CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. FRANCESCO CAPOTORTI presentadas el 23 de enero de 1979 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Esta es la segunda vez que, dentro de las acciones entabladas por la sociedad Granaria contra el organismo de intervención neerlandés competente en el sector de los productos agrícolas, el Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven plantea al Tribunal de Justicia distintas cuestiones prejudiciales que acrecientan el número de problemas planteados por la aplicación del Reglamento (CEE) nº 563/76 del Consejo, de 15 de marzo de 1976, relativo a la compra obligatoria de leche desnatada en polvo en posesión de los organismos de intervención y destinada a utilizarse en la elaboración de alimentos para animales. El Tribunal recordará que la anterior petición de decisión prejudicial dio lugar a la sentencia de 5 de julio de 1977, Granaria (116/76, Rec. p. 1247), sentencia mediante la que se declaró inválido el citado Reglamento. A resultas de esta sentencia, la sociedad Granaria impugnó en vía de anulación las medidas adoptadas por el organismo de intervención neerlandés con arreglo al citado Reglamento, solicitando igualmente que se condenara a dicho organismo a reparar el daño causado por las referidas medidas.

Intentaré resumir las numerosas cuestiones planteadas en el caso de autos al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional neerlandés. Este último solicita, en primer lugar, a aquél que se pronuncie sobre si el organismo nacional de intervención estaba obligado a respetar lo dispuesto en el Reglamento nº 563/76, hasta la fecha de su declaración de invalidez y, en caso de respuesta afirmativa, si ese mismo organismo podía eximir a Granaria de la obligación de cumplir los requisitos establecidos en dicho Reglamento. Para el caso en que la respuesta a la primera cuestión fuera afirmativa y que, por el contrario, la segunda cuestión debiera recibir una respuesta negativa, el Tribunal neerlandés solicita al Tribunal de Justicia que precise si se ha generado una responsabilidad directa y exclusiva de la Comunidad frente a los sujetos de Derecho lesionados o si ha incurrido igualmente en responsabilidad el organismo de intervención del Estado miembro que ha aplicado el Reglamento (cuestiones tercera y cuarta), solicitando, por otra parte, al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la posibilidad de que dicho Estado –en el supuesto de que se declarara su responsabilidad– pudie-

* Lengua original: italiano.

ra ejercitar una acción de indemnización contra la Comunidad (quinta cuestión). Las dos cuestiones restantes, planteadas para el supuesto de que se declare la responsabilidad del Estado miembro o del organismo que de él depende, se refieren a la ley aplicable (únicamente el Derecho nacional o también los principios a que se hace referencia en el artículo 215 del Tratado CEE) y a la interpretación del artículo 215 (¿qué perjuicio es el reparable con base en dicho precepto?). El último problema planteado por el College van Beroep es si, con arreglo al Derecho comunitario, los gastos de procedimiento deben considerarse constitutivos de un perjuicio cuya reparación puede instar la parte lesionada, o bien como meras costas sobre las que habrá de resolverse de conformidad con lo previsto al efecto en el Derecho nacional.

En la resolución de remisión, el Tribunal *a quo* afirmó considerar que las disposiciones impugnadas habían causado, efectivamente, a la parte demandante un perjuicio equivalente a lo por ella afirmado al respecto (cargas financieras, gastos administrativos y de personal, lucro cesante y disminución del volumen de negocios, gastos de procedimiento aparte). Ahora bien, dado que la causa última de estos perjuicios es un Reglamento ilegal adoptado por la Comunidad y que la autoridad nacional aplicó a la parte demandante, el referido órgano jurisdiccional nacional opina que, antes que nada, deben resolverse las cuestiones relativas a la responsabilidad, que se concretan en distintos problemas de interpretación del Reglamento nº 563/76 y del artículo 215 del Tratado.

Antes de entrar en su examen, procede recordar que, mediante sentencia de 25 de mayo de 1978, HNL y otros/Consejo y Comisión (asuntos acumulados 83/76 y 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77,↔ Rec. p. 1209), el Tribunal de Justicia precisó que la invalidez del Reglamento nº 563/76 no bastaba para generar la responsabilidad extracontractual de la Comunidad con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, excluyendo la existencia de esta responsabilidad, basándose en que, al adoptar dicha medida, el Consejo no sobrepasó de manera manifiesta y grave los límites impuestos al ejercicio de su facultad discrecional. El Tribunal de Justicia llegó a este fallo tras considerar, por un lado, las características del Reglamento nº 563/76, que contempla categorías muy amplias de operadores económicos e incidió de manera a penas perceptible en el precio de alimentos para animales –y, con carácter más general en el rendimiento de las empresas– y, por otra parte, las importantes fluctuaciones de los precios mundiales de los alimentos proteínicos que se produjeron durante el mismo período.

2. A pesar de estar formulada como si se tratase de llegar a la interpretación correcta del Reglamento nº 563/76, la primera cuestión contempla un problema de alcance general: si los organismos nacionales llamados a aplicar los Reglamentos comunitarios están obligados a respetar lo en ellos previsto mientras no se declare su invalidez. En efecto, no basta con albergar ciertas dudas en relación con la validez de un acto adoptado por una Institución de las Comunidades para justificar el comportamiento de la autoridad administrativa de un Estado

miembro, llamada a aplicar la legislación comunitaria y que quisiera sustraerse unilateralmente a las obligaciones impuestas por el acto de que se trate. La misma observación puede hacerse extensiva a todo destinatario de actos comunitarios. Esto, es efecto, supondría ir en contra del principio de la seguridad jurídica, que ha de salvaguardarse en el marco del sistema comunitario con el concurso de las Administraciones nacionales y que, por otra parte, está directamente relacionado con la exigencia fundamental de una interpretación y aplicación uniformes del Derecho comunitario en todo el territorio de la Comunidad.

La parte demandante en el litigio principal estima que, cuando menos, sería preciso reconocer a la Administración nacional la facultad –obligación– de no aplicar la normativa comunitaria ilícita ante una infracción manifiesta del Tratado. No es preciso, en el caso de autos, pronunciarse a este respecto, puesto que, en la ya citada sentencia de 25 de mayo de 1978, el Tribunal de Justicia excluyó el carácter manifiesto de la violación de los principios de Derecho comunitario causante de la invalidez del Reglamento de que se trata. No obstante, considero procedente recordar que, en el sistema instituido por los Tratados, la invalidez de un acto comunitario únicamente puede determinarse mediante el correspondiente procedimiento entablado ante el Tribunal de Justicia (al amparo, bien del artículo 173, bien del artículo 177 del Tratado) y que todo acto se presume lícito y generador de efectos jurídicos mientras no se haya declarado su invalidez. No cabe duda alguna, por otra parte, de que el Tratado no prevé ningún supuesto de inexistencia de actos comunitarios. La doctrina ha aludido a supuestos marginales de inexistencia; ahora bien, difícilmente encaja dentro de alguna de estas hipótesis marginales una violación patente del Tratado, máxime cuando la violación del Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución se recogen en el artículo 173 como un motivo de interposición de un recurso de anulación. Podría aún referirme a supuestos como un acto adoptado por una Institución totalmente carente de competencia o de un acto de ejecución imposible; ahora bien, ello nos alejaría inútilmente del problema que nos ocupa.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, mediante la que se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si un organismo nacional de intervención en materia agrícola puede dispensar a una empresa de la obligación de respetar lo dispuesto en el Reglamento nº 563/76, la respuesta debe ser negativa, como reconoce la propia empresa interesada. De hecho, el citado Reglamento no habilita en disposición alguna a los organismos nacionales para establecer excepciones o conceder exenciones. A falta de una cláusula del tipo aludido, todo trato de favor hubiese sido arbitrario e injustificado. Por otra parte, la empresa demandante no se encuentra en una situación que la diferencie de la generalidad de las empresas sujetas al Reglamento y, por lo tanto, eximirla de la observancia de una norma vigente, aun cuando el Reglamento hubiera legitimado a los organismos nacionales para ello, hubiera sido contrario al principio de igualdad de trato entre los administrados, que únicamente admite exenciones en supuestos muy excepcionales.

3. Mediante su tercera cuestión, el Tribunal neerlandés solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que, al haber adoptado un Reglamento declarado con posterioridad inválido por este Tribunal, la Comunidad se convierte en directamente responsable frente a quienes hayan sufrido un perjuicio como consecuencia de la normal aplicación de dicho Reglamento por el organismo nacional competente.

Comenzaré señalando que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (y, en particular, la citada sentencia de 25 de mayo de 1978) ya ha precisado los requisitos que deben reunirse para que la Comunidad pueda ser declarada responsable de los daños derivados de un acto normativo inválido. No considero que sea preciso recordarlos en este contexto.

En realidad, al Tribunal *a quo* no le interesa que se precisen nuevamente los principios sentados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en relación con la responsabilidad de la Comunidad por los daños causados por terceros por causa de la adopción de actos normativos ilícitos. Lo que le interesa, más bien, es que se determine si una infracción al ordenamiento jurídico comunitario como la declarada por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 5 de julio de 1977, Bela-Mühle (114/76, Rec. p. 1211); Granaria, antes citada, y Ölmühle y Becher (asuntos acumulados 119/76 y 120/76, Rec. p. 1269), en relación con el citado Reglamento del Consejo puede generar, aparte de la responsabilidad de la Comunidad, la de los Estados cuyos organismos hayan aplicado las disposiciones comunitarias inválidas. Esto puede deducirse de la cuarta cuestión, que se revela estrechamente ligada a la precedente, en la medida en que presupone el reconocimiento de la responsabilidad directa y principal de la Comunidad y se limita a contemplar una eventual corresponsabilidad *in solidum* o *pro quota* imputable al Estado.

Procede precisar especialmente, a este respecto, que los requisitos para que se genere la responsabilidad de la Comunidad y, en su caso, la corresponsabilidad del Estado miembro *no son idénticas.* La Comunidad, en efecto, puede ser considerada responsable por haber *adoptado* un acto normativo de política económica contrario a determinados principios del ordenamiento comunitario; siendo este comportamiento el generador de la obligación, prevista en el párrafo segundo del artículo 215, de indemnizar a las personas lesionadas, siempre y cuando, naturalmente, se reúnan los requisitos exigidos al efecto, y, en último lugar, en la citada sentencia de 25 de mayo de 1978. Por el contrario, y por lo que respecta al Estado miembro, se solicita al Tribunal que aclare si puede ser considerado corresponsable por haber *aplicado* el acto normativo comunitario contrario a dichos principios y que, con posterioridad haya sido declarado inválido por el Tribunal de Justicia. El comportamiento normativo es distinto y, ciertamente, ajeno al ámbito de aplicación del párrafo segundo del artículo 215, que únicamente contempla los daños ocasionados por la Institución comunitaria o por los agentes de la Comunidad en el ejercicio de sus funciones.

Lo dicho me conduce a una segunda e importante afirmación: no existe regla comunitaria alguna en materia de responsabilidad extracontractual de los Estados miembros. Ahora bien, es perfectamente concebible que un Estado miembro se le pueda exigir la reparación del perjuicio por particulares como consecuencia de su actuación extracontractual ilícita, consistente en la infracción de disposiciones comunitarias o que sean su consecuencia; ahora bien, la responsabilidad deberá determinarla el Juez nacional, «de conformidad con las disposiciones de Derecho interno relativas a la responsabilidad del Estado« (aun cuando, evidentemente, la existencia de una infracción al ordenamiento comunitario deba establecerse a la luz de este último). El Tribunal de Justicia lo afirmó claramente en la sentencia de 22 de enero de 1976, AIMA (60/75, Rec. pp. 45 y ss.), apartado 9. Por consiguiente, la cuestión de si el Estado está obligado a reparar los daños provocados por su inobservancia de las normas comunitarias deberá ser esclarecida a la luz del Derecho nacional; ahora bien –es preciso subrayarlo– ha de tratarse de una inobservancia que le sea imputable. Esta hipótesis es completamente distinta de la del caso de autos.

En realidad, en el caso de autos no se ha producido infracción alguna al ordenamiento comunitario por parte de un Estado miembro; razón por la cual, no ha lugar a suponer que dicho Estado miembro haya incurrido en responsabilidad. Ya he afirmado que, por lo que respecta al Derecho comunitario, el acto obligatorio de alcance general, afectado de un vicio de legalidad que pueda acarrear su anulación (en especial, la violación del Tratado o de las normas de Derecho relativas a su ejecución) produce efectos frente a sus destinatarios hasta que el Tribunal de Justicia declare su invalidez; lo que significa tanto como decir que un Reglamento ilícito sigue siendo obligatorio, a pesar de su ilegalidad, hasta el momento indicado. Por consiguiente, no cabe ver ilegalidad alguna cometida por un Estado miembro –o por un organismo de él dependiente– en un supuesto de ejecución de disposiciones comunitarias vigentes.

En las consideraciones que preceden, me he referido a los Reglamentos comunitarios, no sólo ilegales, sino también a aquellos que, por hipótesis, pueden generar la responsabilidad de la Comunidad. Es evidente que, *a fortiori,* dichas consideraciones se aplican igualmente a un supuesto como el de autos en el que el Reglamento ilícito e inválido no reúne las características necesarias para generar la responsabilidad de la Comunidad por los daños causados.

En definitiva y por lo que respecta a la responsabilidad comunitaria, hay más de una razón para rechazar la hipótesis de una responsabilidad *in solidum* o *pro quota* del Estado miembro que haya aplicado el Reglamento posteriormente declarado inválido. Existen distintos comportamientos, de la Comunidad y del Estado miembro, presuntamente generadores de responsabilidad; hay diversidad de ordenamientos jurídicos reguladores de la responsabilidad extracontractual comunitaria y del Estado, respectivamente, y, por último y sobre todo, existe la circunstancia de que el Estado miembro no ha cometido ilicitud alguna al aplicar un Reglamento vigente, por más que éste fuese

contrario a normas comunitarias de superior rango.

Dos precisiones me parecen, no obstante, oportunas (aunque carezcan de incidencia en las respuestas que proceda dar al Juez nacional). En primer lugar, es posible que los Estados miembros disfruten de un determinado margen de discrecionalidad al aplicar un Reglamento, especialmente cuando éste requiera la adopción de disposiciones nacionales complementarias o de organización. El ejercicio de esta facultad discrecional puede conducir a un Estado a adoptar determinadas medidas contrarias al Derecho comunitario, aunque sólo sea porque apliquen erróneamente este último. Es evidente que, en semejante caso, no basta con afirmar que estas medidas se limitan a ejecutar un Reglamento comunitario para considerar que el Estado queda libre de toda responsabilidad. En la medida en que los actos de ejecución adoptados por el Estado den lugar a infracciones al ordenamiento comunitario imputables a determinadas decisiones de política legislativa, dicho Estado podrá ser demandado en vía indemnizatoria. La solución concreta de este problema de responsabilidad dependerá, no sólo de que se determine la existencia cierta de la infracción de la norma comunitaria, sino también de que se reúnan los requisitos exigidos por el Derecho nacional para generar la responsabilidad del Estado.

En segundo lugar, las medidas que el Estado miembro está obligado a adoptar en virtud de un Reglamento, únicamente pueden considerarse medidas de «ejecución» mientras el Reglamento se mantenga en vigor y, por consiguiente, deba ser ejecutado. Cuando un Reglamento es declarado inválido, deja de producir efectos; por ello, el Estado miembro que, con posterioridad a dicha declaración de invalidez, mantenga en vigor las medidas de ejecución del Reglamento de que se trata, adoptará un comportamiento que no podrá ya justificarse a la luz de su obligación de respetar los actos comunitarios vigentes.

4. Mediante la quinta cuestión, el Tribunal neerlandés solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si el Estado miembro (o el organismo de él dependiente) reconocido responsable de todo o parte del perjuicio causado por la ejecución del Reglamento, puede ejercitar contra la Comunidad una acción de repetición indemnizatoria. Ya hemos visto que es preciso excluir toda responsabilidad del Estado por haber ejecutado un Reglamento comunitario inválido; y ello, como consecuencia del carácter lícito, e incluso obligatorio, de este comportamiento. Por consiguiente, no ha lugar a responder a esta cuestión. En realidad, semejante acción indemnizatoria únicamente es concebible dentro de las relaciones existentes entre el obligado «a título subsidiario» —o *in solidum*— y el obligado a título principal; sin que en el caso de autos exista relación alguna de este tipo.

La sexta cuestión parte igualmente de la hipótesis de una responsabilidad del organismo nacional de intervención. El Tribunal llamado a pronunciarse sobre el fondo se interroga sobre las normas que puedan regular esta responsabilidad, dudando entre

el artículo 215 del Tratado y el Derecho interno neerlandés. Una vez rechazada la hipótesis a que anteriormente he hecho referencia, deja de ser necesario responder a la cuestión. En cualquier caso, ya hemos tenido ocasión de afirmar que, cuando un Estado miembro infringe disposiciones de Derecho comunitario, su posible responsabilidad extracontractual frente a particulares, depende del ordenamiento interno. El Derecho comunitario debe tenerse únicamente presente a la hora de establecer la existencia y las características de la referida infracción.

De esta manera, carece ya de objeto examinar la séptima cuestión, que se plantea sólo para el caso en que la presunta responsabilidad del organismo nacional de intervención debiera apreciarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 del Tratado.

Por último, y por lo que respecta a la octava cuestión, me parece necesario no perder de vista las circunstancias que condujeron al Tribunal nacional a formularla. En el litigio pendiente ante dicho Tribunal nacional –cuyo objeto principal es determinar si el organismo de intervención neerlandés es responsable, por el hecho de haber ejecutado el Reglamento nº 563/76– la parte demandante, que es también la parte lesionada, solicita, *inter alia,* el reembolso de una cantidad importante satisfecha, en concepto de gastos de procedimiento, en los diversos procedimientos entablados con el fin de paralizar la aplicación del citado Reglamento. Lo que el Tribunal neerlandés solicita fundamentalmente al Tribunal de Justicia es que éste se pronuncie sobre si, en virtud de determinados principios o disposiciones del Tratado, los gastos de procedimiento pueden figurar entre los daños indemnizables, o si, a este respecto, es preciso pronunciarse aplicando las disposiciones nacionales reguladores de las costas. Sería sencillo responder que ningún principio o disposición contenidos en el Tratado se ocupa del problema. Ahora bien, quizás sea oportuno añadir que la cuestión puede tener un sentido si se pone en relación con un proceso entablado ante un órgano jurisdiccional nacional y cuyo objeto sea la eventual responsabilidad del Estado (o de un organismo dependiente del mismo) frente a los particulares que hayan sufrido un perjuicio como consecuencia de una infracción al ordenamiento comunitario. En un proceso como éste, los diversos aspectos de la responsabilidad deben apreciarse, como ya he dicho, en función del Derecho interno y entre estos aspectos figura la determinación de las categorías de daños que dan derecho a indemnización. Estimo que la octava cuestión planteada al Tribunal de Justicia por el Tribunal neerlandés puede responderse de la manera apuntada.

5. Antes de concluir, considero necesario hacer algunas observaciones sobre la propuesta de la Comisión dirigida a que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la problemática relativa a los efectos de la declaración de invalidez del Reglamento nº 563/76. Al invocar la aplicación por analogía del párrafo segundo del artículo 174 del Tratado –que, como se sabe, autoriza al Tribunal de Justicia a que,

cuando lo estime necesario y en el marco de un recurso de anulación interpuesto al amparo del artículo 173, precise los efectos de un Reglamento declarado nulo que deban considerarse definitivos– la Comisión invitó al Tribunal de Justicia a que aprovechara la ocasión ofrecida por el presente procedimiento en vía prejudicial para fallar que, en virtud de los principios generales del ordenamiento jurídico comunitario, se desestimen las acciones en repetición ejercitadas por los adquirentes directos de leche desnatada en polvo, con excepción de aquellos casos en los que estos adquirentes puedan probar que los importes pagados con arreglo al Reglamento declarado inválido no se repercutieron sobre los sucesivos adquirentes, en las posteriores fases del proceso productivo.

Para acceder a la petición de la Comisión, sería preciso hacer frente a delicados problemas de interpretación del Tratado y, en particular, al constituido por las relaciones entre el artículo 177 (y quizás también el artículo 215), por un lado, y el párrafo segundo del artículo 174, por otro lado.

La aplicación analógica de este disposición del artículo 174 dentro de un procedimiento prejudicial implicaría, por parte del Tribunal de Justicia, la delimitación de oficio (esto es, independientemente de que el Tribunal nacional lo haya solicitado) de los efectos de la declaración de la invalidez de un Reglamente en sede prejudicial.

En cualquier caso, esta aplicación analógica podría llegar a considerarse siempre y cuando el objeto de la petición de decisión prejudicial fuera la validez del Reglamento. Ahora bien, como ya hemos visto, el objeto del presente procedimiento es distinto. No me parece oportuno rebasar el marco trazado por las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, para pasar a ocuparse de un problema de tanta transcendencia, sobre todo si se tiene en cuenta que ni las partes en el litigio principal ni los restantes interesados que hubieran podido personarse, han tenido posibilidad alguna de expresar su punto de vista al respecto. Por consiguiente, cabe considerar que existen impedimentos formales que se oponen a que se efectúe el examen propuesto por la Comisión.

6. Por las razones expuestas, concluyo proponiendo al Tribunal de Justicia que responda lo siguiente a las cuestiones planteadas, con carácter prejudicial por el College van Beroep voor het Bedrijfsleven mediante resolución de 31 de marzo de 1978:

1) Hasta la fecha en que el Tribunal de Justicia declaró inválido el Reglamento (CEE) nº 563/76 del Consejo, los organismos nacionales llamados a aplicarlo estaban obligados a denegar la expedición del certificado «proteínas» quienes no reunieran los requisitos exigidos a tal efecto.

2) A falta de una cláusula que establezca una excepción que el Reglamento no contiene, las autoridades administrativas nacionales no pueden conceder exención alguna de los requisitos dispuestos en dicho Reglamento.

3) El párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE regula la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por los daños causados por sus Instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones, mientras que la responsabilidad extracontractual de los Estados miembros frente a los particulares por los actos que les sean imputables es una materia regulada por el Derecho nacional, aun cuando el perjuicio no sea sino la consecuencia de la infracción de una norma comunitaria por un organismo del Estado.

4) Al aplicar un Reglamento comunitario hasta la fecha en que el Tribunal de Justicia declare su invalidez, un Estado miembro no viola el Tratado y, por lo tanto, no puede ser tenido por responsable frente a los particulares lesionados, ni solidariamente con la Comunidad, ni siquiera *pro quota.*

5) En un procedimiento nacional que tenga por objeto establecer la responsabilidad del Estado miembro frente a particulares por los daños causados como consecuencia de la infracción de una norma comunitaria, la calificación como daños reparables de los gastos de procedimiento que dichos particulares hayan debido soportar en anteriores procedimientos es una cuestión que deberá resolverse únicamente con arreglo al Derecho nacional.