

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

por MANUEL MEDINA (**)

III. 1 de julio a 31 de diciembre de 1971 (*)

S U M A R I O

I. Jurisprudencia sistematizada: 1. Principios generales del derecho comunitario.—2. Derecho comunitario y derecho interno de los Estados miembros.—3. Cuestiones procesales.—4. Actos impugnables.—5. Competencia de las instituciones comunitarias.—6. Cuestiones monetarias.—7. Unión aduanera.—8. Política agrícola común.—9. Antimonopolio.—10. Política social.—11. TCECA.—12. TCEEA.—13. Responsabilidad extracontractual de las instituciones comunitarias.—**II. Comentario de casos:** 1. «Ayudas a la siderurgia».—2. «Port de Mertert».—3. «Agencia de suministros».—4. «Béguelin».

EL Tribunal de Justicia de las Comunidades ha dictado veintisiete sentencias y dos ordenanzas durante el segundo semestre del año 1971. De las veintiséis sentencias, diecisiete han sido dadas en recursos prejudiciales, y lo mismo ocurre con una de las dos ordenanzas. Sólo ha adoptado dos sentencias en materia de personal, lo que constituye una proporción relativamente baja. Por el contrario, once sentencias se refieren a cuestiones aduaneras, y cinco a cuestiones relacionadas con la política social de las Comunidades. Cabe destacar la resolución de dos recursos formulados por Estados miembros contra la Comisión, y de uno formulado por ésta contra uno de los Estados miembros (Francia, en este caso).

Después de diecisiete años de elaboración jurisprudencial constante y consecuen- te, no cabía esperar cambios revolucionarios en la jurisprudencia del Tribunal. Por lo general, la jurisprudencia se mantiene sobre los derroteros ya establecidos, y el Tribunal intenta reforzar el mecanismo comunitario, sin poner en peligro, por otro lado,

(*) Crónicas I y II, correspondientes al primero y segundo trimestres de 1971, en esta misma Revista, páginas 227 y ss. (I), y 731 y ss. (II). Las referencias a páginas son del *Recueil de Jurisprudence de la Cour des Communautés Européennes*, vol. 17, 1971, a no ser que se indique otra cosa.

(**) Profesor agregado de la Universidad Complutense de Madrid.

los cimientos de la cooperación interestatal en que se basan las Comunidades. Al igual que en las crónicas anteriores, daremos primero una visión de conjunto de la jurisprudencia sentada por el Tribunal durante el semestre, para hacer referencia más detallada a continuación a algunas de las sentencias que destacan por su mayor importancia.

I. JURISPRUDENCIA SISTEMATIZADA

1. Principios generales del derecho comunitario.

En la sentencia relativa a la **Agencia de suministros** (1) del Euratom, el Tribunal repite algunas de sus formulaciones anteriores sobre la naturaleza de las Comunidades y el derecho comunitario:

«... los Estados miembros han convenido en establecer una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones permanentes investidas de poderes reales, resultantes de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados a esta Comunidad» (2).

Esta transcripción casi literal de un considerando del Tribunal en el asunto **Costa/ENEL** (3) da pie para sostener ahora que el retorno de las atribuciones transferidas por los Estados a la Comunidad sólo es posible «en virtud de disposición expresa del tratado» (4). Se trata, en definitiva, de la consagración del carácter irreversible del proceso de integración, al menos frente a intentos unilaterales de los Estados de liberarse de las obligaciones que les imponen los tratados comunitarios. Ya que, en todo caso, los Estados pueden, mediante acuerdo unánime, modificar los tratados comunitarios, no sólo en virtud de las cláusulas expresas de revisión, sino también en cuanto «dueños» de los tratados, mientras no se establezca una comunidad política que ponga fin a la independencia de los Estados miembros (5). En la segunda parte de esta crónica tendremos ocasión de estudiar las consecuencias que del principio de irreversibilidad de la transferencia de competencia saca el Tribunal sobre la caducidad de disposiciones del TCEEA (6).

En el asunto **Port de Mertert** (7), el representante del Gobierno luxemburgués invocó la vigencia del Tratado de Aquisgrán, de 1816, que estableció un condominio germano-luxemburgués sobre el Mosela, para rechazar la aplicación de las normas del TCEE al caso en discusión. Para el representante de Luxemburgo, el régimen especial de condominio sobre el Mosela había sido «definido sobre una base política, con

(1) **Comisión c. República francesa**, sent. 14 diciembre 1971, as. 7-71, págs. 1003-38.

(2) **Att.** 19, pág. 1018.

(3) **Sent.** 15 julio 1964, as. 6-64, **Rec.**, 10 (1964), págs. 1141 y ss., en pág. 1159.

(4) **Att.** 20, pág. 1018.

(5) Cfr. H.-J. LAMBERS: «Les clauses de révision des traités instituant les Communautés européennes», **A. F.**, 7 (1961), págs. 593-631, y nuestro trabajo en esta misma Revista, «La revisión de los tratados comunitarios».

(6) **Infra**, II-3.

(7) **Ministère public luxembourgeois c. Mad. Muller, vda. de J.-P. Hein y otros** (sol. dec. prejudicial Tribunal d'arrondissement de Luxembourg), sent. 14 julio 1971, as. 10-71, págs. 723-41.

independencia de toda consideración económica», y, por ello, la reglamentación económica que incluía el TCEE no podía aplicarse a esta situación (8). El abogado general, Dutheillet de Lamothe, rechazó esta argumentación, y recordó la doctrina sentada por el propio Tribunal en el asunto **Comisión c. República italiana**, según la cual «el TCEE prevalece en las materias que regula sobre los convenios concluidos antes de su entrada en vigor entre los Estados miembros» (9). El abogado general se opone, sobre todo, a la tesis de que por ser el Tratado de Aquisgrán de naturaleza «política», no resultaría afectado por el TCEE, de naturaleza económica, y sostuvo que «con independencia del carácter de los tratados concluidos con anterioridad al Tratado de Roma, las disposiciones de este último prevalecen sobre las estipulaciones de dichos tratados que se refieran a las mismas cuestiones» (10). Estas conclusiones de Dutheillet de Lamothe resultan plenamente justificadas, en virtud del principio de la **lex posterior**, pues el artículo 233 TCEE sólo se refiere a la subsistencia de algunos acuerdos entre las partes que establecen uniones regionales, y, en particular, a los acuerdos del Benelux. En todo caso, el mismo abogado general creía que no existía incompatibilidad entre el Tratado de Aquisgrán y el TCEE, por lo que la discusión resultaba superflua (11). El Tribunal debió haber entendido también que no se planteaba ningún problema práctico a este respecto, pues en los considerandos de la sentencia no aparece la menor referencia al Tratado de Aquisgrán ni a la situación internacional del Mosela.

En los asuntos **Henck** y de la **Mayonesa** se reconoce el valor interpretativo de las notas explicativas y de los dictámenes de clasificación de la nomenclatura de Bruselas (12). Como es sabido, estas notas explicativas y dictámenes de clasificación no constituyen tratados internacionales con valor normativo propio, sino que son adoptadas por un comité de nomenclatura dependiente del Consejo de cooperación aduanera. Con estas sentencias, el Tribunal confirma la jurisprudencia sentada el año anterior en el asunto **Deutsche Bakels** (13). También en el asunto **Siemers** (14) se plantea el problema de la validez de las llamadas **Verbindliche Zolltariffsauskünfte**, o «informaciones aduaneras vinculantes» dadas por la administración fiscal alemana como complemento a la reglamentación comunitaria. De esta cuestión nos ocuparemos en el próximo apartado, relativo a las relaciones entre derecho comunitario y derecho nacional; el Tribunal afirma

(8) Pág. 728, col. 2.

(9) Sent. 27 febrero 1962, as. 10-61, **Rec.**, 8 (1962), págs. 7 y ss.

(10) Págs. 735-6.

(11) Pág. 736, col. 2.

(12) **Günther Henck c. Hauptzollamt Emmerich** (solicitudes de decisiones prejudiciales formuladas por el **Bundesfinanzhof** de la República Federal de Alemania), sents. de 14 julio 1971 en los asuntos 12-71, 13-71 y 14-71, págs. 743-90, **att.** 7, págs. 751, 775 y 787; estos asuntos son conocidos, respectivamente, como «Granos triturados de maíz» (as. 12-71), «Sémolas de maíz» (as. 13-71) y «Granos triturados de mijo» (as. 14-71); **Kurt Siemers & Co. c. Hauptzollamt Bad Reichenhall** (solicitud de decisión prejudicial formulada por el **Finanzgericht**, de Munich); «Mayonesa», sent. 24 noviembre 1971, as. 30-71, págs. 919-47, **att.** 5, págs. 928-9; **Gervais-Danone AG c. Hauptzollamt Munich-Schwanthalerstrasse** (solicitud de decisión prejudicial formulada por el **Finanzgericht**, de Munich); «Mayonesa», sent. 15 diciembre 1971, as. 77-71, págs. 1127-45, **att.** 5, página 1137.

(13) **Deutsche Bakels GmbH (Frankfurt) c. Oberfinanzdirektion Munich**, sent. 8 diciembre 1970, as. 14-70, **Rec.**, 16 (1970), pág. 1001.

(14) Ref. *supra*, nota 12.

que estas instrucciones carecen de todo valor normativo y forman parte de los mecanismos normales de aplicación de las disposiciones tarifarias a casos individuales (15). Este asunto, también llamado asunto de la **Mayonesa**, se refería a la calificación como tal de un producto calificado de «mayonesa de dieta» por los importadores, pero que la administración aduanera alemana calificó de «preparado alimenticio no denominado ni comprendido en otro lugar», correspondiente a la posición tarifaria 21.07 en lugar de la 21.04 B que reclamaba el importador. La administración alemana sostuvo que el producto, hecho a base de **butter-oil**, en lugar de aceites vegetales, no reunía las características ni las propiedades gustativas de la mayonesa, ya que «según las concepciones generalmente admitidas en el mundo entero» la mayonesa sería «una emulsión sazónada o aromatizada de naturaleza más o menos líquida y que se emplea como aditivo para las carnes o pescados». La utilización de una materia como el **butter-oil** con un punto de licuefacción alto le privaría de esas características (16). El Tribunal parece aceptar este punto de vista al sostener que si bien la adición de «mantequilla, mantequilla fundida o **butter-oil** fraccionado» no constituye en sí misma causa para la exclusión de un producto de la posición 21.04, resulta, sin embargo, determinante «en tanto que sea susceptible de afectar a las propiedades que lo destinan a reforzar el sabor de los platos» (17).

Desde el punto de vista de la interpretación y aplicación del derecho comunitario en general, también vale la pena referirse a la exposición del abogado general, Duthellet de Lamothe, en los asuntos **Pensión de jubilación** (18). Se trataba de una solicitud de decisión prejudicial formulada por un tribunal francés de seguridad social, con respecto a una demanda presentada contra la Caja regional de Estrasburgo de pensiones de jubilación. El abogado general se lamenta del desconocimiento por este organismo de la reglamentación y jurisprudencia comunitarias, y se remite a la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia sobre la misma cuestión (19). El Tribunal, por su parte, no hace referencia a esta jurisprudencia anterior, pero resulta interesante el que los abogados generales, que, en definitiva, constituyen parte importante del mecanismo jurisdiccional de las Comunidades, se remitan constantemente a la jurisprudencia anterior, y que el Tribunal tome casi siempre en cuenta sus conclusiones a este respecto, aunque sin incorporar oficialmente estas citas jurisprudenciales a los considerandos de su sentencia. En realidad, las conclusiones del abogado general constituyen la mejor garantía de la continuidad en la jurisprudencia, y es a través de estas conclusiones como la jurisprudencia propia se expresa como fuente del derecho comunitario. Quizá con la participación de jueces ingleses e irlandeses se lleguen a explicitar en los considerandos

(15) Att. 12, pág. 930.

(16) Págs. 924-5. En el mismo sentido, la Comisión, aunque puntualizando que no cabe reconocer el carácter de medios de interpretación a las «concepciones generalmente admitidas», sino cuando son claramente aceptadas, y que, en todo caso, no es posible tomarlas en cuenta si sólo son admitidas en un único Estado miembro. También a favor de este medio de interpretación, el abogado general, Karl Roemer, pág. 937.

(17) Att. 7, pág. 929.

(18) **Heinrich Gross, August Keller y Eugen Höhn c. Caisse régionale assurance vieillesse des travailleurs salariés de Strasbourg** (solicitudes de decisiones prejudiciales formuladas por la «Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale et de la mutualité sociale agricole du Bas Rhin»), sentencias de 10 noviembre 1971, asuntos 26-71, 27-71 y 28-71, págs. 871-96, en págs. 879 y ss.

(19) Págs. 880 y ss.

de la sentencia las referencias a la jurisprudencia propia, y se imponga abiertamente el principio del **stare decisis**.

También son interesantes las conclusiones de Karl Roemer, de 13 de julio de 1971, en el asunto **Schöppenstedt** (20). Se trataba de una acción de indemnización formulada por una empresa particular contra la Comunidad, al amparo del párrafo 2.º del artículo 215 TCEE. De conformidad con esta disposición, la obligación de la Comunidad de indemnizar los daños causados por sus instituciones o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones se rige por los «principios generales comunes a los derechos de los Estados miembros». Roemer sostiene que en la búsqueda de estos principios generales no hay que tomar muy al pie de la letra los términos en que está redactado el artículo, pues no se trata de buscar las reglas existentes en **todos** los Estados miembros, lo que llevaría a la búsqueda de un mínimo común denominador. Se trataría, por el contrario, «como ocurre siempre que se trata de establecer el derecho relativo a los principios generales», «de proceder de un modo crítico y tomar en cuenta los objetivos específicos del tratado, así como las particularidades de las estructuras comunitarias». Más que el **mínimo** comunitario, habría que seguir «la reglamentación nacional más juiciosamente elaborada». Desde luego, la sentencia del Tribunal no se embarca en estas disquisiciones, pero la doctrina expuesta por Roemer puede tener importancia en la elaboración de esa difícil noción de los «principios generales comunes» en el interior de la Comunidad.

En el caso **Schöppenstedt**, se planteaba concretamente la cuestión de si cabía exigir responsabilidad a las Comunidades por sus actos normativos, y el abogado general señala que, aunque este tipo de responsabilidad no estaba reconocido en todos los países miembros, «este principio figura entre los elementos constituyentes del derecho comunitario, por estar ampliamente extendido y porque, en ciertos casos, se extiende incluso a las leyes en sentido formal» (21). El Tribunal, que, en el caso concreto, rechaza las pretensiones de indemnización, parece establecer unos criterios más estrictos, pues afirma que «al tratarse de un acto normativo que implica opciones de política económica, esta responsabilidad de la Comunidad... no sería admisible, sobre la base de las disposiciones del artículo 215, párrafo 2.º, sino a consecuencia de una violación bastante caracterizada de una regla superior de derecho que proteja a los particulares» (22). El Tribunal no aprecia una violación del principio de no discriminación, reconocido ya como principio general del derecho comunitario por su propia jurisprudencia (23). También en el asunto **Rheinmühlen** tiene oportunidad el Tribunal de pronunciarse sobre el principio de no discriminación, y declara que «la regla de la no discriminación no resultaría violada, sino en el caso en que se llegara a probar que el legis-

(20) **Aktion-Zuckerfabrick Schöppenstedt c. Consejo**, sent. 2 diciembre 1971, as. 5-71, págs. 975-1002. En este asunto, el abogado general formula conclusiones en dos fases del procedimiento, el 13 de julio de 1971 (páginas 987 y ss.), sobre la admisibilidad del recurso, y el 13 de octubre siguiente (págs. 996 y ss), sobre el fondo.

(21) Págs. 991, col. 2.

(22) **Att. 11**, pág. 985.

(23) Sobre la base de los tratados comunitarios, art. 7, TCEE; art. 4, TCECA.

lador comunitario había tratado en forma diferente situaciones comparables» (24). En esta misma sentencia, el abogado general, Dutheillet de Lamothe, tiene oportunidad de pronunciarse, aunque sólo brevemente, sobre la noción de «abuso de derecho» en el ordenamiento comunitario, al que la Comisión se ha referido como «fraude legal» y que «todos los jueces, y muy especialmente el Tribunal de Justicia de las Comunidades, deben prevenir e impedir» (25). Pero el Tribunal no estima necesario pronunciarse a este respecto.

En el caso **Bock**, el Tribunal se refiere a los principios de proporcionalidad y no retroactividad (26). La jurisprudencia del Tribunal sobre el principio de proporcionalidad es abundante (27), y, como señala el abogado general, Dutheillet de Lamothe, el Tribunal ha interpretado el principio de no retroactividad en función del de proporcionalidad (28). El Tribunal se mantiene en este caso en su línea jurisprudencial y anula una decisión de la Comisión dirigida a excluir de trato comunitario ciertos productos que se encontraban ya en el interior de la Comunidad y con respecto a los cuales se habían solicitado permisos de importación en forma regular ante la administración alemana (29). En conclusión, como señala Dutheillet de Lamothe, si la retroactividad de una disposición no basta para declarar su nulidad, ya que las exigencias del derecho económico impiden una actividad muy rígida a este respecto, lo que no es admisible es «la aplicación inmediata de disposiciones nuevas a situaciones preexistentes», sobre todo cuando las medidas a las que se concede este carácter retroactivo van dirigidas a cubrir unos riesgos absolutamente mínimos (30). Es decir, la retroactividad de las disposiciones comunitarias es admisible, siempre que resulte justificable, de acuerdo con el principio de «proporcionalidad»; de otro modo, las disposiciones retroactivas, no justificadas por graves razones económicas, carecerían de validez.

2. Derecho comunitario y derecho interno de los Estados miembros.

No faltan en la jurisprudencia del período que comentamos referencias a la aplicación directa del derecho comunitario. En el asunto **Port de Mertert** (31), el Tribunal insiste en su jurisprudencia ya bien establecida sobre la autonomía respectiva de los ordenamientos comunitario y nacional, de modo que el Tribunal, en el marco del recurso pre judicial del artículo 177 TCEE, no puede decidir sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el derecho comunitario (32). Pero el Tribunal puede, en todo caso,

(24) *Rheinmühlen Düsseldorf c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (solicitud de decisión prejudicial formulada por el *Bundesfinanzhof* alemán), sent. 27 octubre 1971, as. 6-71, págs. 823-57, att. 14, pág. 839.

(25) Pág. 848, col. 2.

(26) *Werner A. Bock c. Comisión*, sent. 23 noviembre 1971, as. 62-70, págs. 897-918.

(27) Cfr. las sentencias del TJ en los asuntos *Stauder*, *Rec.*, 15 (1969), págs. 419 y ss., y *van Eick*, *Rec.*, 16 (1970), págs. 3 y ss.

(28) Pág. 916, col. 2.

(29) *Atts.* 12 y ss., págs. 909 y ss.

(30) Págs. 916-7, donde se hace referencia al asunto *Rewe-Zentrale*, págs. 23 y ss., comentado en nuestra *CRONICA* (1), págs. 244 y ss.

(31) Ref. *supra*, nota 7.

(32) *Att.* 7, págs. 729-30.

prescindir de este problema y tratar de interpretar el sentido de las disposiciones comunitarias, con independencia de lo que disponga el derecho nacional, y determinar si las disposiciones comunitarias crean «con respecto a particulares derechos que los jueces nacionales deban salvaguardar» (33). Ahora bien, en el caso en disputa, el Tribunal negó que el párrafo 2.º del artículo 90 TCEE, relativo a los monopolios de Estado, estableciera derechos individuales que los tribunales nacionales debieran salvaguardar (34). Esta inaplicabilidad inmediata de las disposiciones relativas a los monopolios del Estado no impediría, en todo caso, el ejercicio de las funciones de vigilancia que a la Comisión atribuye el párrafo 3.º del mismo artículo. El abogado general, Dutheillet de Lamothe, recordó, a este respecto, la jurisprudencia sentada por el Tribunal en el asunto 57-65 (**Lütticke**), y resume en los siguientes términos las condiciones para que una disposición comunitaria sea directamente aplicable, o, dicho en otros términos, tenga «un efecto directo»:

- 1) Que la obligación sea precisa.
- 2) Que no esté subordinada a reserva alguna.
- 3) Que no suponga, para su puesta en ejecución, ningún acto jurídico de las instituciones comunitarias» (35).

En los asuntos **Politi** (36) y **Obras de arte** (37), el Tribunal tiene igualmente que pronunciarse sobre el efecto directo de las disposiciones comunitarias. En el segundo, se planteaba la aplicabilidad directa del artículo 16 TCEE, relativo a la supresión de los derechos de aduana e impuestos de efecto equivalente entre los Estados miembros. El Tribunal, sobre la base de una consideración conjunta de este artículo con el 9.º del mismo tratado, relativo al establecimiento de una unión aduanera entre los miembros, llega a la conclusión de que ambos artículos imponen «una prohibición clara y precisa de percibir dichos impuestos, que no está sometida a reserva alguna por parte de los Estados de subordinar su puesta en aplicación a un acto positivo de derecho interno o a una intervención de las instituciones de la Comunidad, que se presta perfectamente, por su misma naturaleza, a producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus justiciables» (38). Con ello el Tribunal confirma su jurisprudencia anterior sobre esta misma materia.

En el asunto **Politi** se trataba, por otro lado, de la aplicabilidad directa de ciertas disposiciones de los reglamentos 20 y 121/67 del Consejo, relativos a la organización común del mercado de la carne de cerdo. También el Tribunal se ajusta aquí a su jurisprudencia anterior, para sostener la aplicabilidad inmediata de los reglamentos por su misma naturaleza:

(33) Att. 12, pág. 730.

(34) Att. 16, pág. 730.

(35) Pág. 740, col. 2.

(36) **Politi s. a. s. c. Ministerio de Finanzas de la República italiana** (solicitud de decisión prejudicial formulada por el presidente del Tribunal de Turín), sent. 14 diciembre 1971, as. 43-71, págs. 1039-57.

(37) **Eunomia di Porro e C. c. Ministerio de Instrucción Pública italiana** (solicitud de decisión prejudicial formulada por el presidente del Tribunal de Turín), sent. 26 octubre 1971, as. 18-71, págs. 811-21.

(38) Att. 6, pág. 816.

«considerando que según el artículo 189, párrafo 2.º del tratado, el reglamento tiene alcance general y es directamente aplicable en todo Estado miembro; que, por ello, en razón de su misma naturaleza y de su función en el sistema de las fuentes del derecho comunitario, produce efectos inmediatos y es, en cuanto tal, apto para conferir a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales tienen obligación de proteger; que, en consecuencia, el efecto de los reglamentos, tal como ha sido previsto por el artículo 189, se opone a la aplicación de toda medida legislativa, incluso posterior, incompatible con sus disposiciones; que éste es el caso de las disposiciones en cuestión» (35).

En el asunto **Bock**, el abogado general, Dutheillet de Lamothe, se plantea el problema de la aplicabilidad directa del artículo 115 TCEE, pero desde una perspectiva distinta: su alegación por los particulares ante el Tribunal y frente a un órgano comunitario. Para Dutheillet de Lamothe, «las reglas de procedimiento establecidas por el artículo 115 del tratado fijan las modalidades de las relaciones entre la Comisión y los Estados miembros», por lo que «carecen de efecto directo, no generan derechos para los particulares, y éstos no tienen el carácter de interesados y no pueden invocarlas» (40). El Tribunal no se vio obligado a entrar en este aspecto de la discusión jurídica, pues, como ya vimos antes, anuló la decisión de la Comisión por haber infringido ésta el principio de proporcionalidad, conectado con la irretroactividad, y no tuvo así que decidir si las normas procedimentales relativas a las relaciones entre la Comisión y los Estados podían dar derechos a los particulares que éstos pudieran invocar directamente ante el Tribunal.

En varias de las decisiones se plantean otros aspectos de las relaciones entre derecho comunitario y derecho nacional. En el asunto **Rheimmühlen**, una empresa exportadora pretendía obtener restituciones a la exportación de cereales del Gobierno federal alemán. Estas restituciones estaban autorizadas por el reglamento 19/62/CEE del Consejo, relativo a la organización común de los mercados en el sector de los cereales. Pero el Gobierno alemán había establecido ciertos requisitos adicionales para la concesión de esas restituciones, y el exportador alegó que esas restricciones adicionales no eran aplicables por oponerse al derecho comunitario. El Tribunal estimó que al estar redactados los artículos 19 y 20 del reglamento 19 en términos facultativos («puede»), los Estados miembros podían renunciar a conceder restituciones, o simplemente podían aumentar los requisitos para su concesión. Los requisitos del reglamento 19 constituían, por tanto, sólo «la condición necesaria, pero no condición suficiente para la concesión de restituciones» (41). También en el asunto **Restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente**, el Tribunal reconoce un amplio ámbito de competencia a los Estados en la reglamentación de cuestiones relacionadas con el derecho comunitario. La base para esta competencia de los Estados la encuentra el Tribunal en el artículo 5.º, párrafo 1.º, TCEE, en virtud del cual los Estados miembros están obligados a adoptar todas

(39) Att. 9, pág. 1049.

(40) Pág. 917, col. 2; ref. *supra*, nota 26.

(41) Atts. 6-7, pág. 837; ref. *supra*, nota 24. Vid., también, **Heinrich P. Brodersen Nachf., GmbH & Co. KG c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel** (solicitud de decisión prejudicial formulada por el Finanzgericht, de Hesse), «Cebada perlada», sent. 15 diciembre 1971, as. 21-71, págs. 1069-81, att. 5, pág. 1077.

las medidas generales y particulares que se dirijan a conseguir la ejecución de las obligaciones resultantes del tratado o de actos de las instituciones comunitarias. En consecuencia, los Estados deben estar facultados para determinar las instituciones con competencias en el orden interno para adoptar dichas medidas (42). Además, «cuando las disposiciones de los tratados o de los reglamentos reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones a los fines de la aplicación del derecho comunitario, la cuestión de saber el modo en que el ejercicio de estos poderes y la ejecución de estas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados a órganos internos determinados, depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado» (43). En los casos de la **Mayonesa** se planteaba el problema de la licitud para la administración aduanera alemana de dar informaciones vinculantes sobre aranceles, denominadas en alemán **Verbindliche Zolltarifauskünfte**. En virtud del párrafo 23 de la ley aduanera alemana, la dirección regional de hacienda (**Oberfinanzdirektion**) está facultada para emitir informaciones sobre la posición tarifaria de un producto a solicitud de parte interesada, y estas informaciones resultan luego vinculantes para la propia administración aduanera, a no ser que se modifique la legislación aduanera en que se basan. El Tribunal estudia la naturaleza jurídica de estos actos, y llega a la conclusión de que se trata de un procedimiento que carece de todo valor normativo, y que constituye sólo parte de los mecanismos normales de aplicación de las disposiciones tarifarias a casos individuales. Aunque las normas comunitarias no autorizan expresamente tal clasificación preventiva, tampoco hay nada en el derecho comunitario que se oponga a su validez, y resulta por tanto lícito el que las autoridades nacionales utilicen un procedimiento de este tipo, con sumisión de su propio derecho nacional (44).

En los asuntos **Pensión de jubilación**, el abogado general, Dutheillet de Lamothé, se refiere a la aceptación de la jurisprudencia del Tribunal comunitario por las jurisdicciones nacionales como una razón para que el Tribunal de Justicia de las Comunidades no rectifique su jurisprudencia anterior (45). Desde luego, el Tribunal de Justicia no podía aceptar este punto de vista en sus considerandos, en virtud del principio de separación entre el ordenamiento comunitario y el ordenamiento nacional, y la declaración de Dutheillet de Lamothé no puede ser considerada como una formulación de principios jurídicos, sino, todo lo más, como una consideración pragmática, ya que la interpretación que las jurisdicciones nacionales den al derecho comunitario es absolutamente irrelevante desde el punto de vista de éste.

Por último el problema de las relaciones entre derecho comunitario y derecho nacional se plantea también en el asunto **Día de importación**. Se trataba de interpretar las expresiones «día de importación» e «importación realizada» que se emplean en el artículo 15 del reglamento 120/67/CEE del Consejo sobre organización común de los mercados en el sector de los cereales. Al tratarse de una noción utilizada por un reglamento comunitario, era lógico suponer que el Tribunal declarara que esta noción debe-

(42) *International Fruit Company NV y otros c. Produktschap voor groenten en fruit* (solicitud de decisión prejudicial formulada por el «College van Beroep voor het Bedrijfsleven»), sent. 15 diciembre 1971, asuntos acumulados 51 a 54-71, págs. 1107-26, att. 3, pág. 1116.

(43) Att. 4, *ibid.*

(44) Atts. 12, págs. 930 y 1139; refs. *supra*, nota 12.

(45) Pág. 881, col. 1; refs. *supra*, nota 18.

ría tener un alcance unitario en todos los Estados miembros, y que debería interpretarse en el marco del derecho comunitario, como el Tribunal efectivamente dijo (46). Por otro lado, el Tribunal acogió el punto de vista del abogado general, Karl Roemer, en el sentido de que la organización técnica de los depósitos aduaneros y las medidas de control a que éstos están sometidos, se rigen por la legislación nacional, pues la armonización de las legislaciones aduaneras no ha sido llevada hasta el punto de abarcar todos los detalles del tráfico de mercancías en régimen de depósito (47).

3. Cuestiones procesales.

En el asunto **Schöppenstedt**, el Tribunal insiste en su jurisprudencia anterior relativa a la independencia del recurso de indemnización previsto en los artículos 178 y 215, párrafo 2.º, TCEE, del recurso de anulación (48). En el asunto **Alfons Lütticke**, 4-69, el Tribunal había constatado la independencia del recurso de indemnización del recurso en «carencia»; ahora, afirma esa misma independencia frente a la anulación, pues, según sostiene el abogado general, Karl Roemer, un estudio de los principios comunes a los Estados miembros en la materia confirma la independencia de ambos recursos, de modo que es posible obtener indemnización aunque no se haya conseguido la anulación del acto en que se apoya esa indemnización (49). En el caso concreto, el acto en el que se apoyaba la solicitud de indemnización era un reglamento comunitario y el abogado general observa que, aunque no todos los Estados miembros conozcan la responsabilidad de los poderes públicos en razón de los actos normativos que adoptan, «este principio de la responsabilidad derivada de actos normativos figura entre los elementos constituyentes del derecho comunitario, pues está muy extendido y, además, en algunos casos se extiende incluso a las leyes en sentido formal» (50). El Tribunal no se pronuncia de modo tan tajante, pero rechaza en forma expresa los argumentos del Consejo, demandado, en el sentido de que la concesión de indemnización en este supuesto implicaría la sustitución del reglamento en cuestión por una nueva reglamentación que se ajustara a los criterios expuestos por el demandante, cosa que el Tribunal no podría hacer. El Tribunal señala que se trata sólo de determinar los daños y perjuicios causados y, en su caso, fijar una indemnización destinada a producir efectos únicamente con respecto al demandante (51).

En este mismo asunto **Schöppenstedt**, el Tribunal acepta una de las excepciones de inadmisibilidad que suscita el Consejo. El demandante había formulado, como petición principal, una solicitud de indemnización por 38.852,78 unidades de cuenta, equivalente a 155.411,13 DM, por pérdida de ingresos resultantes del reglamento 769/68; a título subsidiario, el demandante había solicitado ser «indemnizado de algún otro modo

(46) Schleswig-Holsteinische landwirtschaftliche Hauptgenossenschaft c. Hauptzollamt Itzehoe (solicitud de declaración prejudicial formulada por el Finanzgericht, de Hamburgo), sent. 15 diciembre 1971, as. 35-71, páginas 1083-106, att. 3, pág. 1094, de acuerdo con las conclusiones del abogado general, en pág. 1101, col. 2.

(47) Att. 10, pág. 1096, y conclusiones del abogado general, pág. 1105, col. 2.

(48) Att. 3, pág. 984; ref. supra, nota 20.

(49) Conclusiones del abogado general, págs. 991 y ss.; sobre el asunto 4-69, vid. nuestra CRONICA (II), 11-1, en esta misma Revista, págs. 752 y ss.

(50) Págs. 990-1.

(51) Atts. 4-5, pág. 984.

por el daño que había sufrido». El Tribunal aceptó la demanda principal, pero rechazó la demanda subsidiaria, en cuanto que la solicitud de «una indemnización cualquiera» adolecería de falta de la precisión necesaria (52).

En el asunto **Mackprang**, el Tribunal dictó sentencia sobre las excepciones de inadmisibilidad suscitadas por la Comisión demandada, de conformidad con el artículo 91 del reglamento de procedimiento, sin entrar en el fondo del asunto. El demandante había recurrido contra la Comisión bajo el artículo 175, párrafo 3.º, que autoriza a las personas físicas o morales a proceder contra una institución comunitaria que haya omitido el dirigirle un acto que no sea una recomendación o un dictamen, y que dicha institución estaba obligada a adoptar de conformidad con las disposiciones del tratado. Mackprang había importado ciertas cantidades de salvado de trigo candeal de Argelia, y trató de acogerse al tipo de preexacción intracomunitaria, de conformidad con la convocatoria hecha por la oficina alemana de Importación de cereales (**Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel**), que mencionaba a Argelia entre los Estados miembros de la CEE. La base para esta consideración de Argelia como país miembro está, al parecer, en el artículo 227, párrafo 2, TCEE, que menciona a Argelia como formando parte integrante de Francia, sin que esta disposición haya sido reemplazada por otra, ni Argelia haya tomado medida alguna para adaptar su nueva situación al régimen comunitario. De conformidad con la decisión de la Comisión de 17 de julio de 1962 sobre métodos de cooperación administrativa para la aplicación de preexacciones comunitarias, y el reglamento de la Comisión número 86, de 25 de julio de 1962 (53), la aplicación de las preexacciones intracomunitarias se subordinaba a la presentación, ante las autoridades de importación, de un certificado de circulación de mercancías del modelo DD4 expedido por las autoridades del Estado de exportación. Ahora bien, las autoridades argelinas se negaron a expedir al exportador el certificado DD4, por lo que las autoridades alemanas impusieron a Mackprang el tipo de preexacción más elevado correspondiente a la importación de mercancías procedentes del exterior del Mercado Común. El demandante pide ahora a la Comisión que ordene a las autoridades alemanas que reduzcan el tipo de preexacción si se prueba que las mercancías proceden efectivamente de Argelia aunque no se muestre el certificado DD4, «como complemento a su decisión de 17 de julio de 1962», y con los mismos destinatarios que ésta. Pero entonces observa el Tribunal que la decisión de 17 de julio de 1962 era una disposición de carácter general, y que, por tanto, no resultaba admisible el que un particular se prevaliera de ella para conseguir un acto complementario de aquella decisión, y con su mismo alcance jurídico, al amparo del artículo 175, párrafo 3.º, sólo asequible para obtener decisiones dirigidas específicamente contra un particular determinado. El Tribunal reforzó su argumentación con el punto de vista de que sólo los tribunales nacionales podían entender de una reclamación dirigida a determinar el campo de aplicación de la decisión de 17 de julio de 1962, con respecto a importaciones que, aunque pudieran beneficiarse del trato intracomunitario, eran originarias de un tercer Estado. El único camino abierto para un particular en tales condiciones era el recurso ante los tribunales nacionales, con una posible remisión al Tribunal de Justicia, por vía del artículo 177 TCEE.

[52] Att. 9, pág. 984. El abogado general también había apuntado a esta solución en sus conclusiones, página 995, col. 2.

[53] JO (1962), págs. 2140 y 1894.

ya que correspondía a las autoridades nacionales, y no a las autoridades comunitarias el determinar los requisitos administrativos para la importación de productos de países no miembros (54).

Con esto el Tribunal parece aceptar los puntos de vista expuestos por el abogado general, Dutheillet de Lamothe, frente a la tesis de la Comisión en materia de inadmisibilidad del recurso en cuestión. La Comisión se había basado principalmente en una diferencia entre los recursos del artículo 173, párrafo 2.º, y del artículo 175, párrafo 3.º. El recurso del artículo 173, párrafo 2.º, va dirigido a obtener la anulación del acto de las instituciones comunitarias, según dispone el artículo 174; en cambio, el recurso «en carencia» del artículo 175, párrafo 3.º, sólo se dirige a constatar una omisión ilegal, y está sometido a reglas especiales, de modo que los particulares sólo pueden exigir a la Comisión que les dirija un acto comunitario, y no que adopte un acto dirigido a los Estados. Ahora bien, como señaló Dutheillet de Lamothe, el Tribunal había decidido el año anterior, en el asunto **Chevalley**, que «la noción de acto que puede dar lugar a un recurso es idéntica en los artículos 173 y 175, pues las dos disposiciones no constituyen sino la expresión de una misma y única vía de recurso», y el abogado general insistió en el argumento, aducido por la Comisión como remedio subsidiario, de que la ausencia de decisión no afectaba **individualmente** a la empresa demandante, sino al conjunto de empresas comunitarias que efectuaran importaciones de Argelia de productos sometidos a preexacción; este fue el punto de vista acogido por el Tribunal, que ve, en definitiva, en la decisión que se pide «un acto aplicable, no a destinatarios limitados y designados, identificables, sino a categorías consideradas de modo abstracto y en su conjunto». Es decir, un acto que ofrece todos los caracteres de un reglamento. Una vez efectuada esta delimitación conceptual, y la aproximación de los dos artículos 173 y 175, el precedente más importante sería la decisión del Tribunal en el asunto **Alcan**, en la que fue rechazado un recurso bajo el artículo 173, párrafo 2.º, por estimarse que una decisión negativa de la Comisión no afectaba **directa e individualmente** a los recurrentes (55).

En íntimo parentesco con esta decisión está la adoptada en el asunto **Deutscher Komponistenverband**, en la que el Tribunal declaró que el recurso del artículo 175, párrafo 3.º, sólo era admisible en el caso de que la institución comunitaria demandada no hubiese adoptado acto alguno, y que cabía, por ello, rechazar una demanda cuando la Comisión había adoptado una decisión negativa frente al demandante, aunque esa decisión hubiera sido adoptada con respecto al requisito procedimental de audiencia

(54) **C. Mackprang, Jr. c. Comisión**, sent. 26 octubre 1971, as. 15-71, págs. 797-810. Esta insistencia del TJ en la competencia de las autoridades nacionales en materia de «requisitos formales» a las Importaciones puede entenderse como un intento de justificar las discrepancias entre las diversas administraciones nacionales, pues si Alemania niega trato intracomunitario a las importaciones procedentes de Argelia (sobre la base de la falta del certificado DD 4), Francia les reconoce trato intracomunitario. Desde el punto de vista de la política agrícola común, estas diferencias de criterio en una cuestión tan importante, como es el «trato intracomunitario», no resultan enteramente justificables, y, al igual que los gravámenes compensatorios intracomunitarios establecidos a raíz de las oscilaciones de divisas, ponen en peligro la integridad del mercado común agrícola.

(55) Cfr. los puntos de vista de la Comisión, en págs. 800-1, con los del abogado general, en pág. 809, y la sentencia en el as. 15-70, **Chevalley, Rec. 16 (1970)**, págs. 975 y ss. Vid., también, la sentencia **Alcan-Aluminium Raeren y otros c. Comisión**, as. 69-69, **Rec., 16 (1970)**, págs. 385 y ss.

del interesado (56). Cuando hay acto comunitario, la vía procesal correcta es el recurso de anulación del artículo 173, y no el recurso «en carencia» del artículo 175.

El sistema de recursos «en carencia» es algo distinto en el sistema de la CECA. El artículo 35 TCECA faculta a los Estados, Consejo o empresas y asociaciones a recurrir ante la Alta Autoridad, cuando ésta no hubiese adoptado una decisión o recomendación si tenía la obligación de hacerlo o estuviese facultada para ello bajo el tratado. En el caso de que la Alta Autoridad no hubiese adoptado, en el **plazo de dos meses**, la decisión o recomendación que se pidiera, cabría interponer un recurso en el **plazo de un mes** ante el Tribunal, «contra la decisión tácita negativa que se presume resulta de este silencio» (párrafo 3.º). Lo que no fijaba el artículo 35 era el plazo que habría de mediar entre el momento en que la Alta Autoridad pudo o debió adoptar la decisión o recomendación que se solicitara y el momento en que los interesados recurrieran ante la Alta Autoridad pidiendo que se pronunciara. Cuando el Reino de los Países Bajos trató de recurrir al Tribunal en el plazo previsto por el párrafo 3.º contra el silencio de la Alta Autoridad ante su solicitud de una decisión en materia de **Ayudas a la siderurgia**, la Comisión objetó que el demandante había dejado transcurrir dieciocho meses entre el momento en que la Alta Autoridad había comunicado a los Países Bajos que no se proponía adoptar ninguna recomendación en el asunto en cuestión y la fecha en la que solicitó la acción de la Comisión. Este plazo de dieciocho meses excedía al **plazo razonable** para la presentación de un recurso «en carencia». La tesis de la Comisión fue combatida por el abogado general, Karl Roemer, quien invocó como precedente la decisión del Tribunal de Justicia en el asunto **Chemiefarma**, que sostuvo que «para cumplir su función de garantizar la seguridad jurídica, el plazo de prescripción debe estar fijado de antemano», y que «la fijación de su duración y de las modalidades de aplicación es de la competencia del legislador comunitario» (57). También en el asunto **Chemiefarma** se trataba de un plazo administrativo, y no del plazo para recurrir ante el Tribunal. Pero, ahora, el Tribunal de Justicia mantiene una actitud diferente y afirma que la fijación de plazos cortos de uno o dos meses en los artículos 33 a 35 TCECA resultaría inconsistente con la inexistencia de plazo alguno para iniciar el procedimiento «en carencia», y que, por tanto, «el ejercicio del derecho a recurrir ante la Comisión no podría ser retrasado indefinidamente», y «si los justiciables están obligados a observar un plazo razonable en caso de silencio de la Comisión, existe todavía mayor razón aún para observar tal plazo desde que resulta manifiesta la resolución de la Comisión de abstenerse» (58). En el caso concreto, el Tribunal de Justicia estimó que el plazo de dieciocho meses no era «razonable», aunque no estableció cuál era el plazo razonable, cosa que, como es lógico, no cabía esperar del Tribunal. Comparando las dos sentencias parece que el Tribunal de Justicia puede reconocer una gran laxitud en el concepto de «plazo razonable», pero que las afirmaciones absolutas de la sentencia **Chemiefarma** sobre la necesidad de una prescripción legislativa han dejado de ser doctrina jurisprudencial.

(56) **Deutscher Komponistenverband c. Comisión**, sent. 13 julio 1971, as. 8-71, págs. 705-18.

(57) **Reino de los Países Bajos c. Comisión**, sent. 6 julio 1971, as. 59-70, págs. 639-67; cfr. las observaciones de la Comisión, en págs. 642-3, y del abogado general, en págs. 659 y ss. Vid., también, el asunto 41-69, **Chemiefarma, Rec.**, 16 (1970), págs. 661 y ss., **atts.** 19-20, en págs. 685-6.

(58) **Atts.** 18-19, pág. 653.

En el asunto **Ayudas a la siderurgia**, también había alegado la Comisión que el recurso era inadmisibile porque el párrafo 2.º del artículo 35 sólo permite el recurso «en carencia» cuando la abstención de la Alta Autoridad constituye una «desviación de poder». Según la Comisión, era este párrafo 2.º el aplicable, y no el párrafo 1.º, relativo a los casos en que la Comisión estaba «obligada» a actuar; los artículos 67 y 88 facultarían a la Alta Autoridad para intervenir en caso de ayudas estatales a la siderurgia, pero no la obligaban a tal intervención. Por tanto, el recurso sólo era admisible bajo el párrafo 2.º del artículo 35, pues la Alta Autoridad estaría «habilitada» para adoptar una decisión o recomendación, y no ya obligada a hacerlo. El demandante niega esta calificación, y sostiene que existía una verdadera obligación de actuar por parte de la Alta Autoridad de conformidad con los artículos 67 y 88 TCECA; en consecuencia, el recurso en carencia se basaba en el párrafo 1.º, en lugar del 2.º, del artículo 35. El abogado general apoyó este punto de vista (59), pero el Tribunal del Justicia no tuvo oportunidad de pronunciarse sobre él, al rechazar el recurso por prescripción.

También alegó caducidad de plazo de recurso la República francesa en el asunto de la **Agencia de suministros**. En este caso se trataba de un recurso bajo el artículo 141 TCEEA, que autoriza a la Comisión a demandar a un Estado cuando éste incumple sus obligaciones bajo el tratado y no se ajusta a un dictamen motivado de la Comisión sobre el cumplimiento de dichas disposiciones. Al igual que en **Ayudas a la siderurgia**, el demandado (aquí el Gobierno francés) alega que el demandante (aquí la Comisión), no había iniciado el procedimiento de constatación de violación del tratado, sino mucho tiempo después de que el demandado hubiera declarado su actitud de no ajustarse a las disposiciones en cuestión del TCEEA. Pero el Tribunal acogió los puntos de vista de la Comisión, tanto en cuanto al momento en que se produjeron las alegadas violaciones del tratado como con respecto a la cuestión de principio sobre plazo de iniciación de recursos, y sostuvo que «el ejercicio del recurso en constatación de incumplimiento por un Estado, previsto en el artículo 141 del tratado, no está sometido a un plazo preestablecido, ya que este procedimiento implica, por su naturaleza y finalidad, la facultad de la Comisión de apreciar los remedios y plazos más adecuados con miras a poner fin a los eventuales incumplimientos» (60). Aunque, a diferencia de **Ayudas a la siderurgia**, el Tribunal de Justicia rechaza el concepto de «plazo razonable» bajo el artículo 141 TCEEA, se ajusta en realidad más a la doctrina expuesta en esta última sentencia que a la sentada en **Chemiefarma**, pues la razón para excluir un plazo de prescripción no se cimenta aquí en el principio general de seguridad jurídica, sino en consideraciones de «naturaleza y finalidad» del recurso.

En el caso de la **Agencia de suministros**, el Gobierno francés tiene otras excepciones que oponer a la admisibilidad del recurso. Una de ellas se basa en una supuesta «desviación de procedimiento», en cuanto que la Comisión ha utilizado la vía del recurso por incumplimiento contra un Estado, en lugar de ir contra el Consejo en ejercicio del recurso «en carencia» del artículo 148 TCEEA, que es un artículo paralelo al 175 TCEE y 35 TCECA. Se trataría, según el Gobierno francés, de una maniobra de la Comisión y de «ciertos Estados» para ejercer presión sobre el Consejo, y no de un recurso genuino contra Francia, pues lo que se pretendía es que el Tribunal declarara la continuada

(59) Cfr. puntos de vista de la Comisión, del demandante y del abogado general, en págs. 643-4 y 660-1.

(60) Att. 5, pág. 1017; ref. *supra*, nota 1.

validez del capítulo VI del TCEEA en lugar de obligar al Consejo a adoptar las nuevas disposiciones que debió haber tomado cuando el capítulo VI, según la tesis francesa, había alcanzado el plazo de caducidad. Pero el Tribunal rechazó esta argumentación, señalando que la Comisión está facultada para velar por el cumplimiento de las disposiciones de dicho capítulo aunque el Consejo no hubiera decidido sobre su supuesta caducidad; el argumento del Tribunal resulta reforzado en este caso por la declaración de no caducidad del capítulo VI, que expone en la parte de la sentencia relativa al fondo. El Tribunal de Justicia sostiene, en consecuencia, que el recurso de la Comisión contra Francia por incumplimiento del tratado sólo tiende a asegurar la aplicación del TCEEA y no constituye una «desviación de procedimiento», y que, en todo caso, no resulta pertinente la objeción de que el Tribunal trata de ejercer influencia sobre el Consejo mediante este recurso contra un Estado (61).

Otra objeción con implicaciones procesales es la relativa a la falta de interés, «práctico y jurídico» de la demandante en el recurso. El Tribunal se ocupó de esta cuestión, sin embargo, en la parte de la sentencia sobre el fondo del asunto, y nos ocuparemos de esta excepción en la segunda parte de esta crónica (62).

En el asunto **Müllers** se planteó una interesante cuestión de inadmisibilidad del recurso por agotamiento de plazo. El Comité económico y social de la CEE y CEEA, demandado, no suscitó excepción de inadmisibilidad, pero manifestó su interés en que la cuestión recibiera una solución de principio. El Tribunal invitó a las partes a que expusieran sus puntos de vista sobre la admisibilidad, por estimar que «ha lugar a examinar de oficio si el recurso se ha presentado fuera de plazo» (63). En definitiva, el Tribunal resolvió la cuestión contra el demandante, en razón a que éste no interpuso recurso en plazo oportuno contra una decisión definitiva del demandado, y sólo lo hizo contra una decisión posterior confirmatoria. Pero palió algo la situación al apreciar cierta responsabilidad por parte de la administración demandada, que había recomendado a **Müllers** que esperara algún tiempo por «la solución definitiva del asunto», dando así base al demandante para creer que el Comité económico y social no había adoptado aún una resolución definitiva del caso. En consecuencia, el Tribunal de Justicia, sin poder admitir el recurso por caducidad, decide condenar a la administración triunfante al pago de la totalidad de las costas por haber inducido a error al demandante, en aplicación del artículo 69, párrafo 3.º del estatuto del Tribunal, que permite compensar las costas en parte o totalmente por «motivos excepcionales» (64).

Varias de las decisiones reiteran el principio, bien establecido, de la discrecionalidad del Tribunal en la apreciación de las cuestiones que se le someten en procedimiento prejudicial. Así, puede deducirse el objeto del reenvío de los motivos de la sentencia del tribunal nacional, aunque las preguntas hayan sido formuladas de modo impreciso. Incluso cuando el Tribunal de Justicia no sea competente, en aplicación del artículo 177 TCEE, para decidir sobre la compatibilidad de una disposición nacio-

(61) **Atts.** 12-14, págs. 1017-18, cfr. observaciones del Gobierno francés, en págs. 1015-6.

(62) Cfr. págs. 1011-2, y vid. *infra*, II-3.

(63) **Helmut Müllers c. Comité económico y social de la CEE y de la CEEA**, sent. 7 julio 1971, as. 79-70, págs. 689-703, en pág. 694 y **att.** 6, pág. 696, así como referencias del abogado general a jurisprudencia anterior, en pág. 702, col. 1.

(64) **Atts.** 25-26, pág. 699. El abogado general sólo había recomendado que cada parte soportara sus propios gastos, pág. 703. Sobre este caso, vid. apartado siguiente.

nal con el derecho comunitario, puede discriminar del texto de la decisión del tribunal nacional cuáles son las cuestiones relativas a la interpretación de los tratados y cuáles las que escapan al Tribunal de Justicia por afectar al ordenamiento nacional (65). Por una Ordenanza de 14 de julio de 1971, el Tribunal afirma la especialidad del procedimiento prejudicial con respecto a las partes del procedimiento principal ante los tribunales nacionales. Según el Tribunal de Justicia, las partes en el procedimiento principal sólo disponen, en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, de la facultad de presentar observaciones escritas, y de ser oídas **una vez oralmente**, por lo que no procedía atender a una solicitud del demandante en el asunto principal que pedía la continuación o reapertura del procedimiento oral, aunque el Tribunal podía decidir libremente sobre la oportunidad de tales medidas, que no consideraba pertinentes en el caso (66). En este mismo asunto (**Rheinmühlen**), el demandante principal había impugnado la validez de un reglamento comunitario (67), y el tribunal nacional solicitó del Tribunal de Justicia que se pronunciara a este respecto en razón de que el reglamento afectado podía establecer una discriminación en detrimento del comercio entre los Estados miembros o afectar al principio de la preferencia comunitaria. En el procedimiento prejudicial, el demandante en el asunto principal insiste en su impugnación del reglamento de la Comisión, pero su motivación o «causa jurídica» es diferente de la expuesta por el tribunal nacional, pues alega que el reglamento es ilegal por establecer una relación entre el precio umbral y el llamado «porcentaje de transformación» de los cereales. El abogado general, Dutheillet de Lamothe, invoca la anterior jurisprudencia del Tribunal de Justicia dirigida a evitar que los particulares puedan utilizar el recurso prejudicial del artículo 177 cuando no pueden acudir al recurso de anulación del artículo 173, y sostiene que cuando el demandante en el asunto principal plantea un problema de validez diferente al que suscita la jurisdicción nacional, dicho demandante pretende, en realidad, que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre una cuestión que no le ha sido sometida bajo el artículo 177, aunque el texto cuya validez se discute sea el mismo; de lo contrario, insiste el abogado general, el Tribunal de Justicia acabaría sustituyendo al juez nacional, lo que no contribuiría a reforzar la posición de la jurisprudencia comunitaria (68). Finalmente, en los asuntos **Henck** y **Pensión de jubilación** el Tribunal confirma las amplias facultades de apreciación e interpretación de que goza con respecto a las preguntas formuladas en el procedimiento prejudicial (69).

4. Actos impugnables.

En el apartado anterior hemos tenido oportunidad de discutir algunas de las sentencias relativas a la naturaleza de los actos sometidos a impugnación y los requisi-

(65) Así, en el as. **Port de Mertert**, ref. *supra*, nota 7, **atts.** 4 y 7, págs. 729-30.

(66) **Rheinmühlen Düsseldorf**, ref. *supra*, nota 24, ordenanza 14 julio 1971, págs. 719-20, **atts.** 1-2, pág. 720.

(67) Regl. 162/64/CEE, de la Comisión, de 29 de octubre de 1964, **JO** (1964), pág. 2739, sobre restituciones a las exportaciones intracomunitarias.

(68) Observaciones del demandante y del abogado general, en págs. 834-5 y 854-5.

(69) **Atts.** 3 de los asuntos **Henck**, págs. 750-1, 774 y 786, refs. *supra*, nota 12; asuntos, **Pensión de jubilación**, refs. *supra*, nota 18.

tos previos para iniciar el recurso judicial. En el asunto **Schöppenstedt** el Tribunal afirmó la posibilidad de obtener indemnización por los daños resultantes de un acto comunitario que no hubiera sido anulado. Pero, después de rechazar la excepción de inadmisibilidad, al decidir sobre el fondo, el Tribunal declara que, «en el caso concreto, la responsabilidad extracontractual de la Comunidad supondría al menos, el carácter ilícito del acto que se alega ha generado perjuicios». Ahora bien, el acto en cuestión era un reglamento del Consejo, es decir, un acto normativo, y el Tribunal sostuvo, en consecuencia, que «la responsabilidad en que la Comunidad pudiera incurrir por el perjuicio que sufrieran particulares a consecuencia de este acto, no podría darse, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 215, párrafo 2.º, del tratado, sino en el caso de una violación bastante caracterizada de una regla superior de derecho que proteja a los particulares» (70). El abogado general, Karl Roemer, tras un estudio de los principios generales comunes a los Estados miembros, había llegado a la conclusión de que la responsabilidad de los poderes públicos por actos normativos figura entre los «elementos del derecho comunitario», por estar «ampliamente extendida» y porque, en algunos casos, se extiende incluso a las leyes en sentido formal» (71). Como hemos visto, el Tribunal admite el principio, pero lo somete a condiciones estrictas, que en este caso concreto son normales, pues se limita a estudiar su conformidad con las disposiciones del tratado.

También hemos visto en esta crónica cómo en el asunto **Deutscher Komponistenverband** el Tribunal de Justicia cerró a una asociación particular la vía del recurso «en carencia» del artículo 175, párrafo 3.º, por existir una decisión, aunque fuera negativa, de una institución comunitaria, y aunque esa decisión se refería sólo al requisito procedimental de la audiencia del interesado. La demandante, Sociedad Alemana de Compositores, había solicitado a la Comisión el que su Comité de dirección fuera oído en los distintos procedimientos emprendidos por la Comunidad contra **GEMA** por supuestas violaciones de la reglamentación antimonopolio de las Comunidades (72). Aunque la Comisión suscitó algunas dudas sobre el carácter de «interesado» de la **Deutscher Komponistenverband**, cuyo presidente lo era también de **GEMA**, contestó positivamente dándole la posibilidad de presentar observaciones escritas dentro de un determinado plazo. Pero el demandante responde a esta carta de la Comisión afirmando que lo que se le ofrece es insuficiente para exponer sus puntos de vista, y solicita una «decisión de la Comisión que le autorice a ser oída, en aplicación del artículo 19, párrafo 2.º, segunda frase, del reglamento número 17». La Comisión se negó a adoptar una «decisión» que autorizara a tomar parte en las actuaciones como interesado a la **Deutscher Komponistenverband**, por carecer de ningún «interés jurídicamente protegido», aunque reiteró en dos ocasiones la oferta de que presentara observaciones escritas, sin que el demandante aprovechara este ofrecimiento de la Comisión. El demandante estimó entonces que se encontraba con una «falta de decisión» de la Comisión, en el sentido del artículo 175, párrafo 3.º: «haber dejado de dirigirle un acto». Esto planteaba el problema de la naturaleza de las respuestas de la Comisión, y, en especial, del significado de la palabra «acto» en el artículo 175, párrafo 3.º. El abogado

(70) Att. 11, pág. 985; ref. *supra*, nota 20.

(71) Ref. *supra*, nota 21.

(72) As. IV 26-270, «Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrecht».

general, Karl Roemer, se pregunta si —como sostiene la **Deutscher Komponistenverband**— ha de identificarse necesariamente la palabra «acto» con la «decisión» del artículo 189, cosa que el demandante cree inferir del hecho de que el párrafo 3.º del artículo 175 habla de un «acto distinto de una recomendación o un dictamen», mientras que el artículo 189 habla de «reglamentos», «directrices», «decisiones», «recomendaciones» o «dictámenes». Como los reglamentos y las directrices no resultan aplicables a este supuesto, sostiene el demandante, la Comisión estaba obligada a dirigirle, necesariamente, una «decisión». Pero el abogado general no cree que el «acto» del artículo 175, párrafo 3.º, tenga que ser encasillado necesariamente en la categoría «decisión» del artículo 189, pues si los redactores del Tratado de Roma hubieran pretendido este resultado habrían dicho simplemente **decisión**, en lugar de recurrir a la expresión más circular y amplia de «acto distinto de una recomendación o un dictamen». Por el contrario, sostiene Roemer, «actos» serían «todas las medidas que generan ciertos efectos jurídicos, todas aquéllas mediante las cuales la institución en causa se obliga de una cierta manera, e incluso, como algunos piensan, lo que se llama en derecho alemán **reine Realakte**, es decir, los actos puramente materiales que generan efectos jurídicos con independencia de la intención de los que los ejecutaron». En consecuencia, «acto» podría ser, incluso, una decisión de procedimiento como la adoptada por la Comisión en este caso, en que se limitaba a dar la posibilidad al demandante de presentar sus observaciones por escrito (73). El Tribunal aceptó el punto de vista del abogado general, aunque sin extenderse en amplios considerandos, pues se limitó a decir que la Comisión había «actuado» y que, por tanto, no se había abstenido con respecto a la petición del demandante, por lo que no se daban las condiciones que exigía el artículo 175 (74).

En el asunto **Fondo social europeo**, el Tribunal se encontró con un recurso de anulación formulado por un Estado contra la Comisión bajo el artículo 173. El plazo que esta disposición establece para recurrir al Tribunal es sólo de dos meses, contados desde «la publicación del acto, su notificación al recurrente o, en su defecto, desde el día en que este último tuvo conocimiento del mismo». El recurso del Gobierno alemán demandante iba dirigido contra una decisión denegatoria de la Comisión de 6 de noviembre de 1970, así como contra el finiquito o liquidación de cuentas (**arrêté des comptes**) del Fondo Social Europeo para el ejercicio de 1969, en el que se apoya la decisión de la Comisión. La liquidación de cuentas había sido notificada a la República Federal el 3 de marzo de 1970; pero, tras una reclamación del Gobierno federal, la Comisión contestó, el 19 de octubre del mismo año, con una «decisión provisional», en la que comunicaba al Gobierno alemán que había girado el importe establecido en la liquidación «sin perjuicio de las medidas que sean adoptadas a consecuencia de la carta del ministro federal de finanzas de 25 de marzo de 1970». Por carta de 6 de noviembre, sin embargo, que llegó al Ministerio Federal de Finanzas el 9, la Comisión rechazó «definitivamente» la solicitud alemana y confirmó la liquidación del Fondo Social. La República federal presentó demanda ante el Tribunal el 14 de enero de 1971, que caía dentro del plazo de dos meses desde la última carta de la Comisión en virtud del plazo de distancia de seis días aplicable a la República federal bajo el

(73) Págs. 714-6; ref. *supra*, nota 56.

(74) Att. 3, pág. 710.

artículo 81, párrafo 2.º, y el anejo 2, del reglamento de procedimiento del Tribunal. Pero la Comisión alegó que el recurso no iba dirigido en realidad contra la carta de 6 de noviembre, sino contra el finiquito de 25 de marzo, por lo cual habría sido presentado fuera de plazo. Se planteaba, así, el problema de cuál era el acto impugnado. El abogado general, Karl Roemer, entendió que la liquidación de cuentas constituía una «decisión» en el marco del reglamento financiero del Fondo social, y que, por tanto, era este el acto contra el que cabía recurrir, en tanto que la carta de la Comisión de 6 de noviembre se había limitado a «confirmar» el finiquito, y era una simple decisión confirmatoria, que no abría nuevo plazo de recurso (75). El Tribunal aceptó los puntos de vista de la Comisión y del abogado general, estimando que «las liquidaciones de cuentas del Fondo social europeo son complejas y afectan por igual a todos los Estados miembros, de modo que las decisiones y constataciones que se hacen para un Estado repercuten automáticamente sobre los saldos de los otros Estados», por lo cual, cuando una liquidación de cuentas ha sido notificada a todos los Estados miembros, no podría ser considerada como provisional con respecto a uno de los Estados (76), sin que pudiera alterar esta naturaleza definitiva del finiquito la carta de la Comisión de 19 de octubre que hablaba de una «decisión provisional». El Tribunal de Justicia no se pronuncia, por cierto, sobre este último aspecto, y sólo el abogado general es algo más preciso, al objeto de justificar el carácter no concluyente e impreciso de las contestaciones de la Comisión a la República federal; para Roemer, el carácter definitivo del finiquito resulta del mismo texto de la liquidación y de las normas relativas a la financiación del Fondo (77).

También en el asunto **Tontodonati** se plantea la cuestión de los **actos confirmatorios**, pero en términos mucho más sencillos y tradicionales. Después de que, en 1963, la Comisión hubiera contestado negativamente a una solicitud de ascenso del demandante, éste formula la misma pretensión en 1970, y entabla recurso ante el Tribunal por silencio administrativo. Pero el Tribunal de Justicia señala que no puede el demandante volver a abrir el plazo de recurso ya agotado con la presentación de una reclamación administrativa que tuviera el mismo objeto que el acto que había adquirido firmeza (78).

En el asunto **Müllers**, el acto confirmatorio de la administración es de naturaleza algo más compleja, pues no confirma otro acto expreso, sino el silencio administrativo negativo. Se trataba de una reclamación relativa a subvención de escolaridad, que fue fijada por la administración demandada en una cantidad inferior a la solicitada por el demandante en un documento firmado por el interventor y el ordenador de pagos del Comité económico y social CEE-CEEA. El demandante presentó entonces, en tiempo oportuno, una nota de «oposición» al cálculo de la subvención, a la que la administración demandada contestó con otra nota, de 31 de marzo de 1970, en la que le pedía que esperara a «la solución definitiva del asunto». El Comité rechazó la «oposición» del demandante el 10 de septiembre de 1970, con una decisión que le fue notificada el 18, y el 11 de diciembre introduce el demandante el recurso ante el Tribunal. Como

(75) **República Federal de Alemania c. Comisión**, sent. 6 julio 1971, as. 2-71, págs. 669-87, en páginas 681-3.

(76) **Att. 6**, págs. 676-7.

(77) **Pág. 683**.

(78) **Leandro Tontodonati c. Comisión**, sent. 15 diciembre 1971, as. 17-71, págs. 1059-68, **att. 3**, **pág. 1062**.

vimos anteriormente, el Comité no opuso formalmente la excepción de agotamiento de plazo, y el Tribunal de Justicia examinó de oficio esta cuestión para llegar a la conclusión de que la decisión de 10 de septiembre era simplemente confirmatoria de una decisión negativa tácita anterior. Para ello el Tribunal tuvo que declarar, primero, que el documento inicial que fijaba la subvención era una decisión, a pesar del sucinto contenido del mismo; segundo, que la nota de la administración de 31 de marzo no constituía una decisión, por limitarse a anunciar una respuesta definitiva ulterior; y, tercero, que esta nota no producía siquiera la virtud de alargar el plazo de silencio administrativo. También declaró el Tribunal que la nota de «oposición» del demandante constituía una «reclamación» en el sentido del artículo 90 del estatuto de funcionarios, a pesar de que no reunía las condiciones de presentación que él mismo fijaba, ya que «tendía manifiestamente a obtener una decisión de la autoridad investida del poder de nombramiento sobre la cuestión litigiosa» (79). De este modo, el demandante se encontraba prisionero entre dos tradiciones jurisprudenciales del Tribunal; la flexibilidad en cuanto a los requisitos de forma de los actos, y la rigidez en el plazo de formación de recursos, incluso frente a actos confirmatorios. El Tribunal siguió el criterio del abogado general, que se inspiró en gran medida en la jurisprudencia del **Conseil d'Etat** francés, y el único temperamento que llevó al **rigor legis** de la prescripción fue el abono de la totalidad de las costas por la administración demandada, en razón al carácter ambiguo de su respuesta a la reclamación administrativa del demandante (80).

Finalmente, en el asunto **Bock** se trataba de determinar si una decisión de la Comisión afectaba «directa e individualmente al demandante», a los efectos del recurso previsto por el artículo 173, párrafo 2.º, TCEE en beneficio de particulares. La decisión impugnada autorizaba a la República Federal de Alemania a excluir del trato comunitario a ciertos preparados y conservas alimenticias de setas procedentes de la República Popular China, y que se encontraban ya en libre circulación en el Benelux, pero ofrecía la peculiaridad de extenderse incluso a las importaciones de esos productos en Alemania para las cuales las solicitudes de importación se encontraban ya «actualmente y regularmente en instancia» ante la administración alemana. Este era el caso de ciertas solicitudes de importación presentadas por el demandante ante la administración alemana antes de que se adoptara el reglamento comunitario, y el Tribunal entendió que los términos en que había sido formulada la decisión con respecto a las peticiones «actual y regulamente en instancia» permitían determinar y verificar el número e individualidad de los importadores afectados, aunque no se citaran nominativamente, ya que la Comisión demandada estaba en condiciones de saber que la disposición en litigio de la decisión afectaría «exclusivamente» a los intereses y la posición de tales importadores, por lo que «la situación de hecho así creada caracteriza a estos importadores con relación a cualquier otra persona y les individualiza de modo análogo a la de destinatario» (81). Es cierto que con esta fórmula parece como si el Tribunal quisiera invalidar los efectos retroactivos de una decisión comunitaria por la vía de una manipulación de la naturaleza del acto; pero la lectura de las conclusiones del abogado general, Dutheillet de Lamothe, que separan los hechos de este

(79) En especial, *atts.* 13, 15 y 17; *ref. supra*, nota 63.

(80) *Ref. supra*, nota 64.

(81) *Att.* 10, pág. 909.

caso de los del asunto **Toepfer** con gran meticulosidad y señalan que nos encontramos ante un acto que, aunque adoptado bajo la apariencia de una decisión del Gobierno alemán, «afecta directa e individualmente a la firma Bock» (82), nos convence de la corrección de la solución adoptada por el Tribunal de Justicia, aunque sea difícil de conducir a principios generales.

5. Competencia de las instituciones comunitarias

Probablemente la sentencia más importante en este sector es la adoptada en el asunto de la **Agencia de suministros**, a la que ya se ha hecho referencia, y de la que nos ocuparemos con más detenimiento en la segunda parte de esta crónica. Ya vimos cómo el Tribunal de Justicia se refiere a la transferencia de competencias de los Estados a las instituciones comunitarias, que son «instituciones permanentes investidas de poderes reales resultantes de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados a esta Comunidad». Las instituciones comunitarias sólo podrían perder esas atribuciones en virtud de una disposición expresa del tratado que lo permitiera, cosa que no ocurría en el caso en cuestión (83).

En el asunto **Mackprang**, el Tribunal afirma la competencia de las jurisdicciones nacionales para decidir por sí solas sobre el ámbito de aplicación de la decisión de la Comisión, de 17 de julio de 1962, sobre métodos de cooperación administrativa especiales para la aplicación de preexacciones agrícolas intracomunitarias, cuando las importaciones en cuestión procedían de un Estado que no era miembro de la Comunidad, como Argelia (84).

Ya vimos cómo el Tribunal de Justicia reconoció la competencia de las autoridades nacionales para adoptar informaciones vinculantes en materia de aranceles (**Verbindliche Zolltariffsauskünfte**) en los asuntos de la **Mayonesa**. En estas sentencias, el Tribunal también reconoce la competencia del juez nacional para decidir si el empleo de ciertos productos afectaba a la propiedad de la llamada «mayonesa de dieta» para ser considerada como auténtica mayonesa a efectos tarifarios (85). El abogado general, Karl Roemer, se refiere, en sus conclusiones sobre estos asuntos, a la posibilidad de delegación por el Consejo a la Comisión de ciertas facultades de interpretación de posiciones tarifarias, cuestión que resuelve positivamente, invocando jurisprudencia anterior del Tribunal relativa a la delegación de facultades por el Consejo a los comités de gestión de las organizaciones de mercado (86).

En el asunto **Schöppenstedt**, se había planteado el problema de la responsabilidad de la administración derivada de actos normativos no anulables. Karl Roemer había defendido la admisibilidad de este tipo de recursos de indemnización aunque el acto que diera lugar a responsabilidad no hubiera sido anulado, y entre sus argumentos a favor

(82) Págs. 916-7.

(83) Refs. *supra*, notas 1, 2 y 4, e *infra*, 11-3.

(84) *Att.* 5, pág. 805, ref. *supra*, nota 54.

(85) *Atts.* 5, págs. 928-9 y 1137; refs. *supra*, nota 12.

(86) Pág. 941, col. 1, en el as. **Siemers**; pero no plantea esta cuestión en el as. **Gervais-Danone**, al aceptar el principio sentado por el TJ en el primer asunto de que el reglamento 241/70 adoptaba nuevas disposiciones, pág. 1144.

de este control de los actos normativos por vía jurisdiccional se refiere brevemente a la insuficiencia del control parlamentario en la Comunidad, que justificaría una mayor necesidad de control judicial (87). De este modo, el Tribunal de Justicia sustituye, en cierta medida, a un órgano parlamentario poco eficaz. Como vimos, el Tribunal fue muy cauto en su decisión, exigiendo una cierta gravedad para exigir responsabilidad frente a actos normativos no anulados.

6. Cuestiones monetarias

La reclamación de la República Federal de Alemania contra la Comisión en el asunto del **Fondo social** se había originado en el cambio de paridad del marco que tuvo lugar en 1969. Alemania pretendía que el saldo acreedor que se le debía le fuera abonado, para todo el año, sobre la base de la paridad vigente al término de 1969, en lugar de —como había hecho la Comisión— tomar en cuenta para cada trimestre la paridad vigente en ese trimestre. El Tribunal de Justicia no se pronunció sobre el fondo del asunto, al rechazar el recurso por agotamiento de plazo; pero el abogado general, Karl Roemer, se vio obligado a examinar también los problemas de fondo relativos al régimen de compensaciones en caso de cambios de paridad. Roemer niega la existencia de un principio general en el derecho comunitario en virtud del cual el conjunto de los Estados miembros deban soportar las consecuencias que resulten de un cambio de paridad, y sostiene que el derecho comunitario sólo ha previsto tal solidaridad en algunos supuestos, de modo que la regla general es la de que un Estado habrá de asumir por sí sólo los riesgos resultantes de una modificación de paridades de la que es responsable (88).

7. Unión aduanera

Un número importante de decisiones se refieren a cuestiones relacionadas con el arancel común y la prohibición de restricciones al comercio entre los Estados miembros. Ya hemos hecho referencia a los asuntos **Politi** y **Obras de arte**, en los que el Tribunal de Justicia declaró directamente aplicables, respectivamente, ciertas disposiciones de reglamentos agrícolas y el artículo 16 TCEE, ajustándose a su jurisprudencia anterior. En estos dos casos, el Tribunal consideró inválidas las disposiciones internas, por considerarlas contrarias a la normativa comunitaria. En cambio, en el asunto de las **Restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente**, el Tribunal declaró lícitas las medidas adoptadas por la administración neerlandesa, en virtud de las cuales ciertas importaciones procedentes de terceros países estaban sometidas a un sistema de licencias, que generalmente se concedían. En definitiva, se trataba de interpretar el reglamento 2513/69, relativo a la organización común de los mercados de frutas y verduras, y el Tribunal se limitó a declarar que el artículo 1.º de este reglamento era compatible «con un régimen legislativo basado en una prohibición general de importaciones, salvo

(87) Pág. 991, col. 1; ref. *supra*, nota 20.

(88) Cfr. alegaciones de la República Federal y conclusiones del abogado general, en págs. 670, col. 1, y 685-6.

concesión de licencias, acompañado de un sistema de exenciones generales», así como con «el sistema 'toda licencia concedida', cuando la licencia se entrega a todo solicitante de modo automático, sin gastos ni retrasos» (89).

Nos hemos referido al asunto **Bock** en varias ocasiones en esta crónica, y hemos visto cómo el Tribunal admitió las pretensiones de los recurrentes contra la Comisión, que había autorizado a la República Federal de Alemania a excluir del trato comunitario a ciertos preparados alimenticios procedentes de la República Popular China y que se encontraban en libre circulación en el Benelux. La Comisión había basado su autorización en el artículo 115 TCEE, que la faculta para autorizar a los Estados miembros a que adopten medidas de protección cuando hay peligro de desviación de tráfico o cuando las medidas de política comercial común acarrear dificultades económicas para uno varios Estados miembros. Ahora bien, el párrafo 3.º de este mismo artículo da «prioridad» a «las medidas que causen menos perturbaciones al funcionamiento del mercado común». El Tribunal de Justicia puso de relieve el carácter excepcional de esta norma, en relación con los artículos 9.º y 30, que prohíben toda clase de restricciones al comercio entre los Estados miembros, así como el **caveat** del párrafo 3.º del artículo 115, y sostuvo, en consecuencia, que el párrafo 1.º de este artículo había de ser interpretado y aplicado de modo restrictivo. Además, el Tribunal de Justicia parece haber apreciado en parte los argumentos del abogado general sobre los principios de proporcionalidad y no retroactividad, al declarar que la Comisión había «excedido los límites de lo que era 'necesario' en el sentido del artículo 115» al conceder una autorización para operaciones de importancia negligible con efecto retroactivo (90).

En los asuntos de la **Mayonesa**, citados en varias ocasiones en esta crónica, el Tribunal reconoció una amplia competencia a las autoridades nacionales para determinar las cualidades que permitan calificar a un producto en una posición tarifaria, según los ingredientes que lo componían y según las características del producto acabado. También reconoció el Tribunal de Justicia un amplio ámbito de competencias a las autoridades nacionales en la interpretación de normas comunitarias aplicadas a un régimen aduanero nacional, en el asunto **Día de importación**. En el caso concreto, se trataba de interpretar esta noción (**jour d'importation**), que se incluía en el artículo 15 del reglamento 120/67, relativo a la organización común de mercados en el sector de los cereales, así como la de «importación realizada» (**importation réalisée**) del mismo artículo, con respecto a mercancías que habían sido colocadas en depósitos aduaneros alemanes bajo el régimen de suspensión de preexacciones (**Abschöpfungsaufschublager**), de modo que pueden ser reexportadas sin pagar derechos. El Tribunal sostuvo que la noción «día de importación» habría de tener el mismo sentido en todos los Estados miembros, y habría de recibir, por ello, una interpretación uniforme, e identificó a dicho «día de importación» como «el día en que la mercancía es irremisiblemente puesta en libre circulación», y que cuando las mercancías se encuentran en régimen de depósito aduanero, ese día sería aquél en el que salen del depósito, aunque, como en el presente caso, se encuentren sometidas a un régimen de suspensión de preexacciones y cubiertas por un certificado de preexacción en el cual el

(89) Atts. 17-18, págs. 1117-8; ref. *supra*, nota 42.

(90) Atts. 13-15, págs. 909-10; ref. *supra*, nota 24.

tipo ha sido fijado de antemano (91). Ahora bien, en el caso en cuestión, las mercancías no salieron del depósito hasta después de expirado el plazo de validez del certificado de importación, aunque habían sido objeto de una declaración de salida y dadas de baja en el registro durante la validez del certificado. El Tribunal declaró, en primer lugar, que correspondía a cada Estado miembro determinar las circunstancias de hecho o formalidades aduaneras que efectúan la puesta en libre circulación irrevocable de las mercancías, y que, por consiguiente, si la legislación aduanera alemana establecía que esta libre puesta en circulación sólo tenía lugar por la salida de hecho del depósito aduanero, el tipo de preexacción a aplicar era, el del día de esta salida efectiva y no aquél en que se dio de baja a las mercancías en el registro de depósitos (92).

8. Política agrícola común

Aunque el asunto **Día de importación**, que acabamos de analizar, se refería a cuestiones arancelarias, se trataba de interpretar una disposición de un reglamento relativo a la política agrícola comunitaria, y hemos de recordar que la preexacción es ante todo un instrumento de política agrícola. Para la interpretación de las nociones «día de importación» e «importación realizada», el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta la inserción de estos conceptos en la política agrícola comunitaria, y el Tribunal lleva a cabo un análisis de la finalidad del régimen de preexacciones, que definió en los siguientes términos:

«... éstas están destinadas principalmente a proteger y estabilizar el mercado comunitario, evitando, principalmente, que las fluctuaciones de precios en el mercado mundial repercutan en el interior de la Comunidad;

que la preexacción permite alcanzar mejor este objetivo cuando se fija en función del momento a partir de cual la mercancía importada ejerce influencia sobre el mercado en el interior de la Comunidad, es decir, en el momento en el que, introducida definitivamente en este mercado, entra en concurrencia con los productos indígenas;

que el tipo de preexacción debe ser, por tanto, el del día en que la mercancía queda puesta irrevocablemente en libre práctica» (93).

Existe una íntima relación entre la política agrícola comunitaria y las cuestiones arancelarias, ya que, en definitiva, tanto las preexacciones como las restituciones a la exportación de productos agrícolas se efectúan sobre la base del arancel común. Así, la mayor parte de las sentencias relativas a la unión aduanera tienen una incidencia sobre el derecho agrícola de las Comunidades y la mayor parte de las cuestiones relacionadas con la política agrícola han de solucionarse tomando en cuenta el derecho arancelario. Tanto en el asunto **Día de importación** como en los asuntos **Bock** y **Restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente**, examinados en el apartado anterior, nos encon-

(91) Atts. 3-7, págs. 1094-5; ref. *supra*, nota 46.

(92) Atts. 10-12, pág. 1096.

(93) Att. 3, pág. 1094.

tramos con una incidencia de los reglamentos agrícolas comunitarios. En el asunto **Bock** se trataba de importaciones de champiñones en conserva importados de la República Popular de China; en el asunto de las **Restricciones cuantitativas** se ponía en cuestión el régimen holandés de licencias de importación de frutas y verduras; por último, los mismos asuntos de la **Mayonesa** encuentran sus orígenes en la preocupación de las instituciones comunitarias por proteger a los productores de leche y mantequilla en el interior de las Comunidades frente a importaciones de estos productos con otras denominaciones como preparados alimenticios elaborados. También el asunto **Mackprang** se refería a cuestiones de política agrícola, aunque fue resuelto por consideraciones estrictamente procesales; el Tribunal no entró a considerar la cuestión de fondo que planteaba el demandante en el sentido de que las instituciones comunitarias estaban obligadas a ordenar a las autoridades nacionales que tomaran medidas para dar trato intracomunitario a las importaciones de cereales procedentes de Argelia, aunque el Gobierno argelino se negara a emitir los certificados DD 4 (94).

La mayor parte de las decisiones del Tribunal de Justicia relativas a la política agrícola se refieren a las preexacciones comunitarias. En el asunto **Rheinmühlen Düsseldorf**, sin embargo, se plantean cuestiones relacionadas con las restricciones a las exportaciones, lo que da pie al Tribunal para considerar la significación de éstas en el marco de la política agrícola de las Comunidades. Ya hemos visto anteriormente las principales conclusiones del Tribunal en este asunto, que autorizan a los Estados a imponer condiciones más estrictas para la concesión de restituciones que las previstas en los reglamentos comunitarios, e incluso a eliminar totalmente esas restituciones. Se advierte en la sentencia una preocupación por evitar los fraudes llevados a cabo a costa de la política agrícola comunitaria, mediante exportaciones ficticias a terceros países de productos destinados a otros países de la Comunidad, y el Tribunal se refiere de modo expreso a los productos exportados de Alemania a Italia a través de Suiza o Austria (95). Esto justificaba el que el organismo alemán responsable de la política de cereales pudiera exigir condiciones más estrictas para la concesión de restituciones que las previstas en la reglamentación comunitaria, como el que la mercancía exportada fuera destinada a ser «utilizada o consumida, elaborada o transformada» en el país de destino (96).

Una segunda cuestión planteada en el asunto **Rheinmühlen Düsseldorf** se refería a la posible violación del principio de no discriminación, reconocido en el artículo 7.º TCEE, como consecuencia de la existencia de distinciones entre las restituciones por exportación a terceros países y por exportación intracomunitaria. En efecto, mientras que el reglamento 162/64, de la Comisión, preveía restricciones al total de restituciones intracomunitarias, el reglamento 164/64 no preveía restricciones análogas para las restituciones a la exportación a terceros países. La cuestión no era difícil de resolver, pues bien sabido es que la política comunitaria tiende a eliminar toda clase de restricciones o preferencias al comercio intracomunitario, en tanto que permite un gran margen de discreción de los Estados en cuanto a sus exportaciones a terceros países. El Tribunal señaló que la discriminación sólo se producía cuando el legislador comunitario trataba de

(94) Cosa que, como se advirtió en la nota 54, el Gobierno francés había hecho por su cuenta, aunque no los demás Estados miembros. El certificado DD 4 ha sido sustituido posteriormente por el «T2».

(95) Att. 11, pág. 838; ref. *supra*, nota 24.

(96) Att. 7, pág. 837.

modo diferente situaciones comparables, y que el carácter comparable o no de las restituciones intracomunitarias o a terceros países habría de desprenderse de los objetivos generales del régimen agrícola de las Comunidades (97). El Tribunal de Justicia consideró que la reducción progresiva de las restituciones intracomunitarias previstas en el reglamento 19 para el sector de los cereales, se ajustaba perfectamente a las exigencias del artículo 3.º d) y el artículo 40 TCEE, que disponían la instauración de una política común en el ámbito de la agricultura y una organización común de los mercados. Por otro lado, aunque el reglamento 19 había previsto un trato de favor al comercio intracomunitario, éste sólo se refería a las operaciones de importación, y no a las de exportación, por lo que cabía someter a condiciones menos ventajosas las exportaciones intracomunitarias que las destinadas a terceros países (98).

Hemos examinado algunos aspectos de la sentencia en el asunto **Schöppenstedt**, relativos a la responsabilidad derivada de actos normativos y al principio de no discriminación. Como se recordará, el Tribunal exigía, para reconocer derecho a indemnización resultante de actos normativos no impugnados, el que se tratara de «una violación bastante caracterizada de una regla superior de derecho que proteja a los particulares» (99).º El demandante había alegado que el reglamento 769/68, del Consejo, relativo a las medidas necesarias para compensar la diferencia entre los precios nacionales del azúcar y los nuevos precios comunitarios que entrarían en vigor el 1 de julio de 1968, era inválido por infringir el artículo 37 del reglamento 1009/67, de Consejo, el artículo 40, apartado 3, párrafo 2.º, del TCEE, y el principio de igualdad. El artículo 40 TCEE prevé el establecimiento de organizaciones comunes de mercado, y el reglamento 1009/67 estableció esta organización común para el sector del azúcar, de modo que a partir del 1 de julio de 1968 los precios nacionales fijados por la organización alemana de mercado para el azúcar tendrían que ser sustituidos por el nuevo sistema de precios comunitarios. El reglamento 769/68 se proponía regular la situación transitoria resultante, estableciendo ciertas compensaciones y gravámenes destinados a unificar los precios en la Comunidad. El demandante estimó que estas compensaciones y gravámenes imponían discriminaciones entre los países con bajo o alto nivel de precios del azúcar; pero el Tribunal, con buen criterio, hizo notar que se trataba de una reglamentación transitoria que imponía gravámenes cuando los precios se encontraban por debajo del precio mínimo de intervención y autorizaba compensaciones cuando esos precios estaban por encima de los nuevos precios máximos autorizados, y que, por tanto, el reglamento 769/68 no violaba ni el principio de no discriminación que recogía el artículo 40, apartado 3, párrafo 2.º, ni las previsiones del artículo 37 del reglamento 1009/67 sobre la fijación de esas normas transitorias.

Varias de las sentencias del segundo semestre de 1971 se refieren, como los asuntos de la **Mayonesa**, a la identificación de posiciones tarifarias para productos agrícolas. Este es el caso de las diferentes sentencias en los asuntos planteados por la empresa **Günther Henck** y la sentencia en el asunto **Brodersen**, cada una de ellas con subtítulos que indican la posición tarifaria en disputa: **Granos molidos de maíz, Sémola de maíz,**

(97) Att. 14, pág. 839.

(98) Atts. 15-17, págs. 839-40.

(99) Refs. *supra*, notas 20-22.

(100) Atts. 13-15, págs. 985-6.

Granos molidos de mijo, Cebada perlada. Ya nos hemos referido al reconocimiento con carácter supletorio de las notas explicativas y de los dictámenes de clasificación de la nomenclatura de Bruselas, a pesar de que éstos carecen de valor jurídico obligatorio. En el asunto **Brodersen (Cebada perlada)**, el Tribunal reitera el principio de que los Estados pueden imponer condiciones más estrictas que las comunitarias para la restituciones a la exportación (101). Por lo demás, el Tribunal da una definición autorizada para cada uno de estos productos, que no es necesario que reproduzcamos aquí, por su carácter altamente casuístico.

9. Antimonopolio

La sentencia más importante en este sector es la adoptada en el asunto **Béguelin**, de la que nos ocupamos con detenimiento en la segunda parte de esta crónica. Entre las conclusiones más importantes de esta sentencia destaca la aplicabilidad del derecho comunitario en materia de acuerdos entre empresas a sociedades situadas fuera de la Comunidad, si «el acuerdo produce efectos en el territorio del mercado común» (102). Esta jurisprudencia resulta importante por sus efectos ulteriores sobre otras decisiones, como la adoptada en el caso **Europemballage** y en el de los **Colorantes**. También resulta interesante la conexión que establece entre legislación antimonopolio y derechos de propiedad intelectual. Al igual que en el caso **Sirena-Eda**, el Tribunal declara en el asunto **Béguelin** que los derechos de propiedad intelectual pueden resultar limitados por las normas relativas a la libre concurrencia (103).

En el asunto **Port de Mertert**, como ya hemos indicado con anterioridad, el Tribunal de Justicia negó aplicabilidad directa al artículo 90, apartado 2, TCEE, relativo a los monopolios de Estado. Este apartado dispone que «las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de un monopolio fiscal estarán sometidas a las reglas del presente tratado, y en especial a las reglas de la concurrencia, siempre que la aplicación de estas reglas no impida el cumplimiento, de hecho o de derecho, de la misión particular que les ha sido impartida». El Tribunal de Justicia consideró que no establecía esta disposición «una regla incondicional», ya que su aplicación implicaba «la apreciación de las exigencias inherentes, de una parte, al cumplimiento de la misión particular atribuida a las empresas de que se trate y, de otra, a la salvaguardia del interés de la Comunidad», y esa apreciación se enmarcaba dentro de los objetivos de la política económica general que perseguían los Estados bajo la supervisión de la Comisión (104). En definitiva, el Tribunal de Justicia se mantiene fiel a su línea de prudencia con respecto a los monopolios de Estado.

10. Política social

Varias de las sentencias del período que comentamos se refieren a la aplicación de

(101) Att. 5, pág. 1077; ref. *supra*, nota 41.

(102) **Béguelin Import Co. c. S. A. G. L. Import Export** (solicitud de decisión prejudicial formulada por el tribunal de comercio de Niza), sent. 25 noviembre 1971, as. 22-71, págs. 949-72, att., pág. 959; vid., también, *infra*, II-4.

(103) Att. 4, págs. 959-60; vid. comentario al caso **Sirena/Eda**, en nuestra CRONICA (I), en esta misma Revista, pág. 000.

(104) Atts. 13-15, pág. 730; ref. *supra*, nota 7.

la normativa comunitaria sobre seguridad social de trabajadores que han cotizado en distintos países de la Comunidad. En el asunto **Trabajadores independientes**, el Tribunal de Trabajo de Tongres (Bélgica) solicita al Tribunal de Justicia que interprete los reglamentos 3 y 4, del Consejo CEE, relativos a la seguridad social de los trabajadores migrantes. El litigio se refería a un belga que trabajó durante algún tiempo en Francia como asalariado, pero que, al volver a su país, adquirió la condición de «ayudante» en la explotación agrícola de su padre. El asegurador belga se negó a abonar gastos médicos al demandante por no contar con el período mínimo de seis meses que requiere la legislación belga, y el demandante alegó entonces su período de aseguramiento como asalariado en Francia. En virtud de los reglamentos comunitarios, cuando un trabajador «asalariado o asimilado» cotiza por seguridad social en varios países, se acumulan los períodos de aseguramiento en esos distintos países. Se planteaba así la cuestión de si el «ayudante» del derecho belga se incluía en la categoría de trabajador «asimilado» al asalariado en el derecho comunitario. El Tribunal de Justicia respondió en sentido favorable al trabajador, por considerar que los reglamentos comunitarios se inspiran en una concepción amplia del círculo de beneficiarios, de conformidad con una «tendencia general del derecho social de los Estados miembros a extender los beneficios de la seguridad social en favor de nuevas categorías de personas, en razón de riesgos y vicisitudes idénticas» (105). Desde luego, el Tribunal mantuvo el ámbito de competencia de la legislación nacional, al señalar que «el grado exacto de esta asimilación sólo puede ser determinado en función de las legislaciones nacionales, a las que remite el reglamento número 3», pero aclaró que la asimilación se produce automáticamente cuando se extienden las disposiciones de un régimen general de seguridad social a una categoría de personas distinta de la de trabajadores «asalariados», cualesquiera que sean las formas o modalidades que utilice la legislación nacional. Por lo demás, el Tribunal de Justicia señaló también que «cuando la legislación de un Estado miembro relativa a las prestaciones a acordar a trabajadores independientes permite, para el otorgamiento del derecho a las prestaciones, que se tomen en consideración períodos de cotización cubiertos por el interesado bajo el régimen de seguridad social de los trabajadores asalariados, los períodos de cotización cubiertos bajo el régimen de seguridad social de otro Estado miembro como trabajador asalariado deben ser tomados en cuenta para la aplicación de esta legislación (106). El Tribunal recoge, de este modo, tanto la tendencia a ampliar los beneficios de la seguridad social a los trabajadores independientes, como la homogeneidad del régimen de protección en todo el ámbito de la Comunidad.

En los asuntos **Pensión de jubilación**, el Tribunal se planteó la cuestión del prorrateo y totalización de períodos de cotización a la seguridad social en varios países de la Comunidad. Se trataba de tres trabajadores alemanes que habían cotizado durante algún tiempo a la seguridad social francesa. De conformidad con los artículos 27 y 28 del reglamento número 3, del Consejo, un trabajador que haya cotizado en varios países tiene derecho a que se le acumulen los diferentes períodos de cotización a efectos del reconocimiento de derecho a pensión, pero para la determinación de ésta en cada país

(105) *Michel Janssen c. Alliance nationale des mutualités chrétiennes* (solicitud de decisión prejudicial formulada por el tribunal de trabajo del distrito de Tongres), sent. 27 octubre 1971, as. 23-71, págs. 859-70, atts. 5-6, pág. 864.

(106) *Atts. 7-8, ibid.*

se prorratea el período correspondiente al Estado en el que se solicita la pensión por el total de períodos que se han totalizado a efectos de reconocer el derecho a pensión. Ya en los asuntos **Ciechelsky** y **De Moor**, el Tribunal de Justicia había sentado ciertos principios jurisprudenciales sobre estas cuestiones, que el abogado general, Dutheillet de Lamothé, resume ahora en los siguientes términos:

«1) La totalización prevista por el artículo 27 no procede cuando, en un Estado miembro, el derecho a prestación se otorga sin que sea necesario invocar los períodos cubiertos en virtud de la legislación de otros Estados miembros;

2) Cuando la totalización no es aplicable, tampoco lo es el prorrateo;

3) El prorrateo no podría ser aplicado en tal caso, sino cuando los períodos de cotización que otorgan derecho a la prestación en el derecho interno de uno de los Estados miembros eran tomados en cuenta simultáneamente para la determinación de otras rentas en otros Estados miembros» (107).

En otras decisiones posteriores, el Tribunal de Justicia había declarado que la totalización no dependía del «interés» del trabajador en que los diferentes períodos fueran acumulados, sino del hecho de que se encontrara en la situación objetiva prevista por los reglamentos (108).

El Tribunal confirma en los nuevos asuntos su jurisprudencia anterior, y señala que la totalización procede siempre que un trabajador no reúne, en virtud de la legislación nacional en cuestión, los períodos necesarios para el otorgamiento del derecho de superior calidad, sin que pueda el asegurado pretender que no se computen los períodos de cotización en otros países cuando se reúnen tales condiciones. Como el prorrateo es consecuencia ineludible de la totalización, habrá de verificarse forzosamente tomando en cuenta todos los períodos de cotización bajo otras legislaciones, sin limitar el total requerido para obtener el beneficio de una prestación completa (109). Ahora bien, en uno de los tres casos, en el asunto **Keller**, el peticionario había cubierto el tiempo necesario para la concesión de una «pensión de jubilación» francesa en Francia, sin necesidad de totalizar cotizaciones en otros países de la Comunidad. La solución del Tribunal de Justicia fue distinta en este caso, y declaró que tanto el artículo 51 del TCEE como el artículo 27 del reglamento número 3 sólo se refieren a aquellos casos en que la legislación de un Estado miembro no permita conceder derecho a pensión en razón del número insuficiente de períodos de cotización cubiertos bajo esa legislación y, que, por tanto, la totalización y el prorrateo no son aplicables cuando el resultado que busca el artículo 51 TCEE se consigue con la aplicación exclusiva de la legislación nacional. El Tribunal añadió que esta solución era correcta, aunque a consecuencia de ella resultarían beneficiados los trabajadores migrantes frente a los no migrantes, y que esta consecuencia resultaba «no de la interpretación del derecho comunitario, sino del sistema actualmente vigente que, a falta de

[107] Pág. 880, col. 1; vid. asuntos **Ciechelski** (1-61) y **De Moor** (2-67), en *Rec.*, 13 (1967), págs. 235 y ss.

[108] Asuntos **Couture** (11-67) y **Guissart** (12-67), *ibid.*, págs. 487 y ss. y 551 y ss.

[109] *Atts.* 9 y 12 de los asuntos **Gross** y **Höln**, pág. 877; *ref. supra*, nota 18.

un régimen común de seguridad social, se basa en una simple coordinación de legislaciones nacionales aún no armonizadas» (110).

11. TCECA

En la segunda parte de esta crónica nos ocupamos con detenimiento del asunto **Ayudas a la siderurgia**, planteado entre los Países Bajos y la Comisión. El recurso fue declarado inadmisibile por consideraciones procesales, como ya hemos visto, sin que el Tribunal de Justicia pudiera pronunciarse sobre los aspectos sustantivos, relativos a la interpretación del TCECA, que los Países Bajos habían planteado (111).

12. TCEEA

Ya hemos hecho referencia a algunas de las cuestiones de importancia fundamental para el derecho comunitaria que abordó el Tribunal de Justicia en el asunto de la **Agencia de suministros**, y en la segunda parte de esta crónica nos ocuparemos con más detenimiento de la sentencia en su conjunto. La sentencia constituye un hito desde el punto de vista de la continuada validez e integridad del Euratom, pues rechaza la caducidad del capítulo VI del TCEEA y afirma que la Comunidad Europea de Energía Atómica constituye «una Comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones permanentes investidas de poderes reales, nacidos de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados» (112).

13. Responsabilidad extracontractual de las instituciones comunitarias.

Como hemos visto anteriormente, el Tribunal de Justicia no tuvo oportunidad de pronunciarse sobre las cuestiones sustantivas sobre responsabilidad extracontractual planteadas en el asunto **Schöppenstedt** al declarar inadmisibile el recurso por razones procesales (113).

II. COMENTARIO DE CASOS

1. Ayudas a la siderurgia.

En aplicación de los objetivos del quinto plan francés de desarrollo económico y social, el Gobierno de la República francesa estableció un «Convenio general» con la Cámara sindical de la siderurgia francesa, el 29 de julio de 1966, en virtud del cual la industria siderúrgica procedería a una reestructuración de empresas, comprometiéndose el Gobierno a financiar esta reestructuración con préstamos, aportaciones directas

(110) *Atts.* 9-13, págs. 890-1; ref. *supra*, nota 18.

(111) Ref. *supra*, nota 57; vid. también *infra*, II-1.

(112) *Atts.* 24 y 19, págs. 1018-9; ref. *supra*, nota 1. Vid., también, *infra*, II-3.

(113) Vid., *supra*.

de capital, bonificaciones fiscales y otras medidas de apoyo. El Gobierno francés notificó a la Alta Autoridad estas medidas en septiembre de 1966, y aunque la institución comunitaria comunicó a su vez esas medidas y su punto de vista a los Gobiernos de los Estados miembros en una sesión del Consejo de 29 de junio de 1967, no adoptó recomendación alguna. Sólo el 4 de diciembre de 1968 tomó posición oficialmente la Comisión ante esta cuestión, y declaró que las medidas francesas no caían bajo la prohibición del artículo 4.º c) TCECA contra las subvenciones o ayudas estatales, y que, al no ser medidas que amenazaran con un desequilibrio grave, no se consideraba obligada la Comisión a dar las autorizaciones ni a emitir las recomendaciones previstas por el artículo 67 TCECA. El Gobierno de los Países Bajos había manifestado reservas frente a la declaración de la Alta Autoridad en el Consejo del 29 de junio de 1967, y el problema fue, en consecuencia, objeto de estudio por la Comisión, dando lugar, tras una invitación por escrito del Gobierno de los Países Bajos, a la toma de posición de la Comisión a que acabamos de hacer referencia. La toma de posición de la Comisión fue comunicada al Gobierno de los Países Bajos el 9 de diciembre de 1968, pero dicho Gobierno sólo inició el procedimiento previsto por el artículo 35, y al que ya hemos hecho referencia con anterioridad, el 24 de junio de 1970, es decir, después de dieciocho meses de la comunicación de la Comisión, lo que el Tribunal de Justicia, como ya vimos en la primera parte de la crónica, consideró que excedía el plazo razonable, aunque el artículo 35 no preveía plazo alguno para iniciar este procedimiento (114).

La decisión del Tribunal de rechazar el recurso por consideraciones estrictamente procesales constituyó una verdadera «decisión salomónica». Como hemos visto en la primera parte de la crónica, el Tribunal de Justicia tuvo que desautorizar en cierta medida el precedente sentado en el caso **Chemiefarma**, en el que declaró que «para cumplir su función de garantizar la seguridad jurídica, el plazo de prescripción debe estar fijado de antemano» y que sólo el legislador comunitario podía fijar su duración y modalidades de aplicación. El mismo abogado general Karl Roemer se pronunció en favor de la admisibilidad del recurso, aunque rechazando la totalidad de las pretensiones (115).

Es muy posible que los jueces no estuvieran de acuerdo con la inadmisibilidad en cuanto al fondo de las pretensiones de los Países Bajos. Hay que tener en cuenta que el TCECA es el más «supranacional» de los tres tratados comunitarios, y que el artículo 4.º c) declara «incompatibles con el mercado común del carbón y del acero y, en consecuencia, quedan abolidas y prohibidas en las condiciones previstas en el presente tratado, en el interior de la Comunidad... las subvenciones o ayudas concedidas por los Estados o las cargas especiales impuestas por ellos, cualquiera que sea su forma». El artículo 67, además, prevé una actuación —positiva o negativa, según los casos— de la Alta Autoridad cuando la acción de un Estado miembro pueda llevar, «aumentando sustancialmente, de un modo que no sea por variaciones de rendimiento, las diferencias de costes de producción, a provocar un desequilibrio grave». Las medidas del Gobierno francés llenaban, por lo menos, los requisitos de la primera parte de esta fórmula: una acción concertada entre el Gobierno y la industria siderúrgica nacional, con importantes apoyos financieros, no podría menos que alterar las diferencias

(114) Att. 22, pág. 654; ref. *supra*, nota 54.

(115) Pág. 667.

de costes de producción. El Gobierno francés podía alegar, como hace el quinto plan de desarrollo, que lo que se pretendía no era «aumentar» esas diferencias, sino reducirlas, por la situación poco competitiva de la industria francesa. Pero esto habría llevado al Tribunal de Justicia a una difícil elección en cuestiones económicas, para determinar la respectiva situación competitiva de las distintas industrias nacionales dentro del mercado común. No resulta extraño que el Tribunal haya optado por la solución «salomónica» de declarar el recurso inadmisibles por prescripción, aunque sus precedentes jurisprudenciales en esta materia apuntaban en otro sentido.

Resulta particularmente significativo el siguiente considerando:

«además, el deber de cooperación que el artículo 86 impone a los Estados miembros debe estimular a un Estado miembro, si estima que un sistema de ayudas es contrario al tratado, a utilizar los procedimientos, o vías de recurso, que el tratado pone a su disposición en el momento en que una intervención eficaz es aún posible y no pone inútilmente en entredicho la situación de terceros» (116).

Al lector le quedan ciertas dudas sobre lo que el Tribunal de Justicia quiere decir con esto. El deber de cooperación del artículo 86 TCECA puede haber llevado, precisamente, al Reino de los Países Bajos a no plantear un litigio con Francia cuando todavía pensaba que había posibilidad de arreglo, de conformidad con una práctica bien conocida en derecho internacional de no acudir al procedimiento judicial sin agotar otros medios pacíficos de solución. El Tribunal de Justicia parece que invita ahora a los Estados a abandonar este procedimiento tradicional, y el considerando en sí resulta encomiable. Pero si el Reino de los Países Bajos hubiese demandado a la Comisión en diciembre de 1968, ¿no habría entonces estimado el Tribunal de Justicia que la reclamación era «prematura»? Quizá la consecuencia más importante que quepa sacar de esta sentencia es que el ordenamiento jurídico comunitario exige la eliminación de las etapas previas de negociación tradicionales en derecho internacional común. En este sentido, la sentencia del **Fondo social europeo** parece reforzar tal punto de vista.

2. Port de Mertert.

Hemos visto algunos aspectos parciales del asunto en la primera parte de la crónica, pero no hemos expuesto este caso, de una cierta importancia en su más amplio contexto. El Tribunal de Justicia se encuentra con una solicitud de decisión prejudicial formulada por el **Tribunal d'arrondissement**, o «Tribunal de distrito», de Luxemburgo, en relación con un proceso criminal emprendido contra Madeleine Muller y los señores Alphonse, Eugène y André Hein, socios de la firma J. P. Hein e Hijos. La sala correccional del Tribunal de distrito había declarado responsables penalmente a los procesados, por efectuar transbordo de mercancías por cuenta de terceros en su muelle de transbordos en el Mosela. La firma Hein había sido autorizada para las operaciones de carga y descarga de materiales determinados procedentes de areneras o canteras y efectuadas por cuenta propia, pero no para operaciones con otros mate-

(116) Att. 21, pág. 654.

riales o por cuenta de terceros. La prohibición de operaciones por cuenta de terceros respondía a la preocupación del Gobierno luxemburgués de garantizar el éxito económico del «Port de Mertert», puerto fluvial en el Mosela, en cuya sociedad explotadora participa el Estado, y a la que se reconoce una situación privilegiada.

A pesar de que en el curso de las discusiones ante el Tribunal sólo se hacen referencias imprecisas a una posible violación del derecho comunitario, el Tribunal de distrito se considera obligado a plantear cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en razón de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional y de una posible violación de las disposiciones del derecho comunitario relativas a la concurrencia. Ya hemos visto anteriormente cómo el Tribunal de Justicia negó la aplicabilidad directa del artículo 90, apartado 2.º, TCEE, por entender que no establecía una regla incondicional, y como el Tribunal de Justicia no llegó siquiera a entrar en la cuestión de la aplicabilidad del tratado de Aquisgrán (117).

3. Agencia de suministros

Son frecuentes en la primera parte de la crónica las referencias a este caso, sin duda el más importante de los decididos durante el segundo semestre de 1971. El origen de este asunto se encuentra en el intento de Francia de tener su propia política nuclear, independiente tanto de los Estados Unidos como del Euratom. En particular, las autoridades francesas habían incumplido las disposiciones del capítulo VI, título II, TCEEA sobre «El suministro». Este capítulo establece un régimen común de suministro en minerales, materias primas y materias fisibles especiales dentro de la Comunidad para la energía atómica. La Agencia de suministros establecida por el tratado cuenta con un derecho de opción sobre los minerales, materias primas y materias fisibles especiales producidas en el territorio de los Estados miembros, así como del derecho exclusivo a concluir contratos sobre el suministro de productos de ese tipo provenientes del interior o del exterior de la Comunidad (artículo 52 TCEEA). Por otro lado, la Agencia tiene que atender a las solicitudes de suministros y proceder a una distribución de los mismos dentro de la Comunidad (artículo 60). Los Estados miembros están obligados a comunicar informaciones a este respecto a la Agencia (artículo 55), y a garantizar el libre ejercicio de sus actividades dentro de sus respectivos territorios (artículo 56). En especial, están obligados a enviar anualmente a la Comisión un informe sobre el desarrollo de la prospección y la producción, las reservas probables y las inversiones mineras ya efectuadas o cuya realización se prevé (artículo 70, párrafo 3.º).

Pero el Gobierno francés sostiene que estas disposiciones habían caducado en virtud del artículo 76 TCEEA, que dispone lo siguiente:

«Las disposiciones del presente capítulo podrán ser modificadas, sobre todo en el caso en que circunstancias imprevistas creen un estado de escasez general, a iniciativa de un Estado miembro o de la Comisión, por el Consejo, que decidirá por unanimidad a propuesta de la Comisión y previa consulta

(117) Vld. *supra*.

de la Asamblea. La Comisión estará obligada a informar sobre toda solicitud formulada por un Estado miembro.

A la terminación («à l'issue») de un período de siete años a contar desde la entrada en vigor del tratado, el Consejo podrá confirmar estas disposiciones en su conjunto. A falta de confirmación, se dictarán nuevas disposiciones relativas al objeto del presente capítulo, de conformidad con el procedimiento fijado en el párrafo anterior.»

El período de siete años a que se refería el artículo 76 había terminado el 31 de diciembre de 1964. En la sesión del Consejo de 28 de noviembre de ese año, la Comisión presentó propuesta de modificación del capítulo VI, y, en esa misma sesión, Francia anunció que en el caso de que el Consejo no adoptara decisión alguna antes de fin de año confirmando o modificando el capítulo VI, consideraría incierta la situación a partir del 1 de enero de 1965. El Consejo no llegó a un acuerdo en el período fijado y Francia actuó en consecuencia en los años siguientes, negándose a transmitir informaciones a la agencia, por considerar que el capítulo VI había caducado. A las interpe-laciones de la Agencia y de la Comisión sobre este supuesto incumplimiento del TCEEA, el Gobierno francés contestó que consideraba en efecto caducado el capítulo VI a partir de 1965, y, tras el dictamen que exige el artículo 141 TCEEA, la Comisión acudió al Tribunal de Justicia, pidiendo que constatará la violación del tratado por parte de Francia. Ya hemos visto cómo el Tribunal de Justicia rechazó las excepciones preliminares francesas. En cuanto al fondo, la discusión más importante se centraba en el artículo 76 y la supuesta caducidad del capítulo VI. En primer lugar, el Tribunal de Justicia señaló el carácter permanente del Euratom, que impediría una reversión de las atribuciones que le han sido transferidas por los Estados, salvo en el caso en que los tratados prevean tal reversión expresamente. El Tribunal afirma, además, que «la caducidad de las disposiciones del tratado no se presume», y que el artículo 76 no constituye una disposición expresa del tratado que permita una reversión de competencias a los Estados, ya que su finalidad consiste en permitir adaptaciones al sistema de suministros en función de las circunstancias, y no en privar a la Comunidad de un medio de acción destinado a realizar uno de los objetivos del tratado. De este modo, la abstención del Consejo con respecto al ejercicio de las facultades que le confiere el párrafo 2.º del artículo 76 no podría liberar a los Estados de las obligaciones contraídas bajo el tratado; de lo contrario, se produciría una ruptura en la continuidad de la acción comunitaria (118). Las disposiciones del capítulo VI continúan, por tanto, en vigor, sin que su falta de modificación acarree su caducidad; se trata de una vigencia provisional, y no de una confirmación tácita de las disposiciones del tratado, pues el artículo 76 no establece una alternativa confirmación-caducidad, sino confirmación-reforma, sin que se mencione para nada la caducidad en caso de que no haya confirmación ni reforma. El Tribunal, con buen criterio, no se adentró en una discusión terminológica sobre el sentido de las palabras à l'issue, sino que llevó a cabo una interpretación finalista del artículo 76, en el contexto de los tratados comunitarios, y rechazó la argumentación formalista francesa basa-

(118) Atts. 18-24, págs. 1018-9.

(119) Atts. 25-28, pág. 1019.

da en la supuesta alternativa confirmación-caducidad. La decisión es realmente enco- miable en este aspecto, y constituye un intento de reforzar la más débil de las tres Comunidades.

Una vez sentados estos principios fundamentales, el Tribunal de Justicia trató de ser algo menos exigente con respecto a los requisitos de notificación, y declaró que los informes anuales enviados por el comisario francés de la energía atómica llenaban los requisitos del artículo 70 TCEEA, aunque constató que el Gobierno francés había violado sus obligaciones bajo el tratado al realizar transacciones en materia de suministro de materiales nucleares sin contar con la Agencia (120).

El Gobierno francés había suscitado un último grupo de objeciones contra la vigencia del capítulo VI, basadas en la falta de aplicación y de aplicabilidad de sus disposiciones. En primer lugar, este capítulo nunca habría sido aplicado, sino de modo puramente formal y sin efectividad real. En segundo lugar, la situación cuasi-monopolística del principal suministrador de la Comunidad (los Estados Unidos) había impedido una auténtica confrontación de la oferta y la demanda, por la que la Agencia no habría podido ejercitar el derecho de opción que prevé el capítulo VI. Esta situación real habría frustrado el fin de estas disposiciones del tratado, haciendo superflua la intervención de la Agencia.

Nos encontramos aquí con ciertas objeciones basadas en hechos algo complejos, como son los relativos al mercado de productos nucleares. En el fondo, Francia postulaba una independencia de la Comunidad frente a los Estados Unidos, que habría convertido a Francia en suministrador casi exclusivo dentro del Euratom, de conformidad con las grandes líneas de la política nuclear francesa y europea formuladas por De Gaulle. Los restantes Estados miembros no estaban dispuestos ni a renunciar a la ayuda norteamericana en el sector nuclear, ni a entregarse incondicionalmente en manos de Francia, y habían utilizado la Agencia de suministros como instancia de comunicación e información en sus relaciones con Estados Unidos, sin llegar a elaborar una auténtica política comunitaria en materia nuclear. Las objeciones de Francia tenían, así, un cierto peso, pues, de hecho, el TCEEA se había convertido en letra muerta en muchos aspectos. En realidad, Francia invocaba principios de derecho internacional que justificarían la caducidad del tratado: frustración del objeto y fin del tratado, e incluso, implícitamente, la **cláusula rebus sic stantibus**. El Tribunal de Justicia no se sintió atraído por estas consideraciones, y, una vez más, marca las diferencias entre derecho comunitario y derecho internacional, al afirmar la validez indubitada de los textos constitucionales de la Comunidad. Muy en el fondo, lo que estaba en entredicho era la naturaleza misma del derecho comunitario, y el Tribunal de Justicia ha defendido su parentesco con el derecho estatal más que con el derecho internacional.

El Gobierno francés había suscitado ciertas objeciones que responden en gran medida a problemas procesales y afirmaba también que la falta de decisión del Consejo había creado una incertidumbre jurídica, o «situación jurídica equívoca», resultando «al menos, incierta» la continuada vigencia del capítulo VI, al ser posible interpretar el párrafo 2.º del artículo 76 de varios modos. Por otro lado, los Estados miembros no habían sufrido perjuicio alguno a consecuencia de la actitud de Francia. El Tribunal señaló que el recurso del artículo 141 TCEEA no está sometido a la exigencia de que los

(120) Atts. 33-37, pág. 1020.

MANUEL MEDINA

otros Estados miembros sufran un perjuicio a consecuencia de la violación del tratado, y que, además, si existía una situación jurídica incierta, Francia hubiera podido ejercitar un recurso «en carencia» bajo el artículo 148; lo que no resultaba admisible era incumplir las obligaciones de los tratados por una supuesta incertidumbre definida unilateralmente. El deber de cooperación que impone el artículo 192 TCEEA obligaría al Estado miembro a tratar de conseguir el cumplimiento de las obligaciones convencionales por los medios previstos en el TCEEA, y no a eximirse de dichas obligaciones (121).

Es ésta, probablemente, una de las sentencias más «judicialistas» del Tribunal de Justicia. Para el Tribunal, no existen otras vías jurídicas que las previstas en el tratado, y toda medida de autoprotección o incumplimiento unilateral de las disposiciones del derecho comunitario resulta incompatible con el ordenamiento por cuya observancia ha de esforzarse. La sentencia es totalmente positiva, y resulta absolutamente incontrovertible desde el punto de vista del derecho comunitario, muy distante en muchos aspectos del derecho internacional tradicional.

(121) Atts. 44-50, pág. 1021.