CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN

presentadas el 2 de febrero de 1988 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Estos cuatro asuntos acumulados constituyen otros tantos capítulos en la saga de la ayuda comunitaria a los productores griegos de concentrados de tomate dentro de la organización común de mercado de los productos transformados a base de frutas y hortalizas [regulada en el período que nos interesa por el Reglamento (CEE) nº 516/77 del Consejo, DO 1977, L 73, p. 1, posteriormente modificado]. La finalidad de la ayuda era asegurar que la producción comunitaria de concentrados de tomate fuera competitiva ante las importaciones de terceros países y a la vez garantizar unos ingresos adecuados a los cultivadores del producto fresco; la ayuda se calculaba sobre la base de un «producto de referencia» (que en el período considerado era 100 kg, de concentrado, incluido el primer envase, con un contenido de extracto seco de 28 % a 30 % envasado en recipientes de 1,5 kg), ajustada, luego, por medio de coeficientes para tener en cuenta las variaciones en el envase y la concentración.

En virtud del artículo 103 del Acta de Adhesión de Grecia (DO 1979, L 291, p. 17), el nivel de la ayuda a la producción para los productores griegos de concentrados debía calcularse de manera diferente a la ayuda a los productores de los otros Estados miembros. En consecuencia, se fijaron dos niveles de ayuda para las campañas de comercialización 1981/1982, 1982/1983 y 1983/1984; los coeficientes adoptados para la campaña 1981/1982 fueron mantenidos para las dos campañas sucesivas, y eran los mismos para Grecia y para los otros Estados miembros [Ayudas: Reglamento (CEE) nº 1963/81 (DO 1981, L 192, p. 16), Reglamento (CEE) nº 1585/82 (DO 1982, L 178, p. 20), Reglamento (CEE) nº 1618/83 (DO 1983, L 159, p. 52); coeficientes: Reglamento (CEE) nº 1962/81 (DO 1981, L 192, p. 13), Reglamento (CEE) nº 1602/82 (DO 1982, L 179, p. 16) y Reglamento (CEE) nº 1615/83 (DO 1983, L 159, p. 48)].

La primera impugnación de la actuación de la Comisión se produjo en el asunto 250/81 (Greek Canners contra Comisión, Rec. 1982, p. 3535), en el que las demandantes pretendían la anulación del Reglamento (CEE) nº 1962/81, alegando que los coeficientes fijados no tenían en cuenta suficientemente el uso general de envases pequeños en Grecia y los costes de transformación más altos que se practican allí. Fue declarada la inadmisibilidad de este recurso, en razón de que el Reglamento en cuestión no afectaba directa e individualmente a las demandantes, en el sentido del artículo 173 del Tratado, por más que pudiera afectarles.

Posteriormente, en el asunto 192/83 (Grecia contra Comisión, Rec. 1985, p. 2791, al que me refiero en lo sucesivo como «recurso de anulación de 1983»), Grecia impugnó el Reglamento (CEE) nº 1618/83 (ayudas) y el Reglamento (CEE) nº 1615/83 (coeficientes), relativos tan sólo a la campaña de comercialización 1983/1984. En su sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la Comisión había «cometido un error técnico al incorporar a un sistema de ayuda diferenciada entre los productores griegos y los de los

* Traducido del inglés.

otros Estados miembros el mecanismo de coeficientes uniformes para todos los productores, tal como era aplicado antes de la adhesión de la República Helénica«(apartado 33) *(traducción provisional).*

Esto condujo, según el Tribunal de Justicia, a «una injustificada disminución de la ayuda concedida a todos los productores griegos cuyo producto no se conforma» al producto de referencia *(traducción provisional).* El resultado, aun cuando no fuera el pretendido, fue una probada desigualdad de trato, contraria a los párrafos 2 y 3 del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, que exigen igualdad de trato para todos los productores, y que puede poner en peligro la finalidad del Reglamento (CEE) nº 516/77 que no es otra sino asegurar que los productores comunitarios tengan precios competitivos con los de productos de terceros países.

En consecuencia, el Tribunal anuló el Reglamento (CEE) nº 1615/83 por cuanto los coeficientes fijados originaron un trato desigual entre Grecia y los otros Estados miembros «como consecuencia de la utilización de envases más pequeños que el envase tipo adoptado» para el producto de referencia (apartado 35 y fallo de la sentencia) *(traducción provisional).* El Tribunal de Justicia declaró, además, que «es obligación de la Comisión, en virtud del artículo 176 del Tratado CEE, fijar nuevos coeficientes para Grecia o cualquier otro sistema de compensación que tenga en cuenta la diferencia del régimen de ayuda entre Grecia y los otros Estados miembros» (apartado 36) *(Traducción provisional).*

En otros asuntos planteados simultáneamente (asuntos acumulados 194a 206/83, Asteris y otros contra Comisión, Rec. 1985, p. 2815, a los que me referiré, en lo sucesivo, como «recurso de indemnización»), las demandantes, que eran productores griegos de condentrados de tomate, solicitaban indemnización por las pérdidas que alegaban haber sufrido como resultado de la forma en que fueron fijados los coeficientes para las campañas de comercialización 1981/1982 y 1982/1983 por los Reglamentos (CEE) nºs 1962/81 y 1602/82, respectivamente (ver el apartado 18 de la sentencia). El Tribunal de Justicia se remitió a lo que había declarado en la sentencia sobre el recurso de anulación de 1983, dictada el mismo día, es decir, la ilegalidad de los coeficientes idénticos fijados para la campaña de comercialización 1983/1984 por el Reglamento (CEE) nº 1615/83, y señaló que «esa declaración (de ilegalidad) debe aplicarse, por identidad de razones, a los Reglamentos nºs 1962/81 y 1602/82 de la Comisión por los que se fijaban coeficientes para las campañas de comercialización 1981/1982 y 1982/1983, respectivamente» (apartado 19) *(traducción provisional).* No obstante, el Tribunal de Justicia declaró que el «error técnico» de la Comisión al fijar los coeficientes, no podía ser considerado como constitutivo de una violación tipificada de una regla superior de Derecho o de una extralimitación evidente y grave por parte de la Comisión de los límites de su poder, aunque ese error condujo objetivamente a un trato incorrecto de los productores griegos (que el Tribunal de Justicia había considerado, en la sentencia sobre el recurso de anulación de 1983, contrario al principio consagrado por el apartado 3 del artículo 40). En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que la Comunidad no era responsable en virtud del párrafo 2 del artículo 215.

Con anterioridad al pronunciamiento de dichas sentencias, la Comisión había adoptado el Reglamento (CEE) nº 1709/84 (DO 1984, L 162, p. 8; EE 03/31, p. 53), por el que se fijaron coeficientes para las campañas de comercialización 1984/1985, 1985/1986 y 1986/1987, a cuya terminación expiró el período transitorio previsto por el artículo 103 del Acta de Adhesión de Grecia. El artículo 4 y el anexo V de este Reglamento establecen coeficientes aplicables a la ayuda a la producción para los concentrados de to-

mate sin diferencia entre Grecia y los otros Estados miembros.

Siguiendo la sentencia dictada en el recurso de anulación de 1983, la Comisión adoptó, el 20 de febrero de 1986, el Reglamento (CEE) nº 381/86 (DO 1986, L 44, p. 10), sobre «el pago adicional de la ayuda a la producción para determinados tamaños de envases de concentrado de tomate obtenido a partir de tomates griegos durante la campaña 1983/1984». Este Reglamento reitera la necesidad de remediar la desigualdad de trato declarada por el Tribunal de Justicia en su sentencia, mas la Comisión no adoptó medida alguna para aumentar el importe de la ayuda pagada o por pagar respecto a las campañas anteriores o posteriores a la de 1983/1984. En particular, no se modificó el Reglamento (CEE) nº 1709/84, relativo a las campañas 1984/1985, 1985/1986 y 1986/1987 y la desigualdad de trato fue mantenida.

Las quince empresas demandantes en los asuntos acumulados 97 y 193/86 («los productores», en lo sucesivo), representan el 99 % de la producción griega de concentrados de tomate, según se ha manifestado al Tribunal de Justicia. Las demandantes y Grecia alegan que las sentencias del Tribunal de Justicia obligan a la Comisión a corregir esta situación. La Comisión reconoce que le era, y le es posible tomar medidas para complementar la ayuda respecto a las campañas anteriores y posteriores. Sin embargo, mantiene que las sentencias del Tribunal de Justicia tan sólo le obligaban a adoptar medidas en relación con la campaña de comercialización 1983/1984, lo que hizo mediante el Reglamento (CEE) nº 381/86. En cuanto a las otras campañas, adoptó la decisión política de no modificar el sistema.

Asuntos 97 y 99/86

Los productores y Grecia mantienen idénticas pretensiones en los dos primeros recursos sometidos en este momento al Tribunal de Justicia (asuntos 97 y 99/86, respectivamente), es decir, que sea anulado el Reglamento (CEE) nº 381/86 y que se ordene a la Comisión cumplir las sentencias sobre el recurso de anulación de 1983 y sobre el recurso de indemnización, así como conceder una ayuda adicional para las campañas de comercialización 1981/1982, 1982/1983, 1984/1985, 1985/1986 (y 1986/1987 además en el caso de los productores), de modo que se ponga fin a la desigualdad de trato de los productores griegos. En su réplica, el Gobierno griego no solicita más que la anulación del Reglamento (CEE) nº 381/86, pero a mi entender se trata de una expresión resumida, no de una limitación de lo solicitado en la demanda. También en mi opinión, por lo demás, se deduce claramente del conjunto de las alegaciones del Gobierno griego que éste solicita que una ayuda adicional sea igualmente ordenada a la Comisión respecto a la campaña 1986/1987, dado que se alude a esta campaña en los argumentos aplicables tanto a esta última como a las precedentes. La Comisión no se ha manifestado sobre estas dos cuestiones.

Si bien la Comisión reconoce la admisibilidad del recurso interpuesto por Grecia, mantiene por el contrario que el recurso de los productores no es admisible, toda vez que el Reglamento (CEE) nº 381/86 es un acto puramente normativo que, por tanto, no afecta directa e individualmente a las demandantes, tal como el Tribunal de Justicia ya había declarado respecto al Reglamento (CEE) nº 1962/81, precedente al antes citado, en el asunto Greek Canners. El hecho de que el Reglamento controvertido, que despliega sus efectos en el sector en que los productores operan, haya sido adoptado a

consecuencia de una sentencia del Tribunal de Justicia, carece de relevancia según la Comisión.

Los productores sostienen lo contrario: la referencia, del apartado 36 de la sentencia en el recurso de anulación de 1983, a las obligaciones que incumben a la Comisión en virtud del artículo 176, en conjunción con lo declarado en la sentencia sobre el recurso de indemnización, es suficiente para hacer del Reglamento (CEE) nº 381/86, no obstante su forma, una decisión que afecta directa e individualmente a las demandantes.

En los asuntos acumulados 16 y 17/62 (Confederación Nacional de Productores de Frutas y Hortalizas contra Consejo, Rec. 1962, p. 901), el Tribunal de Justicia declaró que la cuestión de si un acto impugnado es un reglamento o una decisión, debe ser analizada teniendo en cuenta el objeto y contenido del acto y no su denominación oficial. El criterio para la distinción entre ambos actos «debe ser buscado en el "alcance" general o no del acto». Un reglamento, acto esencialmente normativo, es «aplicable, no a un número limitado de personas, designadas o identificables, sino a categorías de personas contempladas en abstracto y en su totalidad [...]; si un acto, calificado por su autor como un Reglamento, contiene disposiciones que pueden afectar no sólo directa sino también individualmente a determinadas personas físicas o jurídicas, debe reconocerse, sin perjuicio de la cuestión de si ese acto, considerado en su totalidad, puede ser calificado fundadamente como un reglamento, que en cualquier caso aquéllas disposiciones no tienen naturaleza de reglamento, y que por tanto las mismas pueden ser impugnadas por las citadas personas en virtud del párrafo 2 del artículo 173» (p. 918) *(traducción provisional)*.

No cabía duda de que el Reglamento (CEE) nº 1962/81, que era de aplicación en toda la Comunidad, tenía naturaleza normativa. En consecuencia, los demandantes en el asunto Greek Canners carecían de legitimación activa. A primera vista, podría pensarse que el Reglamento (CEE) nº 381/86, relativo a una materia similar, pertenece a la misma categoría, y que, con base en anteriores sentencias en las que el Tribunal de Justicia había considerado que las disposiciones del artículo 173 acerca de la legitimación de los demandantes, cuando no sean los Estados miembros, deben ser interpretadas de manera un tanto restrictiva, el recurso de los productores habría de ser declarado inadmisible.

Ahora bien, aunque la cuestión no es de las perfectamente claras, esa tesis es, a mi entender, excesivamente simplista.

En primer lugar, el Reglamento (CEE) nº 381/86 trata de una situación limitada a Grecia y a un determinado número de operadores que llevaron a cabo la transformación de tomates griegos en concentrados (de tomate) griegos durante la campaña de comercialización 1983/1984, y de ellos, los que representan el 99 % de la producción ha comparecido en este asunto ante el Tribunal de Justicia.

El Reglamento se refería claramente a estos operadores y tan sólo a ellos, sin que nada permita suponer que alguno de los demandantes no desarrolló su actividad en la campaña 1983/1984, o que la Comisión no habría podido establecer una lista completa de esos operadores si lo hubiera deseado. En consecuencia, mi opinión es que ese acto tiene más bien el carácter de una decisión que afecta, y afecta tan sólo a esos operadores, que el de un reglamento de interés general. Puesto que las personas «a quienes se referían las disposiciones eran identificables» *(traducción provisional)*, en el momento en que el «Reglamento» fue adoptado, me parece razonable afirmar que esas personas han sido afectadas individualmente (Asunto 112/77, Töpfer contra Comisión, Rec. 1978, p. 1019 a 1030; asuntos acumulados

41 a 44/70, NV International Fruit Company y otros contra Comisión, Rec. 1971, p. 411; asunto 11/82, Piraiki-Patraiki contra Comisión, Rec. 1985, p. 207; este último asunto involucraba a operadores que habían concertado contratos para suministrar hilado de algodón a compradores franceses con anterioridad a la autorización de medidas de salvaguardia).

No cabe duda de que las autoridades nacionales carecían de toda facultad discrecional para la ejecución del acto. En consecuencia, éste incidió directamente sobre los operadores, en mi opinión, y debe ser considerado como un acto que les afectó directamente, en el sentido del artículo 173 del Tratado CEE (International Fruit Company, citado anteriormente). Incluso si se pensara que las autoridades nacionales dispusieron de un teórico margen discrecional, un acto de la Comunidad como ese puede afectar directamente a un particular (Piraiki-Patraiki, antes citado).

Por tanto, soy de la opinión de aceptar que los productores ostentan la legitimación activa necesaria para impugnar este Reglamento, adoptado con la intención de corregir un error técnico cometido en su detrimento por una normativa general que no tuvo debidamente en cuenta su especial situación.

A tenor del artículo 176 del Tratado, la institución cuyo acto haya sido anulado o cuya abstención haya sido declarada contraria al Tratado «estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia». La parte cuyas pretensiones hayan sido estimadas en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia, está facultada «para solicitar del Tribunal que se pronuncie sobre un eventual incumplimiento por parte de la institución de su obligación con arreglo a las disposiciones aplicables» *(traducción provisional)* (Asunto 30/76, Küster contra Parlamento, Rec. 1976, p. 1719 a 1725).

En el recurso de anulación de 1983, Grecia obtuvo la declaración de invalidez del Reglamento relativo a la campaña 1983/1984. No se solicitó otro tanto respecto a las campañas precedentes cuyos respectivos Reglamentos no fueron anulados, aun cuando el Tribunal de Justicia dejó en claro, al conocer del recurso de indemnización, que los Reglamentos relativos a las campañas 1981/1982 y 1982/1983 incurrían en la misma ilegalidad. La situación en lo que atañe a (la campaña) 1983/1984 ha sido corregida (y ninguna queja se formula en cuanto a ésta), pero está claro que los coeficientes adoptados para las campañas de 1984 a 1987 por el Reglamento (CEE) nº 1709/84, de 19 de junio de 1984, no son conformes con la sentencia del Tribunal de Justicia sobre el recurso de anulación de 1983, que fue dictada el 19 de septiembre de 1985.

Dos principios deben ser considerados. El primero de ellos es que el Tratado, en su artículo 173, establece un plazo para impugnar la validez de los actos adoptados por la Comisión. Si éstos no son impugnados dentro del plazo y anulados ulteriormente serán tenidos por válidos. El segundo es que la Comisión debe tomar medidas para cumplir la sentencia del Tribunal de Justicia.

En lo que atañe al primer principio, está claro que Grecia no impugnó en su debido tiempo la validez de los Reglamentos relativos a las campañas 1981/1982 y 1982/1983 y del Reglamento (CEE) nº 1709/84 relativo a las campañas posteriores. Por tanto, estos Reglamentos subsisten en tanto no sean modificados por la Comisión. Respecto a las campañas de comercialización que habían terminado cuando fue dictada la sentencia, considero que la Comisión tiene razón en ampararse en el plazo establecido para interponer el recurso. De no ser así, siempre le sería posible a un Estado miembro eludir este plazo, en la hipótesis de que hubiera dejado de impugnar los Reglamentos que cada año se sustituyen, hasta el mo-

mento en que por fin discutiera las disposiciones correspondientes a una campaña y solicitara a continuación una rectificación respecto a las campañas anteriores. En interés de la seguridad jurídica hay que mantener los actos, una vez puestos en práctica, aun cuando se haya reconocido que fueron adoptados sobre una base errónea.

En mi opinión, por tanto, la sentencia del Tribunal de Justicia no obliga a la Comisión a derogar o modificar los Reglamentos relativos a las campañas de comercialización 1981/1982, 1982/1983 o 1984/1985, todas las cuales habían terminado cuando fue dictada la sentencia del Tribunal de Justicia, la última de ellas el 30 de junio de 1985.

Por el contrario, las campañas 1985/1986 y 1986/1987 no habían terminado. A pesar del argumento según el cual Grecia no puede sino culparse a sí misma por no haber intentado impugnar la validez de los Reglamentos correspondientes, incluido el Reglamento (CEE) nº 1709/84, en su debido momento, mi opinión es que, para cumplir el artículo 176 del Tratado, la Comisión estaba obligada a modificar los Reglamentos relativos a la campaña en curso y las sucesivas. Aunque no era posible que el Tribunal de Justicia anulara ese Reglamento, al haber dejado Grecia que el plazo de impugnación expirara, la omisión por parte de la Comisión de corregir la situación, sabiendo ya que el método adoptado era defectuoso, en un incumplimiento de sus obligaciones en virtud del artículo 176 del Tratado. Esas obligaciones no se limitaban a la campaña 1983/1984, cuyo correspondiente Reglamento había sido anulado. Grecia estaba dentro de plazo para impugnar el Reglamento (CEE) nº 381/86, y a mi entender es procedente su pretensión de anulación del Reglamento (CEE) nº 381/86, en tanto en cuanto este último no regula las campañas 1985/1986 y 1986/1987 con arreglo al criterio señalado por el Tribunal de Justicia.

Podría sorprender a primera vista que las campañas 1983/1984 y 1985/1986 y sucesivas hayan de ser reguladas con arreglo a bases correctas, mientras que la campaña 1984/1985 deba quedar como estaba. No creo que ésa sea una situación ilógica, una vez afirmado que Grecia podía haber impugnado el Reglamento relativo a esa campaña y no lo hizo.

Los productores no eran parte en el asunto resuelto por la sentencia que anuló el Reglamento relativo a la campaña 1983/1984. No obstante, podían legítimamente esperar, al igual que Grecia, que el Reglamento (CEE) nº 381/86 no sólo corregiría la situación respecto a aquella campaña, sino también para la campaña en curso y las sucesivas. Pueden afirmar con razón que es por lo menos sorprendente que la Comisión pretende ampararse tan tenazmente en el plazo como medio de defensa y mantener el criterio ya declarado contrario a derecho para la campañas de comercialización aún no terminadas. El hecho de que el recurso de indemnización fuera desestimado no es concluyente. Los artículos 173 y 215 son independientes y tienen distinta finalidad. El hecho de que el Tribunal de Justicia denegara la indemnización en el recurso correspondiente no enerva la estimación del presente recurso de los productores, en mi opinión. En consecuencia, considero que pretenden con razón la anulación, al igual que Grecia, en el asunto 97/86.

Asuntos 193 y 215/86

Las demandantes han aclarado que los otros dos recursos tienen carácter alternativo en relación con los dos primeros. Los segundos recursos serían innecesarios si los primeros fueran estimados. De ser cierta la conclusión a la que he llegado, el segundo (par de recursos) no necesitaría ser analizado.

Si las demandantes no obtuvieran la estimación de sus primeros recursos, sus demandas en los segundos habrían de ser enjuiciadas. Ambos recursos han sido interpuestos dentro de plazo, y en mi opinión las partes tienen la legitimación necesaria para accionar. Considero, pues, admisibles estos recursos. A raíz de la adopción del Reglamento (CEE) nº 381/86, los productores y Grecia, mediante cartas, de 10 y 17 de abril de 1986 respectivamente, requirieron a la Comisión para que cumpliera las sentencias dictadas sobre los recursos de 1983, mediante la fijación de una ayuda adicional para las campañas de comercialización anteriores y posteriores a la de 1983/1984. Este requerimiento fue expresamente hecho con invocación del artículo 175 del Tratado. Mediante cartas, de 11 y 19 de junio de 1986 respectivamente, la Comisión respondió que consideraba haber cumplido la sentencia del asunto 192/83 y que no estaba obligada a tomar ninguna otra medida. Los demandantes en ambos asuntos pretenden la anulación de esta manifestación de posición, y de lo que ellas creen una negativa de la Comisión a cumplir la sentencia del Tribunal de Justicia. A mi entender, estos recursos intentan fundarse, en primer lugar, en una alegada omisión de definir su posición según el artículo 175, y en segundo término, en una supuesta negativa a actuar, que es en sí misma una decisión impugnable con arreglo al artículo 173.

En mi opinión, el recurso al amparo del artículo 175 ha de desestimarse por el hecho de que la Comisión ciertamente definió su posición. Manifestó que consideraba no estar obligada a hacer nada más, y que no actuaría. Considero además que esta negativa es una cuestión que puede, sin embargo, ser enjuiciada, con arreglo al artículo 173, como la omisión de adoptar un reglamento relativo a las otras campañas distintas de la 1983/1984 —una omisión que afectaba directa e individualmente a los productores, y que tanto éstos como Grecia pueden intentar impugnar. Considero que, por las mismas razones, *mutatis mutandis*, que las mantenidas respecto a los dos primeros recursos, la negativa a remediar la situación para las campañas 1985/1986 y 1986/1987, fue una infracción por la Comisión de su obligación de cumplir la sentencia del Tribunal de Justicia, pero que, por el contrario, y respecto a las campañas precedentes, al no haber sido recurridos en anulación los Reglamentos correspondientes en su debido momento, y una vez terminadas las campañas de comercialización, la sentencia del Tribunal de Justicia no obligaba a revisar la situación.

No obstante, dado que esta tesis lleva a un resultado igual al propuesto para el primer par de recursos, no procede, en mi opinión, enjuiciar el segundo par de recursos. Si el primer recurso de los productores (asunto 97/86) no prospera por causa de inadmisibilidad, a mi juicio sería admisible el segundo (asunto 193/86), cuya estimación deberían obtener los productores, al igual que Grecia la de su primer recurso (asunto 99/86), que es claramente admisible, y en tal caso no sería preciso pronunciamiento sobre el segundo recurso de Grecia (asunto 215/86). Si uno de los recursos del primer par, o ambos, fueran desestimados en cuanto al fondo, en tal caso los otros dos recursos paralelos también deberían serlo.

No obstante, dadas las circunstancias, mi opinión es que los recursos en los asuntos 97 y 99/86 deben ser estimados; el Reglamento (CEE) nº 381/86 debe ser anulado, en la medida en que la Comisión no ha cumplido la sentencia del Tribunal de Justicia en el recurso de anulación de 1983, interpretada en conjunción con la dictada sobre el recurso de indemnización, al no fijar coeficientes que removieran el factor discriminatorio respecto a los productos griegos en las campañas de comercialización 1985/1986 y 1986/1987.

Al obtener las demandantes sentencia favorable en parte, y contraria en otra parte, sería procedente condenar a la Comisión al pago de la mitad de las costas de las demandantes.