CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER presentadas el 16 de diciembre de 1963 *

Índice

Introducción (exposición de los hechos, cuestiones planteadas por el Tribunal neerlandés) 12

Apreciación jurídica 14
I. Cuestiones previas 14
1. Complemento a la primera cuestión 14
2. ¿El Tribunal de Justicia también debe interpretar el artículo 12 del Tratado CEE? 14
3. Sobre la interpretación de la letra b) del párrafo primero del artículo 177 15
a) ¿Validez quiere decir también legalidad? 15
b) ¿Se puede verificar la legalidad de las decisiones dirigidas a los Estados miembros? 16
II. Respuesta a las distintas cuestiones 19
- Primera cuestión 19
- Segunda cuestión 20
- Tercera cuestión, primera parte 21
- Tercera cuestión, segunda parte 22
4. Resultados 23
III. Examen de las demás cuestiones 23
1. ¿El Tribunal nacional puede preguntar, en general, cuál es la validez de determinados actos jurídicos? 23
2. Interpretación extensiva de la decisión de remisión 23
a) ¿Las Decisiones de la Comisión infringen los artículos 16 y 38 del Tratado? 23

* Lengua original: alemán.

b) ¿Las decisiones responden a los requisitos formales del Tratado (publicidad, motivación)? 24
3. ¿Pueden las partes del proceso nacional plantear cuestiones suplementarias? 25
IV. Respuesta de conjunto sobre las cuestiones planteadas y sobre las costas 26

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Tribunal de lo contencioso-administrativo neerlandés contra cuyas sentencias no cabe recurso, en el marco de dos procesos pendientes ante él entre las mismas partes y sobre los mismos problemas, se ha dirigido al Tribunal de Justicia para pedirle que resuelva ciertos problemas de interpretación y aprecie la legalidad de determinadas Decisiones de la Comisión.

Los procesos nacionales se refieren a los hechos siguientes.

Alegando las dificultades económicas resultantes para los fabricantes alemanes de pasta «fondant» de un aumento considerable de las importaciones de dicho producto procedentes de otros países de la Comunidad Económica, cuyos costes de producción son más bajos y, en particular, cuyas materias primas tienen precios inferiores, el Gobierno federal se dirigió en numerosas ocasiones a la Comisión de la CEE para pedirle que autorizara medidas de salvaguardia. La Comisión acogió estas peticiones y, de acuerdo con el artículo 226 del Tratado, le otorgó la facultad de imponer derechos compensatorios a la importación de pasta «fondant» procedente de Bélgica y los Países Bajos, con la condición, formalmente enunciada, de que estos Estados no percibieran ya derechos equivalentes a la exportación (Decisión de la Comisión de 27 de julio de 1960). La autorización primitiva fue prorrogada y modificada en numerosas ocasiones (Decisiones de la Comisión de 21 de diciembre de 1960, de 28 de junio de 1961 y de 22 de diciembre de 1961) y, en último término, por la Decisión de 27 de febrero de 1962.

Basándose en la reserva mencionada en estas Decisiones, el Ministro neerlandés de Agricultura y Pesca adoptó una Orden relativa al establecimiento de un gravamen sobre las pastas de «fondant», que preveía el abono de determinados derechos compensatorios al exportar la pasta «fondant» a la República Federal de Alemania. Esta Orden entró en vigor el 5 de agosto de 1960, y después de sufrir diferentes modificaciones, su último texto data del 2 de abril de 1962.

Esta regulación afecta a las demandantes en el proceso neerlandés, a la demandante n° 2 porque fabrica polvo seco de «fondant», y a la n° 1 porque exporta dicho producto a la República Federal. Para las exportaciones efectuadas de enero a marzo de 1962, la demandante n° 1 ha recibido diversas liquidaciones tributarias, por las que la Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten exi-

gía el abono de determinadas sumas en concepto de derecho compensatorio. Se han interpuesto diversos recursos con el fin de conseguir la anulación de las liquidaciones. Estos recursos se basan no sólo en argumentos derivados del Derecho neerlandés sino también en argumentos basados en el Derecho comunitario.

Estimando que para resolver sobre estos recursos era necesario decidir determinadas cuestiones de Derecho comunitario, y teniendo en cuenta la obligación de los Tribunales nacionales de última instancia de someter estos problemas al Tribunal de Justicia a título de cuestión prejudicial, el College van Beroep ha suspendido el procedimiento y ha planteado a este Tribunal las cuestiones siguientes:

«1) ¿La Decisión de la Comisión de la Comunidad Económica Europea de 27 de julio de 1960 (prorrogada el 21 de diciembre de 1960, renovada el 28 de junio de 1961 y modificada de nuevo el 27 de febrero de 1962) que fija las medidas de salvaguardia relativas a la importación en la República Federal de Alemania de pan y pasta «fondant» procedentes de otros Estados miembros, faculta a los Países Bajos para establecer un derecho sobre la exportación de pasta «fondant» a la República Federal de Alemania?

2) Si se da una respuesta afirmativa a la primera cuestión,

a) ¿La Comisión era competente, con arreglo al artículo 226 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, para atribuir esta facultad a los Países Bajos, siendo así que éstos no la habían solicitado?

y si no,

b) ¿La Decisión carece por ello de validez, en cuanto atribuye esta facultad a los Países Bajos?

3) En el caso que las respuestas a las letras a) y b) de la segunda cuestión no acrediten la invalidez de la Decisión:

a) ¿Hay que incluir en las dificultades a que se refiere el apartado 1 del artículo 226 del Tratado, las que resultan exclusivamente de la aplicación de las normas imperativas del Tratado y, en particular, de la aplicación de las normas relativas a la supresión de los derechos de aduana interiores?

y si se da una respuesta negativa a esta cuestión,

b) ¿Se puede concluir que la Decisión no es válida por cuanto atribuye a los Países Bajos la facultad anteriormente mencionada?, o ¿hay que concluir por otros motivos, que la Decisión carece de validez por haber infringido el Derecho de las Comunidades Europeas, como sugiere la argumentación de los demandantes, según la cual la Comisión, al adoptar su Decisión recurrió al procedimiento del artículo 226 del Tratado con el fin de eludir el procedimiento del artículo 235 del mismo?»

Durante la fase escrita, las partes neerlandesas han presentado sus observaciones sobre la petición y la parte demandada se ha referido a la argumentación que había mantenido ante los Tribunales neerlandeses. Además, han presentado sus observaciones la Comisión de la CEE y el Gobierno de la República Federal de Alemania.

Apreciación jurídica

I. *CUESTIONES PREVIAS*

Antes de abordar la respuesta que hay que dar a las cuestiones planteadas, conviene examinar algunas cuestiones preliminares, suscitadas en parte por la Comisión y en parte por el Gobierno de la República Federal de Alemania.

1. La Comisión subraya que la primera cuestión no menciona, entre las Decisiones de autorización de la Comisión, la de 22 de diciembre de 1961, que reviste también importancia para los hechos debatidos, por haber prorrogado hasta el 28 de febrero de 1962 la autorización concedida el 28 de junio de 1961 y porque las exportaciones en litigio sólo se realizaron durante el período de enero a marzo de 1962. Aquélla propone que, interpretando la resolución de remisión, el Tribunal de Justicia haga extensivo su examen a esta Decisión no mencionada. No hay motivo para oponerse a ello, pues de la motivación de la impugnación de las demandantes, hay que deducir que el Tribunal neerlandés, con arreglo a la impugnación de las demandantes, ha examinado el conjunto de las Decisiones de autorización. Es evidente que el hecho de que esta Decisión no haya sido citada al redactar las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia responde a un simple olvido.

2. La Comisión subraya además que, para los procesos neerlandeses no sólo revisten importancia los artículos del Tratado expresamente sometidos a interpretación. En particular, el Tribunal neerlandés interpretó por sí mismo el artículo 12 del Tratado al declarar que la pasta «fondant» de que se trata estaba incluida en el ámbito de sus disposiciones y que los derechos compensatorios autorizados por la Comisión eran exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana que, según el artículo 12, no podían ser establecidos nuevamente.

Así pues, la Comisión suscita la cuestión de si el Tribunal de Justicia debe llamar la atención sobre el deber de los Tribunales nacionales de plantearle todas las cuestiones de interpretación, y si, a pesar de no plantearse una cuestión *ad hoc,* debe pronunciarse sobre el alcance del artículo 12 del Tratado.

Soy de la opinión de que el Tribunal de Justicia no debería aceptar esta sugerencia.

Este Tribunal no puede dar su interpretación de determinados artículos del Tratado si ésta no le ha sido solicitada, explícita o implícitamente, por un Tribunal nacional, aun cuando esta interpretación tenga relevancia para el proceso nacional.

Por lo que respecta a la observación sobre el deber de remisión prejudicial que, como es natural, debe cumplirse lo más escrupulosamente posible, en interés de la aplicación uniforme del Derecho europeo, no parece indispensable en el presente caso, teniendo en cuenta la sentencia en los asuntos acumulados 2/62 y 3/62, en la que el criterio de exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana que aquí nos interesa fue objeto de un profundo análisis (-- Rec. 1962, pp. 813 y ss., especialmente pp. 827 y 828). Haciendo una aplicación amplia de las tesis de la sentencia en los asuntos acumulados 28/62, 29/62 y 30/62-- creo que se puede sostener que sólo habría sido necesario plantear una cuestión al Tribunal de Justicia después de dictarse la sentencia en

los asuntos acumulados 2/62 y 3/62 si el Juez nacional hubiera encontrado argumentos que pudieran dar lugar a un cambio jurisprudencial, pudiendo desaparecer, en otro caso, la obligación de plantear una cuestión prejudicial.

3. Finalmente, el Gobierno federal ha planteado cuestiones cuya respuesta puede ejercer influencia sobre el orden que hay que seguir en el estudio de los problemas planteados por el Tribunal neerlandés y sobre la admisibilidad de determinadas cuestiones. Dichas cuestiones se refieren al alcance de las competencias del Tribunal de Justicia previstas por la letra b) del párrafo primero del artículo 177, donde se trata de las decisiones sobre *la validez de los actos* adoptados por las Instituciones de la Comunidad.

Debemos estudiar dos problemas:

- ¿La validez de un acto significa también su legalidad?

- Si es así, ¿ el artículo 177 permite examinar la legalidad de las decisiones dirigidas a los Estados miembros?

a) Según la argumentación del Gobierno federal, podríamos pensar que el criterio de «validez» se aplica al aspecto formal de los actos jurídicos y admitir, pues, que la letra b) del párrafo primero del artículo 177 sólo permite examinar la cuestión de si existe un acto jurídico o se está ante un acto inexistente, o si un acto jurídico ha devenido nulo a consecuencia de actos ulteriores (del organismo que actúa) o de una sentencia del Tribunal de Justicia. Para motivar esta idea, el Gobierno federal se remite, en particular, al texto divergente del artículo 173, que habla expresamente de la *legalidad* de los actos de las Instituciones.

Se suscitan dudas a muchos respectos frente a esta idea que, como es manifiesto, no se ha mantenido como tesis, sino solamente con la intención de poner en evidencia un problema existente.

- En primer lugar, no hay que olvidar la observación general de que las divergencias en el texto y en la redacción de determinadas disposiciones del Tratado, en particular cuando se limitan a un solo criterio, no puede tener, para la interpretación de los Tratados europeos, la misma importancia que para la exégesis de las codificaciones nacionales cuidadosamente redactadas.

- Por lo que respecta al criterio de «validez» el sentido de la palabra no nos lleva en absoluto a admitir que sólo alude al aspecto formal de los actos. Ello queda especialmente claro si tenemos en cuenta la terminología francesa. «Validez», según Capitant, *Vocabulaire juridique,* 1930, es la «cualidad de un acto que no ha incurrido en *ninguna causa de nulidad*». Del mismo modo, el «recurso de apreciación de la validez», al que se hace precisamente alusión al analizar el artículo 177, permite proceder perfectamente al control de la legalidad de los actos sin limitación de motivos (véanse Encyclopédie Dalloz, *Droit administratif,* 1959, tomo II, p. 743; Odent, *Contentieux administratif,* 1957-1958, p. 325). Por lo que respecta al lenguaje jurídico alemán, nos remitimos al comentario sobre la Ley del Tribunal constitucional federal, en la que se habla de «validez» con ocasión del control de la compatibilidad de las leyes con

la Constitución (véase Geiger, *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 1952, pp. 239, 241, 245).

- Estamos acostumbrados a que otros Tratados limiten claramente el control jurisdiccional de determinados actos, sin recurrir para ello a expresiones ambiguas (véanse el párrafo segundo del artículo 33 del Tratado CECA para los recursos contra las Decisiones generales interpuestos por empresas alegando la desviación de poder; el párrafo tercero del artículo 38 del Tratado CECA, que sólo admite el recurso contra las Decisiones de la Asamblea o del Consejo por motivos de incompetencia o de vicios sustanciales de forma, y el artículo 18 del Tratado Euratom, que limita el control de las Decisiones del Comité de Arbitraje a la regularidad formal y a la interpretación del Tratado).

- Además, el Gobierno federal alemán, teniendo en cuenta el artículo 184, admite que la legalidad de los Reglamentos también se puede examinar en el marco del artículo 177, lo que no es dudoso. Ahora bien, si es así, hay que reconocer que el concepto de «validez» incluye la legalidad, pues el artículo 177 no contiene ninguna disposición especial para los Reglamentos.

- La interpretación restrictiva del término «validez» no corresponde tampoco a la importancia que el sistema de protección jurisdiccional del Tratado atribuye de modo general al artículo 177. A este respecto me remito a las exposiciones de motivos oficiales de los Gobiernos alemán e italiano sobre el proyecto de Tratado CEE: éstos destacan la semejanza del procedimiento de remisión prejudicial con el procedimiento alemán de control de la constitucionalidad (artículo 100 de la Ley fundamental) y con el procedimiento italiano de control incidental de su constitucionalidad (Ley nº 87, de 11 de marzo de 1953) (documento parlamentario del Bundestag nº 3440, de 4 de mayo de 1957, anexo C, p. 148; documento parlamentario de la Cámara de Diputados italiana nº 2814, de 26 de marzo de 1957, p. 27). Parece que no sería adecuado poner en marcha un procedimiento tan complejo como el del artículo 177 con la participación de todos los Estados miembros y una decisión plenaria del Tribunal de Justicia, para llegar sólo a un pronunciamiento jurisdiccional sobre la validez *formal* de un acto, cuando a menudo el mismo ejecutivo habría podido facilitarlo con todas las garantías requeridas en forma de informe jurídico.

- Finalmente, no se comprendería que, en su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia haya previsto la aplicación de las disposiciones sobre diligencias de prueba (artículos 44 y siguientes del Reglamento de Procedimiento) en el procedimiento de remisión prejudicial (artículo 103 del mismo). Difícilmente pueden tener relevancia en las cuestiones de interpretación. Sirven esencialmente para aclarar las cuestiones de hecho debatidas que aparecen sobre todo con ocasión del control de la legalidad de un acto y no con motivo del examen de su validez formal.

Por ello, en principio, no cabe objeción alguna a que el Tribunal de Justicia examine la legalidad de la actuación de las Instituciones de la Comunidad según el artículo 177.

b) En segundo lugar, se plantea la cuestión de si el artículo 177 debe interpretarse de modo limitativo, dejando fuera del control

de la legalidad las Decisiones que se dirigen a los Estados miembros y, en particular, las Decisiones adoptadas según el artículo 226 del Tratado. El Gobierno federal se refiere en este punto a la organización del sistema de protección jurídica del Tratado, conforme al párrafo segundo del artículo 173, a tenor del cual los particulares no pueden recurrir contra las Decisiones que se dirigen a los Estados miembros porque no les afectan individual y directamente.

Quien conozca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordará, en esta ocasión, la sentencia dictada en los asuntos acumulados 2/60 y 3/60, en los que se trataba del recurso de unas empresas contra una Decisión de la Alta Autoridad dictada según el artículo 37, la cláusula de salvaguardia del Tratado CECA. El Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso, en razón de que el artículo 37 tiene por objeto, en un estado dado de necesidad, garantizar el equilibrio entre los intereses de un Estado miembro y los generales de la Comunidad. La Alta Autoridad debe tratar de garantizar dicho equilibrio, adoptando las medidas necesarias y oportunas, actuando pues, con una función arbitral. La aplicación del artículo 37 pone en juego la apreciación de la situación económica, a la que los Estados miembros pueden contribuir aportando informaciones valiosas. Además, el artículo 37 pone en juego la responsabilidad política de los Gobiernos de los Estados miembros que, dentro del Consejo de Ministros, son a la vez responsables de la salvaguardia de los intereses comunitarios. Consiguientemente, los *Estados miembros* deberían ostentar con carácter exclusivo el derecho a someter a control jurisdiccional las medidas adoptadas según la cláusula de salvaguardia.

Todos estos puntos de vista son válidos asimismo para el artículo 226 del Tratado CEE, lo que podría justificar la conclusión de someter a un control jurisdiccional, cualquiera que sea su marco, las medidas adoptadas para su aplicación únicamente a *iniciativa de los Estados miembros*

Antes de llegar a esta conclusión, y sin proceder, por lo demás, a un examen crítico de esta sentencia, es preciso que pongamos de relieve en el sistema de los dos Tratados, una diferencia que ha desempeñado un importante papel en las deducciones del Tribunal de Justicia. En efecto, los considerandos de la sentencia subrayan insistentemente que el artículo 37 del Tratado CECA otorga una competencia especial no sólo a la Alta Autoridad sino también al Tribunal de Justicia. En la apreciación del comportamiento de la Alta Autoridad, éste tiene una competencia de plena jurisdicción, es decir, que puede proceder a apreciar las consideraciones de oportunidad de la Alta Autoridad y modificar, en su caso, la Decisión de la misma.

Esta circunstancia, sobre todo, puede haber dado ocasión de hablar de un balance *arbitral* de los intereses en el que los particulares no pueden inmiscuirse. Pero el artículo 226 del Tratado CEE no imita el sistema del artículo 37. Por ello estimo que, para apreciar el presente caso, se justifica el distanciamiento de la sentencia dictada en los asuntos acumulados 2/60 y 3/60.

Para determinar el alcance de la letra b) del párrafo primero del artículo 177, en primer lugar, hay que dar importancia a su texto; al igual que el párrafo primero del artículo 173, habla de un modo general de «actos» y nada permite ver en ello una limitación en el

sentido de una exclusión de determinados actos. Si se hubiera deseado, se habría enunciado en el texto del artículo 177, al igual que en el párrafo segundo del artículo 173. Ello habría estado tanto más justificado cuanto que, por regla general, no son los Estados miembros, en interés de los cuales podría parecer indicada una redacción amplia del artículo 177, quienes figuran como partes en los procedimientos que conducen a decisiones de remisión prejudicial conforme a dicho artículo 177. La mayor parte de los procesos ante los Tribunales nacionales son entablados por los particulares. Situándose en el punto de partida del procedimiento de remisión prejudicial, es decir, en la situación normal de los procesos nacionales, habría habido, pues, muchas razones para enunciar claramente una limitación, acaso deseada, del derecho al control jurisdiccional sobre determinados actos de las Instituciones.

Además, habría que preguntarse qué quedaría del control de la legalidad en el marco del artículo 177, si se admitiera la interpretación propuesta por el Gobierno federal. Por lo que respecta a las Directivas dirigidas a los Estados miembros, de acuerdo con esta tesis, con ellas debería ocurrir lo mismo que con las Decisiones de las que son destinatarios los Estados miembros. Si se trata de Decisiones cuyos destinatarios son los particulares y que son recurribles conforme al párrafo segundo del artículo 173, podemos preguntarnos con razón si, una vez transcurrido el plazo de recurso, aquéllas pueden ser objeto de un examen prejudicial en el marco del artículo 177. Abstracción hecha de las recomendaciones y dictámenes que, según el artículo 189, no son obligatorias y que, por consiguiente, sólo pueden desempeñar un papel subordinado para el artículo 177, según el Gobierno federal no quedaría para el control de la legalidad conforme al artículo 177, en el marco general de un proceso nacional entre particulares, más que el control de los Reglamentos de las Instituciones. Habida cuenta de esta conclusión práctica, sería realmente incomprensible que se haya podido, aún así, escoger una fórmula totalmente general para la letra b) del párrafo primero del artículo 177.

A este respecto no hay que olvidar, en particular, que la interpretación propuesta por el Gobierno federal privaría al artículo 177 de una función esencialísima, como es la de compensar en parte la desafortunada limitación de la protección jurisdiccional del artículo 173. La puesta en práctica del mercado común necesita en gran medida de los actos jurídicos de las Instituciones comunitarias que sólo se dirijan a los Estados miembros, pero que –cosa que se considera siempre como característica del orden jurídico comunitario– deben al menos insertarse en un marco jurídico, aunque no existan normas detalladas o estén expresamente previstas facultades discrecionales. Si respecto a estos actos comunitarios sólo existiera una protección jurisdiccional reservada a la iniciativa de los Estados miembros y determinada por estos, los intereses de los sujetos de derecho, de los nacionales de la Comunidad, no quedarían suficientemente protegidos, pues de hecho, las consideraciones y los puntos de vista políticos determinan con frecuencia las acciones de los Estados miembros. La consecuencia práctica sería una disminución de la seguridad jurídica, pues al omitir la interposición de un recurso judicial, los Estados miembros podrían tolerar también excepciones a las normas de Derecho establecidas en favor de los ciudadanos de las Comunidades. De este

modo se acentuarían los rasgos característicos de Derecho internacional de la Comunidad, lo que se produciría en detrimento de la idea de una constitución comunitaria obligatoria en el sentido de un orden federativo.

No me parece indicado que debamos aceptar estas consecuencias, sobre todo después de la sentencia 26/62, que, a propósito del artículo 12, habla de los *derechos individuales* que los Tribunales nacionales deben respetar también frente a las medidas legislativas de los Estados y en el que figura el pasaje tan a menudo citado: «Por esas razones, ha de llegarse a la conclusión de que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, en favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales.»

Mi propuesta consiste, pues, en no aceptar la sugerencia del Gobierno federal, en atenernos por el contrario a una interpretación favorable al interés de una protección jurisdiccional ampliamente garantizada y controlar, según el artículo 177, la legalidad de las Decisiones dirigidas a los Estados miembros, como ya lo indican la sentencia en los asuntos acumulados 31/62 y 33/62 (← Rec. 1962, pp. 965 y ss., especialmente p. 980).

II. *RESPUESTA A LAS DIFERENTES CUESTIONES*

Hechas estas observaciones previas, abordaré las diferentes cuestiones, reservándome, después de todo lo que acabo de decir, seguir el orden adoptado por la resolución de remisión.

Primera cuestión: ¿Las autorizaciones contenidas en las distintas Decisiones de la Comisión, son asimismo válidas para los Países Bajos y abarcan la percepción de un derecho a la exportación por el Estado exportador?

Al contrario que las demás partes del proceso, los demandantes en el proceso neerlandés son los únicos que han expresado sus dudas sobre una respuesta afirmativa a la primera cuestión de interpretación.

Por lo que respecta a las mismas Decisiones, éstas proporcionan los siguientes elementos de importancia sobre este punto.

En la primera Decisión, el noveno considerando dice expresamente que un medio adecuado para poner remedio a las dificultades consiste en un aumento de precio para la pasta «fondant», sea en forma de un derecho a la entrada en la República Federal, sea en forma de un *derecho a la salida* del Estado miembro exportador. Cuando la parte dispositiva de las Decisiones no se limita a prorrogar pura y simplemente anteriores decisiones, siempre especifica la autorización con la condición de que el Estado exportador no perciba ya el derecho compensatorio en el momento de la exportación. Todas estas Decisiones, salvo la primera, fijan expresamente el importe del derecho para el caso en que lo perciba el Estado exportador. En fin, todas las Decisiones coinciden en indicar que los Países Bajos son también destinatarios y que se dirigen a este Estado.

No planteo, pues, ninguna objeción a que se reconozca que, habida cuenta de todas las circunstancias, una interpretación amplia de las Decisiones debe llevar a ver en ellas una

autorización a los Países Bajos, aunque aquéllas no hayan adoptado para éstos la misma fórmula que para la República Federal.

Segunda cuestión: La segunda cuestión se subdivide en dos partes, que en verdad constituyen un todo, como subraya con razón el Gobierno federal. Se trata de saber si las Decisiones son válidas, en la medida que implican autorizaciones para los países exportadores, aunque éstos no hayan solicitado autorización.

Las demandantes en el proceso neerlandés solicitan la nulidad; la Comisión de la CEE y el Gobierno federal, en cambio, consideran que las Decisiones son válidas.

En primer lugar, es cierto que, según el texto del artículo 226, esta cláusula de salvaguardia sólo se aplica a petición del Estado miembro que solicita la protección. El «Estado interesado» en el sentido del apartado 2 del artículo 226 no puede ser otro que el Estado en el que un sector de la economía se encuentra en dificultades graves y que pueden persistir, o bien el que compruebe una alteración grave de una situación económica regional. Además, hay que admitir que el *texto* del artículo 226 podría ocasionar de hecho dudas acerca de si las medidas de salvaguardia previstas engloban también autorizaciones para otros Estados miembros. Estas dudas tienen que ver con la fórmula: «un Estado miembro *puede pedir que se le autorice* para adoptar medidas de salvaguardia que le *permitan reequilibrar la situación* y adaptar el sector interesado a la economía del mercado común».

Pero estoy seguro de que el sentido y el objeto visibles de esta norma permiten aportar una corrección a la interpretación resultante del texto. La razón de ser esencial del artículo 226 debe ser garantizar la protección más eficaz posible. Esta finalidad es decisiva; la elección de los medios y de los procedimientos se reserva, en principio, a la Comisión, lo que resulta sobre todo del apartado 2, que autoriza de *un modo general* a la Comisión a determinar «las medidas de salvaguardia necesarias» y a precisar «las condiciones y modalidades de aplicación». De este modo, a tenor del apartado 3, la Comisión puede autorizar excepciones a las reglas del Tratado; solamente se le impone elegir prioritariamente aquellas medidas que menos perturben el funcionamiento del mercado común. De esta reserva formulada en último término hay que deducir precisamente la obligación de la Comisión, llegado el caso, de no limitarse a las medidas que sólo se aplican en el mismo Estado que necesita protección. La Comisión ha señalado con razón que no parecería equitativo, al fijar gravámenes compensatorios como medidas de salvaguardia, privar de los ingresos procedentes de este gravamen al Estado miembro que ha obtenido una ventaja en el terreno de la competencia imponiéndose especiales esfuerzos de racionalización. Pero si la Comisión tenía la facultad, en el marco de las condiciones y modalidades de aplicación de las medidas de salvaguardia (apartado 2 del artículo 226) de ordenar que el Estado importador pusiera a la disposición del Estado exportador los ingresos procedentes de los derechos compensatorios (lo que, en principio, no parece discutible) también se le debe permitir que autorice directamente al Estado exportador a percibir los derechos.

En apoyo de esta tesis me puedo referir también al artículo 46 del Tratado que encierra asimismo una especie de cláusula de salvaguardia contra los menoscabos a la competencia derivados de las organizaciones nacionales de mercado. En ese caso-tipo legal, se prevé expresamente que los Estados importadores afectados perciban un gravamen compensatorio, a menos que el Estado miembro cuya organización nacional de mercado afecte a la competencia aplique ya un gravamen compensatorio a la salida del producto.

Finalmente, puedo recordar que las repercusiones sobre el comercio son las mismas, tanto si el derecho es percibido a la exportación como si lo es a la importación; así pues, los exportadores no están sometidos a un gravamen elevado por el hecho de que la autorización se haya dado en su propio Estado.

En consecuencia, las Decisiones de la Comisión no son ilegales, aunque contengan una autorización a los Países Bajos, además de la otorgada a la República Federal.

Tercera cuestión, primera parte: La tercera cuestión encierra, en primer lugar, una cuestión previa de interpretación del artículo 226, que debe contribuir al mismo tiempo a apreciar la legalidad de las Decisiones. Es preciso saber si, en el marco del artículo 226, hay que entender por dificultades también aquellas resultantes de la aplicación de las disposiciones del Tratado.

El Gobierno federal, al igual que la Comisión, ha mantenido que precisamente son estas dificultades las que constituyen el principal supuesto de aplicación del artículo 226. A tal fin, han presentado argumentos que me parecen pertinentes.

- En primer lugar, se trata del texto del artículo 226. Está redactado de un modo tan general que no se limita a determinadas causas de dificultades.

- En segundo lugar, hay que reconocer que la aplicación del artículo 226 sería enormemente complicada, cuando no imposible, si sólo hubiera que contemplar determinadas causas de un estado de necesidad económica y excluir otras. A este respecto, podemos recordar el primer procedimiento de pequeña revisión del Tratado (Rec. 1958-1959, pp. 559-560) en el que el Tribunal se expresó del siguiente modo sobre el artículo 95 del Tratado CECA, que también habla de dificultades imprevisibles aparecidas después del período transitorio, con ocasión de la aplicación, en detalle, del Tratado:

«El Tribunal de Justicia, aun siendo consciente de la posibilidad de que las dificultades a que se refiere la primera eventualidad sean debidas a una pluralidad de causas, ha considerado, no obstante, inoportuno proceder a un examen más profundo del rango de estas causas, y ello tanto más cuanto que dicha indagación llevaría *siempre a resultados inciertos,* pues las causas de las perturbaciones en el mercado común varían incesantemente con el tiempo.»

- Además, no hay que olvidar que el artículo 226 se aplica durante el período transitorio. Ello me lleva a pensar que, en primer lugar, aquél contempla las dificultades resultantes de la adaptación de la economía nacional al mercado común, y por tanto, de una aplicación normal del Tratado.

– Como subraya con razón la Comisión, el apartado 3 del artículo 226, permite hacer excepciones a las reglas del Tratado al aplicar medidas de salvaguardia, es decir, que su finalidad consiste al menos en evitar que las dificultades resultantes de la aplicación del Tratado *se perpetúen.* Pero si es así, no se comprende que el artículo 226 permita descartar la aplicación del Tratado como *causa del origen* de las dificultades.

Finalmente, no hay que olvidar el caso paralelo del artículo 37 del Tratado CECA. A este respecto, en su sentencia en los asuntos acumulados 2/60 y 3/60 (Rec. 1961, pp. 259 y ss., especialmente p. 286) el Tribunal de Justicia declaró que esta disposición servía para «remediar las consecuencias que produzca la *aplicación de las cláusulas* del Tratado».

Consiguientemente no existe razón alguna para interpretar restrictivamente el artículo 226 y no reconocer que es aplicable a las dificultades que produce la aplicación normal del Tratado.

Tercera cuestión, segunda parte: La validez de las Decisiones de la Comisión ha sido puesta en duda también en el proceso neerlandés en el sentido que la Comisión aplicó el artículo 226 para evitar el procedimiento del artículo 235.

Este argumento se basa en el siguiente razonamiento: la finalidad del artículo 226 es la de admitir medidas *provisionales* para compensar las dificultades económicas y para la adaptación a la economía del mercado común. Las dificultades en que se encontró la industria azucarera alemana resultan de una diferencia en los precios de los productos básicos en los diferentes Estados miembros. El origen de esta diferencia se encuentra en la diferente estructura de las organizaciones nacionales de mercado de los productos agrícolas; sólo puede ser eliminada a través de la constitución de las organizaciones de mercado en el marco de una política agrícola común. Dado que, por el momento no es previsible esta modificación de las organizaciones nacionales de mercado, habría que partir de la idea de que las dificultades comprobadas no tienen un carácter provisional. En consecuencia, el único modo de poner remedio a la situación sería completar el Tratado en el sentido del artículo 235.

En principio, este razonamiento es exacto. Sin embargo, no justifica que se haga un reproche a la Comisión. En efecto, al adoptar la primera Decisión de autorización, ésta conocía perfectamente la naturaleza de las dificultades económicas que debía contribuir a eliminar.

En aquella época, como resulta de los considerandos de las Decisiones, ya se había puesto en marcha el procedimiento del artículo 235. Pero, por su propia naturaleza, éste es relativamente largo (el Consejo decide por unanimidad a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento). Al final se llegó a la Decisión del Consejo de 4 de abril de 1962, que prevé la percepción de un gravamen compensatorio sobre determinadas mercancías derivadas de la transformación de productos agrícolas (DO 1962, p. 999).

Así pues, la única cuestión que hay que plantearse es si se podía recurrir al artículo 226 para amparar un período transitorio de naturaleza especial, es decir, hasta la entrada en vigor de un complemento al Tratado

adoptado conforme al artículo 235, que permitiría volver a aplicar normalmente el Tratado. Mi parecer es que se infringe la norma del artículo 226 si se emplea para poner remedio a dificultades surgidas en un caso especial para el que cabe esperar con seguridad una regulación general y permanente en forma de un complemento al Tratado, y cuya necesidad se reconoce en general. Aquí no se trata de eludir el artículo 235 sino de completar de una manera razonable este largo procedimiento. Sin esta medida habría sido imposible durante muchos años prestar ayuda a la industria amenazada de un Estado miembro.

4. Así pues, en definitiva, basándose en las cuestiones de validez presentadas al Tribunal de Justicia, no se puede afirmar la ilegalidad de las Decisiones de autorización.

III. *EXAMEN DE LAS DEMÁS CUESTIONES*

Sin embargo, debemos preguntarnos si el objeto del proceso se ha agotado de este modo o si se plantean otros problemas. La fórmula general empleada en la redacción de la tercera cuestión podría dar lugar a una ampliación del examen; habla de «otros motivos» de nulidad de las Decisiones; a ello se añade también la argumentación de los demandantes neerlandeses.

1. En principio, por lo que respecta al texto de la tercera cuestión, mantengo el punto de vista de que un Tribunal nacional, en su resolución de remisión, no puede plantear la cuestión de la legalidad o la nulidad de los actos de las Instituciones con carácter general. Al igual que en el Derecho nacional (véase el apartado 80 de la Ley sobre el Tribunal constitucional federal; Geiger, *Kommentar zum Gesetz über das Bundesverfassungsgericht,* 1952, nota 4 al apartado 80, nota 1 al apartado 84 y nota 3 al apartado 85; Lechner, *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz,* 1954, nota 2 al apartado 80), el Tribunal nacional que firma la resolución de remisión debe precisar bien las cuestiones para las que solicita una decisión prejudicial, debiendo indicar los motivos de los que puede derivarse la nulidad de un determinado acto. El Tribunal de Justicia sólo debe pronunciarse en esta medida. Si no fuera así, la materia debatida, al contrario del recurso de anulación, carecería de contornos precisos y el Tribunal de Justicia debería proceder a un examen desde todos los ángulos posibles, lo que, en su caso, no respondería a la intención de las partes en el proceso nacional. Entonces, su respuesta a una cuestión planteada de una manera general, tendría un alcance que tal vez no correspondería a su conocimiento del conjunto de los hechos en que se basa la sentencia, alcance cuyos efectos jurídicos deberían sobrepasar los límites del proceso que dio lugar a la remisión, cosa que los Tratados no han previsto.

2. Aunque no se trata de proceder a un examen exhaustivo de las Decisiones objeto de la remisión, hay que pensar posiblemente en una *interpretación extensiva* de la resolución de remisión, con ayuda de sus considerandos y fundamentos de hecho, lo que puede suscitar otras cuestiones.

a) Los considerandos de la resolución de remisión abordan la cuestión de si las Decisiones de la Comisión podrían ser nulas por causa de una infracción de los artículos 16 y 38 del Tratado CEE. La cuestión no se recoge en la parte dispositiva porque el Tribunal neerlandés estima que esta posible infracción podría estar comprendida en el

artículo 226 del mismo modo que una infracción del artículo 12.

No obstante, si se la examina, se llega *grosso modo* a confirmar esta opinión, lo que es evidente, en particular, para el *artículo 16.*

Por lo que respecta al *artículo 38,* la Comisión ha demostrado, creo que con claridad, que las medidas de salvaguardia que ella tomó no produjeron modificaciones del sistema del Tratado, con su diferenciación de principio entre productos agrícolas o industriales. La pasta «fondant» no está sometida a la regulación de los productos agrícolas. Así pues, no son de aplicación las importantes normas especialmente dictadas para aquéllos. Por consiguiente, tampoco puede estar motivada la nulidad de las Decisiones por una infracción del artículo 38.

b) De los hechos de la resolución de remisión se deduce que los demandantes neerlandeses han expresado sus dudas sobre la validez de las Decisiones a causa de la infracción de determinadas reglas formales (publicación, motivación). Examinaré brevemente este punto de vista.

– La obligación de *publicar* las Decisiones de autorización, a lo más, podría haber sido incumplida al adoptar las dos primeras Decisiones. Las Decisiones posteriores, únicas que hay que tener en cuenta para el proceso neerlandés, ya que las exportaciones en litigio no tuvieron lugar hasta principios de 1962, se publicaron en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.* Además, el argumento que han aducido los demandantes para motivar la obligación de publicación de aquéllas no me parece pertinente. En efecto, invocan una frase de la sentencia en los asuntos acumulados 2/62 y 3/62 (← Rec. 1962, pp. 813 y ss, especialmente p. 827):

«Resulta, pues, de la claridad, de la firmeza de la extensión sin reserva de los artículos 9 y 12, de la lógica de sus disposiciones y del conjunto del Tratado, que la prohibición de nuevos derechos de aduana, unida al principio de libre circulación de los productos, constituye una norma esencial y que, en consecuencia, toda posible excepción, por lo demás de interpretación restringida, debe preverse claramente.»

Este pasaje no puede apoyar la idea de que el Tribunal de Justicia ha pretendido reforzar las exigencias formales del Tratado. Se trataba únicamente de declarar que todas las excepciones a la prohibición del artículo 12 debían ser claras y precisas; el Tribunal de Justicia no ha tomado posición sobre el tema de la publicidad. Este tema encuentra solución exclusivamente conforme a las disposiciones del Tratado, es decir, conforme al artículo 191, que solamente prescribe la publicación para los Reglamentos, bastando que las Decisiones sean notificadas a sus destinatarios. Dado que en el presente caso se trata de Decisiones y no de Reglamentos, la falta de publicación no afecta a su validez jurídica.

– La validez jurídica de las Decisiones tampoco debería quedar afectada por una supuesta insuficiencia de la *motivación,* que los demandantes creen ver por lo que respecta a las dificultades económicas contempladas por el artículo 226.

La primera Decisión de autorización, a la que se concatenan las siguientes, permite al

menos conocer los elementos esenciales de los que la Comisión dedujo la existencia de dificultades en la industria azucarera alemana. La motivación de la Decisión contiene una comparación de los precios de venta de la pasta «fondant» y de los precios de los productos básicos, cifras sobre el incremento de las importaciones de dicha pasta en la República Federal durante los años 1957 a 1959 y la indicación de que la industria alemana de «fondants» estaba casi totalmente paralizada. Las Decisiones posteriores de prórroga se limitan a comprobar que no se ha producido ningún cambio importante en la situación.

Por comparación con los criterios que el Tribunal de Justicia mantuvo en el asunto 34/62, hay que considerar que esta motivación es suficiente, por lo que no es posible afirmar que las Decisiones de autorización infringieron las normas sustanciales de forma.

3. Pero todos los argumentos suplementarios que los demandantes del proceso neerlandés han expuesto en la fase escrita del procedimiento y en las vistas son enteramente nuevos con respecto a la resolución de remisión y tienden a ampliarla. Me parece que su admisión y discusión están excluidas, ya que desvirtuarían el procedimiento de remisión prejudicial.

Lo que es importante, ante todo, es que la iniciación del procedimiento de remisión prejudicial *interrumpe* el procedimiento ante los Tribunales nacionales. Así pues, las partes no pueden continuar el proceso nacional ante otra instancia desplegando nuevos argumentos después de haberse suspendido el procedimiento. Para ellas, el proceso nacional permanece en la situación en que se encontraba cuando se tomó la resolución de remisión.

De acuerdo con la voluntad de los autores del Tratado, sólo y exclusivamente los Tribunales nacionales y no las partes en el procedimiento nacional tienen la potestad de poner en marcha y delimitar jurídicamente el procedimiento de remisión prejudicial. Muy distinto sería si los Tribunales nacionales se limitaran a pronunciar la suspensión del procedimiento y si, como en Derecho francés, por ejemplo, pudieran dejar en manos de las partes la prosecución del procedimiento prejudicial. Conforme al sistema del Tratado, los Tribunales nacionales tienen así el derecho y el deber de proceder a la apreciación y a la selección de los argumentos que se relacionan con el Derecho europeo. A ellos solos les incumbe hacerse idea de la importancia que revisten las diferentes cuestiones y argumentos en el proceso nacional. Si las partes en el proceso tuvieran libertad ilimitada de alegaciones en el procedimiento de remisión, podría llegar a suceder que el Tribunal de Justicia emitiera un pronunciamiento que no revistiera importancia jurídica para el procedimiento nacional. En fin, la ampliación de la materia debatida, tal y como se describe en la resolución de remisión, colocaría a los otros participantes en el procedimiento, en particular a la Comisión, que presentaron en primer lugar sus observaciones sobre la *resolución de remisión,* en una situación tal que ya no podrían dar su opinión sobre los nuevos argumentos más que en la vista.

Por todos estos motivos, el Tribunal de Justicia debería rechazar los argumentos de los demandantes que exceden del marco de las observaciones sobre la resolución de remisión, y remitirles a la posibilidad de

actuar, en su caso, en el marco del proceso nacional para ampliar las cuestiones prejudiciales.

Por este motivo no hay razón para discutir estos nuevos argumentos, que además han sido parcialmente modificados durante los debates, ni para apreciar la cuestión de si una aplicación correcta de las disposiciones sobre productos elaborados (artículo 10) y sobre las ayudas estatales (artículos 92 y 94) podría haber hecho superflua la adopción de las medidas de salvaguardia del artículo 226 y si los supuestos de hecho del artículo 226 (dificultades económicas graves y susceptibles de prolongarse) se habían cumplido. Me parece que además, la exposición de estas cuestiones durante las vistas ha demostrado que no estaban ni siquiera en situación de ser enjuiciadas, lo que hace que, en todo caso, no parezca posible proceder a su discusión en la actual fase del proceso.

IV. *RESUMEN*

Para resumir, propongo que se responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas:

Primera cuestión

La Decisión de la Comisión de 27 de junio de 1960, prorrogada el 21 de diciembre de 1960, renovada el 28 de junio de 1961, prorrogada el 22 de diciembre de 1961 y renovada el 27 de febrero de 1962, comprende también la autorización a los Países Bajos para percibir un derecho a la exportación de pasta «fondant» a la República Federal.

Segunda cuestión

Las Decisiones son válidas aunque los Países Bajos no hayan solicitado dicha autorización.

Tercera cuestión

a) También forman parte de las dificultades enumeradas en el artículo 226 aquellas que sean exclusivamente consecuencia de la aplicación de las normas imperativas del Tratado.

b) Las Decisiones son válidas, puesto que no ha habido desviación del procedimiento del artículo 235.

Las medidas deben considerarse igualmente válidas, aunque no hayan sido publicadas. Finalmente, en ellas no aparece ninguna violación de las formas sustanciales; por el contrario, su motivación responde a las exigencias del Tratado.

Por lo que respecta a las costas, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde resolver al Tribunal remitente; por lo demás, los gastos de la Comisión y del Gobierno federal no pueden ser objeto de reembolso.