo, el empleo de la expresión «en particular» en el artículo 7 demuestra que el procedimiento de adaptación sólo se cita a título de ejemplo, siendo el principio general que los actos de las instituciones comunitarias «conservan su naturaleza jurídica».

Las partes demandantes subrayan asimismo que la tesis del Consejo conduce a admitir que un reglamento pueda ser simultáneamente de Derecho derivado respecto a algunas de sus disposiciones y de Derecho primario respecto al resto.

La demandante LAISA pone de manifiesto, por una parte, que dichas disposiciones de Derecho primario pueden ser modificadas por el Consejo, en virtud del artículo 8 del Acta de Adhesión, lo que confirmaría de nuevo su carácter de Derecho derivado.

La demandante CPC afirma, por otra parte, que no puede sostenerse que los autores del Acta de Adhesión tuvieron el propósito de mantener la autoridad normal ejercida por el Consejo sobre el Derecho derivado, sin permitir al propio tiempo que el Tribunal de Justicia cumpla su función de controlar la legalidad de los actos de las instituciones y proteger los derechos de quienes resulten afectados por dichos actos.

3) Refiriéndose al carácter global del sistema comunitario en materia de control jurisdiccional de la legalidad, la demandante CPC sostiene que la tesis del Consejo contradice la letra y el espíritu del Tratado recogidos en el artículo 164.

En efecto, la tesis del Consejo conduciría a que serían inadmisibles no sólo los recursos interpuestos en el presente caso por la demandante, sino incluso las peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia por los tribunales nacionales al amparo del artículo 177. Lo mismo podría decirse de las acciones entabladas ante los órganos jurisdiccionales nacionales para impugnar la legalidad de modificaciones introducidas en el Derecho derivado.

La naturaleza jurídica de dichos actos no puede justificar que escapen al control del Tribunal de Justicia, lo que privaría al artículo 164 de todo efecto útil y pondría en peligro tanto la eficacia del sistema de protección jurídica comunitaria como el valor de los principios básicos de la Comunidad y la uniformidad del Derecho comunitario.

La demandante CPC cita a este respecto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia contenida en las sentencias de 23 de abril de 1986 (Les Verts, 294/83, Rec. 1986, p. 1339), 31 de marzo de 1971 (Comisión contra Consejo, 22/70, citado anteriormente, apartado 42) y 29 de enero de 1985 (Münchener Import-Weinkellerei contra Comisión, 143/83, apartado 14), que es de aplicación en el presente caso, máxime cuando las modalidades de adopción de las medidas a que se refiere el artículo 8 del Acta de Adhesión no constituyen un factor decisivo para determinar la naturaleza de un acto en el sentido del apartado 2 del artículo 173 del Tratado CEE.

4) La demandante CPC estima además que el hecho de excluir el acto impugnado del sistema de protección jurídica establecido en el Tratado conduce a una situación injusta, puesto que la distinción que se hace entre los actos enumerados en el Anexo I y los del Anexo II del Acta de Adhesión es totalmente arbitraria y la decisión de que se incluyeran en uno u otro Anexo vino determinada por razones de comodidad y oportunidad, basadas, por ejemplo, en el volumen de los textos (Anexo II) o su fase de conclusión (Anexo I).

La demandante CPC añade que para «el equilibrio global» de las negociaciones de adhesión a que hace alusión el Consejo, hay que tener en cuenta no sólo las adaptaciones enumeradas en el Anexo I del Acta de Adhesión, sino también las del Anexo II. En efecto, sería erróneo, a su juicio, afirmar que únicamente las acciones contrarias a los actos del Anexo I pueden producir efectos negativos. Los actos del Anexo II pueden recurrirse ante los tribunales y en este caso no se considera que el recurso rompa el equilibrio. Además, la distinción que se hace entre los anexos nada tiene que ver con el equilibrio del resultado de las negociaciones de adhesión.

Las partes demandantes concluyen que la adaptación impugnada del Reglamento nº 1785/81 constituye un acto cuya legalidad puede sujetarse a control, a tenor de lo dispuesto en el artículo 173 del Tratado.

Observaciones de la parte coadyuvante Campo Ebro

La parte coadyuvante afirma que contra el acto impugnado puede interponerse un recurso de anulación.

1) Campo Ebro alega, en primer lugar, que el acto impugnado es una simple medida de adaptación del Derecho derivado y no una condición de admisión en el sentido del artículo 237 del Tratado CEE.

En efecto, el texto del artículo 237 del Tratado sólo menciona las condiciones de admisión y las adaptaciones del Tratado y no hace referencia a las adaptaciones del Derecho derivado necesarias como consecuencia de la adhesión.

Las referidas adaptaciones del Derecho derivado no pueden constituir «condiciones de admisión», puesto que nada impide que puedan ser modificadas de forma unilateral inmediatamente después de la adhesión, siguiendo los procedimientos establecidos para la modificación del Derecho derivado. No puede considerarse, en efecto, que la admisión de un Estado quede «condicionada«por disposiciones que pueden modificarse posteriormente contra su voluntad. Es, pues, erróneo considerar que el acto impugnado constituye un elemento esencial para el equilibrio global del resultado de la negociación de adhesión, por lo que sería inadmisible que pudiera impugnarse jurisdiccionalmente.

2) En segundo lugar, Campo Ebro considera que el argumento del Consejo, según el

cual el acto impugnado tiene el mismo valor jurídico que los Tratados originarios, contradice el texto formal del artículo 8 del Acta de Adhesión. De la clara expresión de dicho artículo se desprende que los autores del Acta de Adhesión no pretendieron conferir el mismo valor jurídico a todas sus disposiciones. En efecto, como ninguna norma de Derecho internacional ni de Derecho comunitario les obliga a otorgar a todas las disposiciones convenidas una naturaleza jurídica equivalente a la de los Tratados originarios, la disposición impugnada, que forma parte de las que modifican con carácter no transitorio un acto de una institución, tiene el valor jurídico del acto que modifica.

Por lo que se refiere a la tesis del Consejo, según la cual el artículo 8 tiene un carácter puramente procesal, Campo Ebro estima que si se considera procesal el hecho de que un acto pueda modificarse siguiendo el procedimiento normal de modificación del Derecho derivado, no hay ninguna razón para no considerar igualmente «procesal» el hecho de que dicho acto pueda someterse al control del Tribunal de Justicia.

Campo Ebro subraya también que la tesis del Consejo conduce a admitir que un reglamento pueda considerarse simultáneamente de Derecho derivado respecto a algunas de sus disposiciones y de Derecho primario respecto al resto. Estas disposiciones de Derecho primario puede modificarlas el Consejo, en virtud del artículo 8 del Acta de Adhesión, lo que les confiere de nuevo, a su juicio, el carácter de Derecho derivado.

3) En tercer lugar, Campo Ebro afirma que el acto impugnado tiene, en virtud del artículo 8 del Acta de Adhesión, la misma naturaleza jurídica que el Reglamento nº 1785/81 y está sometido a las mismas normas que este último, de lo que se deduce indefectiblemente que puede ser objeto de un recurso de anulación en las mismas condiciones que si hubiese sido adoptado por el propio Consejo.

Campo Ebro señala que si se admite que el Consejo puede modificar el acto impugnado cumpliendo los requisitos exigidos para modificar el Reglamento nº 1785/81, pero no se quiere admitir que pueda someterse al control del Tribunal de Justicia, se llegaría a una situación paradójica.

En efecto, los artículos 24 a 32 del Reglamento nº 1785/81, con las modificaciones en ellos introducidas por el Acta de Adhesión, concluían sus efectos, en virtud del artículo 23 del referido Reglamento, al finalizar la campaña 1985/1986. El Consejo prorrogó la aplicación de dichas disposiciones hasta el final de la campaña de comercialización 1990/1991, mediante su Reglamento nº 934/86 (DO L 87, p. 1). Por consiguiente, el fundamento de la aplicabilidad del régimen de cuotas de isoglucosa español y portugués no es ya el Acta de Adhesión sino el Reglamento nº 934/86.

De ello se deduce que, de ser válida la tesis del Consejo, habría de concluirse que el artículo 24 del Reglamento nº 1785/81 ha estado sujeto sucesivamente a los regímenes siguientes:

— posibilidad de recurso desde la entrada en vigor del Reglamento nº 1785/81 hasta el 31 de diciembre de 1985;

— inatacabilidad desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de 1986;

— nueva posibilidad de recurso desde el 1 de julio de 1986 (fecha de entrada en vigor del Reglamento nº 934/86).

La parte coadyuvante manifiesta también que, en el asunto Hauptzollamt Bielefeld contra König (185/73, Rec.1974, p. 607), el

Consejo se había basado en el Tratado de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido para negar la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la validez del Reglamento nº 7 *bis*. A su juicio, dicho Reglamento fue «convalidado» por el artículo 1 del Tratado de Adhesión que disponía que los Estados adherentes pasaban a ser partes en los Tratados constitutivos de las Comunidades, «tal como han sido modificados o completados».

En su sentencia de 29 de mayo de 1974 (citado anteriormente, pp. 615 y 616), el Tribunal ha rechazado dicho argumento, por estimar que, si bien determinadas cláusulas del Acta de Adhesión pueden considerarse un reconocimiento, por todas las partes, del carácter obligatorio de decisiones adoptadas o acuerdos concluidos dentro del sistema general del Derecho comunitario, no puede interpretarse que disposición alguna del referido Tratado ni de los textos que lo acompañan convalide medidas, sea cual fuere su forma, contrarias a los Tratados constitutivos de las Comunidades.

2. *Sobre el carácter normativo de las disposiciones impugnadas.*

El *Consejo*

El Consejo afirma que, aun suponiendo que el artículo 173 del Tratado CEE pueda aplicarse respecto a disposiciones recogidas en un Tratado de Adhesión, no se reúnen en este caso las condiciones de admisibilidad exigidas por el artículo 173. En efecto, el artículo 24 del Reglamento nº 1785/81 del Consejo, modificado por el Tratado de Adhesión, tiene, en su conjunto, un carácter normativo.

1) Mediante la referida disposición (apartado 2 del artículo 24), el Acta de Adhesión fijó las cantidades de base globales aplicables a la producción de isoglucosa en España. Estas cantidades (A + B) determinan el nivel de la producción total de isoglucosa en España, así como los umbrales globales para la percepción de cotizaciones a la producción. Ahora bien, las cantidades globales mencionadas se aplican a todos los fabricantes actuales y futuros de isoglucosa en España. Por consiguiente, las demandantes no pueden resultar afectadas ni directa ni individualmente por la fijación de dicho límite global, pudiendo adquirir su calidad de productores actuales cualquier otra persona que desee ejercer dicha actividad económica.

Si bien es cierto que el Acta de Adhesión establece además (apartado 3 del artículo 24) una clave para la distribución de dichas cantidades globales entre las empresas individuales —se fijan las cuotas individuales distribuyendo las cantidades de base entre las empresas de que se trate en función de su respectiva producción obtenida durante el año natural 1983—, el Consejo niega, sin embargo, que dicha disposición afecte a las demandantes individualmente, puesto que sólo hay tres empresas, entre las que se encuentran las demandantes, que cumplen el requisito de haber sido productoras en 1983. Asimismo, las demandantes no están directamente afectadas, dado que la asignación de cuotas, siguiendo esta clave de distribución, no deja ningún margen de discrecionalidad a los Estados miembros en este tema.

En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en particular, las sentencias de 5 de mayo de 1977 (Scholten Honig, 101/76, Rec. 1977, p. 797, apartados 21 y 23), de 26 de febrero de 1981 (Giuffrida, 64/80, Rec. 1981, p. 693, apartado 6) y de 30 de septiembre de 1982 (Roquette, 242/81, Rec. 1982, p. 3213, apartado 7), una disposición de Derecho comunitario tiene carácter normativo

cuando se aplica a situaciones de hecho delimitadas objetivamente y surte efectos jurídicos para categorías de personas determinadas de forma general y abstracta. Dicha disposición no pierde su carácter normativo si, en el momento de su adopción, el número —o incluso la identidad— de las personas afectadas puede determinarse con mayor o menor precisión, si esta última circunstancia se deriva de la situación real de hecho o de Derecho, a que se refiere el objetivo de dicha disposición.

2) El Consejo señala, a continuación, que la finalidad del régimen de cuotas aplicado en el sector del azúcar y de la isoglucosa es limitar la expansión de la producción, dado su carácter estructuralmente excedentario, y que su realización implica la fijación de límites globales que, en el caso del sector que nos ocupa, son aplicados por los Estados miembros y la fijación de criterios para la asignación de las cuotas individuales a las empresas de que se trate, dentro de dichos límites globales.

Ahora bien, antes incluso de ser modificado por el Acta de Adhesión, el artículo 24 del Reglamento nº 1785/81 había precisado los citados datos. Según el argumento defendido por las demandantes, la primera frase del apartado 3 del artículo 24, que dispone que la cuota A de cada empresa productora de azúcar o de isoglucosa será igual a la cuota de base que le haya sido asignada para el periodo comprendido entre el 1 de julio de 1980 y el 30 de junio de 1981, tiene el carácter de una decisión individual respecto de las empresas que tenían asignada una cuota durante dicho período. Por otra parte, el referido artículo 24 no deja un margen discrecional a los Estados miembros para la asignación de las cuotas individuales.

El Consejo señala que, ante tales circunstancias, toda la normativa comunitaria de las cuotas aplicadas en el sector del azúcar y de la isoglucosa pierde su carácter normativo. Dicha ampliación del concepto de decisión individual es contraria al sistema mismo del Tratado, que permite en principio a los particulares solicitar únicamente la anulación de las decisiones individuales que les afecten.

El Consejo subraya, además, que el propio artículo 24 no asigna en modo alguno cuotas individuales a las empresas afectadas. Dicha función corresponde, de acuerdo con su apartado 1, a los Estados miembros, que deberán asignar estas cuotas individuales en las condiciones fijadas en el Título III del Reglamento nº 1785/81, relativo al régimen de cuotas.

En España, la asignación de cuotas individuales a las empresas azucareras deberá efectuarse teniendo en cuenta sus derechos de producción aplicables antes del 1 de enero de 1986. Está claro que dicho criterio de distribución, que se refiere, en términos muy generales, al régimen nacional anterior aplicado en España, deja un margen discrecional en este campo a las autoridades competentes españolas. En el mismo sentido, el criterio de distribución para la isoglucosa establece la asignación de las cuotas individuales sobre la base de la producción respectiva obtenida en 1983. Esta terminología global, que emplea «sobre la base de» en lugar de «en función de» deja un cierto margen de discrecionalidad a las autoridades nacionales para la fijación de la cifra concreta de las cuotas individuales.

3) El Consejo considera, por último, que las disposiciones del Acta de Adhesión que modificaron el referido artículo 24 se insertan en un conjunto de disposicines del Reglamento nº 1785/81, y, en particular, el artículo 25, que confiere a los Estados miembros la facultad de reducir, dentro de un límite global del 10 %, las cuotas indivi-

duales que asignaron a las empresas afectadas basándose en el artículo 24. Esta facultad, prevista para hacer frente a las necesidades de reestructuración de las empresas productoras de azúcar y las de isoglucosa, deja a los Estados miembros un margen discrecional considerable.

En efecto, el artículo 25 confiere a los Estados miembros la competencia de disminuir dentro del citado límite la cuota A y B de cada empresa individual para atribuir dicha cantidad de cuota, reducida con fines de reestructuración, a otra empresa del sector. El Consejo sostiene que la referida disposición permite transferencias de cuotas del sector del azúcar al de la isoglucosa, y viceversa.

De ello se desprende que la asignación de cuotas individuales tomando como base la clave de distribución recogida en el apartado 3 del artículo 24, está condicionada al ejercicio por los Estados miembros de la facultad de modificar posteriormente las cuotas asignadas (en este sentido, véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Reischl en el citado asunto 242/81, Roquette) y no puede afectar, por lo tanto, directamente a la demandante.

4) El Consejo señala, por último, que las sentencias de 29 de octubre de 1980 (Roquette, 138/79, Rec. 1980, p. 3333 y Maizena, 139/79, Rec. 1980, p. 3393) no pueden citarse como precedentes en este caso. En dichos asuntos, el Tribunal de Justicia declaró que el Reglamento nº 1293/79 aplicaba por sí mismo, concreta e individualmente, las normas generales y abstractas para la asignación de las cuotas que había establecido. Ahora bien, en un anexo de dicho Reglamento figuraban las cifras exactas de las cuotas individuales asignadas a cada empresa, con los nombres de sus titulares. Por el contrario, el artículo 24 modificado por el Acta de Adhesión se limita a formular normas generales y abstractas para la asignación por los Estados miembros de las cuotas individuales a las empresas afectadas.

Observaciones de la Comisión

La Comisión coincide plenamente con las pretensiones del Consejo sobre la admisibilidad, contenidas en su escrito independiente presentado el 18 de abril de 1986 y considera que no tiene nada que añadir en esta fase del procedimiento.

La Comisión subraya, no obstante, refiriéndose al escrito de réplica presentado por la demandante LAISA, que el artículo 25 del Reglamento nº 1785/81, que permite a los Estados miembros disminuir las cuotas A y B de cada empresa productora de azúcar o de cada empresa productora de isoglucosa establecidas en su territorio, no limita dicha posibilidad únicamente al caso de reestructuración.

A juicio de la Comisión, dicha interpretación se confirma por el tenor literal del párrafo 2 del apartado 2 del artículo 25, que permite que se sobrepase el límite del 10 % fijado en el párrafo 1 en dos de los Estados miembros, de acuerdo con los planes de reestructuración. De lo cual resulta que puede efectuarse una disminución del 10 % como mínimo en un marco distinto al de una reestructuración.

Observaciones de la parte coadyuvante AGFA

La parte coadyuvante AGFA considera que el artículo 24 del Reglamento nº 1785/81, con las modificaciones introducidas por el Acta de Adhesión, es aplicable de forma general, basándose esta aplicación en datos objetivos que no permiten individualizar si-

tuaciones específicas y le confieren un valor equivalente a una decisión. AGFA cita al respecto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en concreto las sentencias de 11 de julio de 1968 (Zuckerfabrik, 6/68, Rec. 1968, p. 595) y 26 de febrero de 1981 (Giuffrida, 64/80, Rec. 1981, p. 693), según las cuales no puede cuestionarse la naturaleza normativa de un acto por el hecho de que pueda determinarse con mayor o menor precisión la identidad de los sujetos a los que puede aplicarse en un determinado momento, si dicha aplicación se efectúa basándose en una situación objetiva.

En opinión de AGFA, ésa es la situación prevista en el artículo 24, que establece únicamente los elementos de base para que el Estado español efectúe el cálculo de la cuota, pero sin tener en cuenta las situaciones particulares de los diferentes productores de isoglucosa. La parte coadyuvante subraya que, en la sentencia de 29 de octubre de 1980, (Roquette, 138/79, Rec. 1980, p. 3333), el Tribunal de Justicia admitió el recurso, dado que dentro del Reglamento impugnado existía un anexo que incluía la lista de los diferentes fabricantes afectados, con la atribución de sus cuotas respectivas. En este caso, los destinatarios tampoco están individualizados por el hecho de que se haya tomado como punto de referencia la producción del año natural 1983, puesto que en el apartado 3 del artículo 25 del mismo Reglamento se prevé la posibilidad de asignar una cuota a una empresa que hasta entonces no la había recibido.

Además, el Reglamento impugnado no afecta directamente a las demandantes. El artículo 25 del Reglamento nº 1785/81 permite a los Estados miembros modificar la cuota asignada a cada empresa en un 10 %. El Estado español ha hecho uso, por otra parte, de dicha facultad discrecional mediante una disposición de 23 de junio de 1986, que fija las cuotas de isoglucosa para la campaña 1986/1987.

Observaciones de las partes demandantes

Las partes demandantes consideran que el artículo 24 del Reglamento nº 1785/81, con las modificaciones introducidas por el Acta de Adhesión, tiene la naturaleza de una decisión que les concierne directa e individualmente.

1) La demandante CPC mantiene que las disposiciones del artículo 24 contienen en realidad una decisión. En efecto, las disposiciones del apartado 2 del artículo 24, que fijan para España una cantidad de base A de 75 000 toneladas y una cantidad de base B de 8 000 toneladas, tienen el carácter de una decisión dirigida a dicho Estado miembro, pero que afecta indirectamente a la demandante y las disposiciones del segundo guión del apartado 1 del artículo 24 y los apartados 3, letra a) y 5, letra a) tienen el carácter de una decisión que afecta directamente a la demandante, puesto que disponen que las cantidades de base A y B fijadas para España serán asignadas exclusivamente a las empresas interesadas, es decir, a las que han producido isoglucosa durante el año natural 1985, y se distribuirán sobre la base de su producción respectiva durante el año natural 1983.

La demandante CPC alega que en la jurisprudencia citada por la parte demandada, las disposiciones de que se trata afectaban a una categoría de personas mencionadas de forma general y abstracta, mientras que las medidas impugnadas en el presente caso se limitan a un conjunto cerrado de tres empresas conocidas con toda precisión y que estaban en actividad antes de la entrada en vigor de tales normas. Así, la cantidad de base de 83 000 toneladas para las cuotas A y B se eligió precisamente porque correspondía a la suma, redondeada, de los niveles de producción obtenidos en 1983, con el efecto de reducir considerablemente los niveles de producción respectivos alcanzados por dichas empresas.

Las disposiciones impugnadas, si bien están recogidas en un reglamento, no tienen alcance económico general y abstracto, sino que constituyen en realidad una decisión colectiva dirigida al propio tiempo a España y a los tres fabricantes españoles de isoglucosa.

Por otra parte, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de dumping (sentencia de 21 de febrero de 1984, Allied Corporation y otros contra Comisión, asuntos acumulados 239 y 275/82, Rec. 1984, p. 1005, apartado 12), el recurso debe considerarse también admisible, dado que se identificó a la demandante por ser una de las tres empresas afectadas y estuvo sujeta a las investigaciones y procedimientos previos a la adhesión. En efecto, con vistas a las negociaciones de adhesión, los tres productores españoles estaban obligados a tener informadas a las autoridades competentes sobre su producción y su capacidad.

La demandante LAISA observa, por otra parte, que el propio Consejo reconoce que el Reglamento nº 1785/81 recoge no sólo la cifra de las cuotas por países, sino también la clave de distribución de dichas cuotas entre los diferentes productores, lo que permitió, según su afirmación, a la demandante calcular su cuota. Si bien es cierto que el logro del objetivo de limitar la expansión de la producción implica la fijación de límites globales, no es preciso en absoluto, por el contrario, para alcanzarlo, fijar en el texto la fórmula de asignación de las cuotas individuales.

Al parecer, además, esta situación fue valorada de distinto modo por los Estados miembros y por el Consejo. En efecto, si bien el Gobierno italiano notificó por primera vez en mayo de 1986 a los productores de isoglucosa italianos las cuotas individuales para la campaña 1986/1987, Francia y Alemania no lo han hecho nunca, por estimar, sin duda, que esta formalidad es inútil.

2) Las demandantes consideran que el Consejo no niega seriamente que estén afectadas individualmente por la medida discutida. Estiman que el hecho de hacer referencia a datos como el nivel de producción individual logrado a lo largo de un año determinado individualiza a las demandantes como si fueran las destinatarias de una decisión y las distingue de todas las restantes empresas.

Las demandantes están, además, directamente afectadas.

La demandante CPC pone de manifiesto que, según jurisprudencia constante, el Tribunal de Justicia considera que las medidas afectan directamente a los sujetos de derecho cuando, para producir sus efectos, no necesitan ningún acto de aplicación de las autoridades nacionales o cuando no dejan ningún margen de apreciación al Estado miembro de que se trate. De ahí que el Tribunal de Justicia haya reconocido el carácter directo en los casos en que no ofrecía ninguna duda la forma en que el Estado miembro ejercía su facultad discrecional (sentencia de 1 de julio de 1965, Töpfer, asuntos acumulados 106 y 107/63, Rec. 1965, p. 525; sentencia de 23 de noviembre de 1971, Bock, asunto 62/70, Rec. 1971, p. 897; International Fruit Company contra Comisión, asuntos acumulados 41 a 44/70, Rec. 1971, p. 421) y en el caso de que la ejecución tenga un carácter puramente automático y se haga, por otra parte, no en virtud de normas nacionales intermedias, sino con arreglo únicamente a la normativa comunitaria (sentencia de 29 de marzo de 1979, NTN Toyo Bearing Company Ltd contra Consejo, 113/77, Rec. 1979, p. 1185, apartado 11).

Por lo que respecta al argumento del Consejo, según el cual el empleo de la expresión «sobre la base de» en lugar de «en función

de» para la producción de 1983, deja un cierto margen de discrecionalidad a las autoridades nacionales, la demandante CPC considera, por el contrario, que la expresión «sobre la base de» prohíbe claramente al Gobierno español emplear, para el cálculo de las cuotas, criterios distintos a los establecidos y no deja margen de apreciación alguno.

3) Sobre el argumento del Consejo en torno al artículo 25 del Reglamento nº 1785/81, la demandante CPC señala que, en la actualidad, la fijación de cuotas por parte de las instituciones comunitarias y el hecho de prever, además, una facultad de modificación posterior y limitada para el Estado miembro son dos cuestiones distintas, sean de hecho, de derecho, o de procedimiento. Las posibilidades que ofrece el artículo 25 no consisten en conceder modificaciones de cuotas, sino en transferir las cuotas existentes a otros productores, en las condiciones enunciadas a tal efecto en el citado artículo.

Por otra parte, refiriéndose al planteamiento hecho por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 17 de enero de 1985 (Piraiki-Patraiki y otros contra Comisión, 11/82, Rec. 1985, p. 207, apartados 7 a 9), la demandante CPC pone de manifiesto que, a menos que las instituciones comunitarias tomen otras iniciativas sobre el particular, la aplicación de dicha disposición por el Gobierno español sigue siendo una posibilidad puramente teórica.

Dado que el apartado 5 del artículo 25 no proporciona información detallada sobre las modalidades de aplicación de dicho artículo, no se ha establecido ninguna distinción clara entre la facultad de que disponen los Estados miembros a tenor de dicho artículo y la facultad de las instituciones comunitarias. Concretamente, no se precisa si y en qué medida una transferencia de cuotas del sector del azúcar al de la isoglucosa se deja a la apreciación discrecional de los Estados miembros.

La demandante CPC señala que, de hecho, las únicas transferencias que se han efectuado hasta la fecha se han realizado dentro del sector del azúcar. Considera, en todo caso, que la facultad de realizar una transferencia del azúcar a la isoglucosa carece de sentido práctico, puesto que el Reglamento nº 1785/81 no parece que autorice a los Estados miembros a sobrepasar, tras efectuarse una transferencia de cuotas, las cantidades de base fijadas para el azúcar y la isoglucosa, respectivamente. Asimismo, la facultad de efectuar una transferencia de un productor de isoglucosa a otro es puramente teórica, pues en España se utilizan íntegramente las cuotas de isoglucosa, al igual que ocurre en el conjunto de la Comunidad. La demandante LAISA observa, por otra parte, que por tratarse de empresas modernas y con capacidades importantes de producción, que han realizado numerosas inversiones, no son rentables empresas nuevas con una cuota baja. Por otra parte, en virtud del decimoquinto considerando y del artículo 15 del Reglamento nº 1785/81, las transferencias de cuotas deberán respetar los intereses de las partes afectadas, y, en particular, los de los productores de remolacha y de caña de azúcar.

Observaciones de la parte coadyuvante Campo Ebro

La parte coadyuvante opina que el artículo 24 del Reglamento nº 1785/81, con las modificaciones en él introducidas por el Acta de Adhesión, tiene la naturaleza de una decisión que afecta directa e individualmente tanto a las demandantes como a ella misma.

a) *El interés individual*

Campo Ebro se opone, concretamente, a los siguientes argumentos del Consejo:

1) *La disposición impugnada es de aplicación a todos los productores españoles de isoglucosa actuales y futuros.*

De hecho, de los párrafos finales incluidos en el Acta de Adhesión, en el apartado 3 del artículo 24 y en el apartado 5 del artículo 24, respectivamente, que prevén la distribución de las cantidades de base A y B fijadas para España entre «las empresas correspondientes sobre la base de sus respectivas producciones obtenidas durante el año natural de 1983», se desprende que únicamente las empresas que produjeron isoglucosa en 1983 pueden participar en el reparto de las cantidades de base globales aplicables a la producción de isoglucosa en España y en la asignación de las cuotas A y B.

En efecto, los autores del Acta de Adhesión no sólo fijaron la cantidad de base global que puede producirse en España, sino también los criterios por los que se rige dentro de dichos límites globales la distribución de cuotas entre las tres empresas que habían producido isoglucosa en 1983.

No se trata, pues, de una medida cuyo único objetivo sea limitar, buscando el interés general, el aumento de la producción. El acto impugnado va dirigido a un número determinado y conocido de operadores económicos identificados por el comportamiento individual que observaron durante un período determinado.

2) *La tesis de las demandantes lleva, a juicio de Campo Ebro, a privar al conjunto de la legislación comunitaria aplicable de su carácter normativo.*

Si, según la primera frase del apartado 3 del artículo 24 del Reglamento nº 1785/81, la cuota A de cada empresa productora de azúcar o de isoglucosa fuera igual a la cuota de base que le haya sido asignada por el Estado miembro en que esté establecida para el período comprendido entre el 1 de julio de 1980 y el 30 de junio de 1981, esta sola circunstancia no basta para conferir a dicha disposición un carácter individual con respecto a las empresas ya dotadas de una cuota durante dicho período.

Lo que justifica que se confiera tal carácter a la disposición impugnada es el hecho de que la fijación individual de las cuotas de cada empresa la hace en este caso la normativa comunitaria siguiendo criterios que tienen en cuenta cuál es la situación específica en que se encontraba cada una de ellas durante el período de referencia.

3) *La disposición impugnada se inserta en un conjunto de disposiciones del Reglamento nº 1785/81.*

En este sentido, la parte coadyuvante señala que el Tribunal de Justicia ha afirmado en su sentencia de 14 de diciembre de 1962 (asuntos acumulados 16 y 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes contra Consejo, Rec. VIII, pp. 901, 918):

«que, en tales circunstancias, si un acto que su autor califica de reglamento contiene disposiciones que afectan a determinadas personas físicas o jurídicas no sólo directa sino también individualmente, hay que admitir en todo caso y sin perjuicio de la cuestión de si dicho acto, considerado en su conjunto, puede calificarse o no de reglamento, que dichas disposiciones no tienen carácter normativo y pueden, por lo tanto, ser impugnadas por las referidas personas, al amparo del párrafo 2 del artículo 173» *(traducción provisional).*

Nada impide reconocer, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que la disposición impugnada tiene la naturaleza de una decisión que afecta individualmente a la demandante y a la parte coadyuvante.

b) *El interés directo*

1) Campo Ebro sostiene que los Estados miembros no disponen de ningún margen de apreciación para la distribución de las canti-

dades de base A y B asignadas a España para la isoglucosa, al estar obligados a distribuirlas entre las empresas productoras «sobre la base de las producciones que alcanzaron durante el año natural de 1983».

Lo antedicho quiere decir, evidentemente, que las cuotas de cada productor deberán ser proporcionales a su participación en la producción total de isoglucosa durante el año natural de 1983.

La parte coadyuvante no ve por qué el empleo de los términos «sobre la base de» en lugar de «en función de«indique la voluntad de dejar a las autoridades nacionales un margen discrecional para la fijación de las cifras concretas de las cuotas individuales.

2) Por lo que se refiere al artículo 25 del Reglamento nº 1785/81, Campo Ebro alega que conforme al apartado 1 del referido artículo, la posibilidad de efectuar transferencias de cuotas entre empresas sólo puede darse «en las condiciones del presente artículo» y siempre que se cumplan las condiciones establecidas por las normas generales adoptadas por el Consejo en virtud del apartado 4 del mismo artículo.

Sobre este punto, Campo Ebro señala que el Consejo adoptó el 26 de enero de 1982 el Reglamento nº 193/82, por el que se adoptan las normas generales relativas a las transferencias de cuotas en el sector del azúcar (DO L 21, p. 3; EE 03/24, p. 175). Dicho Reglamento se basa en el apartado 4 del artículo 25 del Reglamento nº 1785/81. Según el artículo 3 del Reglamento nº 193/82, aplicable a las empresas productoras de isoglucosa, nada autoriza a los Estados miembros a establecer excepciones al principio de la distribución proporcional de las cantidades de base en función de la producción obtenida en 1983, salvo en los casos de fusión o enajenación de una unidad de producción o de cese de actividades de una empresa o de una o varias unidades de producción.

El que los Estados miembros no sean totalmente libres a la hora de modificar la distribución de las cuotas, incluso dentro del límite del 10 % establecido en el apartado 2 del artículo 25 del Reglamento nº 1785/81, se deduce también del decimocuarto considerando del mismo Reglamento, donde se afirma que con el fin de responder «a las necesidades de reestructuración de los sectores de la [...] producción de isoglucosa», [...] «resulta adecuado dar a los Estados miembros, en el marco de normas y criterios comunitarios especiales, no sólo la facultad de asignar las cuotas por empresa productora [...] de isoglucosa, sino también la de modificar posteriormente las cuotas de las empresas existentes.»

La parte coadyuvante observa que, a la luz de este considerando, el sistema del Reglamento es claro: los Estados esán obligados a asignar inicialmente a cada empresa unas cuotas calculadas sobre la base de su producción respectiva durante 1983; una vez hecho esto, podrán modificar dichas cuotas dentro de los límites del artículo 25 si se cumplen las condiciones establecidas para tal modificación. El artículo 25 no da, pues, a los Estados miembros un cheque en blanco para que fijen las cuotas en una cantidad diferente de la que resultaría de una distribución proporcional a la producción obtenida por cada empresa en 1983.

Campo Ebro subraya que el Consejo admite que la facultad que tienen los Estados de poder reducir, dentro de un límite global del 10 %, las cuotas individuales que han asignado sobre la base del artículo 24 a las empresas afectadas está prevista para la hipótesis de que tenga lugar una reestructuración. Ahora bien, al no producirse en este caso ninguna reestructuración, nada permitía establecer una excepción a la norma de la distribución proporcional a la producción alcanzada en 1983.

Por consiguiente, deberá considerarse que las disposiciones impugnadas afectan directamente a las demandantes y a la parte coadyuvante.

B. *Admisibilidad del recurso de indemnización de daños y perjucios*

Consejo

1) El Consejo considera que el perjuicio alegado es consecuencia de las disposiciones de un Acta de Adhesión, y no de un acto cualquiera adoptado por el Consejo en el ejercicio de su función de institución competente de la Comunidad en materia agrícola. De lo que se deduce que no es aplicable en este caso el artículo 215 del Tratado CEE, relativo a la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por los daños causados por sus instituciones.

Evidentemente, el artículo 8 del Acta de Adhesión no tiene por objeto ni por consecuencia asimilar, a los efectos de la aplicación del artículo 215, un eventual daño producido por el Acta a un daño causado por una institución en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, no habiendo ningún comportamiento imputable al Consejo respecto a la fijación de las normas impugnadas, el Consejo considera que no puede aplicarse en el presente caso la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de responsabilidad extracontractual.

2) En todo caso, no procede la vía de recurso utilizada, puesto que el procedimiento prejudicial previsto en el artículo 177 puede, en el presente caso, a juicio del Consejo, asegurar a las demandantes una protección jurídica suficiente.

Al estar confiada a las autoridades nacionales la percepción de las cotizaciones a la producción, las demandantes pueden, según el Consejo, esperar su efectiva recaudación para impugnar entonces, ante el órgano jurisdiccional competente, la legalidad de su fundamento jurídico quien podrá, o deberá plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

Observaciones de las partes demandantes

1) Refiriéndose al papel preponderante del Consejo en el procedimiento de adhesión (artículo 237 del Tratado CEE) y a las Decisiones adoptadas el 11 de junio de 1985 (DO L 302, pp. 5 a 8), la demandante CPC sostiene que es el Consejo (y no las partes contratantes) quien ha determinado, en realidad, el contenido de las adaptaciones del Derecho derivado y el método aplicable a estas últimas, basándose en las negociaciones con los Estados candidatos a la adhesión.

En efecto, el Consejo es quien, previa consulta a la Comisión, abre oficialmente las negociaciones (artículo 237 del Tratado CEE); el Consejo preside todas las negociaciones que se celebran con los Estados solicitantes y define y fija la postura común de los Estados miembros; el Consejo supervisa los trabajos de la Comisión cuando ésta fija la postura común respecto a la adaptación de las políticas comunes existentes; el Consejo da su aprobación al resultado de las negociaciones; por último, es el Consejo quien, previos los dictámenes de la Comisión y del Parlamento Europeo, se pronuncia oficialmente sobre la admisión de los nuevos Estados miembros.

El argumento del Consejo, que pretende demostrar que el Tratado de Adhesión se asimila, desde todos los puntos de vista, a cualquier otro Tratado internacional celebrado por los Estados y que se sitúa, por consiguiente, fuera del ordenamiento jurídico comunitario, contradice claramente los procedimientos seguidos en realidad. El Consejo hace una representación deformada del papel esencial que juegan las instituciones comunitarias, en especial por lo que se refiere a la adaptación del Derecho derivado. Es contrario a los principios del Tratado confiar tales responsabilidades al Consejo y eximirlo al propio tiempo de toda responsabilidad.

2) La demandante CPC rebate asimismo el argumento según el cual el artículo 177 del Tratado le proporciona una protección jurídica adecuada. Por una parte, no dispone, a su juicio, de ninguna vía de recurso adecuada ante los tribunales españoles (porque las autoridades españolas no han promulgado aún las disposiciones de aplicación) y por otra parte, no está, en su opinión, en condiciones de esperar a que las autoridades nacionales recauden las cotizaciones a la producción para impugnar su legalidad, ya que no se han aplicado aún dichas normas en España (véase el Reglamento nº 580/86 de la Comisión, de 28 de febrero de 1986 relativo a determinadas medidas transitorias en el sector del azúcar, a raíz de la adhesión de España y Portugal).

La demandante LAISA considera que al ser el impugnado un acto del Consejo, no cabe sino rechazar la tesis de que no existe ningún acto imputable al Consejo.

J. C. Moitinho de Almeida
Juez Ponente