CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 22 de noviembre de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La demandante, que es una sociedad francesa que importa fruta fresca, solicita la anulación de los Reglamentos (CEE) nº 962/88, nº 984/88 y nº 1040/88 de la Comisión, de fechas 12, 14 y 20 de abril de 1988 [1] respectivamente. Estos Reglamentos fueron adoptados en el marco del régimen de vigilancia de las importaciones de manzanas de mesa de terceros países, establecido por la Comisión, mediante el Reglamento (CEE) nº 346/88, de 3 de febrero de 1988.[2] Este régimen sujetó las importaciones a la presentación de un certificado que debe solicitarse a las autoridades nacionales y que se expide, a tenor del apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 346/88, al quinto día laborable de haber presentado la solicitud, «siempre que no se hayan tomado medidas durante este plazo».

Mediante el Reglamento nº 962/88, la Comisión suspendió, para el período comprendido entre el 15 y el 22 de abril, como medida de salvaguardia, la expedición de los certificados de importación para las manzanas de mesa originarias de Chile, denegando, de otro lado, las solicitudes que se hallaran pendientes al 18 de abril de 1988 (apartados 1 y 2 del artículo 1).

Mediante el Reglamento nº 984/88, la Comisión modificó el artículo 1 del Reglamento nº 962/88. El período de suspensión pasó a ser el comprendido entre el 18 y el 29 de abril; por lo demás, al haber sido derogado el apartado 2 del artículo 1, ya no estaba vigente ninguna disposición relativa a la denegación de las solicitudes afectadas por la suspensión.

Finalmente, con fecha 20 de abril de 1988, la Comisión adoptó el Reglamento nº 1040/88, que persigue una doble finalidad. Por un lado (véase el artículo 2), modifica el artículo 1 del Reglamento nº 962/88 haciendo pasar del 29 de abril de 1988 al 31 de agosto del mismo año la fecha de terminación del período de suspensión de la expedición de los certificados de importación relativos a las manzanas chilenas; por otro lado (véase el artículo 1), fija las cantidades máximas —aplicables hasta finales de la campaña 1988— para la importación de las manzanas de mesa originarias de determinados terceros países (en especial África del Sur, Nueva Zelanda, Australia, Argentina y Chile).

A. Admisibilidad

2. La demandante ha interpuesto un recurso contra los Reglamentos antes citados alegando que, no obstante la forma que se les ha dado, habría que considerarlos más bien como un conjunto de decisiones que afectan directa e individualmente a las empresas afectadas por la suspensión. La Comisión no se ha pronunciado sobre este aspecto de la cuestión; sin embargo, caso de que este Tribunal de Justicia considerara que, en el caso de autos, no se reúnen los requisitos establecidos en el párrafo 2 del artículo 173 del Tratado, podría examinar de oficio la inad-

* Lengua original: italiano.

1 — Reglamento (CEE) nº 962/88 de la Comisión, de 12 de abril de 1988; Reglamento (CEE) nº 984/88 de la Comisión, de 14 de abril de 1988; Reglamento (CEE) nº 1040/88 de la Comisión, de 20 de abril de 1988.

2 — Reglamento nº 346/88 de la Comisión, de 3 de febrero de 1988.

misibilidad del recurso, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 92 del Reglamento de Procedimiento.[3]

3. Precisemos, en primer lugar, que este Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de examinar, llegando a una solución negativa, la cuestión de la admisibilidad de un recurso interpuesto por particulares contra un Reglamento de suspensión; se trata de la sentencia dictada en el asunto Moksel (sentencia de 25 de marzo de 1982, 45/81, Rec. 1982, p. 1129). Es cierto que, en este asunto, la Comisión suspendió la expedición de un certificado no de importación, sino de fijación anticipada de las restituciones a la exportación; sin embargo, esta circunstancia no me parece en absoluto determinante. Efectivamente, los datos fundamentales del caso de autos me parecen de todo punto análogos y son los que han de tomarse en cuenta a la hora de verificar la naturaleza, reglamentaria o no, del citado Reglamento. También en el asunto Moksel se trataba de medidas que impedían la expedición de los certificados y que, a tenor de la normativa de base, habían sido adoptadas durante el plazo de tiempo llamado «de reflexión», que va desde la presentación de la solicitud al día previsto para la expedición, y que fue establecido con la finalidad de permitir a la Comisión verificar si, *durante el citado período intermedio,* el mercado no ha sufrido desequilibrios que pudieran justificar, conforme a la normativa básica, el ejercicio de la facultad de suspensión.

El mismo problema se ha vuelto a plantear más recientemente en el asunto UCDV (C-244/88, sentencia de 21 de noviembre de 1989, Rec. 1989, pp. 3811 y ss., especialmente p. 3819), en el cual, con fecha del 26 de septiembre último, presenté mis conclusiones, en las que me pronuncié en favor de la inadmisibilidad. A este respecto, he de observar que, ayer precisamente, este Tribunal de Justicia falló en este asunto declarando la inadmisibilidad del recurso y subrayando en particular (apartado 12 de los fundamentos de Derecho) que: «Conviene poner de manifiesto que un Reglamento por el que se suspende la fijación anticipada afecta tanto a las solicitudes que están pendientes en el momento de producirse la suspensión como a las que se presentaron durante el período de suspensión».

Dado que no acierto a ver ninguna diferencia sustancial, en lo relativo a la admisibilidad, entre estos precedentes y el presente asunto, me remito, en un plano general, a las observaciones formuladas en las conclusiones del asunto UCDV y a las citas de la jurisprudencia (en particular, a las sentencias International Fruit y CAM[4]) que allí se hacen.

En el presente caso, me limitaré a formular algunas observaciones de detalle, que deben leerse en la perspectiva de los argumentos que ya formulé en mis conclusiones en el asunto UCDV.

4. Debo empezar por afirmar que el Reglamento nº 962/88 no afecta a un círculo determinado y conocido de destinatarios, siendo así que este requisito es esencial a la luz de las sentencias dictadas en los asuntos International Fruit, CAM y UCDV. La decisión de suspensión adoptada por la Comisión, con fecha 12 de abril de 1988, en el citado Reglamento afectaba efectivamente tanto a las solicitudes ya presentadas en esta fecha como a las que aún no habían sido presentadas pero que lo hubieran podido ser a continuación. La suspensión prevista por el Reglamento era aplicable hasta el 22 de abril; habida cuenta del plazo de cinco días transcurrido entre la presentación de la soli-

3 — Véase, sin embargo, la sentencia de 8 de marzo de 1988 (Exécutif régional wallon, 62/87 y 72/87, Rec. 1988, p. 1589, apartado 8).

4 — Sentencias de 13 de mayo de 1971 (International Fruit, asuntos acumulados 41/70, 42/70, 43/70 y 44/70, Rec. 1971, p. 411), y de 18 de noviembre de 1975 (CAM, 100/74, Rec. 1975, p. 1393).

citud y la expedición del certificado, afectaba igualmente a las solicitudes que se hubieran podido presentar en los días siguientes al 12 de abril.

Además, hay que considerar que el Reglamento de suspensión, que, como acabo de mencionar, fue adoptado el 12 de abril, fue publicado al día siguiente. Por consiguiente, sólo a partir del 13 de abril tuvieron conocimiento del mismo los sujetos interesados. Por consiguiente, cabe suponer que la suspensión afectó también a las solicitudes presentadas ante la autoridad nacional el día 12 (como ocurre con la solicitud de la demandante), de las cuales la Comisión *no pudo tener conocimiento* al tiempo de adoptarse el Reglamento.

Por consiguiente, considero que el citado Reglamento no afecta a un círculo conocido y determinado, *numerus clausus,* de sujetos sino a una *categoría* de interesados que no eran determinados ni determinables individualmente cuando fue adoptado.

5. Además, hay que pensar que existe otro dato que confirma la naturaleza reglamentaria del citado acto. Efectivamente, la suspensión no se ha dispuesto exclusivamente a la vista de las solicitudes formuladas por los interesados. Estas últimas constituyen *uno* de los datos a tomar en cuenta para valorar la necesidad de medidas de intervención de esta naturaleza. Tal y como resulta de la normativa de base, la suspensión tiene como finalidad esencial remediar o prevenir las graves perturbaciones que pueden provocar las importaciones en el citado mercado. Por consiguiente, en presencia de tales supuestos, la Comisión actúa en base a una consideración global del conjunto de datos económicos relevantes, y no en razón de las solicitudes de los operadores, cuyos datos individuales no conoce sino tan sólo los volúmenes globales que le comunican las autoridades nacionales.

Por todo ello, considero que la suspensión controvertida constituye la manifestación de una potestad normativa de regulación del mercado, cuyo equilibrio trata de proteger. Si bien es cierto que esta medida se aplica a determinados sujetos, también lo es que se aplica, por emplear una expresión tomada de la jurisprudencia, «con arreglo a una situación jurídica o fáctica objetiva, definida por la norma, en relación con la finalidad de esta última».[5]

6. Tampoco puedo considerar que el acto sólo afecte individualmente a los importadores cuyas mercancías se encontraban en curso de transporte en el momento de la suspensión. Estos últimos se ven también afectados por el citado Reglamento por su calidad de importadores y por cuanto presentaron sus solicitudes de certificados —antes o después de la suspensión— conforme a las modalidades establecidas, en términos generales, mediante el Reglamento nº 346/88; por otra parte, como lo veremos con más detalle más adelante, no se adoptó ninguna disposición específica para tales interesados, lo cual confirma que estos últimos se ven afectados de la misma forma y por las mismas circunstancias de hecho que todos los demás interesados.

7. Lo dicho hasta ahora debe también aplicarse al Reglamento nº 984/88 y al artículo 2 del Reglamento nº 1040/88, que contienen tan sólo modificaciones al artículo 1 del Reglamento nº 962/88, cuyo efecto en el tiempo prolongan. En efecto, no me parece verosímil que estas modificaciones hayan tenido como consecuencia modificar la naturaleza del acto con el cual se relacionan, convirtiendo en un haz de *decisiones* individuales lo que era originalmente un *Reglamento.*

5 — Véase, recientemente, la sentencia de 29 de junio de 1989 (RAR, 250/86 y 11/87, Rec. 1989, p. 2045).

8. Por consiguiente, y sin que sean precisas ulteriores observaciones sobre el particular, resulta indudable que el Reglamento nº 1040/88 tiene alcance general, en cuanto establece, hasta finales de agosto de 1988, las cantidades máximas de manzanas de mesa originarias de terceros países que pueden importarse.

9. Por todo ello, considero que debe declararse la inadmisibilidad de este recurso en su integridad.

No obstante, dada la importancia de este procedimiento, y en el momento en que este Tribunal de Justicia considerara que el Reglamento de suspensión impugnado (junto con las disposiciones que lo modificaron) no tiene alcance general, considero oportuno examinar también las cuestiones relativas al fondo del asunto.

B. Fondo del asunto

10. Afirma la sociedad demandante que, al decidir la suspensión controvertida, la Comisión se excedió de las facultades que le confieren los Reglamentos de base.

En particular, los Reglamentos nº 962/88 y nº 984/88, al igual que el artículo 2 del Reglamento nº 1040/88, serían contrarios a Derecho en cuanto la suspensión de la expedición de los certificados de importación para las manzanas originarias de Chile fue decidida por la Comisión:

a) no dándose las perturbaciones graves a que se refiere el primer guión del apartado 1 del artículo 29 del Reglamento nº 1035/72;[6]

b) por razones distintas de las previstas en el Reglamento de base (nuevo examen de la situación global del mercado);

c) sin tener en cuenta la situación de las mercancías en curso de transporte, conforme dispone el apartado 3 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2707/72.[7]

Por otra parte, el citado Reglamento nº 1040/88 sería también inválido en su totalidad, en cuanto supone la introducción de un sistema de cuotas *de facto* para las importaciones, sistema que es de la competencia exclusiva del Consejo, con arreglo al artículo 113 del Tratado.

11. He de precisar, desde ahora, que no me parece necesario examinar el fondo de este motivo. Considero de todo punto indiscutible y evidente que el Reglamento nº 1040/88 tiene alcance general y, por consiguiente, es de naturaleza reglamentaria, en cuanto prevé la introducción de cuotas generales para la importación de manzanas de mesa de terceros países hasta el final de la campaña 1988.

En cuanto a las demás críticas manifiesto, desde ahora, que los motivos expuestos *bajo los epígrafes a) y c)* me parecen fundados. Por ello, centraré mi análisis en ellos.

Motivo a)

12. En lo referente a este motivo, conviene comenzar precisando que, a tenor del pri-

6 — Reglamento (CEE) nº 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972 (DO L 118, p. 1; EE 03/05, p. 258).

7 — Reglamento (CEE) nº 2707/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 291, p. 3; EE 03/06, p. 153).

mer guión del apartado 1 del artículo 29 del Reglamento nº 1035/72, podrán adoptarse medidas de salvaguardia como las que aquí se discuten cuando se den los dos requisitos siguientes:

— si el mercado comunitario sufriere, o estuviere amenazado con sufrir, «graves perturbaciones» que pudieran poner en peligro los objetivos de la política agrícola común;

— si tales perturbaciones estuvieran provocadas por las importaciones.

En segundo lugar, tengo que afirmar que, si bien la existencia de estos requisitos es objeto de una apreciación de carácter discrecional, el artículo 29 debe ser objeto, en cualquier caso, de interpretación y aplicación restrictiva, en cuanto constituye una clara excepción a la prohibición general de restricciones y medidas de efecto equivalente, que se contiene en el artículo 22 del propio Reglamento para las importaciones originarias de terceros países.

13. Paso, ahora, a examinar el argumento de la demandante a la luz de estas observaciones preliminares. Ante todo, es forzoso afirmar que, al adoptar el Reglamento nº 962/88, la Comisión incurrió en un manifiesto error de apreciación en lo relativo al nivel de precios. Tal y como se deduce del cuarto considerando del Reglamento, la Comisión consideró que el citado mercado se caracterizaba por «niveles de precios sensiblemente inferiores a los de la campaña precedente»; ahora bien, parece acreditado, y la propia Comisión lo ha reconocido en la vista, que este dato es manifiestamente inexacto, ya que, durante la campaña 1987/1988, los precios permanecieron estables, e incluso aumentaron, en cierta medida y para determinadas calidades, en relación con el período precedente.

14. Claro está que este error no afecta a un dato de detalle en la motivación de la norma. El nivel de precios constituye un indicativo esencial a la hora de determinar si existe o no, como establece la norma, una grave perturbación del mercado. En la perspectiva indicada por la norma, esta situación no es otra cosa que un desequilibrio agudo, debido a la incapacidad del mercado para seguir absorbiendo los excedentes producidos en terceros países. Ahora bien, parece impensable que un desequilibrio, que además es grave, provocado por un *exceso* de oferta haya podido producirse en una situación como la presente (que se caracteriza por una producción comunitaria estable) sin provocar un fenómeno perceptible de presión a la baja de los precios. La especial importancia que asume el nivel de precios a la hora de valorar la situación del mercado se explica, además, como es sabido, por la circunstancia de ser este dato un indicador, por así decir, sintético de los distintos factores y fuerzas que ejercen influencia sobre el mercado y por representar, por consiguiente, el criterio más seguro para diagnosticar la aparición de una coyuntura desfavorable.

15. Por otra parte, el hecho de tratarse de un indicador esencial a la hora de adoptar una disposición como la aquí discutida se ve expresamente confirmado por la normativa de base y, más concretamente, por las disposiciones del artículo 1 del Reglamento nº 2707/72 del Consejo. Efectivamente, esta norma dispone que, para apreciar si se presenta la situación contemplada en el primer guión del apartado 1 del artículo 29 del Reglamento (CEE) nº 1035/72, se tendrán en cuenta en especial «los precios comprobados para los productos autóctonos en el

mercado de la Comunidad o la evolución previsible de dichos precios y, en particular, su tendencia a un alza o a una baja excesivas con relación al precio base o, para los productos que no sean objeto de precio de base, con relación a las cotizaciones de los últimos años».

Por consiguiente, considero que la Comisión ha incurrido en un manifiesto error de apreciación, el cual, en la medida en que afecta a un elemento decisivo para justificar la adopción de las medidas de salvaguardia, puede por sí solo alterar la coherencia lógica de la motivación del acto, afectando, por tanto, a su validez.

16. Es cierto que la Comisión afirma haberse fundado también en otros datos y, en especial, en la necesidad de defender el mercado comunitario contra un previsible aumento de las importaciones de terceros países en un momento en que el recurso a la intervención experimentó un claro aumento. Por otra parte, es cierto que las apreciaciones de hecho que se exponen en los considerandos tercero y cuarto del Reglamento nº 962/88, relativos a la evolución de las importaciones y de las operaciones de intervención, son exactas.

17. Sin embargo, comienzo por considerar que, en una situación de estabilidad de precios (dato que es en sí mismo indicador de una situación de equilibrio del mercado), el incremento de las operaciones de intervención, aun siendo importante, no basta para acreditar la existencia de un estado de grave perturbación, como el que exige el artículo 29. Aun representando un fenómeno negativo, este incremento no resulta necesariamente incompatible con una coyuntura de estabilidad global. Por lo demás, en el transcurso de las campañas anteriores a la de 1987/1988, las operaciones de intervención experimentaron una evolución «errática», alcanzando, en el transcurso de algunos años (campañas 1982/1983 y 1984/1985), niveles muy superiores a los de la campaña 1987/1988, tanto en valores absolutos como en relación con la producción comunitaria (que por lo demás había permanecido estable en su conjunto), sin que la Comisión considerara entonces indispensable adoptar medidas de salvaguardia.

18. Ahora bien, aun admitiendo que, al no existir presión sobre los precios, las magnitudes alcanzadas por las operaciones de intervención autorizaran a la Comisión a considerar que existía una situación de grave perturbación en el mercado, no lo es menos que el Reglamento nº 962/88 en modo alguno evidencia la existencia del segundo de los requisitos establecidos por el artículo 29: en otros términos, nada permite afirmar que sean *las importaciones las que provocaron* la pretendida perturbación del mercado, que se caracterizó por un incremento de la intervención.

En lo relativo a este extremo, considero que la demandante ha acreditado suficientemente que el incremento del volumen de las intervenciones que se puso de manifiesto durante la campaña 1987/1988, y que, además, no tenía nada de extraordinario vista la evolución precedente, debe más bien atribuirse a factores *endógenos* y representa un fenómeno estructural en el marco de la organización de mercado de que se trata. Efectivamente, la intervención se centra básicamente en las manzanas de calidad inferior, producidas en regiones concretas de la Comunidad y que se caracterizan por un precio muy inferior (hasta 5 o 6 veces) al de las calidades superiores de las que forman parte, evidentemente, las manzanas de importación acerca de las que se discute. Aun cuando pueda ser exagerado afirmar que las manzanas de inferior calidad carecen prácticamente de posibilidades de comercializa-

ción, por lo cual, en gran parte, se producen únicamente para beneficiarse del mecanismo comunitario de intervención, sin embargo resulta indudable que las diferencias de precios entre estas manzanas y los productos importados de superior calidad (los precios de las primeras oscilan entre 11,91 y 15,12 ECU/100 kg y los de las segundas entre 49,74 y 65,20 ECU/100 kg) así como la favorable evolución del nivel medio de precios confirman que, en sustancia, el mercado se halla dividido en dos segmentos que sólo en escasa medida son interdependientes.

19. Claro está que no puedo excluir que la restricción a la importación decidida por la Comisión haya, en cierta medida, disminuido las dificultades por parte de la intervención. Efectivamente, no cabe excluir una posibilidad limitada de sustitución entre las manzanas que tienen su salida en los dos sectores del mercado a que antes se aludió. Ahora bien, la posibilidad de esta *competencia de sustitución,* en la cual insiste especialmente la Comisión, no me parece suficiente para justificar las medidas controvertidas.

Efectivamente, la normativa comunitaria que se examina no permite a la Comunidad, ni, de forma especial, a la Comisión, recurrir a restricciones de los intercambios con terceros países *con el fin* de remediar, o mejor de reducir, aquellas dificultades de origen puramente interno. La normativa de base sólo permite utilizar tales remedios *excepcionales* si resulta acreditado que el desequilibrio de mercado ha sido *causado* por los intercambios extracomunitarios.

20. En base a las anteriores consideraciones, considero que, en el caso de autos, la Comisión no ha acreditado ese supuesto. Por el contrario, ha incurrido en un error de hecho de importancia capital para la apreciación de los requisitos a los que la normativa de base sujetaba la adopción de medidas especiales de salvaguardia. Sin tal error, puedo considerar que, más bien, habría llegado a la solución contraria a la que llegó.

Para terminar, hay que recordar que, a causa precisamente de la naturaleza excepcional de tales medidas, la Comisión no debía haber decidido la suspensión controvertida si, partiendo de la valoración de los datos recogidos, no se hubiera podido formar una convicción segura.

Por consiguiente, considero que al dictar el Reglamento nº 962/88 la Comisión ha sobrepasado los límites establecidos por la normativa de base. Por consiguiente, debe anularse tal Reglamento, al igual que el Reglamento nº 984/88 y que el artículo 2 del Reglamento nº 1040/88, que se fundan en los mismos postulados que el Reglamento nº 962/88, del cual se limitan a ampliar la aplicación en el tiempo.

Motivo c)

21. A juicio de la demandante, tanto el Reglamento nº 962/88 como sus normas modificativas resultan contrarios a Derecho en la medida en que la Comisión no tuvo en cuenta la situación de las mercancías en curso de transporte, contrariamente a lo que exigen las disposiciones del apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 2707/72.

22. A este respecto, recuerdo que el Reglamento nº 346/88 estableció un sistema de vigilancia con arreglo al cual quienes quisieran importar manzanas de mesa de terceros países se hallaban obligados a solicitar a las autoridades nacionales un certificado de im-

portación. Conforme a un mecanismo bien conocido en el orden comunitario, tal certificado sólo se expide después de un plazo de reflexión (en el caso de autos, de cinco días laborables a contar de la presentación de la solicitud), «siempre que no se hayan tomado medidas durante este plazo» (véase el apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 346/88). También sabemos que, durante este plazo, el operador interesado no ostenta ningún derecho a la expedición del certificado y que la Comisión puede decidir la suspensión, bien entendido, conforme a las condiciones en que ha de ejercitarse esta facultad. Por el contrario, una vez obtenido el certificado, el operador ostenta un verdadero y auténtico derecho a ejecutar la operación a que se refiere tal certificado.

En este marco se inserta la norma del apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 2707/72. Esta disposición confiere una protección específica a una cierta categoría de operadores, es decir, a aquellos cuyas mercancías se encuentran en curso de transporte en el momento de adoptarse la medida de suspensión. No hay la menor duda de que la Comisión está obligada a respetar la norma antes citada del artículo 3, a la hora de adoptar medidas de suspensión como las controvertidas.

En el sexto considerando del Reglamento nº 962/88, la Comisión se expresa en los siguientes términos:

«considerando que el período de validez de los certificados de importación ha sido fijado de modo que cubra ampliamente el período de transporte de las manzanas de mesa hacia la Comunidad y que permita a los agentes económicos obtener los certificados de importación antes de la salida de los barcos, por lo que es preciso tener en cuenta únicamente las mercancías que estén en camino hacia la Comunidad, para las cuales se hayan expedido certificados de importación».

23. Para determinar si la Comisión, al actuar de esta forma, infringió las disposiciones del citado artículo 3, resulta preciso determinar el alcance real de la obligación establecida por esta norma.

Sobre este particular, se han propuesto tres interpretaciones distintas.

24. A tenor de la primera, que es la que mantiene la demandante, las mercancías en curso de transporte deben, en cualquier caso, tener acceso a la Comunidad. Por consiguiente, la norma establece una excepción legal que limita absolutamente el efecto material de las medidas de suspensión, al igual que el efecto de cualquier otra medida que restrinja los intercambios con terceros países: estas medidas no pueden en ningún caso aplicarse a las mercancías en curso de transporte.

Puede ser que esta lectura tenga el mérito de atenerse a las disposiciones del artículo XIII, 3, b) del GATT, Acuerdo éste que, como se sabe, carece de efecto directo, pero que, ello no obstante, vincula a la Comunidad. Con todo, resulta contraria a los términos claros y absolutamente inequívocos del texto de la disposición comunitaria. En efecto, ésta únicamente obliga a *tener en cuenta* la especial situación de los productos en curso de transporte a la Comunidad; claro está que esta fórmula no supone una obligación de garantizar en todo caso el acceso de los productos a la Comunidad.

Por lo demás, esto parece estar de acuerdo con la necesidad puesta de manifiesto por este Tribunal de Justicia, en la sentencia de 5 de mayo de 1981 (Dürbeck, 112/80, Rec. 1981, p. 1095), de no dar a esta disposición

una interpretación extensiva, con objeto de no menoscabar la eficacia de las medidas de salvaguardia que se hayan adoptado. Esta indicación se recuerda en el auto sobre medidas provisionales dictado el 10 de junio de 1988 en el marco del presente asunto, donde se afirma, por otra parte, que no cabe excluir en principio, y tanto menos en determinados supuestos especialmente críticos, que la Comisión pueda acatar el artículo 3 en una forma distinta a la de exceptuar los productos en curso de transporte hacia la Comunidad de la aplicación de las medidas de salvaguardia (véase apartado 22).

25. La segunda interpretación, mantenida por la Comisión, en consonancia con el tenor del antes citado considerando del Reglamento nº 962/88, afirma que los operadores cuyas mercancías se encuentran en curso de transporte están suficientemente protegidos por el hecho de haber tenido la posibilidad de obtener el certificado de importación con anterioridad al embarque de la mercancía. En el caso de autos, esta posibilidad deriva del hecho de que el plazo de validez del título, que fue ampliado de treinta a cuarenta días, resulta suficiente para abarcar el viaje de Chile a Europa (incluso este dato de hecho ha sido ampliamente discutido).

Debo manifestar desde ahora que me parece que esta tesis ha de rechazarse por cuanto conduce a una interpretación nihilista del artículo 3. En efecto, resulta claro que, en el momento en que el operador obtiene el certificado de importación, adquiere, por este hecho, *derecho* a importar tal producto a la Comunidad. Pero el derecho que ostenta en tal supuesto no deriva del artículo 3, sino meramente del hecho de ser titular del certificado. Dicho de otra forma, en el momento de obtener el certificado, queda excluido del ámbito de aplicación de las medidas de suspensión. Efectivamente, estas últimas suspenden la *expedición* del documento, pero, una vez efectuada esta última, ya no cabe suspensión y, como máximo, cabe imaginar una posible revocación del certificado, si bien se trata de una hipótesis distinta y absolutamente excepcional.

Por el contrario, la garantía específica prevista en el artículo 3 va destinada a producir sus efectos, principalmente, en un momento distinto y precedente, es decir, durante el citado plazo de reflexión, que transcurre desde la presentación de la solicitud hasta la expedición del certificado. Es en el transcurso de esta fase cuando el operador, cuyas mercancías se hallan en curso de transporte, disfruta de la garantía prevista en el artículo 3, por lo cual tal disposición se presenta como un requisito para el ejercicio de la facultad de adoptar las medidas de suspensión. La tesis de la Comisión conforme a la cual el importador se halla protegido por la posibilidad de conseguir el certificado antes del embarque supone afirmar que queda excluida la aplicabilidad del artículo 3 durante la fase en que se estableció la medida restrictiva, es decir, precisamente durante la fase en que tal garantía está llamada a surtir efecto, como se deduce especialmente de los términos de la citada disposición.

Dicho de otra forma, tal y como resulta de las expresiones que se contienen en el citado considerando, la tesis de la Comisión conduce únicamente a no tener para nada en cuenta la situación de las mercancías que se hallan en curso de transporte en el momento de decidirse la suspensión.

26. Por el contrario, considero que debe seguirse una tercera interpretación, en la que se halla inspirado, salvo error por mi parte, el citado auto sobre medidas provisionales dictado por el Tribunal de Justicia. A tenor de esta postura, la norma en cuestión va destinada a proteger esencialmente la *legítima confianza* de los operadores. Tiene

como consecuencia que, una vez que se hallen en curso de transporte, las mercancías deben, en principio, entrar en la Comunidad sin que quepa aplicarles una medida de suspensión. Sin embargo, esta garantía, y aquí se halla la diferencia en relación a la primera interpretación a que antes se hizo referencia, sólo protege a los operadores con la condición de que no hayan recibido, con anterioridad al embarque de las mercancías, una indicación lo suficientemente clara acerca de la posibilidad de que las eventuales medidas de suspensión produzcan sus efectos *también* frente a las mercancías en curso de transporte. Cuando a los operadores se les manifieste tal advertencia, estos últimos tienen conocimiento de que un eventual embarque de las mercancías, sin haber obtenido previamente su certificado, no se halla al abrigo de medidas restrictivas; por consiguiente, no hay ninguna razón para proteger su confianza legítima.

Esta interpretación tiene asimismo el mérito de estar de acuerdo, si no con el tenor literal, por lo menos con la *ratio legis* de la citada disposición del GATT. Además, se ve confirmada, como el Tribunal de Justicia puso de manifiesto en su auto, por la práctica uniforme y casi constante de la Comisión, la cual, en cada ocasión en que no formuló ninguna advertencia precisa, exceptuó siempre (con una única excepción) a las mercancías que se hallaban en curso de transporte de la aplicación de las medidas de suspensión.

27. Si esta tercera interpretación fuera la correcta, la Comisión, en el caso de autos, ha incumplido claramente sus obligaciones derivadas del artículo 3. Efectivamente, no dio a los operadores interesados ninguna indicación clara acerca de la eventual aplicación de las medidas de suspensión, incluso a las mercancías que se hallaban en curso de transporte. En efecto, no hay ninguna indicación en este sentido en el Reglamento nº 346/88. En este Reglamento únicamente se establece que los importadores podrán obtener el certificado con anterioridad al embarque de las mercancías. Pero esto no significa que tuvieran conocimiento de que tenían que obtener tal certificado antes del embarque si pretendían evitar las medidas restrictivas.

Por lo demás, la Comisión, en el acto de la vista, precisó, modificando de esta forma lo afirmado en sus observaciones escritas, que tampoco había proporcionado indicación alguna en este sentido por medio de los contactos informales con las asociaciones del citado sector.

28. Por consiguiente, considero que, al adoptar el Reglamento nº 962/88 y sus modificaciones posteriores, la Comisión no respetó el primer guión del apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 2707/72. Por lo tanto, debe estimarse también este motivo de la parte demandante.

El análisis realizado hasta este momento me lleva, desde ahora, a afirmar el legítimo fundamento del recurso, sin perjuicio, claro está, de lo que ha quedado dicho acerca de su admisibilidad.

Por consiguiente, examinaré con menos detalle el último de los motivos de anulación.

Motivo b)

29. A juicio de la demandante, el artículo 29 del Reglamento nº 1035/72 no autorizaba a adoptar las medidas de salvaguardia adoptadas con objeto de proceder a un nuevo examen de la situación global del mercado de las manzanas, que es la finalidad que se menciona en las exposiciones de motivos de los Reglamentos nº 962/88 y nº 984/88.

30. Es cierto que las medidas de salvaguardia se hallan justificadas por una situación de grave perturbación debida a las importaciones. Pero, aun admitiendo que se diera tal situación, la posibilidad de volver a examinar la situación del mercado parece completamente conforme con las finalidades de la citada medida. Esta medida tiene por objeto corregir o prevenir graves perturbaciones del mercado. Por ello, se funda en una valoración de tales dificultades o riesgos. Por consiguiente, es preciso que tenga una duración suficiente para permitir a la Comisión verificar si el mercado va a estabilizarse o si, por el contrario, persisten, con riesgo de agravarse, los factores de perturbación que pueden justificar una prórroga de las citadas medidas. Por ello, debe tenerse en cuenta cuál es el plazo de tiempo necesario para proceder al nuevo examen de la situación, con objeto de determinar cuánto debe durar la aplicación de la medida de salvaguardia: fue precisamente con esta finalidad por lo que la Comisión tomó en cuenta «el tiempo necesario para el nuevo examen de la situación del conjunto del mercado» al adoptar los Reglamentos controvertidos.

Por consiguiente, considero que, en cualquier caso, debe desestimarse este motivo.

C. Indemnización por los daños y perjuicios irrogados

31. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considerara que los Reglamentos controvertidos no constituyen actos de alcance general y declarara, como consecuencia, la admisibilidad del recurso, y lo estimara a continuación en cuanto al fondo, habría de pronunciarse acerca de la pretensión de indemnización.

A este respecto, con independencia de las posibles dudas que pudieran surgir acerca de la naturaleza «normativa» de un acto de alcance individual [8] y acerca de la aplicabilidad, en tal supuesto, de las limitaciones de la responsabilidad por los perjuicios causados por un acto normativo, procede afirmar que, en el caso de autos, parece que se cumplen los requisitos restrictivos a los que está sujeta la existencia de tal responsabilidad, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [9]

32. Ante todo, al adoptar medidas excepcionales de salvaguardia, en presencia de presupuestos fácticos completamente distintos de los prescritos por la normativa de base, y al no tomar en cuenta para nada la especial situación en que se hallan las mercancías en curso de transporte, contrariamente a lo que exigía la citada normativa, la Comisión «excedió, manifiesta y gravemente, los límites impuestos al ejercicio de sus facultades». [10]

Asimismo, hay que afirmar la existencia de una «infracción suficientemente caracterizada de una regla superior de Derecho que protege a los particulares» [11] en la medida en que la no conformidad a Derecho que se ha comprobado se manifiesta en la infracción de normas que, a tenor de los compromisos suscritos por la Comunidad a nivel internacional, tienen por objeto garantizar la libertad de intercambios comerciales con terceros países, protegiendo específicamente

8 — Este extremo ha sido suscitado por el Abogado General Sr. VerLoren van Themaat en sus conclusiones en el asunto Tezi (véase la sentencia de 5 de marzo de 1986, 59/84, Rec. 1986, pp. 887 y ss., especialmente p. 914), pero no ha sido examinado en la sentencia.

9 — Véanse las sentencias de 2 de diciembre de 1971 (Zuckerfabrik, 5/71, Rec. 1971, p. 975), de 25 de mayo de 1978 (HLN, asuntos acumulados 83/76 y 94/76, 5/77, 15/77 y 40/77, Rec. 1978, p. 1209), de 4 de octubre de 1979 (Ireks-Arkady, 238/78, Rec. 1979, p. 2955; DGV, asuntos acumulados 241/78, 242/78, 245/78 a 250/78, Rec. 1979, p. 3017; Interquell Stärke-Chemie, 261/78 y 262/78, Rec. 1979, p. 3045), de 5 de diciembre de 1979 (Amylum, 116/77 y 124/77, Rec. 1979, p. 3497), de 17 de diciembre de 1981 (Ludwigshafener Walzmühle, asuntos acumulados 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 y 247/80, Rec. 1981, p. 3211), de 6 de diciembre de 1984 (Biovilac, 59/83, Rec. 1984, p. 4057), de 19 de septiembre de 1985 (Asteris, asuntos acumulados 194/83 a 206/83, Rec. 1985, p. 2815) y de 30 de mayo de 1989 (Roquette Frères, 20/88, Rec. 1989, p. 1553).

10 — Véase, en particular, la sentencia HLN, apartado 6.

11 — Misma sentencia, apartado 4.

la legítima confianza de los operadores y garantizando, con un carácter más general, a estos últimos la necesaria seguridad jurídica en lo relativo a los requisitos a los que puede estar sujeto, en algunos casos, el ejercicio efectivo de sus derechos.

Para terminar, considero que el perjuicio que alega la demandante en el caso de autos y que deriva de la imposibilidad de comercializar los productos en el mercado de destino durante el período previsto resulta claramente distinto y excede del marco de los «riesgos económicos inherentes a las actividades» en el citado sector. [12]

33. De esta forma, hemos determinado la *existencia* del perjuicio. En cuanto a su *importe*, considero oportuno que el Tribunal de Justicia inste a las partes a proceder a su liquidación, de común acuerdo y en un plazo determinado, y, en su defecto, corresponderá al propio Tribunal de Justicia pronunciarse sobre el particular.

34. A la vista de las consideraciones que han quedado expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

Sin embargo, en el supuesto de que considerara que había que declarar su admisibilidad, propongo que:

— Estime el recurso de anulación del Reglamento nº 962/88, del Reglamento nº 984/88 y del artículo 2 del Reglamento nº 1040/88.

— Declare la responsabilidad de la Comunidad por el perjuicio causado por sus actos no conformes a Derecho, remitiéndose, en lo relativo a la determinación del importe de la indemnización, a un acuerdo entre las partes o, en su defecto, a una ulterior decisión del Tribunal de Justicia.

12 — Misma sentencia, apartado 7.