

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. KARL ROEMER
presentadas el 29 de octubre de 1969 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

Ante los excedentes en la producción de mantequilla en la Comunidad y como hasta la fecha no se han tomado medidas eficaces contra los incrementos de producción, se han emprendido actuaciones ocasionales para incrementar la demanda, intentando reducir los excedentes. La Decisión de la Comisión de 12 de febrero de 1969, adoptada basándose en los artículos 28 y 35 del Reglamento (CEE) n° 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO 1968, L 148, p. 13; EE, 03/02 p. 146), responde al mismo objetivo (DO 1969, p. 52). En ella se autoriza a los Estados miembros a poner la mantequilla a disposición de determinadas categorías de consumidores que reciben asistencia social y, más exactamente, admite subvenciones cuyo importe no puede ser mayor de 1,45 unidades de cuenta por kilogramo de mantequilla, para que, de este modo, se pueda vender a un precio que corresponde al de la margarina. Como la venta de la mantequilla la realizan comerciantes y no las autoridades administrativas, se pensó que eran necesarias medidas de control para garantizar que la mantequilla vendida a precio

reducido llegara efectivamente a las manos de los consumidores que son beneficiarios de la asistencia social. En tal sentido, dispone el artículo 4 de la Decisión de la Comisión, en su texto alemán, que «Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Massnahmen, damit [...] die Begünstigten der in Artikel 1 vorgesehenen Massnahmen Butter nur gegen einen auf ihren Nahmen ausgestellten Gutschein erhalten Können» («Los Estados miembros adoptarán todas las medidas para que [...] los beneficiarios de las medidas previstas en el artículo 1 sólo puedan conseguir mantequilla a cambio de un bono individualizado»). La República Federal de Alemania ha hecho uso de esta autorización. A tal efecto, el Ministro federal de Abastecimientos, Agricultura y Bosques adoptó el 11 de marzo de 1969 disposiciones (Bundesanzeiger 1969, n° 52, p. 3) en que se preveía la distribución de cartillas. Éstas consisten en una matriz y ocho cupones separables. A efectos de control, se dispone que las matrices sólo son válidas si llevan la indicación del nombre y que los comerciantes sólo pueden aceptar los cupones cuando estén todavía unidos a la matriz.

El demandante en el asunto principal, residente en Ulm, se ha beneficiado también del sistema que acabo de exponer, en su

* Lengua original: alemán.

calidad de víctima de la guerra. Entiende, sin embargo, que el hecho de exigir a los beneficiarios que indiquen su nombre y domicilio a los comerciantes constituye una «medida discriminatoria». Por entender que hay en ello una violación de los derechos fundamentales recogidos por la Ley Fundamental de la República federal de Alemania, presentó ante el Tribunal Constitucional Federal un recurso constitucional el 22 de abril de 1969. Además, el 22 de mayo de 1969, intentó un procedimiento administrativo ante el Verwaltungsgericht de Stuttgart contra el Ayuntamiento de Ulm, pidiendo además que se tomaran medidas provisionales contra este último.

Después de examinar los hechos, el Tribunal al que éstos se habían sometido, entendió que la indicación del nombre, que era necesaria en virtud de la Decisión de la Comisión, suscitaba reservas sobre la conformidad a Derecho de dicha Decisión, teniendo en cuenta los derechos fundamentales nacionales. Como, por otra parte, el Tribunal entiende que, incluso en un procedimiento que trata de conseguir medidas provisionales, puede recurrirse al Tribunal europeo de Justicia con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, decidió el 18 de junio de 1969 plantear la siguiente cuestión prejudicial: «¿Puede considerarse compatible con los principios generales del Derecho comunitario en vigor el hecho de que la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas de 12 de febrero de 1969 (69/71/CEE) condicione la venta de mantequilla a precio reducido en favor de los beneficiarios de determinados regímenes de asistencia social a la divulgación del nombre del beneficiario entre los vendedores (loc. cit., art. 4)?»

Únicamente la Comisión de las Comunidades Europeas (quien, por lo demás, fue invitada a intervenir en el procedimiento nacional) se pronunció por escrito y oralmente sobre esta pregunta.

Mi opinión al respecto es la siguiente:

1) La admisibilidad de la resolución de remisión no plantea ningún problema en especial.

Verdad es que el párrafo segundo del artículo 177 dice que «la decisión ha de estimarse necesaria para poder emitir su *fallo*». Pero, sin embargo, nada puede objetarse a que también se soliciten decisiones prejudiciales para adoptar medidas provisionales. Igual que las resoluciones de los Tribunales de primera instancia, que ciertamente comprende el párrafo segundo del artículo 177, estas medidas tienen a veces efectos jurídicos que se prolongan por un período bastante largo. Además, si las que se plantean son cuestiones de validez, puede incluso pensarse, igual que la Comisión, que es especialmente deseable que se resuelvan lo antes posible y por lo tanto, en su caso, en el marco de un proceso de suspensión de la ejecución.

En este caso, la cuestión planteada al Tribunal de Justicia no se refiere, como podría creerse a primera vista, a la compatibilidad de un acto comunitario con el Derecho constitucional nacional. De hecho, según la anterior jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, no sería posible tal examen. El

Tribunal que plantea la cuestión solicita más bien una apreciación de la validez jurídica de la Decisión de la Comisión «basándose en los principios generales del Derecho comunitario en vigor». Según dice la resolución de remisión, el Tribunal *a quo* piensa que es preciso *orientarse* según los principios del Derecho nacional. Ello se ajusta a la opinión de numerosos autores: según ellos es menester determinar, a través de un estudio crítico de Derecho comparado, los conceptos cualitativos comunes del Derecho constitucional nacional, en particular de los Derechos nacionales fundamentales que, como parte integrante no escrita del Derecho comunitario, habrían de respetarse a la hora de elaborar el Derecho comunitario derivado. Tiene, pues, razón un Tribunal para pedir que se examine la validez de una Decisión de la Comisión a partir de este criterio.

2) Como se ha indicado, el demandante en el asunto principal impugna el hecho de tener que presentar un bono en el que figura su nombre al comprar mantequilla ofrecida a precio reducido. Por lo tanto, la cuestión del Verwaltungsgericht de Stuttgart sólo se refiere al segundo guión del artículo 4 de la Decisión de la Comisión de 12 de febrero de 1969. Las reservas del Tribunal *a quo* sobre la validez de dicha Decisión proceden de que él entiende que la mencionada condición debe deducirse claramente de la Decisión. Se ha abstenido, pues, de pedir la *interpretación* de esta última. Ello no significa, sin embargo, que el Tribunal de Justicia haya de fundar simplemente su resolución en la interpretación que da el Tribunal nacional; más bien tiene que admitir que, junto con la petición de examinar la validez,

se le ha pedido implícitamente que interprete la disposición comunitaria. Por ello entiendo, igual que la Comisión, que el Tribunal de Justicia debe esforzarse en interpretar la Decisión de la Comisión para determinar a continuación si se sigue planteando la cuestión de la validez propuesta.

La interpretación del artículo 4 de la Decisión de la Comisión no parece suscitar ningún problema si se parte del texto alemán y del texto neerlandés que se ajusta al anterior. Efectivamente, los dos emplean la fórmula «auf ihren Namen ausgestellten Gutscheine» (o bien «een op naam gestelde bon»). Sin embargo, los textos francés e italiano son distintos y hablan de «bon individualisé» (o bien de «buono individualizzato»). Por lo demás lo mismo sucede en la exposición de motivos de la Decisión que, incluyendo esta vez el texto neerlandés, sólo utiliza el concepto de *bonos individualizados*. Es cierto, pues, que las otras expresiones son más *amplias*, porque no cabe duda de que los cupones pueden individualizarse de otro modo que mediante la indicación del nombre de su beneficiario (por ejemplo, mediante una numeración continua, como ha explicado la Comisión). Esta divergencia es importante para la interpretación. Es evidente, en efecto, que la Comisión sólo ha querido adoptar un acto obligatorio por igual para todos los Estados miembros. Así aparece, en especial, en el artículo 6 de la Decisión. Pero, si no es posible partir de la existencia de circunstancias diferentes en los distintos Estados miembros, hay que intentar, a pesar de las expresiones diferentes, una interpretación uniforme de la Decisión de la Comisión. Este problema se plantea con frecuencia respecto

a actos comunitarios que son obligatorios en las cuatro lenguas. Sin embargo, en el caso de autos no hay que buscar una solución de principio que puede resultar difícil, especialmente respecto a disposiciones normativas. La solución más bien parece relativamente sencilla, porque se trata de una Decisión dirigida a los *Estados miembros* y porque su génesis nos muestra claramente las aclaraciones necesarias.

Como se nos ha dicho, la autorización que recoge la Decisión obedece a una sugestión de la República Federal de Alemania. En un télex de 16 de enero de 1969, había expuesto su deseo de distribuir determinada cantidad de mantequilla a precio reducido a los beneficiarios de la asistencia social durante el primer semestre de 1969. Propuso extender cartillas cuya matriz debía indicar el nombre de cada beneficiario. A partir de esta propuesta se elaboró un proyecto de Decisión en francés. Con arreglo al artículo 30 del Reglamento n° 804/68, el Comité de gestión de la leche y de los productos lácteos, en que están representados los Estados miembros, debía pronunciarse sobre dicho proyecto. Sin embargo, el Comité de gestión tuvo dudas precisamente sobre el hecho de que el nombre de los beneficiarios hubiera de indicarse en los cupones. Por esta razón las palabras «separado de una cartilla en la que figure el nombre del comprador» se suprimieron en el primer proyecto y sólo se conservó la fórmula «a cambio de un bono individualizado». Todas las delegaciones del Comité aprobaron esta fórmula. Ahora bien, es preciso recordar que cuando la Comisión adopta sus medidas no está vinculada al dictamen del Comité pero que, con arreglo al apartado 3 del artículo 30 del

Reglamento n° 804/68, tiene que comunicar inmediatamente sus divergencias al Consejo. Nada de ello se ha producido en este caso. Según este hecho y el sexto considerando de la Decisión, la Comisión ha querido dar a su disposición el contenido que aprobó el Comité de gestión en su dictamen sobre el proyecto de Decisión en francés. Las diferencias de los textos alemán y neerlandés pueden explicarse simplemente como errores de traducción que pueden haberse cometido al preparar el texto para su adopción por la Comisión en el procedimiento escrito. Los Estados miembros que, como hemos visto, han participado muy estrechamente en la elaboración del texto, se han podido dar perfectamente cuenta de este error. Una precisión adicional se contiene en la Decisión de la Comisión de 29 de julio de 1969, cuyo artículo 2 señala que «los términos "auf ihren Namen" que aparecen en el segundo guión del artículo 4 del texto alemán de la Decisión citada, se sustituyen, con efectos de 17 de febrero de 1969 [fecha de entrada en vigor de la Decisión de 12 de febrero] por el término "individualisierten"».

Es, pues, cierta la manera en que debe interpretarse la Decisión de la Comisión de 12 de febrero de 1969. Lo único que se impone a los Estados miembros es *individualizar* los cupones. Por el contrario, no se impone la indicación del nombre y ello porque la individualización puede conseguirse de otra manera. De este hecho fundamental deriva no solamente que la cuestión de validez planteada por el Tribunal *a quo* no tiene razón de ser, pero también puede observarse, sin profundizar más en el problema, que la individualización impuesta

por la Comisión no da lugar a que se ataque ninguna clase de derechos fundamentales. Precisar si se plantea un problema de derechos fundamentales porque un régimen

nacional siga aplicándose en el sentido de exigir la indicación del nombre no tiene importancia para el presente asunto.

Por lo tanto, conforme a la propuesta de la Comisión, ésta es la respuesta que puede darse al Verwaltungsgericht de Stuttgart: «El examen de la cuestión sometida al Tribunal de Justicia no ha mostrado ningún motivo del que se siga que sea contraria a Derecho la Decisión de la Comisión de 12 de febrero de 1969 (que ha de entenderse con la rectificación hecha el 29 de julio de 1969), por el hecho de que condicione la compra de mantequilla a precio reducido a la presentación de un bono individualizado.»