

SENTENCIA DE 7 DE FEBRERO DE 1973
Schroeder/Alemania, 40-72, "Concentrados de tomates" (1)

SENTENCIA DE 12 DE JULIO DE 1973
Wünsche/Comisión, 59-72, "Concentrados de tomates" (2)

A. HECHOS

1. La firma SCHROEDER, empresa comercial con sede en Hamburgo, solicitó, el 10 de septiembre de 1971, a la «Oficina Federal para la alimentación y los bosques», una licencia de importación de concentrados de tomates en botes procedentes de Grecia.

El Consejo, en el verano de 1971, estimó que debía servirse de la posibilidad que le atribuía el reglamento 1427/71 (3), pues la evolución que habían experimentado las importaciones de concentrados de tomates en la Comunidad y los precios de oferta válidos para los elaborados en terceros países se situaban sensiblemente por debajo de los precios de los mismos productos elaborados dentro de la Comunidad. Y por otra parte, en el principal territorio productor de la Comunidad —Italia—, una serie de empresas de transformación de tomates habían tenido que cerrar y se preveía que en la campaña de 1971 no sería posible excluir un excedente de, al menos, 200.000 toneladas de tomates frescos, por lo que la Comisión dictó, con respecto a Grecia, y en virtud de las obligaciones internacionales que se derivaban del Acuerdo de Asociación con este país, de fecha 9 de julio de 1961 (4), el Reglamento 1643/71 (5), en cuyo artículo 1 se establecía que toda importación de concentrados de tomates procedente de Grecia, a partir del 9 de agosto de 1971, se sometía a la presentación de una licencia que autorizase esa operación comercial. Además, en el artículo 2, se subordinaba la expedición de ese título de importación a una serie de requisitos que la firma SCHROEDER no quiso cumplimentar.

(1) Rec. 1973-2, págs. 125-160.

(2) Rec. 1973-6, págs. 791-812.

(3) Reglamento del Consejo núm. 1427/71, de 2-7-71 (JO, núm. L 151/5, de 7-7-71).

(4) JO, 18-2-63.

(5) Reglamento de la Comisión 28-7-71 (JO, núm. L 171/2, de 30-7-71).

JURISPRUDENCIA

Como el Reglamento había entrado en vigor el 1 de agosto de 1971, y continuaba su vigencia el día de la solicitud del título de importación por parte de la firma SCHROEDER, la Oficina Federal competente para la expedición del certificado, antes citada, rechazó la petición que le hacía la empresa de Hamburgo, con fecha 15 de septiembre de 1971.

La empresa SCHROEDER presentó reclamación contra esta negativa de expedición del certificado de importación, reclamación que igualmente fue rechazada. Apela la empresa al Tribunal Administrativo de Frankfurt (o Verwaltungsgesicht), que, albergando dudas acerca de la validez del Reglamento —que le hubiera llevado sin más a aplicar Derecho Comunitario y rechazar la apelación de la SCHROEDER—, presenta Demanda de Decisión Prejudicial, por Ordenanza de 19 de junio de 1972, sobre la validez del Reglamento 1643/71, antes citado, y de interpretación del artículo 2 del Reglamento 1428/71.

2. La firma «Wünsche Handelsgesellschaft» compró, el 6 de octubre de 1971, en ejecución de un contrato celebrado con la sociedad Agend SpA, afiliada a la sociedad griega «Greek Export», de Atenas, cien toneladas de doble concentrado de tomates. A pesar de la oferta más ventajosa del vendedor griego debió concluir el contrato al precio mínimo establecido en el Reglamento número 1643/71.

Para poder hacer frente a la competencia italiana, se vio obligada a vender esas mercancías a un precio inferior a su precio de compra. Por ello la firma, teniendo en cuenta el perjuicio económico que se le había causado, por el menor precio a que había tenido que vender, más la pérdida que se le había ocasionado del normal beneficio, presenta demanda de daños-intereses causados por el antedicho reglamento, que es atacado además de ilegalidad, por lo que en base al artículo 215 del Tratado CEE, la Comisión está obligada a indemnizarle.

La Comisión rechaza esta demanda, y la firma Wünsche presenta recurso ante el Tribunal en petición de reparación de esos daños.

B. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

I) Asunto SCHROEDER:

1. El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado elementos de naturaleza tal que afecten a la validez del artículo 2 del Reglamento (CEE) número 1.643/71.

2. Ni el artículo 2, párrafo 1.º, del Reglamento (CEE) número 1428/71 del Consejo de 2 de julio de 1971, ni el artículo 41 del Acuerdo de Asociación entre la CEE y Grecia de 9 de julio de 1961 indican la existencia de un orden de prioridad entre las medidas que allí se indican.

II) Asunto WÜNSCHE:

1. El recurso se rechaza como no fundado.

2. El demandante es condenado a las costas.

C. COMENTARIO

1. Introducción.

Se podría establecer una relación de continuidad entre estos dos asuntos sometidos al Tribunal, pues en ambos se plantea la validez del Reglamento 1643/71 en dos momentos de su aplicación. Una empresa no se ajusta a las disposiciones de ese Reglamento y se pone en duda la validez del mismo, y en el segundo, una empresa reclama por los perjuicios que se le han seguido de haberse acomodado a las disposiciones de ese mismo Reglamento, aduciéndose de nuevo su invalidez.

1.1. Reclamación por daños.

La reclamación por el perjuicio causado es rechazada por el Tribunal en base a la doctrina jurisprudencial de que, en materia que suponga decisión de política económica, solamente se pueden alegar perjuicios si existe violación suficientemente caracterizada de una regla superior de derecho que proteja a los particulares (6).

1.2. Validez del Reglamento 1643/71.

La validez del Reglamento tiene el interés de ser la primera vez que se aplicaban precios mínimos en el marco de una cláusula de salvaguardia (7) —aunque no ciertamente de aplicación de precios mínimos al régimen de importaciones— y por ello, quizá, sea interesante examinar con alguna mayor atención la actitud que adopta el Tribunal al ser puesta en duda la posibilidad de encajar esa normativa en el sistema del Derecho Comunitario. El abogado general nos dice que «... se trata de saber si el Reglamento de la Comisión en cuestión es compatible o no con los Principios del Tratado (8).

Por otra parte, quizá esté latente una cuestión política de fondo de gran interés a la hora de contrastar la ecuanimidad de los órganos comunitarios ante los intereses encontrados, no sólo de los industriales, sino también de los países comunitarios. Como afirma el demandante, Alemania se opondría a unas medidas de salvaguardia propuestas por iniciativa de la República Italiana (9) y en la sentencia en los supuestos de hecho y de derecho se señala cómo la demanda prejudicial era una lógica consecuencia de las dudas que este Tribunal albergaba de la validez del Reglamento (10).

2. Principios jurídicos.

Hay una referencia clave a dos principios jurídicos, que basarán la validez o invalidez del Reglamento, el Principio de Seguridad Jurídica y el de Proporcionalidad. El

(6) Rec. cit., pág. 804.

(7) Rec. cit., pág. 133.

(8) Rec. cit., pág. 152.

(9) Rec. cit., pág. 129.

(10) Rec. cit., pág. 129.

primero, el de seguridad jurídica, se toma como base de impugnación de la validez por las posibles infracciones a que induce el Reglamento, y ello avalado por la jurisprudencia del mismo Tribunal (11); pero se rechaza esa impugnación por el poco sentido práctico que tendrían unas acciones que habrían de apoyarse en medidas coyunturales y temporales, que son las que impone el Reglamento, y que harían desaconsejable la organización de esos fraudes (12).

2.1. El Principio de Proporcionalidad.

El segundo, el Principio de Proporcionalidad, podría considerarse el quicio de las argumentaciones como principio fundamental del derecho económico de las Comunidades.

Como afirma LECOURT: «La economía ha fecundado el derecho para dar lugar a un conjunto de principios y reglas conocidas con el nombre de derecho comunitario» (13). Y el abogado general ROEMER apela a este derecho económico que, como él dice, está en la base del Tratado (14). Tarea calificada de ardua, la de dar un quicio legislativo o reglamentario a los hechos económicos. El Tratado —y podríamos añadir toda la normativa comunitaria— ha llegado particularmente lejos en el campo de la codificación jurídica de los hechos económicos.

MIAJA DE LA MUELA, que, entre otros, se ha detenido en este tema (15) al analizar los principios generales del Derecho Comunitario, califica a algunos de «naturaleza económica», a otros como derivados de las finalidades comunitarias, y aun algunos más, de matiz económica con ciertos aspectos jurídicos (16). Quizá el principio de proporcionalidad integre todas esas categorías enunciadas, y lo vemos aplicar, en la dinámica comunitaria, a la materia disciplinar (17) y fundamentalmente la materia económica y es —según nos parece— pieza clave para juzgar, según los eternos dictámenes de la justicia (el «ius suum cuique») de los actos comunitarios en materia económica.

Este campo del derecho comunitario, que requiere actuaciones de discrecionalidad urgente, necesita unos principios con trazos los más firmes posibles, que guíen esa misma discrecionalidad, como ha señalado el profesor MEDINA ORTEGA (18).

(11) Sentencia 27-10-71; asunto 6-71. Rec. 1971-6, pág. 823.

(12) Recs. cits., págs. 132 y 795.

(13) LECOURT, M. Robert: «Allocution...». *Revue Trimestrelle de Droit Européenne*, 4.º annés, núm. 4, octubre-diciembre 1968, págs. 746 y ss. En este sentido: VALENTI, Angelo: «La Tutela degli interessi nelle Comunità Europee». Giuffrè, 1963, págs. 180 y ss. COLIN, Jean-Pierre: «Le Gouvernement des Juges dans les Communautés Européennes», París, 1966, págs. 32 y ss.

(14) Rec., Vol. I, pág. 233 (Sentencia 6-54).

(15) MIAJA DE LA MUELA, Adolfo: «Ensayo de delimitación del Derecho Internacional Económico». Valencia, 1971. «El Principio del enriquecimiento sin causa en el Derecho Internacional clásico y el nuevo orden económico internacional». *Symbolae García Arias*. Zaragoza, 1973-4, págs. 349 y ss.

(16) MIAJA DE LA MUELA, Adolfo: «La Primacía sobre los ordenamientos jurídicos internos del Derecho Internacional y del Derecho Comunitario Europeo». *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. I-3, agosto-diciembre 1974, pág. 1006.

(17) Sentencia 16-7-55. Rec. Vol. II, pág. 304.

(18) MEDINA, Manuel: «La Comunidad Europea y sus Principios Fundamentales». Tecnos, Madrid, 1974, páginas 117 y ss.

Por otra parte, al ser el Tratado de Roma un tratado marco, como la doctrina siempre ha puesto de manifiesto, habría que señalar cuáles son los cauces por los que ha de encaminarse esa tarea creadora. El Tribunal no ha sido ajeno a ello (19) y sería interesante señalar cómo desde las primeras actividades del Tribunal de Luxemburgo —y creemos que es válido el argumento para aquellas realidades jurídicas comunes entre CECA y CEE— el entonces abogado general LAGRANCHE, consciente de su responsabilidad ante esas primeras actuaciones, afirma la existencia de una filosofía del Tratado en la que habría que inspirarse, e igualmente destaca el objetivo fundamental de crear un mercado fundado sobre la concurrencia (20) y un régimen de libertad limitado, sin embargo, por unas reglas consideradas necesarias para asegurar esa misma libertad (21). Con posterioridad, Karl ROEMER cita estos precedentes, a los que aludimos, para recalcar la importancia que en esta jurisdicción tiene los principios fundamentales (22).

Por otra parte, como dice el profesor MIAJA DE LA MUELA, son los mismos principios que rigen el derecho patrimonial español (23), y que el profesor DIEZ PICAZO define —en nuestro ordenamiento jurídico— «como principios, asimismo, jurídicos que conforman y constituyen el orden económico, y que poseen la misma fuerza y la misma eficacia que los principios generales del derecho entre los cuales se encuentran» (24).

Son, pues, principios que se enmarcan en el neo-liberalismo de la Comunidad, tantas veces señalado (25) y una de cuyas severas reglas, creemos, es este principio de proporcionalidad.

La base jurídica de las alegaciones de la parte demandante es la alusión al principio de proporcionalidad (26), que se podría sintetizar como «el principio que impone el máximo respeto a la libertad individual dentro de las limitaciones necesarias para la obtención del bien común».

(19) Sentencia 17-12-70; asunto 11-70: Rec. Vol. XVI, 1970-9, pág. 1129. Sentencia cit. Rec. Vol. I, pág. 233.

(20) Rec. Vol. I (1954-55), págs. 38 y 53 y ss.

(21) Sentencia 16-7-1956; asunto 8-55. Rec. Vol. II (1955-56), pág. 269. LECOURT, Robert: «Rôle de la Cour de Justice dans le développement de l'Europe», en *Revue Marché Commun*, núm. 60 (Juillet-Août), 1963. Afirma: «Un marché commun, embrassant la quasi-totalité des activités économiques et mettant aux prises d'innombrables intérêts contradictoires, aurait vite connu l'échec sans une institution chargée de veiller au respect de la règle du jeu».

(22) Sentencia 21-3-55; asunto 6-54, Rec. Vol. I, pág. 233.

(23) *Ob. cit.*, pág. 1006.

(24) DIEZ-PICAZO, Luis: «Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial». Tecnos, 1972, pág. 43, parágrafo 7.

(25) MEGRET y otros: «Le Droit de la Communauté Economique Européenne». Commentaire du Traité et des Textes pris pour son application. Bruxelles, 1970, pág. 14. REUTER, Paule: «Rapport de Stressa», afirma: «En teoría pura, se pueden concebir dos sistemas perfectamente coherentes y lógicos, uno plenamente concurrencial, el otro totalmente dirigista. Todos los otros sistemas se definen como mezclas de estos dos sistemas... intervención y concurrencia no se contradicen en el mundo contemporáneo la realización de la concurrencia se da a base de intervención.» Cit. por LAGRANGE, en Rec. Vol. IV, 1958, asunto 13-57. Sentencia 21-6-1958, pág. 333.

(26) *Rec. cit.*, pág. 130, primera columna: «La liberté du sujet de droit ne doit subir d'atteinte que dans la mesure et avec les moyens nécessaires pour réaliser un objectif spécial dans l'intérêt du bien commun. L'intervention en elle-même doit être nécessaire, elle ne doit pas dépasser la mesure nécessaire et parmi les moyens qui peuvent s'offrir pour réaliser cet objectif, c'est celui qui, d'une part, est de nature à permettre d'atteindre l'objectif fixé dans l'intérêt général et qui, d'autre part, porte l'atteinte la moins grande au sujet de droit qui devra être employé.»

2.1.1. Elementos constitutivos del Principio de Proporcionalidad.

El carácter de **necesario** del límite impuesto a la iniciativa privada, a la libertad en general del individuo, es el primer elemento que configura este principio. El Tribunal de Luxemburgo resalta este elemento como primordial, a la hora de juzgar de la acomodación de una medida al principio de proporcionalidad.

Así discurre la Comisión ante el Tribunal en la decisión que comentamos, cuando identifica «reclamación por ausencia del carácter necesario de la medida», con reclamación por quebrantamiento de principio de proporcionalidad (27). Y este carácter de «necesidad» en la mente del demandante es el que hubiera impuesto una limitación a la medida, o lo que es lo mismo, el que sirve de criterio para acomodarse al principio de proporcionalidad que exige que la medida esté delimitada por un riguroso criterio de «en cuanto sea necesario»; y, por tanto, inaceptable en un ámbito o contenido mayor que el que impone ese criterio (28).

El Tribunal, en el caso que comentamos, dedica los considerandos 4 a 11 a demostrar el carácter **necesario** de la medida, puesto que la base jurídica para imponer esas restricciones viene referida al artículo 2.2 del Reglamento 1428/71, que exige esa misma necesidad (29).

Esta necesidad de la medida justifica las actuaciones en muchas ocasiones en que ésta —una acción concreta de algún comunitario— ha sido impugnada (30).

Pero la necesidad de la medida no justifica la elección indiscriminada de ella, sino que el principio de proporcionalidad impone que se atienda a otro criterio subrayado repetidas veces por el Tribunal CEE. La medida necesaria ha de ser la **menos rigurosa**, como en nuestro caso, en que la Comisión hace expresa referencia a este principio al hablar que la medida adoptada no tiene efectos más radicales (31); argumento esgrimido ante el Tribunal o alegado por él mismo en otros asuntos (32).

Veámos en la síntesis que dimos del principio de proporcionalidad que la libertad habría de ser limitada lo menos posible y que es lo que se expresa con el criterio de la estricta necesidad de una medida, aceptable en su sentido más restringido posible y en orden a obtener efectivamente algo que interesa o se ordena al bien común.

2.1.2. El Principio de Proporcionalidad en la normativa comunitaria.

Los fines generales del Tratado de mercado libre con limitaciones necesarias o planificación democrática con libertad de empresa se concretó para la agricultura en el título II de la segunda parte, dedicada a los Fundamentos de la Comunidad. Y es el principio de proporcionalidad el que se utiliza para adecuar unas medidas concretas al cumplimiento de esos fines. Unas veces se tratará de un régimen de «cauciones» y certifi-

(27) Rec. cit., págs. 39 y ss.

(28) Rec. cit., pág. 131 y en base al artículo 2.2, último párrafo del Reglamento 1428/71.

(29) *Ibidem*.

(30) Rec. 1971-6, Vol. XVII, pág. 910. Vol. V, pág. 423. Vol. XVI, 1970-9, pág. 1133. Vol. XVII, 1971-1, página 23, y en este año que comentamos, Sentencia 24-10-73, asunto 5-73; Rec. 1973-7, pág. 1091. Sentencia 13-11-1973, asunto 63 a 69/72, Rec. 1973-8, pág. 1229.

(31) Rec. cit., pág. 148 «attendu», núm. 32, párrafo 2.º

(32) Asunto 11-70, Sentencia 17-12-70. Rec. Vol. XVI, 1970-9, pág. 1129. Rec. Vol. V, pág. 423.

cado, otras de delimitar los casos de fuerza mayor, etc. (33), pero la jurisprudencia comunitaria acudirá a este principio como criterio orientador de la acción de los órganos de las Comunidades (34).

Principio de proporcionalidad que inscribe la normativa comunitaria en los «motivos» de importantes reglamentos (35).

Por otra parte, como afirma el abogado general DUTHEILLET DE LAMOTHE (36), el Tribunal en base a las exigencias del derecho económico, ha superado una interpretación demasiado estrecha del principio de la no-retroactividad con una construcción muy original y muy interesante en función de este principio de proporcionalidad y que ha comentado MEDINA ORTEGA (37). Las exigencias del derecho económico —hace ver DUTHEILLET DE LAMOTHE— impiden una actuación muy rígida a este respecto, pero únicamente se podría aceptar una excepción si así lo justifica el principio de proporcionalidad.

Si, pues, con ROEMER (38) afirmamos que «la force obligatoire des arrêts judiciaires de la Cour n'est pas limité aux cas d'espece auxquels ils ont traité», podríamos deducir, en base a las decisiones prejudiciales que se apoyan en este principio, la incorporación a la normativa comunitaria de este principio de proporcionalidad o exigencia de respetar la libertad individual con las limitaciones necesarias que impone un Bien Común correctamente entendido (39).

Este principio, pues, forma parte de los principios fundamentales comunitarios, afirmación que encontramos repetidas veces en la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo (40) y cuyo conocimiento y análisis quizá oriente la comprensión de la actividad comunitaria, campo importante de estudio del Internacionalista y de los que de alguna manera se vean afectados hoy o mañana por esa misma actividad.

José J. OLIVARES D'ANGELO (*)

(33) Rec. Vol. XVII, 1971-6. Sentencia 23-11-71, pág. 910. Rec. Vol. XVI. Sentencia 17-12-70, pág. 1168. Rec. Vol. XVII, 1971-1, págs. 23 y ss.

(34) Rec. cit., Vol. XVI, 70-9, pág. 1130. Y en la Sentencia que comentamos, pág. 130, segunda columna.

(35) Reglamento núm. 1428/71 del Consejo y Regl. núm. 1643/71, de la Comisión. Este último remitiendo a los criterios mencionados en el artículo 44, 2 y 3, del Tratado CEE. Cfr. etiam a 40,3, del Tr. CEE.

(36) Rec. Vol. XVII, 1971-1, pág. 46. (Se distingue entre «la retroactividad *stricto sensu* y una nueva situación que algunos especialistas contemporáneos de derecho público llaman: «La aplicación inmediata de disposiciones nuevas a situaciones preexistentes».)

(37) MEDINA, Manuel: «Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 1, núm. 3, agosto-diciembre 1974, pág. 1036. OPPERMAN, Thomas: «La Clause de sauvegarde de l'article 115 du Traité de la CEE», págs. 376 y ss., en *Rev. du Marché Commun*, número 83, septiembre 1965.

(38) ROEMER, Karl: «Allocution», en *Revue Trimestrelle de Droit Européenne*, 4 année, núm. 4, Oct.-Dec. 1968, pág. 757.

(39) COLIN, Jean Pierre, *ob. cit.*, pág. 316 (Referido a CECA en lo que tiene de común con CEE, como es la filosofía declarada en los primeros artículos de ambos Tratados): «... que cet intérêt ne se limite pas a la somme des intérêts particuliers des entreprises de la Communauté; qu'il débordé le cadre de ces intérêts particuliers et qu'il se définit par rapport aux buts généraux de cette communauté énoncé à l'article 2». En este sentido, PUCHALA, Donald J., en *Revista de Instituciones Europeas*, enero-abril 1975, Vol. 2, núm. 1, página 25.

(40) Sentencias: 22-5-1968; 11-9-1968; 18-3-1970; 24-11-1971; 17-12-1970 y citas anteriores.

(*) Profesor Ayudante de Derecho internacional en la Universidad de Sevilla.



**COMISION Y TRIBUNAL EUROPEO
DE DERECHOS DEL HOMBRE**

