

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. KARL ROEMER
presentadas el 16 de junio de 1964 *

Índice

Introducción (hechos, pretensiones de las partes)	235
Análisis jurídico	237
I. ¿Están los demandantes directamente afectados?	237
II. ¿Están los demandantes individualmente afectados?	242
III. Resumen	244
4. Conclusión	245

* Lengua de procedimiento: alemán.

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

Las partes demandantes son dos sociedades mercantiles alemanas que se dedican a la compra y venta de cereales y forrajes en la República Federal de Alemania y en el extranjero. Con el fin de importar maíz de Francia, mediante operaciones a término que debían realizarse en enero de 1964, presentaron el 1 de octubre de 1963 ante la Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel de Frankfurt am Main (que es el organismo de intervención alemán previsto en la Ley de 26 de junio de 1962, de ejecución del Reglamento nº 19; BGBl. I, p. 455), las correspondientes solicitudes de licencia de importación. Estas solicitudes fueron denegadas por aplicación del tipo del derecho regulador «cero», establecido por la Einfuhr- und Vorratsstelle el 30 de septiembre de 1963 para el 1 de octubre de 1963, sobre la base del precio franco frontera fijado por la Comisión en la Decisión de 27 de septiembre de 1963 para el período comprendido entre el 1 de octubre y el 6 de octubre de 1963. Cuando los demandantes presentaron sus solicitudes, el correspondiente anuncio figuraba expuesto en las dependencias de la Einfuhr- und Vorratsstelle, para información de los interesados.

Después de haberse presentado las solicitudes, es decir, en la tarde del 1 de octubre, y antes de finalizar el horario de oficina de la Einfuhr- und Vorratsstelle, se retiró el anuncio y se sustituyó por el siguiente comunicado:

«Los anuncios relativos a los tipos de los derechos reguladores correspondientes a

Francia y Francia/Sarre han sido retirados provisionalmente, debido a la rectificación de los precios franco frontera por parte de la Comisión en Bruselas.»

Como hemos tenido ocasión de escuchar en el procedimiento, la Comisión fijó, también el 1 de octubre de 1963, un nuevo precio franco frontera para las importaciones de maíz procedentes de Francia, aplicable a partir del 2 de octubre.

Si bien los demandantes cumplían todos los requisitos para la concesión de licencias de importación exigidos en el momento en que presentaron sus solicitudes, éstas les fueron denegadas. A este respecto, recibieron diferentes escritos de la Einfuhr- und Vorratsstelle, de fecha 3 de octubre de 1963, en los que se les comunicaba que no podía darse curso a sus solicitudes, ya que no podían concederse licencias de exportación.

En los escritos se hacía referencia a una comunicación publicada en el *Bundesanzeiger* nº 185, de 3 de octubre de 1963, según la cual, hasta nueva orden no podían expedirse licencias de importación de maíz, cuyas solicitudes se hubieran recibido en la Einfuhr- und Vorratsstelle a partir del 1 de octubre de 1963, debido a que, en esta fecha, el Gobierno federal había adoptado medidas de salvaguardia, conforme al artículo 9 de la Ley alemana de ejecución del Reglamento nº 19 del Consejo, en relación con el artículo 22 de este Reglamento. En dicha comunicación no se especifica la hora en que el Gobierno federal adoptó las medidas, como tampoco se indica qué Ministerio o qué organismo del Gobierno federal publicó la comunicación.

Según ha afirmado la Comisión en el presente proceso, el Gobierno federal le notificó las medidas de salvaguardia en el transcurso del día 1 de octubre de 1963.

El 11 de octubre de 1963 se publicó en la página 2479 del Diario Oficial de las Comunidades Europeas una Decisión de la Comisión en la que, conforme al artículo 22 del Reglamento nº 19, se autorizaba al Gobierno federal a mantener hasta el 4 de octubre de 1963, inclusive, las medidas de salvaguardia notificadas a la Comisión, consistentes en congelar, a partir del 1 de octubre de 1963, la expedición de licencias de importación de, entre otras mercancías, maíz procedente de Estados miembros y de Estados terceros. Esta Decisión es de fecha 3 de octubre de 1963.

Hasta aquí por lo que, en primer lugar, se refiere al transcurso de los acontecimientos relevantes para el presente litigio. Por lo que a otros detalles de los hechos se refiere, me permito remitirme al detallado informe para la vista del Juez Ponente y a los textos legales, Reglamentos y comunicaciones administrativas alegadas por las partes. Por lo demás, a lo largo del análisis jurídico del caso, tendré ocasión de subrayar otros elementos de hecho de este complicado supuesto.

Las citadas empresas interpusieron un recurso contra la Decisión de la Comisión, de 3 de octubre de 1963. Solicitan al Tribunal de Justicia que anule la Decisión en su totalidad, o, subsidiariamente, que la anule, en la medida en que en ella se autoriza a la República Federal de Alemania a mantener unas medidas de salvaguardia que implica-

ron que se denegaran las solicitudes de licencia de importación presentadas por los demandantes.

Sin entrar a pronunciarse sobre el asunto principal, la Comisión ha contestado a la demanda mediante un escrito conforme al artículo 91 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En él, expresa su opinión respecto a la legitimación de los demandantes para interponer un recurso de anulación y solicita que, con carácter previo, se declare la inadmisibilidad de los recursos.

A ello se oponen los demandantes, asimismo mediante un escrito limitado a la cuestión de la admisibilidad de los recursos. Solicitan que se declare la admisibilidad de éstos, o bien, que el Tribunal de Justicia una el análisis de la excepción de inadmisibilidad al del fondo y resuelva ambos conjuntamente.

Sobre este aspecto concreto del litigio se han pronunciado expresamente las partes en el transcurso de la vista oral de 28 de mayo de 1964. La Comisión intentó probar, de manera general, que su punto de vista es el correcto, en el sentido de que aquellas decisiones por las que se autoriza a los Estados miembros a mantener medidas de salvaguardia, no pueden ser impugnadas por particulares. A este respecto, los demandantes procedieron a la defensa de la tesis opuesta. Por lo demás, se remitieron con especial ímpetu a los detalles del presente caso, que plantea complicados elementos de hecho y de Derecho, con la intención de extender la discusión a la cuestión principal, es decir, al fondo del asunto, ya que, en su opinión, sólo una vez resuelto éste, podrá

obtenerse con toda fiabilidad una sentencia sobre la legitimación de los demandantes y sobre la admisibilidad de los recursos.

En mis conclusiones, me guiaré fundamentalmente por la citada argumentación de demandantes y demandada.

Análisis jurídico

Los criterios de interpretación decisivos se contienen en el apartado 2 del artículo 173 del Tratado. Se refieren –puesto que los demás conceptos no plantean ninguna dificultad– a si la Decisión de la Comisión afecta directa e individualmente a los demandantes.

Con motivo del asunto 1/64 (Glucoseries Réunies/Comisión), me ocupé en profundidad de ambos requisitos. Ahora bien, sólo a la vista del supuesto de hecho en el presente asunto puede afirmarse que nos encontramos ante una especial situación jurídica para la que no basta con una simple remisión a las consideraciones expresadas en el procedimiento de la glucosa. Veamos, pues, uno a uno, los problemas que ahora se plantean.

I. ¿Están los demandantes directamente afectados?

Veamos, en síntesis, cuál es la postura de los demandantes sobre este punto.

Al igual que conforme al Derecho procesal contencioso-administrativo alemán, lo decisivo en el apartado 2 del artículo 173 es si se ha afectado a los *derechos* del demandante y si se puede probar la existencia de un lazo causal entre la medida de autoridad impugnada y la supuesta lesión del derecho.

Puede hablarse de que se han lesionado directamente los derechos cuando la lesión sea intencional, cuando esté «dirigida». Ello es así en el caso de la Decisión de la Comisión impugnada, ya que tuvo por objetivo sancionar definitivamente la denegación de licencias de importación. Por ello, no fue precisa una posterior actuación por parte de la República Federal.

De la anterior argumentación, creo que puede rebatirse, en primer lugar, la referencia a determinados principios del Derecho procesal contencioso-administrativo alemán. En mi opinión, debe rechazarse también, como se hizo en el asunto 1/64, el intento de interpretar el Tratado recurriendo a conceptos del Derecho francés («*intérêt direct*»), aun cuando ello muestre claramente que las partes desean actuar utilizando un esquema conceptual en el que confían. A este respecto, ni siquiera a primera vista resulta relevante la diferencia entre la redacción utilizada en una y otra normativa (artículo 173: estar afectado directa e individualmente; artículo 42 de la *Verwaltungsgerichtsordnung*: sufrir una lesión en sus derechos), si bien, al interpretar una disposición, naturalmente, no puede prescindirse simplemente de su tenor literal. Mayor interés presentan otras dos consideraciones, relativas al contenido jurídico material del Tratado y a la forma del ordenamiento jurídico comunitario. En primer lugar, es un hecho que los Tratados de Roma conscientemente restringieron más que el Tratado de París la legitimación de los particulares afectados para interponer recursos de anulación. Para éste basta –al menos, conforme a la primera frase del apartado 2 de su artículo 33– con que una decisión individual afecte al demandante, mientras que los

Tratados de Roma exigen que le afecte directa e individualmente. En el supuesto de que el Tratado CEEA, considerando los términos en que está redactada la citada legitimación activa, permitiera pensar en una interpretación a la luz de principios como los aplicados en Derecho procesal contencioso-administrativo alemán, no me parece que ello sea posible en relación con la redacción intencionadamente limitada contenida en el artículo 173. Por otra parte –y ya lo he mencionado en repetidas ocasiones–, debería darse al adverbio «directamente», en relación con la condición de afectado, un sentido que sea coherente con los elementos estructurales de la Comunidad, elementos estructurales que para el Derecho nacional no tienen, ni mucho menos, el mismo significado. Me refiero con ello al sistema de múltiples escalones en la actuación jurídica, que caracteriza a la Comunidad, que se manifiesta en aquellos casos en que una Institución comunitaria no puede producir directamente efectos jurídicos en el ámbito nacional, sino sólo con ayuda de acciones estatales, es decir, cuando se les ha prohibido a las Instituciones comunitarias regular directamente supuestos de hecho nacionales –tal como la Comisión, acertadamente, lo expresa. Estoy convencido de que el criterio del «interés directo» adquiere su sentido más manifiesto si se interpreta en relación con esa característica esencial de la Comunidad.

Por el contrario, a diferencia de la opinión de los demandantes, considero que es evidente que dicho criterio no puede tener por función remitirse a la relación causal. La relación de causalidad puede ser tanto directa, como indirecta. Ahora bien, la causalidad, que naturalmente también es

relevante para impugnar un acto de soberanía, debe abordarse al analizar la cuestión primaria del interés.

Por consiguiente, continúo aferrado a la idea de que, al menos en aquellos supuestos en los que un acto comunitario está destinado a desplegar efectos jurídicos frente a los ciudadanos comunitarios mediante *actos discrecionales* nacionales, la existencia del margen de discrecionalidad nacional y la libertad de las instancias nacionales para seguir, o no, el camino abierto por las Instituciones comunitarias, obligan a reconocer que el acto comunitario no afecta directamente al ciudadano comunitario.

En contra de lo anterior, los demandantes se remiten a la práctica del proceso contencioso-administrativo alemán, por el que las instrucciones que, dentro del servicio, se imparten a las autoridades jerárquicamente inferiores sólo pueden impugnarse por parte del ciudadano que a fin de cuentas esté afectado, una vez adoptado el acto por el que se ejecuten dichas instrucciones. Ahora bien, esto no varía en nada la tesis que acabo de desarrollar. Las instrucciones de servicio de carácter interno crean obligaciones jurídicas, modifican directamente la situación jurídica, ya que tienen que ser cumplidas. Por ello, no son comparables a un supuesto de hecho en el que las autoridades comunitarias conceden *autorizaciones* para actuar y dejan en manos de las autoridades nacionales la posibilidad de hacer, o no, uso de ellas. En cualquier caso, la alusión hecha por los demandantes podría tener interés para el análisis de la cuestión, diferente de la que ahora examinamos, de la legitimación activa de los particulares afec-

tados, a efectos de la impugnación de *Decisiones obligatorias* dirigidas por una autoridad comunitaria a los Estados miembros.

Por los mismos motivos, no creo que mi opinión pueda quebrantarse por la tesis de los demandantes, según la cual, el adverbio «directamente» indica simplemente que tiene que tratarse de un efecto jurídico, de una lesión de un derecho, intencional, «dirigido». También puede hablarse de un resultado intencional, de un resultado «dirigido», cuando varias autoridades colaboran desde diferentes niveles mediante acciones consecutivas. En mi opinión, este intento de interpretación no es válido en un supuesto de hecho en el que la libre discrecionalidad de las instancias nacionales decide la consecución, o no, de un resultado, para el que las autoridades nacionales únicamente han abierto el camino mediante una autorización.

Sea como fuere, en el presente caso se da una situación —y en el procedimiento se hizo merecida referencia a ello—, en que la Decisión de la Comisión fue *posterior* al acto jurídico nacional, es decir, que no precedió a éste, como ocurría en el asunto 1/64, en que se adoptó la medida nacional de salvaguardia una vez concedida la autorización por parte de la Comisión. Los demandantes defienden, asimismo, el punto de vista de que en el presente asunto no puede hablarse de una *autorización*; en realidad, debe examinarse la confirmación definitiva de una medida nacional por parte de la Comisión, equiparable a un acto por el que se adopta una decisión definitiva que sigue a un procedimiento en el que se regula con carácter cautelar un supuesto de hecho.

Ahora bien, la cuestión es si todo ello implica que, forzosamente, deba resolverse el presente caso de manera especial.

Analizándolo en profundidad, no veo que ello sea necesario. En primer lugar, considero que es un argumento en contra de lo que suponen los demandantes el hecho de que, si bien no habla expresamente de una autorización, el artículo 22 del Reglamento nº 19 en el fondo sólo puede referirse al caso de que la Comisión no plantee ninguna objeción contra una medida de salvaguardia adoptada de manera autónoma por un Estado, es decir, cuando permita su mantenimiento. En concreto, el procedimiento previsto en el artículo 22 copia, claramente determinados procedimientos de salvaguardia previstos en el propio Tratado. Ello resulta de una comparación con los artículos 73, 109 y 115 prescindiendo de la regla general, por la que es precisa una autorización previa. El Estado miembro de que se trate adopta en un procedimiento de urgencia las medidas necesarias, actuando discrecionalmente y resolviendo de manera independiente (conforme al artículo 22 del Reglamento nº 19 cuando como consecuencia de la aplicación de medidas para el establecimiento de la organización común del mercado de los cereales se exponga al mercado nacional a serias perturbaciones debido a las importaciones). Las medidas se notifican a la Comisión y ésta decide entonces «si deben mantenerse, modificarse o eliminarse». El término «deben» contenido en el artículo 22 podría conducirnos a suponer que se trata siempre, también en el caso del mantenimiento de las medidas de salvaguardia, de una orden de la Comisión, que excluye la propia discrecionalidad de los Estados. Ahora bien, tal interpretación sería irracional y, por ello, incorrecta. En primer

lugar, «deben» se refiere, claramente, al «modificarse» o «eliminarse», es decir, a los casos en que, efectivamente, existe un orden de la Comisión, mientras que para «mantenerse» en el fondo tiene que haberse pensado en «pueden». La comparación con las citadas cláusulas de salvaguardia contenidas en el Tratado apoya esta interpretación. Por ejemplo, del artículo 73 del Tratado se deduce que, en el fondo, también tiene que tratarse de una autorización cuando la Comisión, después de habersele comunicado las medidas de salvaguardia, no exige la anulación o modificación de éstas. De lo contrario, no tendría sentido el poder de intervención del Consejo de Ministros frente a *autorizaciones* concedidas por la Comisión, previsto en el apartado 1 del artículo 73, lo cual no sería lógico (véase Kommentar de Wohlfarth- Everling- Glaesner-Sprung, nota 5 al artículo 73).

De este modo se comprueba que la Comisión, cuando actúa en sentido afirmativo conforme al artículo 22 del Reglamento nº 19, lo hace en el sentido de una autorización, es decir, que no puede decidir definitivamente el destino jurídico de la medida concreta y hacerla propia. Después de todo, se trata de un acto estatal, cuya responsabilidad sólo incumbe a las autoridades estatales, conforme al Derecho nacional.

Por otra parte, por lo que se refiere a la cuestión de si, en tal supuesto, debe reconocerse la existencia de un interés directo, debido a que a la autorización de la Comisión no le sigue ningún acto estatal de ejecución, considero que no hay motivo alguno para creer que esto es así. Para determinar de qué modo una persona está afectada por diferentes medidas, es preciso tomar en consideración el contenido obje-

vo de los actos y no, su sucesión en el tiempo. Lo que es determinante es que, entre el particular y la medida comunitaria, se encuentre el ejercicio autónomo de facultades estatales en el marco de la discrecionalidad del Estado. Sólo con éste tienen los ciudadanos comunitarios una relación directa y no, frente a la medida confirmatoria adoptada por la Institución comunitaria, que puede perder su importancia frente al particular en cualquier momento, cuando la Institución estatal decida eliminar o revocar las medidas de salvaguardia autorizadas. Por ello, el acto de voluntad del Estado es, propiamente, el verdadero soporte de la medida adoptada y su mantenimiento constituye la base directa para la lesión de los intereses de los demandantes.

Ello se hace especialmente evidente cuando se prescinde de una circunstancia especial del presente supuesto de hecho, consistente en que la autorización de la Comisión, en el momento en que se publicó, ya sólo continuaría vigente durante algunas horas, es decir que, prácticamente, se refería exclusivamente a un supuesto de hecho situado en el pasado. Consideremos el caso de una autorización que no sólo se refiera a medidas de salvaguardia ya adoptadas, sino que, además, deba tener validez durante un largo período de tiempo en el futuro. En tal caso, es indudable que, en la medida en que se refiere al futuro, es semejante a una autorización previa, como la prevista en el artículo 226 del Tratado.

Aquí se pone de manifiesto la función decisiva del acto de voluntad estatal, ya que es fácilmente imaginable que, por algún motivo, el propio Estado destinatario de la autorización renuncie a aplicar la medida de salvaguardia antes de finalizar el período de

validez (lo cual, por lo demás, también ha ocurrido en el presente asunto, ya que, siguiendo instrucciones de las autoridades alemanas, ya a partir del 4 de octubre podían de nuevo solicitarse licencias de importación, a pesar de que la autorización de la Comisión se extendía hasta el 4 de octubre).

Considero, no obstante, que sería artificial dividir, a efectos del interés, una medida de salvaguardia, adoptada de forma unitaria, cuya naturaleza jurídica en relación con el Estado miembro que actúa es siempre la misma, en dos partes, una relativa al pasado y la otra, válida para el futuro.

De este modo parece claro que, considerando sólo el desarrollo externo de los acontecimientos y las normas sobre competencia que se han alegado expresamente, los demandantes no están directamente afectados por la Decisión de la Comisión.

Ahora bien, en el escrito de recurso, en el de oposición a la excepción de inadmisibilidad y en la vista oral, los demandantes han expuesto, en relación con la admisibilidad de los recursos, otros elementos de hecho y de Derecho que no pueden pasarse por alto. En caso de que se compruebe que son correctos, deberá modificarse el planteamiento jurídico que hasta ahora se ha ofrecido. Dichos elementos se refieren a los motivos y objetivos que, entre el 1 y el 3 de octubre, provocaron que las autoridades alemanas y europeas actuaran. En opinión de los demandantes, al aplicar la organización del mercado de los cereales se deslizó algún error que condujo a que la Comisión fijara unos precios erróneos y a que, por consiguiente, el Gobierno o la Administración de la República Federal de Alemania dispusie-

ra de datos falsos sobre los tipos de los derechos reguladores. Con el fin de corregir dichos errores administrativos –es lo que afirman los demandantes– se puso en marcha el procedimiento de salvaguardia previsto en el artículo 22 del Reglamento n° 19 y, además, con ciertos efectos retroactivos. Las apariencias permiten suponer que los servicios nacionales y supranacionales que participaron en la normativa estuvieron de acuerdo sobre las medidas que debían adoptarse, así como, posiblemente, también sobre la necesidad, para modificar la situación jurídica existente a lo largo de la mañana del 1 de octubre, de elegir un fundamento jurídico y una forma jurídica que no eran los apropiados para la situación concreta.

La demandante n° 2 indica, literalmente:

«Por consiguiente, mediante su Decisión de 3 de octubre de 1963, la demandada ha hecho uso de su potestad discrecional para un objetivo diferente al que se le prescribe en los apartados 1 y 2 del artículo 22 del Reglamento n° 19 (supuesto de desviación de poder o "détournement de pouvoir").»

Pero si se comprobara –y los escritos contienen propuestas de prueba– la impresión de que, efectivamente, nos encontramos ante una colaboración de mutuo acuerdo entre las instituciones nacionales y supranacionales, que llevó consigo unos acuerdos vinculantes con efectos sobre los demandantes, en tal caso, debería procederse a examinar de nuevo la cuestión del interés, ya que el examen a fondo anteriormente efectuado se basaba, decididamente, en la suposición de que existió una actuación autónoma por parte del Estado, a la que, tras un análisis objetivo y concienzudo, la Comisión había simplemente dado su conformidad.

En la actual fase del proceso, que, básicamente, excluye cualquier argumento que corresponda al fondo del asunto, no es posible profundizar en dicho problema. Sin embargo, puede esperarse que, una vez continúe el proceso ordinario, pueda ahondarse en una completa explicación del fondo del asunto, tanto en la fase escrita como en la oral. Dicho en otras palabras, nos encontramos ante un supuesto en el que, si las circunstancias lo permiten, el análisis del fondo proporcionará datos decisivos para la solución de la cuestión de la admisibilidad.

De la anterior comprobación deberían deducirse las necesarias consecuencias y, considerando lo peculiar del supuesto de hecho, en interés de la seguridad jurídica, no debería recaer sentencia—incluso en relación con la admisibilidad—hasta que el litigio no haya seguido por completo el curso procesal ordinario.

II. Sea como fuere, teniendo en cuenta las dudas expuestas, no interrumpiré aquí el análisis del litigio, sino que, además, entraré a abordar la cuestión de cómo debería examinarse el requisito procesal del interés directo.

Para responder a esta cuestión, parto de la fórmula desarrollada por el Tribunal de Justicia en el asunto 25/62-. Dice así: «Quienes no sean destinatarios de una Decisión sólo pueden alegar que ésta les afecta, a los efectos del párrafo segundo del artículo 173, cuando dicha Decisión les atañe debido a ciertas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que les caracteriza en relación con cuales-

quiera otras personas y, por ello, les individualiza de una manera análoga a la del destinatario.»

En opinión de la Comisión, en el presente caso no se cumplen los citados requisitos, porque lo determinante para establecer su existencia es la naturaleza jurídica del acto nacional autorizado. El carácter normativo de éste es incontestable, puesto que el bloqueo de las importaciones decretado rigió para cualquiera que en aquel momento proyectara importar maíz.

Por el contrario, los demandantes insisten en que ellos están excluidos del círculo de los muchos posibles afectados y, en el sentido de la sentencia Plaumann/Comisión, individualizados, debido a que el 1 de octubre habían presentado solicitudes válidas para la concesión de licencias de importación, que eran conformes con la Decisión de la Comisión de 27 de septiembre de 1963 y con el anuncio de la Einfuhr- und Vorratsstelle de 1 de octubre de 1963, y puesto que habían celebrado contratos de compra con exportadores franceses.

Si se opta por analizar los hechos de que se trata desde el punto de vista formal, entonces no puede hacerse ninguna objeción al punto de vista defendido por la Comisión. Efectivamente, la Comisión se pronunció en favor de autorizar una medida nacional que, en el momento de su adopción, no sólo se refería al pasado, sino también al futuro, es decir, en este sentido, una medida que, como un acto normativo, podía regular un número indeterminado e indeterminable de supuestos. A ello debe añadirse que la Decisión de la Comisión no se conformaba por autorizar una situación ya transcurrida, sino que, aun para un escaso período de

tiempo, también se refería al futuro. Así pues, es indiferente que se coloque la medida nacional en el centro del análisis —lo que parece indicado, si se tiene en cuenta que el interés resulta directamente de ella y sólo indirectamente de la medida comunitaria— o que el análisis parta únicamente de la actuación comunitaria, ya que en ambos casos sólo resulta la existencia de efectos normativos para el particular que, a efectos de la legitimación activa, constituyen la antítesis de los efectos jurídicos individuales.

Ahora bien, no podemos conformarnos con este planteamiento. En realidad, para determinar qué tipo de interés existe —individual o general—, en primer lugar, lo determinante es el momento en que se adoptó la Decisión autorizando las medidas, ya que sus efectos jurídicos ocupan un primer plano en el proceso de anulación y no, por el contrario, el momento de adopción de la medida estatal, que, sólo una vez autorizada por la Comisión, se hizo jurídicamente vinculante. Considerando de este modo el acto comunitario, es decir, el acto que, si bien se adoptó el 3 de octubre de 1963, no se hizo efectivo hasta que, a lo largo del 4 de octubre, se comunicó al Estado miembro correspondiente, debemos admitir que sus efectos normativos sólo lo fueron en apariencia. Entre el momento en que se hizo efectivo y el de su entrada en vigor transcurrió un período de tiempo tan ínfimo que, en realidad, debe hablarse de una medida relativa exclusivamente al pasado. El acto de la Comisión se limita básicamente a declarar que no existe objeción alguna sobre una medida relativa al pasado. Así considerado, por lo que a sus efectos jurídicos se refiere, se aproxima a las disposiciones administrativas de carácter general que contempla el Derecho administrativo alemán, que se

equiparan a actos administrativos, ya que, en definitiva, permiten determinar cuáles son los sujetos afectados.

Además, existe otro aspecto: en el proceso hemos tenido ocasión de escuchar que la propia medida nacional estaba provista de efectos retroactivos. Se adoptó en el transcurso de la tarde del 1 de octubre, pero era aplicable a todas las solicitudes que se hubieran presentado desde el comienzo del 1 de octubre. Llegado el caso, esta circunstancia podría ser jurídicamente irrelevante si nos encontrásemos ante una medida de carácter normativo que, además de desplegar efectos en el futuro, abarcase situaciones del pasado. Ahora bien, nuestro asunto presenta como peculiaridad la circunstancia de que, seguramente en el mismo momento en que se adoptó la medida de salvaguardia con efectos retroactivos, cambió la situación jurídica en la Comunidad. Es decir, si hasta la noche del 1 de octubre estaba vigente en Alemania el tipo del derecho regulador cero para las importaciones de maíz procedentes de Francia, como consecuencia de la fijación de los precios franco frontera por parte de la Comisión, precisamente en la noche del 1 de octubre, la Comisión modificó su Decisión de 27 de septiembre de 1963 y fijó un nuevo precio franco frontera con efectos a partir del 2 de octubre, que repercutiría en el tipo de los derechos reguladores aplicables a partir de esta fecha. Dicho con otras palabras, todo aquel que hubiera presentado después del 1 de octubre solicitudes de licencias de importación se encontraría, a efectos de la tramitación de su solicitud, en una situación jurídica diferente a la de los importadores que hubieran presentado su solicitud el mismo día 1 de octubre, a los que se habría aplicado el tipo de los derechos reguladores vigente en dicha fecha. De

este modo, la medida de salvaguardia nacional adquiere un carácter muy específico: parece estar, sobre todo, dirigida a evitar que se resolvieran positivamente las solicitudes presentadas el 1 de octubre.

Por consiguiente, para determinar la legitimación activa, la pregunta decisiva es la siguiente: ¿Están los demandantes, en tanto que afectados, suficientemente individualizados por el hecho de que presentaron el 1 de octubre de 1963 solicitudes de licencias de importación que debían haberse resuelto en función de una situación muy concreta de los derechos reguladores vigentes, pero que después dejaron de estarlo? En mi opinión, no debe responderse a esta cuestión negativamente sólo por el hecho de que también otros importadores podían haber presentado solicitudes el 1 de octubre. Por el procedimiento sabemos que la presentación de las solicitudes estuvo ligada a determinados y gravosos efectos jurídicos (compromiso de importar y de constituir una fianza), por lo general, inmediatamente después de la solicitud tiene lugar la celebración de contratos de compra-venta con los exportadores. Contemplado desde esta perspectiva, no parece arbitrario diferenciar entre aquellos importadores que el 1 de octubre cumplían todos los requisitos para la concesión de las licencias de importación –lo cual resulta de sus solicitudes– y los demás, en los que sólo puede pensarse como potenciales interesados.

Por consiguiente, considero que se puede reconocer que los demandantes están individualmente afectados, si bien no en atención a «cualidades personales», sí en relación con «circunstancias especiales» (como se indicaba en la sentencia Plaumann/Comisión), ya que ellos, junto

con otros solicitantes, constituyeron claramente el objetivo principal de la medida de salvaguardia adoptada. Me inclino hacia este resultado, aun cuando se presentaron en total más de veinte solicitudes ante la Einfuhr- und Vorratsstelle, es decir que otras muchas empresas se encontraron en la misma situación que los demandantes, ya que el número de los afectados sólo será relevante, en el supuesto de que lo sea, cuando adquiera dimensiones considerables.

III. Ahora bien, recapitulando, tengo que proponer, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores sobre la cuestión del interés directo, que se declare la inadmisibilidad de los recursos, salvo que el Tribunal de Justicia decida dar motivo a profundizar en los hechos.

No puedo determinar definitivamente si, de este modo, se producirá un menoscabo irracional del derecho a la tutela jurisdiccional de los demandantes. En cualquier caso, considero que algunas de las objeciones que éstos han planteado respecto al procedimiento conforme al artículo 177, al cual se ha remitido la Comisión con tanto énfasis, no están del todo infundadas.

Por lo que se refiere a la posibilidad de interponer recursos de responsabilidad civil contra la Comunidad, son comprensibles las reservas expresadas por los demandantes, ya que parece que, conforme a la sentencia Plaumann/Comisión, sólo una vez anulado el acto comunitario impugnado es posible iniciar un procedimiento de indemnización por daños y perjuicios. Sea como fuere, creo que sobre esta cuestión aún no se ha dicho la última palabra. Tengo la impresión

de que tal requisito no se exige en el Derecho de todos los Estados miembros. Pero, propiamente, la cuestión de la relación existente entre los recursos de indemnización por daños y perjuicios y los recursos de anulación, así como las demás particula-

ridades del Derecho de responsabilidad civil de la Administración, debe responderse «de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros» (párrafo segundo del artículo 215 del Tratado).

IV. Por consiguiente, mis conclusiones son las siguientes:

En primer lugar, conforme al apartado 4 del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento, sugiero al Tribunal de Justicia que no acceda ahora a la petición de la Comisión de resolver en el marco de un procedimiento prejudicial, en tanto no se haya debatido la totalidad del litigio, ya que espero que de ello resultará un mayor esclarecimiento de la cuestión del interés directo.

En el caso de que el Tribunal de Justicia decida no seguir mis conclusiones, entonces deberá declarar la inadmisibilidad de los recursos en su totalidad y condenar en costas a los demandantes.