CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO
presentadas el 9 de noviembre de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante resolución de remisión recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de noviembre de 1988, el tribunale civile di Génova solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciase sobre la validez del artículo 20 del Reglamento (CEE) nº 49/81 de la Comisión [1] y del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 57/81 de la Comisión, [2] en la medida en que dichas disposiciones establecen la aplicación retroactiva al 1 de enero de 1981 de los respectivos Reglamentos, publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 1 de enero, pero que no fue difundido hasta el 23 de enero siguiente.

2. Los hechos que originan el recurso objeto del litigio principal se desarrollaron durante el período comprendido entre fines de 1980 y el inicio de 1981, año en que entró en vigor el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Helénica a las Comunidades Europeas [3] (en lo sucesivo, «Acta de adhesión»).

3. El marco legislativo: el apartado 1 del artículo 41 del Acta de adhesión, inserto en el título II, relativo a la libre circulación de mercancías, establece que la Comisión determinará los métodos de cooperación administrativa destinados a asegurar que, desde el 1 de enero de 1981 —fecha de entrada en vigor del Acta—, las mercancías que reúnan las condiciones requeridas a tal fin se beneficien de la supresión de los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, así como de las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente.

El 12 de septiembre de 1980, la Comisión se comprometió a adoptar, el 1 de enero de 1981, una serie de Reglamentos basados en el artículo 41 del Acta de adhesión.

Con la finalidad de dar a conocer los textos de los correspondientes proyectos a las autoridades nacionales y a los operadores económicos, la Comisión los publicó en el Diario Oficial el 6 de octubre de 1980. [4]

El primero de los mencionados textos llegó a ser, posteriormente, el Reglamento nº 49/81 relativo a los métodos de cooperación administrativa destinados a asegurar, durante el período transitorio, la libre circulación de mercancías en los intercambios entre Grecia y los demás Estados miembros.

Las disposiciones del artículo 1 en relación con las del artículo 18 de este Reglamento establecen que se benefician del régimen que consiste en la supresión de los derechos de aduana y de las exacciones de efecto equivalente, las mercancías para las cuales se hayan expedido certificados de circulación AG 1 o AG 3 y que, el 1 de enero de 1981, se encuentren en ruta o bajo el régimen de depósito provisional, depósitos aduaneros o zonas francas. Es oportuno recordar que los certificados AG 1 y AG 3 eran documentos previstos por el Acuerdo de asociación entre

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 4, p. 1; EE 02/07, p. 207.

2 — DO L 4, p. 43.

3 — DO L 291 de 19.11.1979, p. 17.

4 — DO C 259, p. 1

Grecia y la Comunidad de los Nueve para poder beneficiarse de las condiciones establecidas en ese Acuerdo.

En virtud del artículo 20, el Reglamento nº 49/81 entró en vigor el 1 de enero de 1981.

Por otra parte, no se discute que el Diario Oficial L 4, de 1 de enero de 1981, en el cual se publicó el Reglamento, sólo estuvo efectivamente disponible en la Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas el día 23 de enero.

4. El apartado 1 del artículo 73 del Acta de adhesión que figura en el título IV, relativo a la agricultura, está redactado como sigue:

«Si se requirieren medidas transitorias para facilitar el paso del régimen existente en Grecia al que resulte de la aplicación de la organización común de mercados en las condiciones previstas en el presente Título, en particular si la aplicación del nuevo régimen en la fecha prevista tropezare, respecto de determinados productos, con dificultades apreciables, tales medidas se adoptarán según el procedimiento previsto en el artículo 38 del Reglamento nº 136/66/CEE o, según los casos, en los artículos correspondientes de los otros Reglamentos relativos a la organización común de los mercados agrícolas. Dichas medidas podrán adoptarse durante un período que expirará el 31 de diciembre de 1982, no pudiendo aplicarse más allá de esta fecha.»

Una breve alusión al contexto normativo y económico de los intercambios de productos agrarios entre Grecia y la Comunidad, en el período precedente a la adhesión, ayudará a comprender mejor el objetivo perseguido por el Reglamento nº 57/81, adoptado de acuerdo con el antedicho artículo.

Antes de la adhesión, los productos agrarios griegos, entre ellos el aceite de oliva, estaban sometidos al régimen previsto por el Acuerdo de asociación entre la CEE y Grecia cuando se importaban a la Comunidad. Este régimen se caracterizaba por la aplicación de exacciones reguladoras.

Los productos agrarios exportados de Grecia antes de la adhesión efectivamente se beneficiaban en dicho país de restituciones a la exportación o de otras ventajas, tales como las que resultan de ventas a bajo precio de las existencias de intervención, como en el caso del aceite de oliva.

A partir de la adhesión, las importaciones a la Comunidad de productos agrarios procedentes de Grecia ya no estuvieron sometidas a exacciones reguladoras durante el período transitorio, sino a montantes compensatorios de «adhesión» establecidos en el apartado 1 del artículo 61 del Acta de adhesión.

Sin embargo, la Comisión consideró que no sería equitativo aplicar las disposiciones más favorables que resultan de la adhesión a los productos agrarios exportados por Grecia antes de dicha adhesión, sino a los posteriormente importados a la Comunidad. En efecto, ello había concedido a los operadores interesados una doble ventaja injustificada, es decir, por una parte la «prima» a la exportación de Grecia y, por la otra, la supresión de la exacción reguladora.

Por ello, la Comisión adoptó el Reglamento nº 57/81, relativo a las medidas transitorias que deben adoptarse como consecuencia de la adhesión de Grecia, en lo que respecta a los intercambios de productos agrarios, cuyo artículo 2 dispone que los productos agrarios exportados de Grecia antes del 1 de

enero de 1981 e importados a la Comunidad de los Nueve a partir de esta fecha, no obstante lo dispuesto en el Reglamento nº 49/81, quedarán sometidos al régimen aplicable a los intercambios entre la Comunidad de los Nueve y Grecia a partir del 31 de diciembre de 1980, siempre que vayan acompañados de un certificado de circulación AG 1 o AG 3; en otras palabras, se someten al régimen del Acuerdo de asociación.

También este último Reglamento, destinado a entrar en vigor el 1 de enero de 1981 con arreglo a su artículo 6, fue publicado en el Diario Oficial L 4, de 1 de enero, que, como se ha indicado, sólo estuvo disponible el 23 de enero siguiente.

Sin embargo, la adopción de dicho Reglamento no había sido anunciada previa y directamente a los operadores económicos, ya que la Comisión se había limitado a comunicar por télex el proyecto de Reglamento a las autoridades aduaneras de los Estados miembros el 23 de diciembre de 1980.

5. Los hechos: la Società agricola fattoria alimentare SpA (en los sucesivo, «SAFA») había exportado de Grecia, antes del 31 de diciembre de 1980, unas partidas de aceite de oliva que almacenó en el depósito aduanero de Génova. El 2 de enero de 1981, o sea, al día siguiente de la entrada en vigor del Acta de adhesión, SAFA distribuyó dicho aceite de oliva para el consumo. Con arreglo al Reglamento nº 57/81, las autoridades aduaneras italianas exigieron el pago de las exacciones reguladoras vigentes el 31 de diciembre de 1980. Sin embargo, SAFA, alegando la ilegalidad del citado Reglamento y reclamando, por otra parte, que se le aplicara el Reglamento nº 49/81, demandó a la Amministrazione delle finanze ante el tribunale civile de Génova solicitando la devolución de la cantidad abonada. En efecto, según SAFA, el Reglamento (CEE) nº 57/81, publicado en el Diario Oficial de 1 de enero de 1981, que no estuvo realmente disponible hasta el 23 de enero siguiente, no podía ser aplicado retroactivamente con efectos de 1 de enero.

6. Para pronunciarse sobre el litigio, el tribunale de Génova consideró necesario plantear al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales relativas, la primera, a la validez del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 57/81, en cuanto implica el efecto retroactivo del Reglamento al 1 de enero de 1981, y, la segunda —en el supuesto de que el Tribunal declare la ilegalidad del citado artículo— relativa a la validez del artículo 20 del Reglamento (CEE) nº 49/81, en cuanto implica el efecto retroactivo al 1 de enero de 1981 de este último Reglamento.

7. Como el tribunal remitente planteó la cuestión prejudicial relativa a la legalidad de la aplicación retroactiva del Reglamento (CEE) nº 49/81 sólo en el supuesto de que el Tribunal de Justicia declare la invalidez del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 57/81, en primer lugar concentraré mi análisis en este último punto.

A este respecto observo previamente que el tribunal *a quo*, con toda razón, menciona la retroactividad del Reglamento nº 57/81 al 1 de enero de 1981, puesto que parece acreditado que el Diario Oficial en el que se publicó el Reglamento no estuvo disponible hasta el 23 de enero de 1981.

En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, si se llega a probar que la fecha que figura en el número del Diario Oficial no coincide con el día en que estuvo efectivamente disponible dicha publicación, debe tenerse en cuenta la fecha de la publicación efectiva.[5]

5 — Véanse sentencias de 25 de enero de 1979 (Racke, 98/78, Rec. 1979, p. 69, apartado 15, y Decker, 99/78, Rec. 1979, p. 101, apartado 3).

Además, el Tribunal de Justicia ha tenido oportunidad de precisar que si bien en líneas generales el principio de la seguridad de las situaciones jurídicas se opone a que la eficacia temporal de un acto comunitario transcurra a partir de una fecha anterior a la de su publicación, excepcionalmente puede suceder lo contrario cuando así lo exija el objetivo perseguido y cuando se respete debidamente la confianza legítima de los interesados. [6]

8. Dicho esto es preciso verificar si los dos requisitos indicados se cumplen en este asunto.

En cuanto al primero de ellos, me parece que, del examen del contexto general del Reglamento controvertido, se deduce con claridad suficiente que el resultado por él perseguido era colmar una laguna del sistema y evitar que algunos importadores pudiesen obtener una ganancia injustificada de esta situación, lo que les hubiera procurado una situación ventajosa frente a otros operadores.

El objetivo perseguido hacía imprescindible que las disposiciones de que se trata fuesen, en todo caso, aplicables a partir del 1 de enero de 1981, no obstante el retraso debido a dificultades de orden práctico (considerable cantidad de textos periódicos con vencimiento anual que debían publicarse en un corto plazo, a los que se añadían numerosos textos necesarios por la adhesión griega) que se había producido en la publicación del Reglamento.

Sólo de esta forma podía garantizarse la continuidad y la coherencia del régimen aplicable y, al mismo tiempo, impedirse posibles especulaciones.

Como señaló acertadamente la Comisión, en este asunto se trataba de solucionar un problema delicado de transición, particularmente agudo en los primeros días posteriores a la adhesión. Si no hubiesen sido aplicables a partir del 1 de enero de 1981, las normas de que se trata habrían perdido prácticamente su significado.

Por otra parte, es oportuno recordar que el Reglamento controvertido, al basarse en el Acta de adhesión, sólo podía ser adoptado después de la entrada en vigor de esta última, es decir, el 1 de enero de 1981.

9. En cuanto a la cuestión del respeto de la confianza legítima de los particulares, de entrada he de decir que este principio no me parece violado por la aplicación retroactiva del Reglamento controvertido.

En efecto, de una jurisprudencia tan abundante como coherente se desprende que la confianza legítima merecedora de protección es una cosa esencialmente distinta de cualquier aspiración o esperanza del interesado. [7]

Para que exista violación de tal principio, la modificación producida en el ordenamiento jurídico debe ser inmediata e inesperada, es decir, que debe lesionar precisamente la

6 — Véase sentencia de 14 de julio de 1983 (Meiko-Konservenfabrik, 224/82, Rec. 1983, p. 2539, apartado 12); sentencia de 30 de septiembre de 1982 (Tunnel Refineries, 114/81, Rec. 1982, p. 3189, apartado 4); sentencia de 30 de septiembre 1982 (Roquette Frères, 110/81, Rec. 1982, p. 3159, apartado 5); sentencia de 30 de septiembre de 1982 (Amylum, 108/81, Rec. 1982, p. 3107, apartado 4); sentencia de 19 de mayo de 1982 (Stample Dairy Products, 84/81, Rec. 1982, p. 1763 apartado 12); sentencia de 12 de noviembre de 1981 (Salumi, asuntos acumulados 212/80 a 217/80, Rec. 1981, p. 2735, apartado 10); sentencia 99/78, ya citada, apartados 8 y 20.

7 — Véase, en particular, sentencia de 28 de octubre de 1982 (Faust, 52/81, Rec. 1982, p. 3745, apartado 27); sentencia de 15 de julio de 1982 (Edeka, 245/81, Rec. 1982, p. 2745, apartado 27); sentencia 84/81, ya citada, apartado 15; sentencia de 13 de junio de 1978 (British Beef Company, 146/77, Rec. 1978, p. 1347, apartado 13); sentencia de 1 de febrero de 1978 (Lührs, 78/77, Rec. 1978, p. 169, apartado 6) y sentencia de 8 de junio de 1977 (Merkur, 97/76, Rec. 1977, p. 1063, apartado 9).

confianza de los particulares y su derecho a operar en un marco normativo seguro.

Repitiendo una imagen apropiada, utilizada por el Abogado General Sr. Mayras, la medida de la autoridad debe ser como un «rayo en un cielo sereno». [8]

En otras palabras, no puede admitirse que la confianza legítima recaiga en el hecho de que las instituciones comunitarias no modifiquen una normativa determinada —incluso retroactivamente, si ello fuera necesario— cuando la posibilidad de una modificación normativa sea razonablemente previsible por un operador prudente.

Ahora bien, a mi juicio, lo que se ha expuesto precedentemente acerca del contexto económico y normativo del Reglamento nº 57/81 muestra suficientemente que la medida adoptada, lejos de ser imprevisible, era perfectamente coherente con el sistema, e incluso necesaria, para asegurar el correcto desarrollo de las transacciones comerciales.

Un operador prudente no podía dejar de considerar al menos extraña una situación en la que se le hubiera permitido adquirir un producto en condiciones particularmente ventajosas, como eran las que existían en Grecia antes de la adhesión, para después importarlo a la Comunidad exento de exacciones reguladoras en el marco de las medidas más favorables previstas por el Acta de adhesión. Especialmente en un sector, el de los productos agrarios, en el que las medidas públicas de intervención revisten particular importancia en la formación de los precios y en el que la libertad de los intercambios no puede prescindir de una armonización más general de dichas medidas.

Por lo tanto, SAFA no podía considerar legítimamente que las instituciones comunitarias no se verían obligadas a adoptar medidas, posiblemente incluso retroactivas, para solucionar una situación anormal que le habría permitido obtener un beneficio injustificado, falseando, al mismo tiempo, el correcto desarrollo de las operaciones comerciales.

10. En mi opinión, aunque la ya anunciada adopción del Reglamento (CEE) nº 49/81, relativo a los métodos de cooperación administrativa destinados a asegurar, durante el período transitorio, la libre circulación de mercancías en los intercambios entre Grecia y los demás Estados miembros, Reglamento basado en el artículo 41 del Acta de adhesión y de alcance general, no podía suscitar en los particulares una confianza legítima en que la Comisión no adoptaría medidas específicas respecto a determinados productos, medidas que estaban justificadas por un contexto económico particular y basadas en las distintas disposiciones del Acta de adhesión.

Es cierto que no puede excluirse que SAFA pudiera haber albergado alguna esperanza de que el régimen que se anunciaba para inicios del mes de enero quedase tal como estaba y no fuera modificado con efectos retroactivos; sin embargo, no creo que esperar una desatención o una omisión por parte de la Comisión pueda constituir jurídicamente una confianza legítima digna de protección.

11. Finalmente, en cuanto a la pretensión de SAFA de que el Tribunal de Justicia se pronunice con carácter subsidiario sobre la devolución de las exacciones reguladoras con arreglo al artículo 13 del Reglamento nº 1430/79 del Consejo, de 2 de julio de 1979, relativo a la devolución o a la condo-

8 — Véanse las conclusiones relativas a la sentencia de 26 de enero de 1978 (Union Malt, asuntos acumulados 44/77 a 51/77, Rec. 1978, pp. 57 y ss., especialmente p. 91).

nación de los derechos de importación o de exportación,[9] basta recordar que resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, según el reparto de competencias establecido en el artículo 177 del Tratado CEE en el ámbito del procedimiento prejudicial, incumbe exclusivamente al tribunal nacional definir el objetivo de las cuestiones que vaya a plantear al Tribunal de Justicia. Por tanto, este Tribunal de Justicia no puede, a solicitud de una de las partes del litigio principal, examinar cuestiones que no han sido planteadas por el órgano jurisdiccional nacional.[10]

12. En conclusión, en atención a las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el tribunale di Génova en el sentido de que el examen de la cuestión planteada no ha revelado elementos que puedan afectar a la validez del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 57/81 en cuanto esta norma implica el efecto retroactivo al 1 de enero de 1981 del mismo Reglamento.

9 — DO L 175, p. 1; EE 02/06, p. 36.

10 — Sentencias de 14 de noviembre de 1985 (Neumann, 299/84, Rec. 1985, p. 3663, apartado 12) y de 3 de octubre de 1985 (CBEM, 311/84, Rec. 1985, p. 3261, apartado 10).