SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 9 de noviembre de 1995 *

En el asunto C-465/93,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH y otras

y

Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 189 del Tratado CE, más concretamente sobre la facultad de un órgano jurisdiccional nacional de adoptar medidas cautelares que acuerden la inaplicación de un Reglamento hasta que el Tribunal de Justicia, al que se ha planteado una cuestión prejudicial, se pronuncie sobre la validez de dicho Reglamento,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (Ponente), J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann y H. Ragnemalm, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. M.B. Elmer;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH y otras, por los Sres. E. A. Undritz y G. Schohe, Abogados de Hamburgo;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. E. Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y B. Kloke, Regierungsrat del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. A. Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y la Sra. R. Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, del Servicio Jurídico del Estado, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. C. de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. N. Eybalin, secrètaire des affaires étrangères de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Profesor Sr. U. Leanza, Jefe del servizio contenzioso diplomatico del ministero degli Affari steri, asistido por el Sr. P. G. Ferri, avvocato dello Stato, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S.L. Hudson, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistida por la Sra. E. Sharpston, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. U. Wölker, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH y otras; del Gobierno alemán; del Gobierno español; del Gobierno del Reino Unido, y de la Comisión, expuestas en la vista de 28 de marzo de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de julio de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 1 de diciembre de 1993, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de diciembre siguiente, el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 189 del Tratado CE, más concretamente sobre la facultad de un órgano jurisdiccional nacional de adoptar medidas cautelares que acuerden la inaplicación de un Reglamento hasta que el Tribunal de Justicia, al que se ha planteado una cuestión prejudicial, se pronuncie sobre la validez de dicho Reglamento.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH y otras diecisiete sociedades del grupo Atlanta (en lo sucesivo, «demandantes en el litigio principal») y el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Oficina Federal de Alimentación y Silvicultura; en lo sucesivo, «Bundesamt») sobre la asignación de contingentes de importación de plátanos de terceros países.

3 El Reglamento (CEE) nº 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano (DO L 47, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento») implantó, a partir del 1 de julio de 1993, un régimen común de importación que sustituyó a los distintos regímenes nacionales.

4 El Título IV de este Reglamento, relativo al régimen de intercambios con países terceros, prevé, en el artículo 18, que cada año se abrirá un contingente arancelario de 2 millones de toneladas/peso neto para las importaciones de plátanos de países terceros y de plátanos no tradicionales ACP. En el marco de este contingente, las importaciones de plátanos no tradicionales ACP están sometidas a un derecho arancelario cero y las de plátanos de países terceros, a un gravamen de 100 ECU por tonelada. Fuera de este contingente, las importaciones de plátanos no tradicionales ACP están sometidas a un gravamen de 750 ECU por tonelada y las de plátanos de países terceros, a un gravamen de 850 ECU por tonelada.

5 El apartado 1 del artículo 19 reparte el contingente arancelario, abriéndolo en un 66,5 % para los operadores que hayan comercializado plátanos de países terceros o plátanos no tradicionales ACP; en un 30 %, para los operadores que hayan comercializado plátanos comunitarios o tradicionales ACP, y en un 3,5 %, para los operadores establecidos en la Comunidad que hayan empezado, a partir de 1992, a comercializar plátanos distintos de los plátanos comunitarios y/o tradicionales ACP.

6 El apartado 2 del artículo 21 del Reglamento suprime el contingente anual de importación de plátanos exentos de derechos de aduana que le correspondía a la República Federal de Alemania en virtud del Protocolo anejo al Convenio de aplicación sobre la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad, previsto en el artículo 136 del Tratado.

7 Conforme a la normativa comunitaria, las demandantes en el litigio principal, importadoras tradicionales de plátanos de países terceros, obtuvieron del Bundesamt contingentes provisionales de importación de plátanos de países terceros para el período comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 1993.

8 Por entender que el Reglamento había limitado sus posibilidades de importación de plátanos de países terceros, las demandantes en el litigio principal presentaron las correspondientes reclamaciones ante el Bundesamt.

9 Contra las decisiones desestimatorias de estas reclamaciones dichas demandantes interpusieron ante el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main un recurso de anulación.

10 Por compartir las dudas expresadas por las demandantes en el litigio principal sobre la validez del Reglamento, el Verwaltungsgericht suspendió el procedimiento mediante una primera resolución de 1 de diciembre de 1993, hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara con carácter prejudicial sobre dicha validez (asunto C-466/93).

11 Las demandantes en el litigio principal solicitaron, como medida cautelar, que el Verwaltungsgericht ordenara al Bundesamt la expedición de certificados adicionales de importación de plátanos de países terceros para el segundo semestre de 1993, por encima de las cantidades ya asignadas, hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara, con carácter prejudicial, sobre la validez del Reglamento.

12 En una segunda resolución, fechada igualmente el 1 de diciembre de 1993, que constituye el origen del presente procedimiento, el Verwaltungsgericht solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara sobre las siguientes cuestiones:

«1) Un órgano jurisdiccional nacional que albergue serias dudas sobre la validez de un Reglamento comunitario y que, por ello, haya planteado al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas una cuestión prejudicial sobre la validez del Reglamento comunitario, ¿puede adoptar, en relación con un acto administrativo de una autoridad nacional basado en dicho Reglamento comunitario, medidas cautelares que, hasta que recaiga sentencia del Tribunal de Justicia, configuren o regulen provisionalmente las situaciones o las relaciones jurídicas controvertidas?

2) En caso de que se responda afirmativamente a la primera cuestión:

En tales supuestos, ¿en qué condiciones está facultado un órgano jurisdiccional nacional para adoptar medidas cautelares? Respecto a los requisitos para adoptar tales medidas cautelares, ¿procede distinguir entre las medidas cautelares dirigidas a asegurar una posición jurídica ya existente y aquellas mediante las que se crea una nueva situación jurídica?»

13 En la misma resolución el Verwaltungsgericht ordenó al Bundesamt que expidiera provisionalmente, a nombre de las demandantes, para los meses de noviembre y diciembre de 1993, certificados de importación adicionales con un derecho de aduana de 100 ECU por tonelada.

14 La expedición de los certificados se sometió a la condición de que, provisionalmente, las demandantes no usaran los certificados de importación que les habían sido expedidos respecto a 1994 para la importación de plátanos de países terceros, con un derecho de aduana de 100 ECU por tonelada, en las cantidades correspondientes a los certificados de importación adicionales que, además del contingente definitivo, les fueran expedidos provisionalmente para 1993 de acuerdo con la resolución. El objetivo de este requisito era garantizar que, en el supuesto de que no se estimaran las pretensiones de las demandantes en el litigio principal, los contingentes adicionales, asignados para 1993, pudieran imputarse a los contingentes que les correspondían para 1994.

15 En la resolución de remisión, el Verwaltungsgericht recuerda que, en la sentencia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415; en lo sucesivo, «sentencia Zuckerfabrik»), el Tribunal de Justicia declaró que la coherencia del sistema de protección provisional del justiciable exige que el órgano jurisdiccional nacional que ha planteado al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a la validez de un Reglamento pueda ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en ese Reglamento. El Verwaltungsgericht añade que, sin embargo, el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado sobre la facultad del órgano jurisdiccional nacional de adoptar, en tales circunstancias, medidas

cautelares que creen una situación jurídica nueva en beneficio del justiciable. El órgano jurisdiccional nacional considera que la concesión de tal protección provisional puede hacer peligrar la plena eficacia de este Reglamento en todos los Estados miembros.

16 En el presente asunto, la concesión de medidas cautelares está motivada por la consideración de que su denegación violaría el principio de tutela jurisdiccional consagrado en el apartado 4 del artículo 19 de la Grundgesetz (Ley Fundamental alemana). Si el Verwaltungsgericht no fuera competente para, por la vía de las medidas cautelares, conceder protección frente a los actos administrativos de las autoridades nacionales basados en el Derecho comunitario, debería someter al Bundesverfassungsgericht la cuestión de la compatibilidad de la ley nacional de autorización del Tratado CEE con el apartado 4 del artículo 19 de la Grundgesetz. Respecto a los requisitos de concesión de las medidas cautelares, el Verwaltungsgericht se remite al artículo 186 del Tratado CE.

17 Mediante auto de 29 de junio de 1993, Alemania/Consejo (C-280/93 R, Rec. p. I-3667), el Tribunal de Justicia, por estimar que no se cumplían los requisitos de concesión de las medidas provisionales solicitadas, desestimó una demanda de medidas provisionales en la que se solicitaba que se permitiera a la República Federal de Alemania autorizar, hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre el fondo, la importación, con franquicia de derechos de aduana, de plátanos originarios de países terceros en las mismas cantidades anuales que en 1992.

18 Mediante sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de anulación interpuesto contra el Reglamento.

Sobre la primera cuestión relativa al principio de concesión de las medidas cautelares

19 Mediante la primera cuestión, el Verwaltungsgericht pide fundamentalmente que se dilucide si el artículo 189 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que

excluye la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de adoptar medidas cautelares que configuren o regulen las situaciones o las relaciones jurídicas controvertidas respecto a un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario sobre cuya validez se ha planteado una cuestión prejudicial.

20 En este sentido, procede recordar que, en la sentencia Zuckerfabrik, el Tribunal de Justicia declaró que lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 189 del Tratado no puede obstaculizar la protección jurisdiccional derivada, para los justiciables, del Derecho comunitario. Cuando la aplicación administrativa de los Reglamentos comunitarios compete a las autoridades nacionales, la protección jurisdiccional garantizada por el Derecho comunitario implica el derecho de los justiciables a impugnar, por vía incidental, la legalidad de estos Reglamentos ante un órgano jurisdiccional nacional y a pedir que éste plantee cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia (apartado 16).

21 Este derecho se pondría en peligro si, en espera de una sentencia de este Tribunal de Justicia, único competente para declarar la invalidez de un Reglamento comunitario (véase la sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199, apartado 20), el justiciable, siempre que se cumplan determinados requisitos, no pudiera conseguir una resolución de suspensión que permitiera paralizar, en lo que a él se refiere, los efectos del Reglamento impugnado (sentencia Zuckerfabrik, apartado 17).

22 Como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Foto-Frost (apartado 16), la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad del control de legalidad de los actos de las Instituciones comunitarias. Ahora bien, en el marco del recurso de anulación, el artículo 185 del Tratado CE otorga a la parte demandante la facultad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado y al Tribunal de Justicia la competencia para ordenarla. Así pues, la coherencia del sistema de protección provisional exige que el órgano jurisdiccional nacional pueda ordenar también la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario, cuya legalidad es impugnada (sentencia Zuckerfabrik, apartado 18).

23 Por lo demás, en la sentencia de 19 de junio de 1990, Factortame y otros (C-213/89, Rec. p. I-2433), dictada sobre un asunto en el que se trataba de la compatibilidad de una ley nacional con el Derecho comunitario, este Tribunal de Justicia consideró, refiriéndose al efecto útil del artículo 177, que el órgano jurisdiccional nacional que le había planteado cuestiones prejudiciales de interpretación, para poder resolver este problema de compatibilidad, debía tener la posibilidad de adoptar medidas provisionales y de suspender la aplicación de la ley nacional impugnada, hasta que dicte sentencia a la luz de la interpretación dada con arreglo al artículo 177 (sentencia Zuckerfabrik, apartado 19).

24 La protección provisional garantizada por el Derecho comunitario a los justiciables ante los órganos jurisdiccionales nacionales no puede variar dependiendo de que impugnen la compatibilidad de disposiciones de Derecho nacional con el Derecho comunitario o la validez de actos comunitarios de Derecho derivado, puesto que, en los dos supuestos, la impugnación se basa en el propio Derecho comunitario (sentencia Zuckerfabrik, apartado 20).

25 Por consiguiente, en la sentencia Zuckerfabrik el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 189 debe interpretarse en el sentido de que no excluye la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado con base en un Reglamento comunitario.

26 Procede recordar que, en el presente asunto, el órgano jurisdiccional nacional no pregunta al Tribunal de Justicia sobre la suspensión de la ejecución de un acto nacional adoptado con base en un Reglamento comunitario, sino sobre la concesión de una medida positiva que hace provisionalmente inaplicable ese Reglamento.

27 A este respecto procede señalar que, en el marco de un recurso de anulación, el Tratado no sólo autoriza al Tribunal de Justicia, en el artículo 185, para ordenar la

suspensión de la ejecución del acto impugnado, sino que también le faculta, en el artículo 186, para ordenar las medidas provisionales necesarias.

28 La protección provisional que los órganos jurisdiccionales nacionales deben garantizar, en virtud del Derecho comunitario, a los justiciables no puede variar dependiendo de que éstos soliciten la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado con arreglo a un Reglamento comunitario o la concesión de medidas cautelares que configuren o regulen, en su favor, situaciones jurídicas o relaciones jurídicas controvertidas.

29 En contra de lo afirmado por los Gobiernos español e italiano, la concesión de tales medidas cautelares no tiene, por naturaleza, repercusiones más importantes sobre el ordenamiento jurídico comunitario que la mera suspensión de la ejecución del acto nacional adoptado con base en un Reglamento. Independientemente de cuál sea la medida provisional, su repercusión sobre el ordenamiento jurídico comunitario debe apreciarse ponderando el interés de la Comunidad y el del justiciable, lo que constituye el objeto de la segunda cuestión prejudicial.

30 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión que el artículo 189 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que no excluye la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de adoptar medidas cautelares que configuren o regulen las situaciones o las relaciones jurídicas controvertidas respecto a un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario sobre cuya validez se ha planteado una cuestión prejudicial.

Sobre la segunda cuestión relativa a los requisitos de concesión de las medidas cautelares

31 A continuación, el Verwaltungsgericht pide que se precisen los requisitos para que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan adoptar tales medidas cautelares.

32 A este respecto procede recordar que, en la sentencia Zuckerfabrik, el Tribunal de Justicia declaró que un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado en ejecución de un Reglamento comunitario cuando dicho órgano jurisdiccional tenga serias dudas acerca de la validez del acto comunitario y, en el supuesto de que no se haya sometido ya al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto impugnado, la plantee él mismo, cuando exista urgencia y el demandante pueda sufrir un perjuicio grave e irreparable y cuando dicho órgano jurisdiccional tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad.

33 Se exige el cumplimiento de estos requisitos para que el órgano jurisdiccional nacional conceda cualquier medida cautelar, incluida una medida positiva que haga provisionalmente inaplicable, en beneficio del justiciable, el Reglamento cuya validez se impugna.

34 No obstante, el contexto del presente asunto proporciona al Tribunal de Justicia la ocasión de precisar estos requisitos.

35 En la sentencia Zuckerfabrik (apartado 23), el Tribunal de Justicia consideró que sólo pueden adoptarse medidas cautelares cuando las circunstancias de hecho y de Derecho alegadas por los demandantes llevan al órgano jurisdiccional nacional al convencimiento de que existen serias dudas sobre la validez del Reglamento comunitario en que se basa el acto administrativo impugnado. En efecto, la concesión de medidas provisionales se justifica solamente si existe la posibilidad de una declaración de invalidez, reservada al Tribunal de Justicia.

36 Este requisito implica que el órgano jurisdiccional nacional no puede limitarse a plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la validez del Reglamento, sino que, al adoptar la medida cautelar, debe indicar las razones por las que considera que el Tribunal de Justicia podría declarar la invalidez de ese Reglamento.

37 A este respecto, el órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta la amplitud del margen de apreciación que debe reconocerse, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a las Instituciones comunitarias según los sectores de que se trate.

38 En la sentencia Zuckerfabrik (apartado 24) el Tribunal de Justicia también declaró que la concesión de medidas cautelares debe tener un carácter provisional. Por ello, el órgano jurisdiccional nacional que se pronuncie sobre las medidas cautelares sólo puede ordenar y mantener éstas mientras el Tribunal de Justicia no declare que el examen de las cuestiones prejudiciales no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento de que se trate.

39 Dado que la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de adoptar medidas cautelares corresponde a la competencia reservada al Tribunal de Justicia por el artículo 186 en el marco de los recursos interpuestos sobre la base del artículo 173 del Tratado, procede que dichos órganos jurisdiccionales sólo ordenen estas medidas cuando se reúnan los requisitos para que se acuerden medidas provisionales en los procedimientos seguidos ante el Tribunal de Justicia (sentencia Zuckerfabrik, apartado 27).

40 A este respecto, el Tribunal de Justicia reconoció en la sentencia Zuckerfabrik (apartado 28) que es jurisprudencia reiterada que sólo pueden adoptarse medidas cautelares en caso de urgencia, es decir, cuando sea preciso que se acuerden y produzcan efecto antes de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre el fondo, para evitar que la parte que las solicita sufra un perjuicio grave e irreparable.

41 Por lo que se refiere a la urgencia, hay que precisar que el perjuicio alegado por el demandante debe poderse producir antes de que el Tribunal de Justicia haya podido resolver sobre la validez del acto comunitario impugnado. En cuanto a la naturaleza del perjuicio, como este Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones, un perjuicio meramente pecuniario no puede considerarse, en principio, como irreparable. Sin embargo, corresponde al órgano jurisdiccional que deba resolver sobre las medidas provisionales examinar las circunstancias propias de cada caso. A tal fin, debe apreciar los elementos que permitan determinar si la ejecución inmediata del acto respecto al que se solicitan las medidas cautelares puede

producir a la demandante daños irreversibles, que no podrían ser reparados si el acto comunitario llegara a ser declarado inválido (sentencia Zuckerfabrik, apartado 29).

42 Por lo demás, el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario está obligado a garantizar la plena eficacia del mismo y, por consiguiente, en caso de duda sobre la validez de los Reglamentos comunitarios, debe tener en cuenta el interés de la Comunidad en que no dejen de aplicarse estos Reglamentos sin serias garantías (sentencia Zuckerfabrik, apartado 30).

43 Para cumplir esta obligación, el órgano jurisdiccional nacional al que se somete una solicitud de medidas cautelares debe comprobar, en primer lugar, si el acto comunitario de que se trate quedaría privado de efecto útil a falta de aplicación inmediata (sentencia Zuckerfabrik, apartado 31).

44 A este respecto, el órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta el menoscabo que la medida cautelar puede producir en el régimen jurídico establecido por este Reglamento en toda la Comunidad. Le corresponde tomar en consideración, por una parte, el efecto acumulativo provocado en el supuesto de que un gran número de órganos jurisdiccionales adoptaran también medidas cautelares por motivos análogos y, por otra parte, el carácter específico de la situación del solicitante que le diferencie de otros operadores económicos afectados.

45 Por otra parte, cuando la concesión de medidas cautelares pueda provocar un riesgo económico para la Comunidad, el órgano jurisdiccional nacional debe poder imponer al demandante suficientes garantías, como la prestación de una fianza o la constitución de un depósito judicial (sentencia Zuckerfabrik, apartado 32).

46 Al analizar si se cumplen los requisitos para la concesión de la medida cautelar, el órgano jurisdiccional nacional está obligado, en virtud del artículo 5 del Tratado, a respetar lo declarado por el órgano jurisdiccional comunitario sobre las cuestiones controvertidas ante él. Así, cuando el Tribunal de Justicia ha desestimado un recurso de anulación contra el Reglamento controvertido o ha declarado, en el marco de una cuestión prejudicial sobre su validez, que el examen de la cuestiones prejudiciales no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de ese Reglamento, el órgano jurisdiccional nacional ya no puede adoptar medidas cautelares o debe revocarlas, a menos que las causas de ilegalidad alegadas ante él sean diferentes de los motivos de anulación o de las causas de ilegalidad que el Tribunal de Justicia haya desestimado en su sentencia. La misma conclusión se impone en el supuesto de que el Tribunal de Primera Instancia, en sentencia firme, haya desestimado la demanda principal en un recurso de anulación contra un Reglamento o una excepción de ilegalidad.

47 En este supuesto particular, pronunciándose sobre la misma situación de hecho que originó el litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional, el Tribunal de Justicia declaró que, cuando interponen un recurso de anulación de un Reglamento, los Estados miembros son responsables de los intereses, especialmente económicos y sociales, considerados como generales en un plano nacional y, por esta razón, tienen legitimación procesal activa con objeto de garantizar su defensa. Por consiguiente, pueden alegar perjuicios que afecten a un sector entero de su economía, especialmente cuando la medida comunitaria impugnada puede provocar repercusiones desfavorables sobre el nivel de empleo y el coste de la vida (auto Alemania/Consejo, antes citado, apartado 27).

48 Es cierto que corresponde al órgano jurisdiccional nacional, que debe salvaguardar los derechos de los particulares, apreciar en qué grado la denegación de una medida cautelar puede afectar de forma grave e irreparable a importantes intereses individuales de éstos.

49 No obstante, en el supuesto de que el demandante no pueda ampararse en una situación específica que le diferencie de los demás operadores económicos del

sector de que se trate, el órgano jurisdiccional nacional debe respetar la apreciación ya efectuada por el Tribunal de Justicia sobre el carácter grave e irreparable del perjuicio.

50 La obligación que tiene el órgano jurisdiccional nacional de respetar una eventual decisión del Tribunal de Justicia es aplicable muy especialmente a la apreciación efectuada por este Tribunal del interés de la Comunidad y de la ponderación de este interés con el del sector económico de que se trate.

51 De las precedentes consideraciones se deduce que procede responder a la segunda cuestión planteada por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main que un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ordenar medidas cautelares respecto a un acto administrativo nacional adoptado en ejecución de un Reglamento comunitario:

— cuando este órgano jurisdiccional tenga serias dudas acerca de la validez del acto normativo comunitario y, en el supuesto de que no se haya ya sometido al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto impugnado, la plantee él mismo;

— cuando exista urgencia, en el sentido de que las medidas cautelares son necesarias para evitar que la parte que las solicita sufra un perjuicio grave e irreparable;

— cuando el órgano jurisdiccional tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad;

— cuando, en la apreciación de todos estos requisitos, el órgano jurisdiccional nacional respete las resoluciones del Tribunal de Justicia o del Tribunal de Primera Instancia dictadas sobre la legalidad del Reglamento o el auto de medidas provisionales relativo a la concesión, en la esfera comunitaria, de medidas provisionales similares.

Costas

52 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán, español, francés, italiano y del Reino Unido, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mediante resolución de 1 de diciembre de 1993, declara:

1) **El artículo 189 del Tratado CE debe interpretarse en el sentido de que no excluye la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de adoptar medidas cautelares que configuren o regulen las situaciones o las relaciones jurídicas controvertidas respecto a un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario cuya validez es objeto de una cuestión prejudicial.**

2) **Un órgano jurisdiccional nacional sólo puede adoptar tales medidas cautelares:**

— cuando este órgano jurisdiccional tenga serias dudas acerca de la validez del acto normativo comunitario y, en el supuesto de que no se haya ya sometido al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto impugnado, la plantee él mismo;

— cuando exista urgencia, en el sentido de que las medidas cautelares son necesarias para evitar que la parte que las solicita sufra un perjuicio grave e irreparable;

— cuando el órgano jurisdiccional tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad;

— cuando, en la apreciación del cumplimiento de todos estos requisitos, el órgano jurisdiccional nacional respete las sentencias del Tribunal de Justicia o del Tribunal de Primera Instancia dictadas sobre la legalidad del Reglamento o el auto de medidas provisionales relativo a la concesión, en la esfera comunitaria, de medidas provisionales similares.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de noviembre de 1995.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias