CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON presentadas el 14 de noviembre de 1984 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Las cuestiones prejudiciales que plantea el tribunal d'instance de Paris y que habrá de examinar este Tribunal son una nueva manifestación de la trascendencia y resonancia de las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 1980, [1] y, más concretamente, de su sentencia Roquette.

En este último asunto, el tribunal d'instance de Lille, mediante resolución de 29 de junio de 1979, planteó al Tribunal de Justicia siete cuestiones prejudiciales. Las seis primeras suscitaban, de manera indirecta, el problema de la validez del Reglamento (CEE) nº 652/76 de la Comisión, de 24 de marzo de 1976, por el que se modifican los montantes compensatorios monetarios como consecuencia de la evolución del tipo de cambio del franco francés (DO L 79, p. 4). Mediante la sentencia Roquette, el Tribunal de Justicia declaró:

«1) El Reglamento (CEE) nº 652/76 [...] [era] inválido:

– en la medida en que [fijaba] los montantes compensatorios aplicables al almidón de maíz sobre una base distinta del precio de intervención del maíz menos la restitución a la producción de almidón;

[...]

– en la medida en que [fijaba] los montantes compensatorios, aplicables al conjunto de los diferentes productos derivados de la transformación de una cantidad dada de un mismo producto de base, como el maíz o el trigo, en un determinado proceso de fabricación, en un importe claramente superior al montante compensatorio establecido sobre dicha cantidad dada del producto de base;

[1] Asuntos denominados «del maíz»: Providence agricole de la Champagne (4/79, ↔ Rec. p. 2823); Maïseries de Beauce (109/79, Rec. p. 2883), y Roquette (145/79, ↔ Rec. p. 2917), y las conclusiones del Sr. Mayras en el citado asunto 4/79.

* Lengua original: francés.

[...]

3) La invalidez de las mencionadas disposiciones reglamentarias no [permitía] cuestionar la percepción o el pago de los montantes compensatorios monetarios, efectuados por las autoridades nacionales con arreglo a dichas disposiciones, durante el período anterior a la fecha de la presente sentencia.»

En este último punto del fallo, el Tribunal de Justicia precisó las consecuencias que, a su entender, debía llevar aparejada la anulación de tal modo declarada, limitando a un efecto *ex nunc* el alcance de su resolución.

Para basar esta limitación, este Tribunal expuso:

«Si bien el Tratado no establece expresamente las consecuencias que se derivan de una declaración de invalidez en el marco de una cuestión prejudicial, los artículos 174 y 176 contienen normas precisas en relación con los efectos de la anulación de un Reglamento en el marco de un recurso directo. Así, el artículo 176 dispone que la Institución de la que emane el acto anulado estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia. En sus sentencias de 19 de octubre de 1977, Ruckdeschel (asuntos acumulados 117/76 y 16/77,↔ Rec. p. 1753), y Moulins Pont-à-Mousson (asuntos acumulados 124/76 y 20/77, Rec. p. 1795), este Tribunal de Justicia ya se refirió a dicha norma en el marco de una cuestión prejudicial» (apartado 51).

«En el presente caso, es necesario proceder a la aplicación por analogía del párrafo segundo del artículo 174 del Tratado, según el cual el Tribunal de Justicia podrá señalar aquellos efectos del Reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos, por los mismos motivos de seguridad jurídica que fundamentan dicha disposición. Por una parte, la invalidez de que se trata en este caso podría dar lugar a la recuperación de los importes indebidamente pagados por las empresas interesadas en los países de moneda depreciada y por las administraciones nacionales afectadas en los países de moneda fuerte, lo cual, dada la falta de uniformidad de las legislaciones nacionales aplicables, podría ocasionar diferencias de trato considerables y, por consiguiente, causar nuevas distorsiones de la competencia. Por otra parte, no puede procederse a una evaluación de las desventajas económicas resultantes de la invalidez de las disposiciones reglamentarias de que se trata, sin hacer apreciaciones que únicamente debe efectuar la Comisión con arreglo al Reglamento nº 974/71, teniendo en cuenta otros factores pertinentes, por ejemplo, la aplicación del tipo verde a la restitución a la producción» (apartado 52).

Dicha sentencia fue objeto de controversia doctrinal. En Francia fue, en general, criticada. En cuanto al Juez remitente, estimó que no estaba vinculado por las disposiciones del punto 3 del fallo de la sentencia. Deduciendo las consecuencias tanto de la invalidez declarada por el Tribunal de Justicia como de su propia negativa a tener en cuenta el efecto *ex nunc* atribuido por el Tribunal de Justicia a dicha medida, condenó al Estado francés (Administración de

Aduanas) a reembolsar a la sociedad Roquette Frères los montantes compensatorios monetarios percibidos con arreglo a las disposiciones invalidadas.

Esta sentencia de 15 de julio de 1981 fue confirmada, básicamente, por una sentencia dictada el 19 de enero de 1983 por la cour d'appel de Douai, contra la cual se interpuso un recurso de casación actualmente pendiente ante la Cour de cassation.

2. Este es el contexto en el que se sitúa la petición de decisión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia por el tribunal d'instance de Paris, el cual, debiendo pronunciarse sobre la demanda presentada por la Société des produits de maïs contra la Administración de Aduanas francesa, dirigida a obtener el reembolso de las cantidades percibidas por esta última en concepto de montantes compensatorios monetarios con arreglo al Reglamento nº 652/76, solicita al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones siguientes:

«1) ¿Son válidas las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 652/76 de la Comisión, de 24 de marzo de 1976, por las que se fijan los montantes compensatorios monetarios aplicables a la exportación de partidos de maíz (partida arancelaria 10.05, hoy 23.02), de gluten (partida 23.03) y de los productos comprendidos en las partidas 11.08 A I; 17.02 B I a); 17.02 B I b); 17.02 B II a); 17.02 B II b); 17.02-23; 17.02-28.0; 17.02-28.1; 35.05 A y 29.04-77.001?

2) En caso de invalidez, ¿en qué medida deben ser invalidadas?

3) En caso de invalidez, ¿cuáles son las consecuencias jurídicas de dicha invalidez, con respecto a una demanda dirigida a obtener el reembolso total o parcial de los montantes compensatorios monetarios percibidos por las autoridades nacionales basándose en las disposiciones del Reglamento nº 652/76 de la Comisión, de 24 de marzo de 1976?

4) Suponiendo que la invalidez de un Reglamento comunitario debidamente declarada excluya, con respecto al pasado, cualquier cuestionamiento de los montantes compensatorios monetarios percibidos en virtud de dicho Reglamento, ¿excluye también, y en qué medida, cualquier pago en concepto de los montantes compensatorios monetarios considerados?»

Sólo la demandante en el procedimiento principal y la Comisión presentaron observaciones tanto durante la fase escrita del procedimiento como durante la vista.

3. La Comisión admite que los productos controvertidos son, todos ellos, derivados del maíz. Salvo el almidón de maíz, dichos productos son diferentes de los que eran objeto del litigio en el asunto Roquette. Ahora bien, exceptuados los salvados de maíz (subpartida 23.02 A I), reconoce que procede declarar la invalidez del Reglamento nº 652/76 en lo que respecta a la fijación

de los montantes compensatorios aplicables a todos los restantes productos. A raíz de la sentencia Roquette, por lo demás, se fijaron nuevos montantes compensatorios con efecto a partir de la fecha de dicha sentencia, tanto por lo que se refiere al almidón de maíz como a dichos otros productos, a excepción de los salvados.

4. La Société des produits de maïs explica que los montantes cuya devolución reclamó ante el Juez nacional fueron percibidos con anterioridad al 15 de octubre de 1980, fecha de la sentencia Roquette. En consecuencia, le parece especialmente importante que ante el Tribunal de Justicia «se debata al espinoso problema del efecto en el tiempo de las sentencias prejudiciales de invalidez». Desea que este Tribunal revise su postura, por entender «que el párrafo segundo del artículo 174 del Tratado de Roma no se aplica por analogía en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 177 del mismo Tratado».

En contra de esta aplicación analógica, la Société des produits de maïs formula, fundamentalmente, dos series de alegaciones:

– La excepción prevista en el párrafo segundo del artículo 174 sólo puede ser objeto de aplicación restrictiva, lo que excluye su aplicación extensiva, por analogía, a las remisiones prejudiciales dirigidas a apreciar la validez; dicha extensión no se justifica por la aplicación analógica del párrafo primero del artículo 176, que, lejos de poner en peligro el alcance del artículo 177, conduce, por el contrario, a reforzar la eficacia inmediata del Derecho comunitario; por último, la jurisprudencia Defrenne II tampoco constituye una justificación adecuada. [2]

– La solución adoptada por el Tribunal de Justicia en el asunto Roquette, por lo demás, asegura el mantenimiento de una ilegalidad; es contraria a los principios de seguridad jurídica y de eficacia inmediata del Derecho comunitario, y conduciría, de generalizarse, a privar de contenido al artículo 177, al entrañar la inadmisibilidad, por falta de interés, de toda acción principal del mismo tipo ejercida ante el Juez nacional.

5. La Comisión estima que las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal d'instance de Paris «presentan el interés de someter a debate ante el Tribunal de Justicia la cuestión de la aplicación por analogía del párrafo segundo del artículo 174 [...] cuestión que no fue debatida en el marco del asunto 145/79 puesto, que únicamente la suscitó la Comisión durante la vista».

Ahora bien, en su opinión, esta extensión responde a una doble necesidad de aplicación uniforme del Derecho comunitario y de seguridad jurídica. Se trata de tener en cuenta que las sentencias prejudiciales dictadas por el Tribunal de Justicia producen efectos generales *erga omnes* que, al

[2] Sentencia de 8 de abril de 1976, Defrenne, «Defrenne II» (43/75, Rec. p. 455).

menos, van más allá del caso de autos. La Comisión cita, claro está, a este respecto la sentencia del Tribunal de Justicia International Chemical Corporation, [3] recordando además que este Tribunal indicó una vez más en dicha resolución que corresponde a la Institución comunitaria de la que proceda el acto invalidado adoptar las medidas necesarias para subsanar la incompatibilidad declarada, efectuando así en la cuestión prejudicial una aplicación por analogía del artículo 176 del Tratado, normalmente aplicable a los recursos de anulación o por omisión.

A juicio de la Comisión, la asimilación efectuada en la jurisprudencia de este Tribunal entre sentencias de anulación y sentencias de invalidez implica el reconocimiento a estas últimas de un efecto *ex tunc* y tiene la consecuencia de que la conmoción que, a raíz de una sentencia de invalidez, sufren las relaciones jurídicas preestablecidas puede ser idéntica a la resultante de una sentencia anulatoria, habida cuenta, en particular, de las importantes divergencias existentes en materia de plazos de prescripción en las distintas legislaciones de los Estados miembros. Ahora bien, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos existen posibilidades de limitar el efecto retroactivo de una anulación. Dicha posibilidad fue consagrada, en el Derecho comunitario, por el párrafo segundo del artículo 174 del Tratado, que permite al Tribunal de Justicia hacer que el principio de seguridad jurídica prevalezca sobre el principio de legalidad. El Tribunal de Justicia, por otro lado, aplicó esta excepción en la sentencia Defrenne, antes citada, al limitar en el tiempo el efecto directo del artículo 119 del Tratado.

Por último, añade la Comisión:

«Si por motivos de seguridad jurídica [...] pareciera justificado, en un determinado caso, limitar los efectos en el tiempo de una declaración de invalidez, sólo el Tribunal de Justicia puede, tras una apreciación de los diversos intereses en liza, decidir, en la misma sentencia de invalidación, una limitación de los efectos de la invalidación. En ningún caso puede un órgano jurisdiccional nacional, so pena de menoscabar la necesaria unidad del Derecho comunitario, adoptar tal decisión.»

La Comisión estima, no obstante, que es necesario un giro de la jurisprudencia que resulta de la sentencia de 15 de octubre de 1980, en el sentido indicado por la sentencia Defrenne del Tribunal de Justicia: la sentencia de invalidación, debido a la aplicación analógica de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 174, tiene a su entender efectos *ex nunc,* salvo con respecto a los operadores que anteriormente hayan impugnado la validez del Reglamento invalidado, frente a los cuales conserva un efecto *ex tunc.* Esta «excepción a la excepción» se justifica, en su opinión, por la necesidad de salvaguardar una protección jurídica efectiva de los particulares que hayan iniciado oportunamente un procedimiento contencioso, teniendo en cuenta que la Comisión está

[3] Sentencia de 13 de mayo de 1981 (66/80, Rec. p. 1191).

en condiciones de revisar el cálculo de los montantes compensatorios que deberían haberse aplicado.

Sin embargo, la Comisión precisa que, no obstante, dicha inflexión no debería producirse:

«– cuando el efecto *ex nunc* no haya entrañado ninguna carga real para los interesados;

– cuando el Tribunal de Justicia declare, como hizo en las sentencias de 15 de octubre de 1980, que el reembolso de las cantidades indebidamente pagadas "podría ocasionar diferencias de trato considerables y, por consiguiente, causar nuevos falseamientos de la competencia [...]" [pudiendo] efectuarse la apreciación de dicho riesgo en función, en particular, de las consecuencias financieras resultantes de un nuevo cálculo de los montantes compensatorios monetarios por la Comisión».

6. El Estado francés, pese a ser parte demandada en el procedimiento principal y a pesar de que, en el anterior procedimiento principal que dio lugar a la sentencia Roquette, interpuso un recurso de casación contra la sentencia dictada el 19 de enero de 1983 por la cour d'appel de Douai, no presentó observaciones en el marco del presente procedimiento.

7. En el presente asunto, nadie discutió las razones de hecho que condujeron al Tribunal de Justicia a limitar mediante una eficacia *ex nunc* los efectos de la invalidación del Reglamento controvertido.

Lo que solicita la Société des produits de maïs, por tanto, es la *revisión* de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por motivos estrictamente jurídicos.

Lo que propone la Comisión es una mera *inflexión* de esta jurisprudencia.

8. Son dos los principios que rigen el efecto en el tiempo de la resolución por la cual el Tribunal de Justicia declara la ilegalidad de un acto comunitario: por un lado, el Tribunal de Justicia tiene competencia exclusiva en esta materia y, por otro, se considera que el acto ilegal no ha existido nunca.

La competencia exclusiva del Tribunal de Justicia encuentra su origen en el sistema de recursos establecido por el Tratado: de los artículos 173 a 176 del Tratado relativos al recurso de anulación y del artículo 177 en lo que respecta a la petición de decisión prejudicial para la apreciación de la validez se desprende claramente que el Tribunal de Justicia es el único Juez de la legalidad de un acto derivado. En consecuencia, este Tribunal ha considerado que un Reglamento debe presumirse legal mientras su invalidez

no haya sido declarada por el propio Tribunal de Justicia. [4]

En el marco prejudicial, corresponde sin duda, en primer lugar, a las autoridades nacionales deducir las consecuencias que en su ordenamiento jurídico interno tiene una declaración de invalidez; [5] la estricta aplicación del reparto funcional de competencias resultante del artículo 177 del Tratado no está exenta, sin embargo, de inconvenientes. En efecto, son las normas propias de cada ordenamiento jurídico las que van a regir el ejercicio por los particulares de los derechos que podrán derivar directamente de las normas comunitarias y, en especial, de los Reglamentos, que, según el artículo 189, son directamente aplicables: a falta de toda normativa comunitaria en la materia, este Tribunal, en efecto, ha considerado que las normas nacionales de carácter procesal se aplican, con determinadas condiciones. [6] Más concretamente, el derecho al reembolso de las cantidades indebidamente percibidas por una administración nacional por cuenta de la Comunidad, basado en la ilegalidad de un Reglamento declarada por el Tribunal de Justicia, deberá ejercerse ante los órganos jurisdiccionales nacionales de conformidad con las disposiciones del Derecho procesal interno, [7] a condición de que no sean discriminatorias. [8] Este principio general de reparto se aplica tanto al caso en que la acción de reembolso tenga su origen en la infracción o interpretación errónea del Derecho comunitario por una administración nacional como al supuesto de que ésta se haya limitado a ejecutar una norma comunitaria posteriormente declarada ilegal. [9] Su origen se encuentra en la persistencia de un verdadero «déficit» procesal de la Comunidad en una materia (la percepción de los recursos propios) comprendida, sin embargo, en el ámbito de su propia competencia y en la cual las autoridades nacionales tienen tan sólo una competencia residual de índole procesal. [10]

Por lamentable que pueda ser, [11] esta restricción procesal no puede, sin embargo, alterar el principio de la competencia exclu-

[4] Sentencia de 13 de febrero de 1979, Granaria (101/78,↔ Rec. p. 623), apartados 4 y 5.

[5] Sentencia de 30 de octubre de 1975, Rey Soda (23/75, Rec. p. 1279), apartado 51.

[6] Sentencia de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentral (33/76,↔ Rec. p. 1989), apartado 5.

[7] Sentencia de 21 de mayo de 1976, Roquette (26/74,↔ Rec. p. 677), apartados 9 a 11.

[8] Sentencias de 5 de marzo de 1980, Ferwerda (265/78, Rec. p. 617), apartados 10 y 12, y de 12 de junio de 1980, Express Dairy Foods (130/79,↔ Rec. p. 1887), apartado 12.

[9] Véanse las conclusiones del Sr. Capotorti en el asunto Express Dairy Foods, citado en la nota 8 *supra*, y la jurisprudencia que allí se cita.

[10] Sentencia Express Dairy Foods, citada en la nota 8 *supra*, apartados 10 y 11.

[11] *Ibidem*, apartado 12.

siva del Tribunal de Justicia para la apreciación de la legalidad de un acto comunitario. En particular, no cabe deducir de ella que confiere a los órganos jurisdiccionales de los distintos Estados miembros la facultad de pronunciarse unilateralmente, en función de normas internas que pueden ser distintas , sobre el efecto *ratione temporis* de la ilegalidad así declarada por el Tribunal de Justicia, sin cuestionar a la vez el fundamento del reparto *originario* de las competencias y la finalidad a que responde la aplicación uniforme de las normas comunitarias. [12]

Pero hay más. Tal como señaló este Tribunal en su sentencia International Chemical Corporation, «exigencias especialmente imperiosas de seguridad jurídica se añaden a las relativas a la aplicación uniforme del Derecho comunitario» en el marco de la petición de decisión prejudicial para la apreciación de la validez; este Tribunal concluyó que su sentencia, «aunque sólo se dirige directamente al órgano jurisdiccional que planteó la cuestión al Tribunal de Justicia, constituye razón suficiente para que cualquier otro órgano jurisdiccional considere dicho acto inválido a los efectos de una decisión que deba dictar», al tiempo que le dejaba la posibilidad de remitirle nuevas cuestiones, con carácter prejudicial. [13]

Por último, debe señalarse que la mera declaración de invalidez de un acto comunitario no basta siempre para subsanar la ilegalidad de la norma jurídica impugnada: la complejidad de las medidas que pueden derivarse de la ilegalidad de tal modo evidenciada puede exigir la intervención de las Instituciones competentes para deducir de ella todas las consecuencias, permitiendo entonces a las autoridades nacionales aplicarlas ellas mismas. [14] A mi entender, esto es otra confirmación de la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia y, con carácter más general, de la Comunidad en esta materia.

9. Juez único de la legalidad de un acto comunitario, el Tribunal de Justicia debe, en consecuencia, tener también competencia exclusiva, cada vez que ha de resolverse en tal materia, para determinar los efectos frente a terceros y en el tiempo de la invalidez que declara: no cabe «seccionar» el ejercicio de su competencia exclusiva atribuyendo al Juez interno la facultad de modular el efecto frente a terceros o en el tiempo de la ilegalidad declarada por el Tribunal de Justicia, en función de las normas de su propio ordenamiento jurídico nacional. Debido a las particularidades de cada ordenamiento jurídico, ello entrañaría un riesgo innegable de fraccionamiento en la aplicación de la norma común, generador de distorsiones y, por ello mismo, de discriminaciones a escala comunitaria. El principio de legalidad no puede variar en función de las soluciones aportadas por cada orde-

[12] Sentencia de 16 de enero de 1974, Rheinmühlen (166/73,↔ Rec. p. 33), apartado 2.

[13] Sentencia Internationel Chemical Incorporation, citada en la nota 3 *supra,* apartados 12 a 14.

[14] Sentencia Ruckdeschel, antes citada, apartados 11 a 13.

namiento jurídico nacional al efecto *ratione personae* o *ratione temporis* de la ilegalidad de una norma jurídica, sin grave riesgo para la aplicación uniforme de los derechos individuales de los nacionales de la Comunidad.

Si la coherencia de la petición de decisión prejudicial y la cohesión de la norma comunitaria exigen que se reserve al Tribunal de Justicia el cometido exclusivo de determinar el efecto en el tiempo de una decisión por la que se declara la ilegalidad de un Reglamento, una y otra confieren a los órganos jurisdiccionales nacionales una responsabilidad comunitaria.

En este sentido, al interrogar al Tribunal de Justicia sobre este problema, habida cuenta de la solución que este Tribunal dio al mismo en la sentencia Roquette, el tribunal d'instance de Paris actuó en calidad de Juez comunitario «de Derecho común»; en efecto, si bien el artículo 177 del Tratado tiene por objeto:

«evitar divergencias en la interpretación del Derecho comunitario que han de aplicar los órganos jurisdiccionales nacionales, pretende también garantizar esta aplicación ofreciendo al órgano jurisdiccional nacional un medio para eliminar las dificultades que pueda suscitar la exigencia de dar plenos efectos al Derecho comunitario en el marco de los sistemas jurisdiccionales de los Estados miembros». [15]

Al plantear a este Tribunal una cuestión controvertida tanto para la doctrina como para determinados órganos jurisdiccionales nacionales, el tribunal d'instance de Paris pone de manifiesto la colaboración indispensable y fructífera que permite a dichos órganos jurisdiccionales y al Tribunal de Justicia, a través de la petición de decisión prejudicial, contribuir al respeto de la legalidad comunitaria; manifiesta también expresamente la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para declarar la ilegalidad de una norma comunitaria y determinar, siempre que sea posible y necesario, sus efectos tanto frente a terceros como en el tiempo.

10. El segundo principio por el que se rige la determinación del efecto de una resolución del Tribunal de Justicia sobre la legalidad de un acto comunitario es el de la eficacia *ex tunc* de la ilegalidad declarada. Se trata, en este caso, de una solución general que se aplica tanto a la invalidación o anulación de una norma comunitaria como a su interpretación.

En efecto, este Tribunal ha considerado que la interpretación prejudicial de una norma jurídica comunitaria:

[15] Sentencia Rheinmühlen, citada en la nota 12 *supra*, párrafo segundo del apartado 2.

«aclara y especifica, cuando es necesario, el significado y el alcance de dicha norma, tal como ésta debe o habría debido entenderse y aplicarse desde el momento de su entrada en vigor».

En consecuencia:

«la norma así interpretada puede y debe ser aplicada por el Juez incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que resuelva sobre la petición de interpretación [...]». [16]

En cuanto al efecto *ex tunc* de una sentencia de anulación, se desprende sin ambigüedad del párrafo primero del artículo 174, a tenor del cual:

«Si el recurso fuere fundado, el Tribunal de Justicia declarará nulo y sin valor ni efecto alguno el acto impugnado».

A la luz de estas observaciones, se comprende que el Tribunal de Justicia haya hecho prevalecer una solución idéntica con respecto al efecto en el tiempo de la declaración de invalidez. En sus conclusiones en los asuntos denominados «Quellmehl», el Abogado General Sr. Capotorti se pronunció claramente a favor de dicha solución, pese a ser debatida en la doctrina, al tiempo que atribuía en aquel caso a las Instituciones el cometido de precisar sus consecuencias prácticas. [17]

La invalidación de la disposición reglamentaria cuestionada en los asuntos «Quellmehl» mediante las sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 1977 sirvió de base para los recursos de indemnización interpuestos por los demandantes contra la Comunidad. [18] El Abogado General Sr. Capotorti observó con razón el carácter determinante del efecto *ex tunc* de la invalidez declarada el 19 de octubre de 1977: un mero efecto *ex nunc* habría tenido

[16] Sentencia de 27 de marzo de 1980, Denkavit (61/79,↔ Rec. p. 1205), apartado 16; véanse, también, las sentencias de 27 de marzo de 1980, Salumi (asuntos acumulados 66/79, 127/79 y 128/79,↔ Rec. p. 1237), apartados 7 a 9; de 10 de julio de 1980, Ariete (811/79, Rec. p. 2545), apartados 5 y 6, y de 13 de diciembre de 1983, Apple and Pear (222/82,↔ Rec. p. 4083), apartado 38.

[17] Asuntos denominados «Quellmehl»: sentencias Ruckdeschel, Pont-à-Mousson, antes citadas, y de 4 octubre de 1979, Dumortier/Consejo (asuntos acumulados 64/76 y 113/76, 167/78 y 239/78, 27/79, 28/79 y 45/79, Rec. p. 3091), y las conclusiones del Sr. Capotorti en los asuntos acumulados 117/76 y 16/77, antes citados.

[18] Sentencias de 4 de octubre de 1979, Ireks-Arkady/Consejo y Comisión (238/78, Rec. p. 2955), DGV/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 241/78, 242/78, 245/78 a 250/78, Rec. p. 3017), Interquell Starke-Chemie/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 261/78 y 262/78, Rec. p. 3045), Dumortier Frères/Consejo, antes citada.

la consecuencia, ciertamente, de privar a los demandantes de toda base para un recurso de indemnización de los perjuicios sufridos con anterioridad a la declaración de la ilegalidad por este Tribunal. [19]

En las sentencias dictadas sobre los recursos de indemnización, este Tribunal condenó a la Comunidad a indemnizar a los demandantes por los daños que sufrieron entre la fecha de entrada en vigor de la disposición comunitaria y la fecha de la sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declaraba la invalidez. [20] Esta solución fue claramente confirmada en la sentencia del Tribunal de Justicia Express Dairy Foods: ante la High Court of Justice, Queen's Bench Division, la sociedad Express Dairy Foods invocó la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de mayo de 1978, [21] en la cual este último declaró la invalidez de una disposición de un Reglamento de la Comisión por exigir el reembolso de las cantidades pagadas en concepto de montantes compensatorios monetarios al organismo nacional de intervención. Interrogado por el órgano jurisdiccional nacional acerca del efecto de esta declaración de invalidez durante el período anterior a la sentencia Milac, el Tribunal de Justicia consideró que los Reglamentos de la Comisión adoptados entre el 1 de febrero de 1973 y el 11 de agosto de 1977 eran inválidos. [22]

Este último asunto pone de manifiesto que el efecto *ex tunc,* unido al efecto *ultra partes* definido por este Tribunal en la sentencia International Chemical Corporation, [23] permite a las personas a las que se ha aplicado una norma comunitaria declarada ilegal por el Tribunal de Justicia invocar dicha invalidez para ejercer una acción de reembolso, en la medida, recuérdese, en que las condiciones de procedimiento impuestas por el Derecho interno todavía lo permitan.

Así, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden verse conducidos, en su caso, por reiterar la fórmula con la que este Tribunal calificó el efecto *ex tunc* de la interpretación del Derecho comunitario, a aplicar la resolución del Tribunal de Justicia a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que se pronuncia sobre la petición de apreciación de la validez.

[19] Conclusiones del Sr. Capotorti en el asunto en el que recayó la sentencia Ireks-Arkady, citada en la nota 18 *supra.*

[20] Véanse, en particular, la sentencia Ireks-Arkady, citada en la nota 18 supra, punto 1 del fallo, y la sentencia de 13 de noviembre de 1984, Birra Wührer (asuntos acumulados 256/80, 257/80, 265/80, 267/80, 5/81 y 51/81 y 282/82, Rec. p. 3693), punto 2 del fallo.

[21] Milac (131/77, Rec. p. 1041).

[22] Sentencia Express Dairy Foods, citada en la nota 8 *supra,* apartado 8, y las conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti.

[23] Sentencia citada en la nota 3 *supra,* en el que el Tribunal de Justicia, por otra parte, hubo de interrogarse sobre los efectos de un Reglamento invalidado «tal como fue aplicado antes de que fuera declarada su invalidez» (apartado 22).

Todas estas consideraciones me conducen a afirmar que, siendo exclusivamente competente para declarar la ilegalidad de un acto comunitario desde la fecha de su entrada en vigor, el Tribunal de Justicia debe necesariamente poder limitar sus efectos únicamente de manera excepcional: dicha eventualidad debe permanecer estrictamente delimitada, salvo que se revise el principio del efecto *ex tunc*.

11. Al contemplar esta eventualidad, cabría exponerse al reproche de hacer prevalecer el principio de seguridad jurídica sobre el principio de legalidad.

A este respecto, no debería dejarse subsistir una ambigüedad en el presente debate, ya de por sí complejo: el principio de legalidad *participa* del principio de seguridad jurídica. ¿Puede existir mayor seguridad, en efecto, que la resultante de la estricta aplicación de la ley? Pero puede suceder –algunos verán en ello una ilustración del adagio *summum jus summa injuria*– que la aplicación total e ilimitada en el tiempo de una norma perturbe gravemente situaciones hasta entonces consideradas como definitivas. En tal caso, el principio de seguridad jurídica se opone al principio de legalidad y es sin duda necesario, por tanto, resolver dicho conflicto.

Los distintos sistemas nacionales contienen normas y prácticas para superarlo. La prescripción, sea adquisitiva o extintiva de derechos, constituye un ejemplo. Otro lo proporcionan las Leyes de convalidación. Esta «consolidación» puede derivarse de una Ley o de una resolución judicial. Está expresamente prevista en el Derecho comunitario, en el marco del recurso de anulación, por el párrafo segundo del artículo 174, en virtud del cual:

«Sin embargo, con respecto a los Reglamentos, el Tribunal de Justicia señalará, si lo estima necesario, aquellos efectos del Reglamento declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.»

La excepción así prevista responde a una necesidad: conciliar, como ya he indicado, las exigencias de la legalidad comunitaria y las de la seguridad jurídica. La probabilidad de dicha contracción depende, en especial, del período de aplicación del acto comunitario examinado. En el marco del recurso de anulación, el plazo de prescripción es lo suficientemente breve para reducir dicha eventualidad, lo que por otro lado se confirma en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. El riesgo es mayor, en cambio, en el marco del procedimiento prejudicial, ya que tanto la interpretación como la apreciación de la validez pueden producirse varios años después de la entrada en vigor de la norma de que se trata.

Así, en este contexto, el Tribunal de Justicia ha precisado los requisitos de aplicación del efecto *ex nunc* de sus resoluciones. El punto de partida de la jurisprudencia de este Tribunal en la materia lo constituye la sentencia Defrenne II, en la que limitó el alcance en el tiempo del efecto directo del artículo 119 del Tratado al período posterior a la fecha de su sentencia, «salvo en lo

què se refiere a los trabajadores que anteriormente hayan interpuesto un recurso jurisdiccional o formulado una reclamación equivalente». [24]

Al tiempo que señalaba

«no se puede [...] llegar incluso a vulnerar la objetividad del Derecho y poner en peligro su aplicación futura a causa de las repercusiones que una resolución judicial puede entrañar para el pasado»,

este Tribunal quiso tener en cuenta, «con carácter excepcional», el comportamiento de determinados Estados miembros y de la Comisión, que pudo inducir a error a las partes interesadas, de suerte:

«consideraciones imperiosas de seguridad jurídica relativas a la totalidad de los intereses en juego, tanto públicos como privados [impedían] en principio revisar las retribuciones correspondientes a períodos transcurridos». [25]

Como tuvo ocasión de precisarlo este Tribunal en su jurisprudencia ulterior, se trataba entonces, «con arreglo a un principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico comunitario», de evitar «los graves problemas» que podía entrañar su sentencia con respecto al pasado «en las relaciones jurídicas establecidas de buena fe», limitando «la posibilidad de que cualquier interesado invoque la disposición así interpretada con el fin de cuestionar esas relaciones jurídicas». [26]

Por otra parte, este Tribunal precisó que «la exigencia fundamental de una aplicación uniforme y general del Derecho comunitario implica que corresponde exclusivamente al Tribunal de Justicia decidir acerca de las delimitaciones en el tiempo de los efectos de la interpretación que efectúa» y, habida cuenta del carácter excepcional de dicha decisión, observó que «no obstante, tal limitación sólo puede admitirse en la misma sentencia que resuelva sobre la interpretación solicitada». [27]

12. Esta jurisprudencia, unida a la totalidad de las resoluciones en las cuales este Tribunal ha consagrado progresivamente la aproximación de las sentencias relativas a la apreciación de la validez y de anulación, [28] únicamente podía conducir, para resolver una contracción idéntica, a la aplicabilidad

[24] Sentencia citada en la nota 2 *supra*, apartado 75.

[25] *Ibidem*, apartados 71 a 74.

[26] Sentencia Denkavit, citada en la nota 16 *supra*, apartado 17.

[27] Sentencias Ariete, apartados 7 y 8; Salumi, apartados 10 a 12, y Denkavit, apartado 18, citadas en la nota 16 *supra*.

[28] Véanse, en particular, las conclusiones del Sr. Reischl en el asunto 66/80, antes citado.

de esta excepción en el marco de la remisión prejudicial para la apreciación de la validez, en las condiciones establecidas, en especial, en la sentencia Denkavit: so pena, a falta de una limitación de los efectos en el tiempo, de graves problemas para las relaciones jurídicas establecidas de buena fe, como consecuencia de la aplicación retroactiva de la sentencia del Tribunal de Justicia.

Es cierto que estas condiciones deben ser objeto de una interpretación tanto más estricta cuanto que se trata de una excepción. En consecuencia, el efecto *ex nunc* únicamente puede operar «cuando no parece posible ninguna otra solución», debiendo figurar necesariamente la excepción en la sentencia que se pronuncia sobre la petición de interpretación o de apreciación de la validez. [29]

En los asuntos del maíz, que fueron objeto de tres sentencias dictadas el 15 de octubre de 1980, el Tribunal de Justicia consideró que las relaciones establecidas de buena fe entre los operadores económicos interesados y sus administraciones nacionales o, más concretamente, entre dichos operadores y la Comunidad a través de las referidas administraciones, no podían cuestionarse, sin riesgo de problemas graves, mediante la aplicación retroactiva de una resolución de invalidación dictada por el Tribunal de Justicia. La seguridad jurídica, «principio general [...] inherente al ordenamiento jurídico comunitario» [30] exigía, a falta de otra solución, una excepción a los efectos ordinarios de la invalidez declarada por este Tribunal.

13. Ahora bien, dicha excepción debe limitarse, imperativamente, a las medidas destinadas a impedir que surjan tales problemas. Este es, por otra parte, el sentido de la jurisprudencia Defrenne II del Tribunal de Justicia, que la Comisión sugiere aplicar al presente caso.

No obstante, si bien presentan determinadas semejanzas, las situaciones, a decir verdad, no son del todo comparables. En el asunto Defrenne, todos los empresarios amenazados por la aplicación retroactiva del efecto directo de las disposiciones contenidas en el artículo 119 del Tratado se encontraban situados, en cierto modo, en pie de igualdad. Se comprende, por tanto, que el efecto *ex nunc* de la sentencia del Tribunal de Justicia se destinase a proteger «la totalidad de los intereses en juego, tanto públicos como privados», evitando así las repercusiones socioeconómicas que habría podido provocar su aplicación con respecto al pasado. [31]

En los asuntos del maíz, por el contrario, los operadores económicos de los «países de

[29] Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Reischl en el citado asunto 66/80.

[30] Sentencia Denkavit, citada en la nota 16 *supra,* apartado 17.

[31] Sentencia citada en la nota 2 *supra,* apartado 74.

moneda fuerte» y los de los «países de moneda depreciada» se encuentran, por el efecto de los montantes compensatorios monetarios, en situaciones diferentes. Sólo a los primeros les concedió la Comunidad pagos en concepto de montantes compensatorios monetarios. Aun cuando fuera en ejecución de un Reglamento que posteriormente se declaró inválido, procedía proteger las relaciones jurídicas así nacidas de buena fe. No había, dadas las circunstancias, ninguna solución para satisfacer este imperativo de seguridad jurídica distinta de la adoptada por el Tribunal de Justicia al respecto.

Ahora bien, el mantenimiento –excepcional, recuérdese– de relaciones jurídicas establecidas en favor de operadores beneficiarios de una norma ilegal, ¿está subordinado al mantenimiento de los efectos de dicha ilegalidad sobre otros operadores que, a diferencia de sus homólogos, pagaron estos mismos montantes?

No lo creo, ya que el alcance de la excepción debe limitarse a las medidas estrictamente necesarias para la prevención de problemas graves. La invalidez debe producir, con respecto a los operadores que pagaron montantes compensatorios, sus efectos ordinarios, es decir, *ex tunc,* sin que pueda reportarles, claro está, un enriquecimiento sin causa en el supuesto de que hayan repercutido los montantes pagados por ellos en el precio de venta de los productos de que se trate. [32]

14. Así pues, considero que, si el cambio de sentido de la jurisprudencia solicitado por la Société des produits de maïs no debe producirse, la inflexión que propone la Comisión es insatisfactoria. La modificación que voy a sugerir me parece apropiada para preservar el acervo de la jurisprudencia Roquette, señalando a la vez, de manera solemne, el carácter excepcional y restrictivo de toda excepción al efecto *ex tunc.*

15. De ser adoptada, la solución que propongo respondería a la vez a las cuestiones segunda y tercera planteadas por el órgano jurisdiccional remitente y privaría de objeto a la cuarta cuestión.

Por último, en lo que respecta a la cuestión de dilucidar, como solicita dicho órgano, si el Reglamento nº 652/76 es inválido con respecto a los productos enumerados en la primera cuestión, procede recordar que sólo son objeto todavía de controversia los montantes compensatorios aplicados a los salvados –o partidos– de maíz (subpartida 23.02 A I). Más concretamente, se trata de determinar si dicho producto soportó una carga suplementaria en razón del sistema de cálculo invalidado por el Tribunal de Justicia.

32 Sentencia Express Dairy Foods, citada en la nota 8 *supra*, apartados 13 y 14.

A tal efecto, incumbía a la demandante aportar la prueba de que el producto de que se trata formaba parte de un determinado proceso de fabricación y, en caso afirmativo, demostrar que soportó una carga suplementaria debido a dicho sistema de cálculo. No se aportó dicha prueba.

16. Habida cuenta de las observaciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que declare:

1) Por lo que respecta a la fijación de los montantes compensatorios monetarios aplicables a los productos comprendidos en la subpartida 23.02 A I, en estas circunstancias, no se ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento (CEE) nº 652/76.

2) En cuanto a la fijación de los montantes compensatorios monetarios aplicables a los productos comprendidos en las subpartidas 11.08 A I, 17.02 B I, 17.02 B II, 23.03 A I, 29.04 C III b) 1 y 35.05 A, el Reglamento nº 652/76 de la Comisión, de 24 de marzo de 1976, es inválido por los motivos ya expuestos en la sentencia dictada el 15 de octubre de 1980 en el asunto Roquette (primer guión del punto 1 del fallo).

3) La invalidez de las disposiciones reglamentarias antes citadas no permite cuestionar el pago de los montantes compensatorios monetarios efectuado por las autoridades nacionales basándose en dichas disposiciones, con respecto al período anterior al 15 de octubre de 1980.