CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN-PIERRE WARNER presentadas el 13 de diciembre de 1978 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Los asuntos sobre los que debo presentar hoy mis conclusiones fueron presentados con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE por las siete empresas productoras de azúcar de Guadeloupe y Martinique. La demandante en cada una de estas acciones solicita que se declare nulo y sin efecto el Reglamento (CEE) nº 298/78 del Consejo, de 13 de febrero de 1978 (DO L 45, p. 1). La asociación profesional de las demandantes, el Syndicat général des producteurs de sucre et de rhum des Antilles françaises, interviene como parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones de las demandantes.

Como el Consejo opuso a las demandantes una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 91 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste decidió limitar los debates a este punto preciso. La vista se celebró el 30 de noviembre de 1978. Es, pues, a este punto al que limitaré mis conclusiones.

La organización común de mercados en el sector del azúcar, regulada en la actualidad por el Reglamento (CEE) nº 3330/74 del Consejo, de 19 de diciembre de 1974 (DO L 359, p. 1), es conocida por el Tribunal de Justicia y, especialmente, el régimen de cuotas establecido por los artículos 23 y siguientes de este mismo Reglamento.

El artículo 23 prevé que este régimen se aplique en las campañas azucareras de 1975/1976 a 1979/1980 inclusive.

El apartado 1 del artículo 24 dispone que los Estados miembros atribuirán una «cuota de base» a todas las empresas que hayan utilizado su cuota de base durante la campaña azucarera 1974/1975. El texto en inglés de esta disposición dice, de hecho, «used up», dando a entender con ello que ninguna empresa tiene derecho a una cuota para las campañas de 1975/1976 a 1979/1980 si no ha agotado su cuota de base durante la campaña 1974/1975. La lectura del texto de la disposición en las otras cinco lenguas oficiales de las Comunidades y de los considerandos y disposiciones del Reglamento tomado en su conjunto, sin embargo, muestran claramente que el texto inglés está

* Lengua original: inglés.

formulado erróneamente en este aspecto. El derecho de una empresa a una cuota de base para una campaña azucarera cualquiera no está vinculado al requisito de que haya utilizado la totalidad de su cuota de base en la campaña 1974/1975. La cuestión presenta cierta importancia en el asunto de autos, dado que el Consejo sostiene, sin que las demandantes lo contradigan en este punto, que ninguna de ellas ha producido nunca más que una fracción de su cuota de base y ello desde antes de la campaña de 1974/1975.

El apartado 2 del artículo 24 precisa la manera en que los Estados miembros procederán a la atribución prevista por el apartado 1 de esta misma disposición. El método, en resumen, es el siguiente. El último párrafo del apartado 2 del artículo 24 atribuye a cada Estado miembro una «cantidad de base». En el caso de Francia, la cantidad de base es de 2.996.000 toneladas, que se divide en dos partes: 2.530.000 toneladas para la metrópoli y 446.000 toneladas para los departamentos de Ultramar. El párrafo primero del apartado 2 del artículo 24 establece una fórmula con arreglo a la cual todo Estado miembro está obligado a dividir su cantidad de base, o la parte de ésta atribuida a una de sus regiones, entre las empresas situadas en este Estado o en esta región en referencia a la producción de cada una de ellas durante las campañas azucareras de 1968/1969 a 1972/1973. Esta fórmula se estableció de manera que no concediera una facultad discrecional de ninguna clase a los Estados miembros. No obstante, se dice que su aplicación se hará sin perjuicio de determinadas disposiciones que son las siguientes:

a) el párrafo segundo del artículo 24, que dispone que, cuando la producción de referencia de una empresa sea inferior a su cuota de base de la campaña azucarera 1974/1975, esta cuota se utilizará en lugar de la otra al aplicar la fórmula;

b) el párrafo tercero, que atribuye a los Estados miembros una facultad discrecional limitada para apartarse de la fórmula en ciertas circunstancias determinadas;

c) el apartado 3 del artículo 24 –que tiene una importancia fundamental en el presente asunto– el cual establece:

«El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, dictará las normas generales para la aplicación del presente artículo y establecerá las eventuales excepciones a estas disposiciones»;

d) por último, el apartado 4 del artículo 24, que dispone que, si hubiere necesidad de modalidades de aplicación del artículo 24, éstas se establecerán con arreglo al «procedimiento del Comité de gestión».

No habría que recordar a este Tribunal de Justicia que el azúcar producido dentro de la cuota de base de una empresa y comúnmente denominado azúcar «A», da derecho al disfrute pleno y total de los mecanismos previstos por el Reglamento en apoyo de

los precios y en especial al reembolso de los gastos de almacenamiento (artículo 8), a la compra al precio de intervención (artículo 9) y a las restituciones a la exportación (artículo 19).

A tenor del artículo 25, toda empresa titular de una cuota de base puede conseguir una «cuota máxima», que es la cuota de base sujeta a un coeficiente fijado anualmente por el Consejo. El azúcar que produce una empresa por encima de su cuota de base, pero dentro de los límites de su cuota máxima, llamado azúcar «B», da también derecho al disfrute pleno y total de los mecanismos en apoyo de los precios, pero estará sujeto a una cotización sobre la producción con arreglo al artículo 27.

En cuanto al azúcar producido por una empresa por encima de su cuota máxima, llamado azúcar «C», no disfruta, con arreglo al artículo 26, del apoyo a los precios y no puede comercializarse en el mercado interior. Tendrá que ser exportado fuera de la Comunidad sin disfrutar de una restitución.

El mismo día que adoptó el Reglamento nº 3330/74, el Consejo dictó también el Reglamento (CEE) nº 3331/74 relativo a la atribución y a la modificación de las cuotas de base en el sector del azúcar (DO L 359, p. 18). De este modo el Consejo actuaba basándose en el apartado 3 del artículo 24 del Reglamento nº 3330/74, si bien no hubiera podido hacerlo basándose en una simple propuesta de la Comisión. De todos modos, el Consejo tenía además a su favor sendos dictámenes del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social.

La mayor parte del Reglamento nº 3331/74 trata de las consecuencias, desde el punto de vista de las cuotas de base, de acontecimientos como las fusiones, enajenaciones y ceses de actividad de las empresas. De todos modos el Reglamento atribuye también a los Estados miembros la facultad de «disminuir la cuota de base de cada empresa en una cantidad que no supere para todo el período del 1 de julio de 1975 a 30 de junio de 1980, el 5 % de la cuota de base atribuida inicialmente», «para tener en cuenta los posibles cambios en la estructura de la industria azucarera y el cultivo de la remolacha» –véanse el tercer considerando y el apartado 1 del artículo 2. El apartado 1 del artículo 2 prosigue que «los Estados miembros atribuirán la cantidad deducida a una o varias empresas distintas». El apartado 2 del artículo 2 atribuye facultades especiales a la República Italiana para modificar la cuota de base de las empresas radicadas en su territorio en la medida necesaria para permitir la realización de proyectos de reestructuración sometidos a la Comisión.

En la medida en que interesa a los asuntos presentes, el Reglamento nº 298/78, cuya validez pretenden impugnar las demandantes mediante los recursos de que se trata en el presente caso, fue adoptado por el Consejo en virtud del apartado 3 del artículo 24 del Reglamento nº 3330/74, a propuesta de la Comisión, sin dictamen previo del Parlamento Europeo ni del Comité Económico

y Social. El Consejo expone al respecto las siguientes consideraciones:

«[...] desde la entrada en vigor de la organización común de mercados en el sector del azúcar, la producción de azúcar de los departamentos franceses de Guadeloupe y Martinique no ha alcanzado nunca la suma de las cuotas de base de las empresas radicadas en estos departamentos y [...] las superficies plantadas de caña de azúcar se han reducido incluso en Martinique [...]; las perspectivas de producción no permiten plantearse, para la mayoría de las empresas afectadas, un cambio de esta situación;

[...] en el departamento francés de la Réunion hay posibilidades de ampliar las superficies plantadas de caña de azúcar; [...] el único cultivo alternativo al de la caña, el del geranio, está en retroceso continuo y ya no ofrece ninguna perspectiva válida;

[...] la producción en el departamento de la Réunion está repartida entre unos 15.000 agricultores que explotan superficies reducidas; [...] es menester por consiguiente, con vistas a procurar una renta equitativa a estos agricultores, hacer uso de las posibilidades de extensión de estas superficies; [...] la condición previa de cualquier mejora de las rentas de los agricultores radica en el aumento de las cuotas de base de las empresas azucareras de que se trata;

[...] es necesario, por esta razón, abrir la posibilidad de utilizar para la Réunion una parte, no utilizada en Guadeloupe y Martinique, de la cantidad de base de la República Francesa atribuida por el Reglamento (CEE) nº 3330/74 a estos departamentos de Ultramar; [...] procede por tanto establecer un aumento del porcentaje dentro de cuyos límites la República Francesa podrá modificar las cuotas de base de las empresas radicadas en sus departamentos de Ultramar; [...] para ello, el Reglamento (CEE) nº 3331/74 del Consejo [...] debe ser modificado de la debida forma [...]»

La parte operacional del Reglamento se compone de dos artículos.

El artículo 1 añade o pretende añadir al artículo 2 del Reglamento nº 3331/74 un nuevo apartado cuyos términos fundamentales son los siguientes:

«No obstante lo dispuesto en los párrafos primero, segundo y tercero del apartado 2 del artículo 24 del Reglamento (CEE) nº 3330/74 y en el apartado 1 del presente artículo, la República Francesa podrá disminuir la cuota de base de cualquiera de las empresas establecidas en sus departamentos de Ultramar sobre la base de planes de reestructuración del sector de la caña y del sector del azúcar de tales departamentos, en una cantidad que no supere, para todo el período comprendido entre el 1 de julio de 1977 y el 30 de junio de 1980, el 10 % de la cuota de base que, para cada una de ellas, fue aplicada durante la campaña azucarera 1976/1977.

[...]

La República Francesa atribuirá la cuota modificada [...]

Los planes de reestructuración y las medidas que afecten a las cuotas de base que de ellos resulten serán comunicados sin demora a la Comisión.»

El artículo 2 del Reglamento establece únicamente las fechas en que deberá entrar en vigor el Reglamento y en que será aplicable (el 1 de julio de 1977).

Las demandantes pretenden, mediante sus recursos, impugnar la validez de este Reglamento, alegando dos motivos.

Sostienen, en primer lugar, que el Reglamento es incompatible con los Reglamentos nºs 3330/74 y 3331/74. Alegan a este respecto que el apartado 2 del artículo 24 del Reglamento nº 3330/74 establece el principio de que las cuotas de base deben fijarse para un período de cinco años. En qué medida se permiten excepciones a este principio lo definió el Consejo mediante el Reglamento nº 3331/74. En cuanto interesa a los presentes asuntos, un Estado miembro puede disminuir la cuota de base de una empresa hasta una cantidad total que no supere, durante los cinco años, el 5 % de la cuota de base. A juicio de las demandantes, el Consejo no tenía la facultad de elevar posteriormente dicho porcentaje hasta un 10 %.

En segundo lugar, las demandantes sostienen que el Reglamento nº 298/78 es incompatible con el apartado 3 del artículo 40 del Tratado, el cual prohíbe cualquier discriminación entre productores de la Comunidad. El Reglamento, afirman, los aislaría convirtiéndolos en los únicos productores de azúcar de la Comunidad prescindiendo de la posición especial de los productores italianos, que pueden ver reducida su cuota de base en más de un 5 %. Los considerandos de este Reglamento permiten decir, en particular, que debe ser entendido en el sentido de que crea una discriminación entre ellas mismas, las demandantes, y los productores de la Réunion.

El Consejo mantiene, por su parte, que debe declararse la inadmisibilidad de los recursos, debido a que el Reglamento no constituye una decisión que afecte directa e individualmente a las demandantes con arreglo al artículo 173 del Tratado.

Esta alegación suscita, en teoría, tres cuestiones:

1) El acto cuya validez se impugna ¿constituye realmente una decisión «aunque revista la forma de un Reglamento»?

2) En caso de respuesta afirmativa ¿se trata de una decisión que afecta directamente a quienes la impugnan?

3) Si así fuera, ¿es ésta una decisión que las afecta individualmente?

La primera cuestión no aparece en este asunto en el primer plano de las alegaciones de las partes. Estas se han concentrado, en efecto, en la segunda y tercera cuestiones, creyendo a mi juicio, que una respuesta correcta a éstas supondría una respuesta correcta a la primera.

El Consejo ha llegado a decir que el Reglamento nº 298/78 no afecta a las demandantes ni directa ni individualmente. Es ésta una afirmación que no se puede justificar, en mi opinión. Las demandantes forman parte de un grupo de operadores económicos determinado y conocido, los productores de azúcar radicados en los departamentos franceses de Ultramar, a quienes, tras operar con su cuota de base para 1964-1965 se les atribuyeron cuotas para los cinco años siguientes. Existe una amplia jurisprudencia del Tribunal de Justicia que establece que, si un acto de una Institución de la Comunidad afecta a un grupo delimitado de este modo de forma distinta a como afecta a cualquier otra persona, este acto «afecta individualmente» a todos los miembros de este grupo. He citado la jurisprudencia existente a este respecto en mis conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 18 de diciembre de 1975, CAM/Comisión (100/74, Rec. pp. 1393 y ss.). Posteriormente se han dictado sentencias del Tribunal de Justicia sobre este mismo asunto (véanse, principalmente, los apartados 15 a 19) y en la sentencia de 31 de marzo de 1977, Exportation des sucres/Comisión (88/76, Rec. p. 709), en particular, los apartados 10 y 11. Semejante grupo debe distinguirse de una categoría de personas cuando la identidad de los que lo componen puede ser objeto, en un momento dado, de una determinación más o menos precisa, pero que se define en un plano general, de manera que incluye, por ejemplo, a todos los que ejercen una forma concreta de actividad comercial.

El Consejo se encuentra, en mi opinión, en un terreno más firme cuando sostiene que el Reglamento nº 298/78 no afecta «directamente» a las demandantes, porque no hace sino atribuir una facultad discrecional a la República Francesa. También aquí la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es clara y reiterada. Cuando un acto de una Institución comunitaria no tiene por sí mismo un efecto inmediato sobre los derechos de una persona, sino que únicamente faculta a un Estado miembro para emprender una acción que puede tener dicho efecto, no es el acto de la Institución comunitaria, sino la acción del Estado miembro, si ésta existe, la que puede afectar directamente a esta persona, y cabe oposición a esta acción, cuando ello sea posible, ante el Juez nacional competente, pero no ante el Tribunal de Justicia y no basándose en el artículo 173, por más que la validez del acto comunitario pueda evidentemente cuestionarse en el marco de una remisión del órgano jurisdiccional nacional, efectuada basándose en el artículo 177 del Tratado. También cité en mis conclusiones del citado asunto CAM/Comisión la jurisprudencia anterior sobre este punto, cuyo alcance fue confirmado por la sentencia de 16 de marzo de 1978, UNICME/Consejo (123/77, Rec. p. 845), sobre la que se basa el Consejo, acertadamente a mi juicio.

Dos sentencias del Tribunal de Justicia, la de 1 de julio de 1965, Toepfer/Comisión

(asuntos acumulados 106/63 y 107/63,↔ Rec. p. 525) y la de 23 de noviembre de 1971, Bock/Comisión (62/70,↔ Rec. p. 897), establecen la existencia de una excepción aparente a este principio. Muestran que, en determinadas circunstancias, un acto de una Institución comunitaria que aparentemente se limita a atribuir una facultad discrecional a un Estado miembro, se puede considerar que afecta de todos modos de manera directa a una persona a la que se refiere si, en la época en que se adoptó el acto, no había ninguna duda sobre la manera en que el Estado miembro iba a ejercer esta facultad discrecional. Recordando sin duda esta jurisprudencia, el Abogado de las demandantes ha dicho en la vista que el examen de cierta correspondencia intercambiada entre el Gobierno francés y la Comisión (correspondencia que no obra en los autos del presente asunto) pone de manifiesto que el Reglamento nº 298/78 se adoptó a instancias del Gobierno francés. También ha dicho que la facultad discrecional atribuida a la República Francesa por el citado Reglamento se ejerció mediante una disposición notificada a las demandantes en agosto de 1978. Confesaré que lo que nos ha dicho el Abogado de las demandantes no me ha parecido suficiente para extender la citada excepción al caso que nos ocupa. Pero, sea como fuere, creo que el Tribunal de Justicia debe dejar constancia de que suscribe la norma bien sentada de que no puede entrar a conocer de problemas que se plantean por primera vez en la vista, en especial en defecto de las pruebas necesarias para su solución.

En sus escritos, las demandantes han intentado evitar la conclusión de que el Reglamento no las afecta directamente y de que por ello debe declararse la inadmisión de sus recursos, y ello por tres motivos.

En primer lugar, han planteado un problema procesal. Han sostenido que debe declararse la inadmisión de la demanda interlocutoria presentada por el Consejo en virtud del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, dado que el Consejo plantea en ella la cuestión de la admisibilidad de los recursos, pero entremezcla con ella, siquiera de un modo sucinto, cuestiones relativas al fondo del asunto. Pienso que basta decir que una demanda con arreglo al artículo 91 del Reglamento de Procedimiento no incurre en vicio, a mi parecer, si entra en cuestiones de fondo, aunque no quepa ninguna duda de que su autor pueda ser condenado en costas si lo hace en exceso.

En segundo lugar, las demandantes han intentado deslindar el asunto UNICME/Consejo, alegando que las demandantes en dicho asunto no constituían un grupo bien delimitado. Esto es cierto, indiscutiblemente, y se debe deducir de ahí que el asunto UNICME/Consejo se diferencia del actual en el tema del interés «individual», pero no es menos cierto que cabe citar esa sentencia en lo que se refiere a que el interés sea «directo».

En tercer lugar, las demandantes han sostenido que el Reglamento nº 298/78 las afecta directamente, por cuanto tiene como efecto inmediato (si es válido) quitarles a todas ellas el derecho a que no se les reduzca la

cuota de base en más de un 5 % para todo el período de 1 de julio de 1975 a 30 de junio de 1980. La facultad discrecional que el Reglamento impugnado da al Gobierno de la República Francesa constituye, según ellas, un ataque contra este «derecho».

En relación con este tercer motivo, las demandantes proponen dos motivos subsidiarios.

El primero consiste en decir que el argumento considerado, por estar basado en la afirmación de que, por efecto conjunto de las disposiciones de los Reglamentos nos 3330/74 y 3331/74, todos los productores de azúcar de la Comunidad tienen un «derecho» a que su cuota de base no se reduzca en más de un 5 %, está hasta tal punto «vinculado íntimamente» al mismo fondo del asunto que la cuestión de la admisibilidad de sus recursos no debería resolverse mediante demanda interlocutoria.

Creo que basta decir a este respecto que todo el que presente un recurso ante este Tribunal no puede, por el hecho de fundamentar en una misma afirmación a la vez un motivo relativo a la admisibilidad y un motivo sobre el fondo de la misma acción, impedir que el Tribunal de Justicia examine la admisibilidad de la acción desde el umbral mismo de la instancia, con arreglo al artículo 91 del Reglamento de Procedimiento.

El segundo motivo, desarrollado por las demandantes con carácter subsidiario, consiste en decir que el «derecho» de cada una de ellas a que su cuota de base no se vea reducida en más de un 5 % constituye un elemento del activo de su empresa que tienen derecho a hacer constar en su balance. Y de hecho las demandantes han presentado un informe elaborado por la Société d'expertise-comptable fiduciaire de France en el que se dice que es práctica usual de las azucareras incluir el valor de su cuota de base en su balance y el informe cita, a título de ejemplo, una distribución de participaciones efectuada por una de las demandantes como consecuencia de una adquisición de activos que comprendía tales cuotas.

Me parece evidente, sin embargo, que una empresa no puede basarse en la forma en que está redactado su balance, aunque lo esté según dictamen de censores jurados de cuentas, para probar derechos que le atribuiría la legislación comunitaria. La determinación de estos derechos no es un problema contable, sino jurídico.

De este modo el verdadero problema es si las demandantes tienen razón cuando sostienen que, por el efecto combinado de los Reglamentos nos 3330/74 y 3331/74, se les ha concedido el derecho de que su cuota de base no se reduzca en más del 5 % durante el período de 2 de julio de 1975 a 30 de junio de 1980.

Las demandantes no niegan, naturalmente, que mediante el apartado 3 del artículo 24 del Reglamento n° 3330/74, el Consejo se reservó la facultad de establecer excepciones a las disposiciones anteriores de este

artículo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión. Creo entender que lo que dicen las demandantes es que el Consejo podía ejercer esta facultad una sola vez: al haberla ejercido mediante el Reglamento nº 3331/74, le estaba prohibido ejercerla de nuevo mientras siguiera en vigor el Reglamento nº 3330/74.

No veo, por mi parte, ninguna razón para dar al apartado 3 del artículo 24 un sentido tan restringido. No se me escapa que, en sus conclusiones presentadas el 20 de junio de 1978 comunes al asunto 125/77 (Koninklijke Scholten-Honig, Rec. 1978, pp. 1991 y ss., especialmente p. 2008) y a los asuntos acumulados 103/77 y 145/77 (Royal Scholten-Honig, Rec. 1978, p. 2037), el Abogado General Sr. Reischl expresó, en diversas ocasiones, la opinión de que las normas en materia de cuotas que figuran en la organización común de mercados en el sector del azúcar, que deben permanecer en vigor hasta 1980, han dado origen a «derechos». Sin embargo, matizó su opinión utilizando la expresión «en cierto sentido». Además, a la vista de sus conclusiones, consideradas en su conjunto, no he tenido la sensación de que estuviera pensando en el problema específico que se plantea en el presente asunto.

La facultad atribuida al Consejo por el apartado 3 del artículo 24, es sin duda limitada, por cuanto está sometida a los principios generales del Derecho comunitario, cuya existencia pretende garantizar que las facultades discrecionales de que disponen las Instituciones de la Comunidad no sean ejercidas de manera arbitraria o injusta. Pero, como he dicho, no veo razón para sostener que dicha facultad no es continua.

En la vista, el Abogado de las demandantes alegó que si bien los Reglamentos nºs 3330/74 y 3331/74 no conceden derechos adquiridos a las demandantes, al menos les dan esperanzas legítimas, que el Reglamento nº 298/78 ha defraudado. No creo que sea así, pero esta cuestión tampoco ha sido planteada por escrito y creo que el Tribunal de Justicia no puede entrar a conocer de ella.

En virtud de todo lo expuesto, sin querer profundizar acerca de si el Reglamento (CEE) nº 298/78 puede considerarse, en cualquier caso, como constitutivo de una «decisión», propongo que se desestimen los motivos y pretensiones de las demandantes y se declare la inadmisión de sus recursos. Si el Tribunal de Justicia acepta mis conclusiones, procedería a mi juicio, imponer las costas de la intervención de la parte coadyuvante y condenar a las demandantes a las demás costas del procedimiento, véase la sentencia de 25 de octubre de 1977, Metro/Comisión (26/76, Rec. p. 1875).