CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. HENRI MAYRAS
presentadas el 25 de octubre de 1972 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

I. *Introducción*

1. *El problema*

Uno de los objetivos esenciales del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en la creación de un espacio económico unificado, libre de obstáculos interiores, en el que deben realizarse progresivamente la unión aduanera y la unión económica.

En consecuencia, en sus relaciones con los países terceros, el mercado común debe comportarse como un todo, sin que los Estados miembros puedan determinar independientemente unos de otros sus relaciones comerciales con el exterior. A pesar de que, en tal sentido aparece como un «bloque», la Comunidad Europea no debiera caer en la autarquía. Por el contrario, tanto el Preámbulo como el artículo 110 del Tratado definen la orientación de su política comercial como destinada a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias. Por lo tanto se trata de una política liberal con respecto a los Estados terceros, por lo demás, totalmente conforme con la aspiración general del mundo a una organización del comercio internacional fundada en la no discriminación y en el repudio del sistema de «preferencias».

Además, en el momento de la constitución de la Comunidad Económica Europea, los Estados miembros estaban comprometidos en unos vínculos jurídicos, ya bilaterales con algunos países, ya multilaterales, especialmente en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

¿De qué manera el Tratado de Roma influyó sobre dichos compromisos? ¿Cómo, en su caso, pueden resolverse los conflictos? ¿Pueden los ciudadanos del mercado común ampararse eficazmente en la -supuesta- infracción de determinados preceptos del GATT, en contra de ciertos actos de las autoridades comunitarias?

El Tribunal de Justicia encargado, a tenor del artículo 164 del Tratado de Roma, de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Tratado y

* Lengua original: francés.

que, en virtud del artículo 177 y en colaboración con los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros, tiene la misión de garantizar la unidad en la interpretación de las normas comunitarias, ¿puede pronunciarse sobre la conformidad de dichas normas con los compromisos de la Comunidad o de los Estados miembros derivados de convenios internacionales y, de forma más general, con «un Derecho internacional distinto del Derecho comunitario»? En principio, ésta es la cuestión que, con arreglo al artículo 177, plantea a este Tribunal de Justicia el College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Tribunal de apelación de lo económico de los Países Bajos), que además solicita a dicho Tribunal que declare si pueden considerarse válidos determinados Reglamentos de la Comisión en materia de importación de productos agrícolas objeto de una organización común de mercados en función de lo dispuesto en el artículo XI del GATT.

Sin embargo, antes de entrar en el examen de este problema, es preciso que recuerde brevemente (pues este Tribunal de Justicia conoció ya otros aspectos de estos asuntos) las circunstancias en las que se acude al Tribunal de Justicia en relación con el presente asunto.

2. *Circunstancias del sometimiento de este asunto al Tribunal de Justicia*

Sobre la base del Reglamento nº 23, de 4 de abril de 1962, por el que se establece gradualmente una organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas, mediante el Reglamento (CEE) nº 2513/69, de 9 de diciembre de 1969, el Consejo coordinó y unificó los regímenes de importación de dichos productos, que aplican cada uno de los Estados miembros con respecto a los Estados terceros.

En principio, dicha disposición prohíbe cualquier restricción cuantitativa a la importación o medida de efecto equivalente, en el mercado común de algunos productos, entre los que se encuentran las manzanas de mesa.

Sin embargo, el artículo 2 de dicho Reglamento contiene una cláusula de salvaguardia en virtud de la cual, si como consecuencia de las importaciones o exportaciones el mercado interior comunitario de uno de dichos productos sufre o se halla expuesto a sufrir graves perturbaciones que pueden amenazar los objetivos de la política agrícola común que establece el artículo 39 del Tratado, se podrán aplicar medidas apropiadas en los intercambios con los países terceros, hasta que se produzca el restablecimiento de la situación.

En un caso así, corresponde a la Comisión, a petición de un Estado miembro o de oficio, adoptar las medidas necesarias que sean de aplicación inmediata.

Durante la primavera de 1970, se aplicó dicha cláusula de salvaguardia mediante el Reglamento (CEE) nº 459/70 de la Comisión, de 11 de marzo de 1970. En la exposición de motivos la Comisión indica que,

en Bélgica, Francia, Italia y Luxemburgo, el incremento de la producción interior había engendrado una «situación de crisis» caracterizada, en el sentido de la normativa comunitaria (artículo 6 del Reglamento nº 159/66/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1966), por una disminución de las compras que se observó durante un período bastante largo en uno o algunos mercados representativos, por debajo de un umbral determinado; que pesaba una amenaza sobre los mercados alemán y neerlandés; en segundo lugar, según la Comisión, la liberalización de las importaciones procedentes de países terceros, que estableció el Reglamento nº 2513/69 del Consejo suponía el riesgo de un aumento de las importaciones procedentes de países terceros, que ya habían sido «apreciables» en el período anterior.

De dichas observaciones la Comisión inferría que sobre el mercado común se cernía la amenaza de sufrir perturbaciones graves, capaces de poner en peligro los objetivos del artículo 39 del Tratado; que, por lo tanto, al objeto de limitar las importaciones a un nivel en el que la Comunidad pudiera absorberlas sin que, por ello, se agravara la situación del mercado, se hacía necesario llevar a efecto, con carácter provisional, un mecanismo de suspensión de importaciones, recurriendo para ello, a un régimen de licencias.

En consecuencia, el Reglamento nº 459/70, por el que se adoptan las medidas de salvaguardia aplicables a la importación de manzanas de mesa, dispuso que, a partir del 1 de abril y hasta el 30 de junio de 1970 cualquier importación en la Comunidad de manzanas distintas de las manzanas para sidra... se sujetará a la presentación de un documento de importación. Basándose en la comunicación que cada semana hagan los Estados miembros, de las cantidades por las que se hayan solicitado las licencias, la Comisión «apreciará la situación y decidirá acerca de la emisión de las licencias».

Mediante un segundo Reglamento (CEE) nº 565/70, de 25 de marzo de 1970, la Comisión determinó el método de gestión de las licencias de importación, precisando que «se aceptarán las solicitudes [...] presentadas hasta el 20 de marzo de 1970, como el límite indicado en la solicitud y hasta un máximo del 80 % de una cantidad de referencia» igual a la que el solicitante hubiera importado en la Comunidad durante el mes correspondiente del año 1969.

Se trataba, por lo tanto, de imponer un límite máximo de carácter general a las importaciones, al nivel alcanzado en la anualidad precedente, durante el período crítico.

La Comisión, particularmente en virtud del Reglamento (CEE) nº 686/70, prorrogó entonces, en varias ocasiones, la fecha del 20 de marzo de 1970, decisiva para la aplicación de dicho régimen a los importadores.

En mayo, cuatro empresas de Rotterdam, importadoras de frutas, International Fruit Company, Kooy Rotterdam, Velleman en

Tas, Jan van den Brink's Im- en Exporthandel, solicitaron al Produktschap voor Groenten en Fruit, organismo neerlandés competente encargado especialmente de aplicar la normativa relativa a la importación de frutas y hortalizas, la expedición de licencias de importación para las manzanas de mesa procedentes de países terceros. Al comunicarles el Produktschap que sus solicitudes «debían ser denegadas» o que «se había decidido denegarlas»; por una parte, dichas sociedades interpusieron un recurso directo ante el Tribunal de Justicia con el fin de obtener la anulación de los actos de la Comisión de la Comunidad Económica sobre los que se consideró que se fundamentaba la denegación de lo solicitado; por otra parte, acudieron ante el órgano jurisdiccional nacional competente, el Tribunal de apelación de lo económico de los Países Bajos, ante el que presentaron demandas en solicitud de la anulación de las decisiones de denegación que notificó el Produktschap.

El 13 de mayo de 1971, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre los recursos directos de dichas empresas (asuntos acumulados 41/70 a 44/70,– Rec. pp. 411 y ss.), declarando su admisibilidad aunque los desestimó por infundados.

En cuanto al órgano jurisdiccional neerlandés, ante el cual las demandantes imputaron al Estado el hecho de que, con infracción del Reglamento nº 459/70 de la Comisión, transfirió el ejercicio de las competencias que le otorgaba dicha disposición al Produktschap voor Groenten en Fruit y alegaron que determinadas disposiciones de su normativa interna, que aplicó el Produktschap, eran contrarias a los Reglamentos comunitarios, el mismo planteó ante este Tribunal, en virtud del artículo 177 del Tratado, algunas cuestiones prejudiciales en relación con la interpretación de los Reglamentos de referencia.

Mediante sentencia de 15 de diciembre de 1971 (asuntos acumulados 51/71 a 54/71,– Rec. p. 1107), el Tribunal de Justicia emitió su decisión prejudicial.

Reanudando entonces las actuaciones del procedimiento principal, el Juez que conocía del fondo, después de atenerse a la interpretación que dio este Tribunal de Justicia sobre las cuestiones resueltas, no se consideró capaz de dictar una resolución definitiva sobre tales asuntos.

En efecto, las empresas demandantes invocaron ante el mismo un motivo basado en la incompatibilidad de los Reglamentos de la Comisión nºs 459/70, 565/70 y 686/70 por los que se establece el régimen de importaciones de manzanas de mesa y determina la forma de gestión de los documentos de importación, con lo dispuesto en el artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

Dicho artículo, con el título «Eliminación general de las restricciones cuantitativas» dispone en su apartado 1: «Ninguna Parte Contratante impondrá ni mantendrá –aparte de los derechos de aduanas, impuestos u otras cargas– prohibiciones ni restricciones

a la importación de un producto del territorio de otra Parte Contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra Parte Contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas». El apartado 2 de dicho artículo enumera algunas excepciones o inaplicaciones de dicha prohibición de principio de las restricciones cuantitativas.

El Tribunal de apelación de lo económico, al considerar, creo que acertadamente, que no era competente para resolver sobre la validez de los Reglamentos comunitarios en relación con un precepto de un Acuerdo internacional basándose en las facultades que en este ámbito se concedieron a la Comunidad en sus relaciones con los países terceros, el 5 de mayo de 1972, decidió instar, por segunda vez, el procedimiento que regula el artículo 177, y formuló a este Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

1) ¿La «validez» de los actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad, a la que alude el artículo 177 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, se refiere igualmente a la validez de dichos actos *respecto a un Derecho internacional distinto del Derecho comunitario?*

2) En caso afirmativo, ¿son los Reglamentos de la Comisión nos 459/70, 565/70 y 686/70 contrarios al artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio?

II. *Planteamiento del problema*

La primera de dichas cuestiones, la redactó el órgano jurisdiccional de lo económico de los Países Bajos intencionadamente de la forma más general posible, pidiendo que este Tribunal de Justicia se defina sobre las siguientes alternativas:

- ¿Puede determinarse la validez de los actos de los órganos comunitarios únicamente en relación con los preceptos del Tratado de Roma o también con normas del Derecho comunitario derivado, de un rango más elevado en la jerarquía de los actos jurídicos que aquéllas cuya validez se trata de dilucidar?

o bien

- ¿Debe realizarse dicha apreciación de validez, en su caso, por el Tribunal de Justicia europeo en función de normas ajenas al Derecho comunitario, tanto originario como derivado, de normas que, por repetir la expresión utilizada, corresponden a un «Derecho internacional distinto del Derecho de la Comunidad»?

Si no se atiende al contexto procesal en el que se plantea, la cuestión expresada de esta forma, en términos abstractos requiere un verdadero estudio, y para contestar a la misma, sería preciso prever múltiples supuestos sin duda alguna muy diferentes los unos de los otros. Sin embargo, el marco jurídico en el que se incardina se halla claramente delimitado; se trata de interpre-

tar el artículo 177 del Tratado. Por este simple hecho considero que no puede dudarse de la competencia del Tribunal de Justicia.

Es cierto que la misión que confía al Tribunal de Justicia el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en su artículo 164, consistente en garantizar «el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación» del Tratado, no puede únicamente limitarse al control de la estricta conformidad de los actos adoptados por las Instituciones comunitarias con las normas del Tratado debidamente interpretadas por el Tribunal de Justicia.

En primer lugar, porque una interpretación de tal naturaleza requiere, a menudo, por sí misma, que el Tribunal de Justicia aplique normas de Derecho internacional general o «clásico», como dijo este mismo Tribunal en relación con la interpretación del artículo 88 del Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero. En segundo lugar, porque tanto el mismo Tratado constitutivo, en algunas de sus disposiciones, como el Derecho comunitario derivado, a menudo se refieren, expresa o implícitamente, a disposiciones de Derecho convencional relativo a terceros países y especialmente, como veremos, al GATT, o incluso, a veces, incorporan la letra de los Tratados pertinentes.

Por último porque, por voluntad de los autores del Tratado o por iniciativa propia, frecuentemente el Tribunal de Justicia debe aplicar los «principios generales del Derecho», no sólo los principios generales comunes a los Derechos nacionales de los Estados miembros, sino también los principios procedentes del Derecho internacional público.

Por otra parte, la Comunidad Económica Europea, dotada de personalidad internacional, está facultada para celebrar Tratados directamente con Estados terceros o con organismos internacionales (artículo 228), ya se trate de acuerdos comerciales (artículo 113), acuerdos de cooperación o acuerdos de asociación (artículo 238). Asimismo, mantiene relaciones con diversas organizaciones europeas y con la Organización de las Naciones Unidas (artículos 229, 230 y 231).

Por consiguiente, no sólo no se halla limitado el Tribunal de Justicia a conocer únicamente del Derecho comunitario, no sólo en su labor hermenéutica, el mencionado Tribunal, en múltiples ocasiones, está constreñido a aplicar normas de Derecho internacional convencional o general, sino que no puede negarse que, al estar sujeta la misma Comunidad al Derecho internacional, al tener la obligación jurídica de respetar los acuerdos para la misma vinculantes, está comprendido dentro del ámbito de la competencia del Tribunal de Justicia la determinación de la compatibilidad de los actos de sus Instituciones con dichos acuerdos, en el caso de que se acuda al Tribunal de Justicia para que se pronuncie sobre tales extremos con los requisitos que prevé el Tratado.

Sin embargo no cabe ninguna duda de que, del mismo modo que constantemente el Tribunal de Justicia ha afirmado la primacía del Derecho comunitario sobre los Derechos nacionales de los Estados miembros, no puede ignorar la superioridad de los compromisos convencionales de la Comunidad sobre los actos de sus Instituciones.

No sería concebible la aplicación de dos sistemas de razonamientos distintos según se trate de relaciones de ordenamientos jurídicos dentro de la Comunidad o de relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho internacional externo.

Pero, todavía es preciso hacer una distinción que, por lo demás, incide sobre la aplicación del artículo 177.

Bajo un primer aspecto, el conflicto de normas puede plantearse en las relaciones entre la Comunidad y uno o varios Estados terceros en relación con el incumplimiento de un acuerdo que obliga a la Comunidad como Parte Contratante. En un caso de tal naturaleza no creo que el Tribunal de Justicia pueda conocer del conflicto de intereses. En efecto, los conflictos de tal naturaleza deben resolverse por el procedimiento que establece el Derecho internacional general, la mayoría de las veces mediante negociación, conciliación o arbitraje.

Por otra parte, si bien en virtud del Tratado, en las condiciones de admisibilidad previstas en los artículos 169 y 170 (acción por incumplimiento contra un Estado miembro), 173 (control de la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión), 175 (recurso por omisión de las Instituciones), 178 y 215 (acción por responsabilidad), las Instituciones de la Comunidad, los Estados miembros y las personas físicas y jurídicas destinatarias de decisiones individuales tienen acceso al Tribunal de Justicia, no es éste el caso en cuanto a los Estados terceros u organismos internacionales.

En consecuencia, sería ocioso especular sobre el primer aspecto del problema que traspasa el ámbito de la competencia del Tribunal de Justicia.

Por el contrario, bajo un segundo aspecto, el problema de la compatibilidad del Derecho comunitario con las normas de Derecho internacional, que se plantea con motivo de una cuestión prejudicial, se presenta en unos términos muy diferentes.

¿Cuál es, en efecto, la situación?

El órgano jurisdiccional nacional de un Estado miembro ante el que se sigue un procedimiento en relación con el cual se plantea el problema, ya de la interpretación del propio Tratado, ya de la validez o interpretación de los actos que, en virtud del Tratado, adoptan las Instituciones, decide la suspensión del curso del procedimiento. Según la diferenciación que establece el artículo 177, dicho órgano jurisdiccional tiene la facultad, o la obligación de actuar de tal forma, cuando se trata de un Tribunal

superior cuyas resoluciones, según el Derecho interno, no pueden ser objeto de ulterior recurso en vía judicial.

El citado órgano plantea al Tribunal de Justicia una o varias cuestiones prejudiciales. Se trata de cuestiones cuya solución resulta necesaria para resolver el litigio principal.

En el sistema clásico de las cuestiones prejudiciales, es preciso además que el Juez que resuelve sobre el fondo sea incompetente *ratione materiae* para conocer de dicha cuestión. En el Tratado de Roma, la razón de ser de la remisión prejudicial consiste en garantizar la unidad de interpretación del Derecho comunitario por el Tribunal de Justicia europeo, de manera que las normas de dicho Derecho se apliquen en función de los mismos criterios en todos los Estados miembros, y el Juez que resuelve sobre el fondo deba atenerse a la interpretación de este Tribunal de Justicia.

Un sistema de tal naturaleza resulta de una importancia capital en los casos en que, como en los presentes asuntos, se cuestiona la validez de los Reglamentos comunitarios, los cuales, según el propio tenor del párrafo segundo del artículo 189 del Tratado, son «obligatorios» en todos sus elementos y «directamente aplicables» en cada Estado miembro.

Dado que, para admitir que dichos Reglamentos podrían no ser válidos según las disposiciones de Derecho de los convenios internacionales, externas al ordenamiento jurídico comunitario, aún es preciso que, en virtud del artículo 177, los demandantes en el litigio principal que invoquen tales disposiciones, puedan ampararse en derechos reconocidos en las mismas. En otras palabras, es aún preciso que dichas disposiciones tengan *efecto directo* en la Comunidad.

Sin embargo, la unidad y, puede decirse, la existencia misma del Derecho comunitario, requieren que únicamente el Tribunal de Justicia con fuerza de ley, pueda declarar si un acuerdo que vincula a la Comunidad o al conjunto de los Estados miembros es directamente aplicable en el territorio de la Comunidad o no, y, en caso afirmativo, si un acto que emane de una Institución comunitaria es o no conforme con tal acuerdo de carácter externo.

Por otra parte, la teoría del efecto directo es una de las constantes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, jalonada por las sentencias de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos, 26/62[1]; de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64[2], y de 16 de junio de 1966, Lütticke, 57/65[3], así como de la práctica legislativa de la Comunidad. Aplicada en las relaciones entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales, debe serlo también en las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho comunitario. Para resolver la cuestión de si un acto internacional tiene un efecto de tal naturaleza, no basta con considerar a dicho acto globalmente, es preciso que la investigación se sitúe en el plano de las disposiciones individuales cuya infracción se alega, tanto es así que, de forma muy especial, los

Tratados internacionales pueden contener simultáneamente disposiciones directamente aplicables y otras que no lo sean.

Por otra parte, el reconocimiento del efecto directo no puede derivar de una alternativa. Todas las disposiciones de un Tratado vinculan a los Estados miembros o a otras personas jurídicas del Derecho de gentes, como Partes Contratantes, las cuales, por tal motivo, las deben respeto. Por lo tanto, si bien no puede discutirse el carácter obligatorio de todas las disposiciones de un Tratado internacional, se plantea la cuestión de si algunas de las disposiciones de un Tratado pueden tener efecto directo en el ordenamiento jurídico del Estado o, *mutatis mutandis,* de la Comunidad.

Por lo tanto, se trata aquí de un problema de interpretación cuya solución depende de los diversos métodos de la técnica jurídica:

- Análisis del texto.

- Examen del contexto y del sistema general del Tratado.

- Objetivo de la disposición de que se trate, teniendo en cuenta la finalidad del acto en su integridad.

- Por último, condiciones en las cuales las Partes Contratantes hayan decidido la aplicación del Tratado.

Por consiguiente, debemos abordar este examen a propósito del artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, previa exposición de las relaciones entre dicho Acuerdo General y la Comunidad Económica Europea.

En cuanto a la cuestión de principio planteada por el Tribunal de apelación de lo económico de los Países Bajos, considero, de momento, que la expresión «validez», en el sentido del artículo 177 del Tratado de Roma, se refiere no sólo a la validez de los actos de las Instituciones comunitarias, apreciada según el Tratado y el Derecho comunitario derivado, sino también a la validez de los actos apreciada según el Derecho internacional distinto del Derecho comunitario, con la doble condición de que la disposición de Derecho internacional invocada vincule a la Comunidad y que tenga efecto directo en su ordenamiento jurídico.

III. *¿Es vinculante para la Comunidad el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio? ¿Es directamente aplicable en la Comunidad lo dispuesto en el artículo XI de dicho Acuerdo?*

Según su Preámbulo el objetivo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio consiste en «la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y demás obstáculos a los intercambios y [...] la eliminación de discriminaciones en materia de comercio internacional», lo que supone la desaparición de cualquier restricción cuantitativa que, expresamente prevé el artículo XI.

Celebrado inicialmente entre ocho Estados, entre los que se encuentran Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, el 30 de octubre de 1947, dicho Tratado fue objeto de un Protocolo a tenor del cual, a partir del 1 de enero de 1948, las Partes Contratantes se comprometieron a aplicar, con carácter provisional:

- Las Partes I y III del Acuerdo General.

- Y la Parte II de dicho Acuerdo, en la que se encuentra el artículo XI, pero «en todo aquello que sea compatible con la legislación en vigor».

Italia se adhirió al GATT a partir del 30 de mayo de 1950, en virtud del Protocolo de Annecy de 10 de octubre de 1949. Por lo que a la República Federal de Alemania se refiere, la misma se adhirió a partir del 1 de octubre de 1951, en virtud del Protocolo de Torquay de 21 de abril del mismo año.

En consecuencia, antes de la entrada en vigor del Tratado de Roma, los seis Estados miembros fundadores de la Comunidad Económica Europea estaban vinculados por el GATT, bien fuera en virtud del Protocolo de aplicación provisional, bien de los Protocolos de adhesión.

Por lo tanto, es posible preguntarse que fue de los compromisos que los mismos suscribieron en el marco del Acuerdo General posteriormente a la creación de la Comunidad.

La respuesta a esta pregunta se encuentra en el párrafo primero del artículo 234 del Tratado de Roma, a cuyo tenor: «Las disposiciones del presente Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resultan de convenios celebrados, con anterioridad a la entrada en vigor del presente Tratado, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra.» Las empresas demandantes en el procedimiento principal se basaron en este precepto para intentar justificar la imputación de invalidez dirigida contra los Reglamentos de la Comisión. Dicha disposición reconoce muy claramente el principio de fidelidad a los compromisos asumidos con terceros Estados. Pero una vez expresado este principio, debe tenerse en cuenta el hecho de que sólo tienen razón de ser los vínculos especialmente estrechos contraídos en el marco de la Comunidad Europea en la medida en que permiten alcanzar unos objetivos de política común y de cooperación, inconcebibles en el marco de sistemas más amplios; con tal objeto era necesario que los Estados miembros pudieran obtener el reconocimiento, por parte de los terceros países con los que hallaban comprometidos en organizaciones internacionales, que sin un trato discriminatorio para con los mismos, debían concederse entre sí las ventajas que no podían reconocer en favor de los países terceros.

Por ello, el párrafo segundo del artículo 234 prevé que, en la medida en que los acuerdos anteriores sean incompatibles con el Tratado de Roma, los Estados miembros deberán recurrir a todos los medios apropiados para eliminar las incompatibilidades que se hayan observado, por ello entendemos,

negociar y recurrir, en su caso, a los procedimientos habituales de solución de conflictos del Derecho internacional; en caso necesario dichos Estados deben prestarse ayuda mutua para lograr tal finalidad, adoptando, en su caso, una postura común.

Ahora bien, esta disposición no tuvo aplicación en lo que al GATT se refiere, pues no sólo ni la Comunidad ni los Estados consideraron a dicho acuerdo incompatible con el Tratado de Roma, en cuyo caso habría sido necesario hacer uso de los medios previstos en el párrafo segundo del artículo 234, sino al contrario, la Comunidad se consideró a sí misma vinculada por el Acuerdo General. Por una parte algunos preceptos del Tratado de Roma, y más aún, del Derecho comunitario derivado, se inscriben en la misma línea que las disposiciones del GATT y, si bien es cierto que en el Tratado son escasas las referencias expresas a los convenios multilaterales, no faltan las remisiones implícitas, y más aún, las normas tomadas de los mismos, por ejemplo en los artículos 18, 29, 110 y 111 del Tratado.

Del mismo modo, las autoridades comunitarias, interesadas en la compatibilidad de su actividad con las normas del GATT, con frecuencia motivan sus decisiones fundamentándolas directamente en los preceptos del Acuerdo General. Cito, como ejemplo, los Reglamentos del Consejo nºs 46/64/CEE, de 30 de abril de 1964; 65/65/CEE, de 13 de mayo de 1965, precisamente en el sector de las frutas y hortalizas y los mismos Reglamentos de la Comisión controvertidos en los presentes asuntos. Análogas referencias se encuentran en el Derecho comunitario relativo a otras organizaciones de mercado; es el caso en cuanto al Reglamento nº 14/64/CEE del Consejo en materia de carne de vacuno, Reglamento nº 136/66/CEE sobre materias grasas y Reglamento nº 160/66/CEE sobre productos transformados.

Por otra parte, ocurre que los derechos reconocidos a los Estados miembros y las obligaciones asumidas por los mismos en el marco del GATT, esencialmente, al menos desde el término del período transitorio, forman parte de las competencias comunitarias, ya se trate del Arancel Aduanero Común o de decisiones cuyo objeto consista en la regulación de los intercambios comerciales con los Estados terceros, en los sectores que son objeto de una organización común de mercados.

En consecuencia, en realidad la Comunidad se encuentra vinculada por las disposiciones del Acuerdo General, aunque la misma no sea Parte Contratante en el sentido formal del término, y ello es tan cierto que, desde 1960, participa en las primeras negociaciones multilaterales que se desarrollan en el marco del GATT, uno de cuyos objetivos consiste en sustituir las concesiones arancelarias de los Estados miembros por concesiones comunitarias. Con arreglo al artículo XXIV del Acuerdo General, tanto el Consejo de la Comunidad como los Estados miembros adoptaron los Protocolos suscritos en Ginebra en 1962 y 1963.

Del mismo modo, la Comunidad tomó parte en las negociaciones comerciales conocidas con el nombre de «Kennedy round», de

1964 a 1967, habiéndose celebrado los acuerdos derivados del mismo por Decisión del Consejo el 28 de noviembre de 1967.

Por último, igualmente participó en otras discusiones, concertaciones y negociaciones multilaterales, en las que se encontraba implicada su política comercial.

Si, comportándose en realidad como miembro de la organización del GATT y aceptada como tal por las demás Partes Contratantes, la Comunidad se encuentra vinculada por el GATT como lo está por los Acuerdos que la misma celebra directamente con arreglo al artículo 228 del Tratado, no resulta pertinente la argumentación que las partes demandantes en el procedimiento principal fundamentan en el párrafo primero del artículo 234; carece de relevancia para la solución de la cuestión de determinación de la validez planteada.

Por otra parte, debe dilucidarse si el artículo XI es directamente aplicable en el ordenamiento jurídico comunitario mediante el examen de la redacción del GATT, el método para la solución de los conflictos que, en su caso, pudieran surgir entre las Partes Contratantes y por último, las condiciones en que se ha aplicado el Acuerdo.

Que yo sepa, el terreno es virgen, al menos en cuanto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Mediante la sentencia dictada el 27 de febrero de 1962, Comisión/Italia (10/61,- Rec. pp. 1 y ss.), este Tribunal decidió que en las materias que el mismo resuelve, el Tratado de la Comunidad Económica Europea prevalece sobre los Convenios celebrados anteriormente en lo tocante a las relaciones *entre los Estados miembros,* con inclusión de los Convenios celebrados en el marco del GATT. Sin embargo, dicha resolución sobre un recurso por incumplimiento dirigido contra la República Italiana carece de utilidad para contestar a la cuestión que hoy se plantea al Tribunal de Justicia, dado que se refiere no a las *obligaciones* derivadas de los preceptos del GATT para las organizaciones comunitarias, sino a los *derechos* que Italia pretendía ostentar según dicho Acuerdo en las relaciones entre Estados miembros de la Comunidad.

Tampoco es posible fundamentarse en la sentencia de 15 de diciembre de 1971, por la cual, a petición del mismo Tribunal de apelación de lo económico de los Países Bajos, y en relación con idénticas controversias en el procedimiento principal, el Tribunal de Justicia declaró que, «en los intercambios con los países terceros, la aplicación de restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente forma parte de los medios de la política comercial común tanto según el artículo 113 del Tratado como según las disposiciones relativas a la política agrícola común y, especialmente según el apartado 3 del artículo 40, que prevé la creación de mecanismos comunes de estabilización de la importación y exportación». Entonces se trata de determinar la conformidad del Tratado de Roma con las Decisiones adoptadas en 1970 para la importación de las manzanas de mesa sin que baste afirmar que, tanto desde el punto de vista cualitativo como en razón de la

cronología, dicho Tratado es superior al GATT para la solución del problema.

Por lo tanto, es ciertamente necesario examinar si el artículo XI del GATT tiene efecto directo en el ordenamiento jurídico comunitario, con el sentido y las consecuencias que, según el Tribunal de Justicia, lleva anejos esta expresión.

Ahora bien, existen serios motivos para pensar que éste no es el caso. Sobre el particular, es cierto que no puede darse una importancia decisiva a determinadas resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales nacionales. Algunos de éstos, los alemanes, declararon que, en las relaciones entre el artículo III del GATT y el ordenamiento jurídico *interno,* esta disposición, relativa al tratamiento nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores, no es directamente aplicable, y añaden que en su totalidad, las normas del Acuerdo General no pueden crear derechos en favor de los particulares (Bundesfinanzhof, 29 de abril de 1969, VII 81/65, BZBI 1969, p. 1007; Finanzgericht de Bremen, 20 de junio de 1969, II 1214/67, ZfZ 1971, p. 51; Finanzgericht de Hamburgo, 29 de octubre de 1969, IV 356/66 H, Entscheidungen des Finanzgerichts 1970, p. 145).

La Corte di Cassazione italiana adoptó una resolución, en apariencia distinta, igualmente en relación con el artículo III del GATT (Corte di Cassazione, 6 de julio de 1968, nº 2293; Corte di Cassazione, 8 de junio de 1972, nº 1773). Pero estas sentencias que se basan en la concepción dualista de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho estatal, tan sólo encuentran su razón decisoria en el hecho de que la Ley interna italiana, adoptada para la ejecución del GATT, ha adaptado el Derecho nacional a las normas del Acuerdo General. En este sistema, una ley posterior contraria al artículo III de dicho Acuerdo privaría a los particulares de cualquier posibilidad de conseguir que el Estado respetara lo dispuesto en dicho precepto. Por lo tanto no se trata de un «efecto directo» en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Sin embargo, dejando aparte dichas resoluciones o sentencias nacionales, considero que, en primer lugar, mediante el Acuerdo General, los Estados se comprometieron a seguir una conducta determinada en materia de política comercial, y que no pretendieron establecer normas directamente aplicables que los Tribunales nacionales tengan la obligación de tutelar, incluso ante una Ley interna en sentido contrario; en segundo lugar, que los procedimientos que regula el GATT con el fin de resolver los conflictos que se plantean en relación con su aplicación tampoco contemplan el concepto de efecto directo, y que, por último, las mismas circunstancias en las que se aplicaron las disposiciones contenidas en la Parte II del Acuerdo confirman dicha opinión.

A. En el régimen del GATT, se promulgan normas de carácter general, con un texto a menudo perentorio y preciso, ya se refiera al tratamiento general de la nación más favorecida (apartado 1 del artículo I), del tratamiento nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores

(artículo III), de los derechos antidumping y derechos compensatorios (artículo VI), o de la eliminación general de las restricciones cuantitativas (artículo XI). Pero se prevén tantas excepciones a dichas normas, contenidas en el mismo texto y tantas exenciones pueden concederse con el acuerdo de las Partes Contratantes que, en definitiva, el sistema del Acuerdo se caracteriza por una flexibilidad de aplicación muy grande, por la existencia de un margen de aplicación muy amplio con el fin de adaptar los principios a los hechos. Nada incondicional existe en dichas normas.

En consecuencia, como excepción a la cláusula de nación más favorecida, el apartado 2 del artículo I toma en consideración cuatro categorías de regímenes preferenciales, que existían en el momento de la celebración del Acuerdo General, particularmente los que, a la sazón, se referían a la Commonwealth británica y a la Unión francesa. Como excepciones a dicha cláusula, con autorización de las Partes Contratantes, conseguida a través de negociaciones, las mismas contemplan, especialmente, las «integraciones regionales». Por otra parte, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se benefició, de esta forma de una exención expresa con arreglo al artículo XXV del GATT.

Del mismo modo, para las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio, el artículo XXIV prevé un régimen con numerosas exenciones.

Asimismo, en virtud del apartado 2 del artículo XI, para la prohibición de las restricciones cuantitativas se establecen unas excepciones que se apoyan sobre tres factores:

- La protección de las economías en vías de desarrollo.

- La protección del equilibrio de la balanza de pagos.

- Por último, la protección de la agricultura.

Esta última cláusula autoriza a las Partes Contratantes a aplicar, sin previa autorización, restricciones cuantitativas a la importación con vistas a ejercer una acción estabilizadora en sus mercados nacionales, en el marco de las medidas destinadas a descongestionar el mercado de un producto agrícola que tiende a producir excedentes. Dicha facultad se halla supeditada a determinadas condiciones específicas: limitación de su aplicación en el tiempo; necesidad de respetar una cierta proporción entre importación y producción nacional tal como la que se puede esperar que se establezca ante la inexistencia de restricciones, particularmente en función de las importaciones realizadas durante un período de referencia.

Sin embargo, de un modo peculiar la práctica ha ampliado el ámbito de aplicación de dicha excepción. Numerosos son los Estados que la solicitaron y a los que se conce-

dió el disfrute de la misma; incluso en este ámbito, la organización del GATT tuvo que hacer uso del artículo XXV del Acuerdo en razón de la importancia de los regímenes excepcionales que algunos de sus miembros habían decidido poner en práctica. Así, en 1955, los Estados Unidos obtuvieron una dispensa referida a la mayor parte de su política agrícola. En efecto, el artículo XXV reconoce a favor de las Partes Contratantes la posibilidad de quedar relevadas de algunas de sus obligaciones resultantes del Acuerdo en razón de circunstancias llamadas excepcionales, distintas de las que prevén las demás disposiciones del Acuerdo General. Se trata de una «válvula de seguridad» muy considerable y de muy flexible aplicación, cuyo mecanismo se pone en funcionamiento a petición de un Estado, por decisión mayoritaria de las Partes Contratantes.

B. Es, asimismo, revelador el procedimiento para la solución de los conflictos que se suscitan entre miembros de la organización del GATT. Según el artículo XXIII, en el caso de que una Parte Contratante considere que una ventaja resultante para ella del Acuerdo se halla menoscabada o anulada o que el cumplimiento de uno de los objetivos del GATT se halla, en sí mismo, comprometido a consecuencia de que otra Parte Contratante aplique medidas contrarias a las disposiciones del Acuerdo, en un primer momento tan sólo podrá formular representaciones (manifestaciones) y dirigir proposiciones que la otra parte «examinará con interés». Si no se llega a ningún arreglo satisfactorio en un plazo razonable, la cuestión podrá entonces someterse a los miembros del GATT los cuales, previa verificación y consulta podrán, si consideran que las circunstancias son suficientemente graves, autorizar a la o las Partes Contratantes perjudicadas a que suspendan el cumplimiento de sus obligaciones frente al responsable. Por último, *ultima ratio,* este último podrá notificar a la Secretaría de la organización, su propósito de desvincularse de las obligaciones del Acuerdo General, mediante denuncia del mismo.

C. Finalmente, dado que nunca ha sido ratificado por los Parlamentos nacionales, salvo el de Haití, el Acuerdo General es aplicable a los Estados en virtud de un Protocolo de aplicación provisional, el cual, no obstante, fue objeto de una «Ley de aprobación» en la República Federal y de una «Ley de ejecución» en Italia. Las Partes Contratantes están obligadas a aplicar las Partes I y III del Acuerdo. Sobre el particular no están facultadas a emitir reservas; por contra, la Parte II con inclusión del artículo XI, tan sólo es vinculante para las mismas «en cualquier medida compatible con la legislación en vigor». Por lo tanto, en caso de conflicto, esta legislación interna prevalece sobre las cláusulas de la Parte II. Se trata ciertamente tan sólo de la legislación existente en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo General, pero un sistema de tal naturaleza no concuerda de ninguna manera con los criterios del efecto directo.

De todas estas consideraciones se puede llegar a la conclusión de que las disposiciones del Acuerdo General, cuyos mecanismos se apoyan en el consenso de las Partes Contratantes no tienen ninguna relación con los particulares como tales.

Muy especialmente, el artículo XI está sujeto a excepciones y exenciones que, en la práctica, han revelado que dejaban a los Estados y, *mutatis mutandis* a la Comunidad en una libertad de apreciación tal que descarta la posibilidad de que los particulares puedan pretender basarse en el principio que establece este artículo de los derechos subjetivos en los que pueden ampararse oportunamente ante un órgano jurisdiccional.

Por lo tanto, no creo que la «validez» de los Reglamentos comunitarios, en el sentido del artículo 177 del Tratado de Roma, pueda ser cuestionada en virtud del artículo XI del Acuerdo General. En su caso, el problema de la compatibilidad de estos Reglamentos con las disposiciones del artículo XI se habría podido plantear tan sólo en las relaciones entre la organización del GATT, por una parte, la Comunidad Económica Europea y los Estados miembros, por otra, y con arreglo a los mecanismos de negociación y de arreglo previstos en el Acuerdo General.

Por otra parte, ¿no se puede pensar que, si el artículo XI del GATT fuera directamente aplicable en el ordenamiento jurídico comunitario, en virtud del artículo 173 del Tratado de Roma, el Gobierno neerlandés habría podido solicitar al Tribunal de Justicia, la anulación de los Reglamentos controvertidos, con la condición de que considerara que estas disposiciones comunitarias eran contrarias al Acuerdo General y, por lo tanto, a las obligaciones convencionales tanto de la Comunidad como de los Países Bajos?

Propongo que el Tribunal de Justicia declare que:

1) En el sentido del artículo 177 del Tratado de la Comunidad Económica Europea puede determinarse la validez de los actos que adoptan las Instituciones comunitarias en virtud de una norma de Derecho internacional distinta del Derecho comunitario, con la doble condición de que dicha norma vincule a la Comunidad y sea directamente aplicable en su ordenamiento jurídico.

2) Al no ser directamente aplicable en el ordenamiento jurídico comunitario lo dispuesto en el artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, no se puede cuestionar la validez de los Reglamentos (CEE) de la Comisión n^{os} 459/70, 565/70 y 686/70 en virtud de dicho precepto.