CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN-PIERRE WARNER presentadas el 22 de junio de 1976 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El presente asunto se refiere a la validez de un Reglamento de la Comisión de 23 de marzo de 1973 que fijaba o pretendía fijar determinadas reducciones que debían efectuarse en los montantes compensatorios monetarios aplicables en particular a los intercambios en el sector de la carne de bovino. En su mayor parte, este asunto supone una repetición del asunto IBC/Comisión (46/75,- Rec. 1976, p. 65), en el que presenté mis conclusiones el 17 de diciembre de 1975 y el Tribunal de Justicia dictó sentencia el 27 de enero de 1976. No obstante, existe una diferencia importante ya que, mientras en el asunto IBC/Comisión se trataba de un recurso de indemnización interpuesto expresamente con arreglo al artículo 178 del Tratado, el presente asunto se somete al Tribunal de Justicia a través de una petición presentada por el giudice conciliatore de Roma con arreglo al artículo 177. En el asunto IBC/Comisión, el Tribunal de Justicia declaró que no procedía admitir el recurso y no tuvo que analizar el fondo del asunto. Aquí no se trata de acordar la inadmisión de la petición. Otra diferencia reside en que, en el asunto IBC/Comisión, la cuestión relativa a la posible invalidez del Reglamento, en la medida en que era retroactivo, se planteó demasiado tarde como para ser tomada en consideración, mientras que aquí el giudice conciliatore plantea expresamente dicha cuestión al Tribunal de Justicia.

Como recordará este Tribunal, los montantes compensatorios monetarios (a los que, en lo sucesivo, me referiré como «mcm») se introdujeron mediante el Reglamento (CEE) nº 974/71 del Consejo, de 12 de mayo de 1971, como consecuencia de la ampliación de los márgenes de fluctuación de las monedas de algunos Estados miembros.

El apartado 1 del artículo 1 de dicho Reglamento, sustituido por el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 509/73 del Consejo, de 22 de febrero de 1973 (DO L 50, p. 1), establece que un Estado miembro cuya moneda se haya revalorizado superando el margen de fluctuación autorizado por la normativa internacional vigente el 12 de mayo de 1971 percibirá mcm por las importaciones y los restituirá por las exportaciones de productos agrícolas y que, a la inversa, un Estado miembro cuya moneda se haya depreciado por debajo de dicho margen percibirá mcm por las exportaciones y

* Lengua original: inglés.

los restituirá por las importaciones de tales productos. Desde luego, Italia es uno de los países cuya moneda se devaluó, de manera que restituye mcm por las importaciones.

Mediante el artículo 3 del Reglamento nº 509/73 se introdujo un nuevo artículo 4 *bis* en el Reglamento nº 974/71 que, en lo que afecta al caso de autos, está redactado en los siguientes términos:

«1. En los intercambios con países terceros, los montantes compensatorios [...] restituidos por las importaciones se deducirán del gravamen a la importación [...]

2. En los intercambios entre los Estados miembros y con países terceros, los montantes compensatorios aplicables por razón de la depreciación de la moneda de que se trate no pueden ser superiores al gravamen impuesto sobre los productos importados de países terceros».

El objetivo de esta disposición, tal como ha explicado la Comisión en sus observaciones escritas, era impedir que las importaciones de países terceros entraran en el mercado comunitario a precios inferiores a los del mercado mundial.

El artículo 6 del Reglamento nº 974/71 establece que las concretas disposiciones de aplicación de dicho Reglamento, «que pueden contener otras excepciones a los Reglamentos relativos a la política agrícola común» se adoptarán con arreglo al «procedimiento del Comité de gestión» definido en todos los Reglamentos relativos a las organizaciones comunes de mercados agrícolas. Como recordará este Tribunal de Justicia, de acuerdo con este procedimiento, la Comisión queda facultada para adoptar medidas de inmediata aplicación, sujetas al control del Consejo si no se atienen al dictamen del Comité de gestión competente. En el sector de la carne de bovino, dicho procedimiento se define en el artículo 27 del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados para estos productos.

El 1 de marzo de 1973, en el ejercicio, o supuesto ejercicio, de la facultad que le otorgaba el artículo 6 del Reglamento nº 974/71, la Comisión adoptó el Reglamento (CEE) nº 648/73. Dicho Reglamento produjo un doble efecto. En primer lugar, derogaba y refundía en un texto único las disposiciones de anteriores Reglamentos de la Comisión que establecían normas concretas para la aplicación de los mcm. En segundo lugar, a través del artículo 6, introducía disposiciones destinadas a aplicar el apartado 2 del nuevo artículo 4 *bis* del Reglamento nº 974/71.

El artículo 6 del Reglamento nº 648/73 establece lo siguiente:

«1. Al efecto de aplicar el apartado 2 del artículo 4 *bis* del Reglamento (CEE) nº 974/71, la Comisión fijará los importes a los que deberán ajustarse los montantes compensatorios monetarios.

2. Los importes fijados con arreglo al apartado 1 se modificarán periódicamente si los cambios en el gravamen a las importaciones procedentes de países terceros lo hacen necesario».

El Reglamento nº 648/73 se publicó en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1973 y entró en vigor tres días después.

El 9 de marzo de 1973 se publicó también en el Diario Oficial el Reglamento (CEE) nº 649/73, que la Comisión había adoptado el 1 de marzo de 1973. Este Reglamento fijaba o pretendía fijar, a través de sus anexos, los mcm aplicables a partir del 26 de febrero de 1973. Y, de acuerdo con el artículo 1, los fijaba «sin perjuicio de las disposiciones del apartado 2 del artículo 4 *bis* del Reglamento (CEE) nº 974/71». Dicho Reglamento entró en vigor el día de su publicación.

El 5 de marzo de 1973 la Comisión adoptó el Reglamento (CEE) nº 741/73 que modificaba los mcm introduciendo nuevos anexos al Reglamento nº 649/73. El Reglamento nº 741/73 entró en vigor el 19 de marzo de 1973, día de su publicación en el Diario Oficial, pero se declaró aplicable a partir del 5 de marzo de 1973.

El 23 de marzo de 1973 la Comisión adoptó el Reglamento (CEE) nº 905/73 que fijaba o pretendía fijar, con arreglo al artículo 6 del Reglamento nº 648/73, los importes a los que debían ajustarse los mcm fijados por los Reglamentos nºs 649/73 y 741/73 para aplicar el apartado 2 del artículo 4 *bis* del Reglamento nº 974/71. Se dispuso que el Reglamento nº 905/73 entrara en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial –en la práctica, el 7 de abril de 1973– pero los importes fijados se declararon aplicables a partir del 26 de febrero de 1973 y el 5 de marzo de 1973, respectivamente.

El presente asunto se refiere a una importación que tuvo lugar el 22 de marzo de 1973, es decir, después de la entrada en vigor de los Reglamentos nºs 648/73, 649/73 y 741/73, pero antes de que el Reglamento nº 905/73 se hubiera adoptado siquiera. Se trataba de una importación de 569 sacos de cuartos delanteros deshuesados de carne de bovino procedentes de Argentina, efectuada por la parte demandante en el procedimiento principal ante el Ufficio di conciliazione de Roma, a saber Industria romana carni e affini SpA.

En aquel momento, el único gravamen sobre tal importación era un derecho de aduana del 10 % *ad valorem*. El valor total de la carne de bovino importada por la demandante era de 15.635.670 LIT, de manera que el gravamen ascendía a 1.563.570 LIT.

Según la demandante, el tipo del mcm aplicable a la importación era de 114,09 LIT por kg y el peso neto total de la carne de bovino de que se trata, 19.800 kg, por lo que el mcm real ascendía a 2.258.982 LIT. La demandante afirma que, según el artículo 4 *bis* del Reglamento nº 974/71, esta cantidad debería haber sido

deducida del derecho de aduana, de forma que la demandante no tenía que pagar nada.

No obstante, las autoridades aduaneras italianas, en aplicación o supuesta aplicación del Reglamento nº 905/73, redujeron el mcm a una cantidad inferior a la del derecho de aduana, por lo que la demandante tenía que pagar 56.790 LIT. La demandante alega que tiene derecho a que se le devuelva dicha cantidad, pero para mantener su reclamación dentro del ámbito de competencia del ufficio di conciliazione, lo limita a 50.000 LIT.

La demandante invoca principalmente dos alegaciones.

La primera es que existe un principio general común a los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros que se opone a la aplicación retroactiva de las disposiciones normativas. Por tanto, la demandante sostiene que el Reglamento nº 905/73, que entró en vigor el 7 de abril de 1973, no puede aplicarse a una importación efectuada el 22 de marzo de 1973.

La segunda alegación de la demandante es que el Reglamento nº 905/73 y el artículo 6 del Reglamento nº 648/73 (para cuya aplicación se adoptó el Reglamento nº 905/73) eran absolutamente nulos en cualquier caso. Los motivos en que se basa la demandante para apoyar esta alegación reproducen en lo fundamental los invocados por la recurrente en el asunto IBC/Comisión, antes citado.

El giudice conciliatore plantea a este Tribunal de Justicia cuatro cuestiones y éstas reproducen las alegaciones de la demandante. Efectivamente, tal como se deduce claramente de la resolución de remisión, en realidad fueron formuladas por la demandante, a cuya instancia se plantearon a este Tribunal de Justicia. La primera cuestión se refiere a la retroactividad. Las otras tres cuestionan expresamente la validez de los Reglamentos nºs 905/73 y 648/73, incluso aunque el primero no fuera retroactivo, basándose en una de las alegaciones formuladas por la demandante. Por lo que respecta al Reglamento nº 648/73, considero que las cuestiones sólo se refieren a su artículo 6.

He llegado a la conclusión de que, salvo con relación a un punto, es inútil que analice detalladamente los motivos de la demandante en apoyo de su segunda alegación –en otras palabras, que analice detalladamente la segunda, tercera y cuarta cuestiones planteadas por el giudice conciliatore a este Tribunal de Justicia. Como he señalado, dichos motivos, aunque presentados en diferente orden y con distinto énfasis en algunos puntos, son los mismos que los que se formularon en nombre de la recurrente en el asunto IBC/Comisión, antes citado. En las conclusiones que presenté en aquel asunto, indiqué mis razones para desestimarlos y pienso que repetirlas ahora sería abusar del tiempo de este Tribunal de Justicia. Como era de esperar, gran parte de la alegación desarrollada en nombre de la demandante en el presente asunto consiste en una crítica cortés pero firme a mis afirmaciones en el asunto IBC/Comisión. Espero que no se me acusará de no hacer gala de

la misma cortesía si, en lo esencial, me limito a decir que la alegación no me ha convencido de que estaba equivocado. De hecho, me ha confirmado que tenía razón.

El único punto que debo analizar es el siguiente.

Como recordará este Tribunal de Justicia, tanto en el asunto IBC/Comisión como en el caso de autos, la Comisión ha explicado la forma en que fijó los ajustes a que deben someterse los mcm aplicables a los intercambios de carne de bovino y las razones por las que lo ha hecho así. En pocas palabras, existe una diferencia entre la carne de bovino, por una parte, y los demás productos agrícolas, por otra, debido a que, en el caso de la carne de bovino, el gravamen a las importaciones procedentes de países terceros es (o, en determinadas circunstancias, incluye) un derecho de aduana *ad valorem,* mientras que en el caso de los demás productos que deben tomarse en consideración, el gravamen a dichas importaciones (en su mayoría derechos reguladores) se fija en relación a una unidad de peso o similar, sin tener en cuenta el valor. Esto significa que, en el caso de productos distintos de la carne de bovino, no es difícil calcular el importe en que debe reducirse cualquier mcm para garantizar que, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 4 *bis* del Reglamento nº 974/71, no supera el gravamen a las importaciones procedentes de países terceros. Al fijarse en los mismos términos tanto los mcm como dicho gravamen, es fácil compararlos. No obstante, en el caso de la carne de bovino, el derecho de aduana por unidad de peso varía según el valor de las mercancías. Esto no plantearía problema alguno si los mcm se aplicaran únicamente a las importaciones procedentes de países terceros, ya que, en el caso de dichas importaciones, debe valorarse todo envío de mercancías y debe calcularse el derecho de aduanas que lo grava. No obstante, según la Comisión, no es necesario efectuar tal valoración o cálculo en el caso de exportaciones a países terceros o, lo que tal vez sea más importante, en el caso del comercio intracomunitario. El exigir a las autoridades aduaneras de los Estados miembros que valoren todo envío de mercancías objeto de tales operaciones, únicamente para determinar si procede efectuar un ajuste al mcm aplicable a cada envío y, en caso afirmativo, qué ajuste, impondría una carga indebida a dichas autoridades y originaría barreras injustificadas al comercio. La Comisión afirma que la única solución, aunque no sea completamente satisfactoria, consiste en calcular a tanto alzado los ajustes de los mcm en el caso de la carne de bovino, tomando como base para el cálculo no el valor real de las mercancías incluidas en cada envío, sino los «precios de importación» calculados por la Comisión con arreglo al artículo 10 del Reglamento nº 805/68. (Como recordará este Tribunal, dicho Reglamento establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, y el artículo 10 prevé el cálculo «a partir de las cotizaciones registradas en los mercados más representativos de los terceros países» de los «precios de importación» que deben compararse con los «precios de orientación» comunitarios para determinar si deben imponerse en todo momento exacciones reguladoras a las importaciones procedentes de países terceros además del derecho de aduana). Por otra parte, la

Comisión afirma que pueden producirse desviaciones artificiales de los intercambios si los ajustes de los mcm calculados a tanto alzado no se aplican a todas las operaciones del sector de la carne de bovino, incluidas las importaciones procedentes de países terceros.

En el asunto IBC/Comisión, antes citado, la demandante criticó el razonamiento de la Comisión alegando (entre otros motivos) que las mercancías exportadas a países terceros y las mercancías objeto de importación o exportación a otros Estados miembros debían valorarse de todas formas a efectos del IVA. No obstante, la demandante no justificó esta afirmación. La Comisión contestó alegando que, independientemente de si la afirmación era cierta, las mercancías de origen comunitario o en libre práctica en un Estado miembro tienen, debido a la preferencia comunitaria, un valor de mercado superior al de mercancías idénticas importadas de países terceros, de forma que, si tienen que compararse cosas iguales, debe aplicarse a las primeras un método de valoración diferente al utilizado a efectos del IVA, para determinar el importe del gravamen que habrían tenido que soportar si se hubieran importado de un país tercero.

Al reafirmar aquella crítica contra el razonamiento de la Comisión, la demandante en el caso de autos persigue un doble objetivo. El primero es demostrar, remitiéndose a las Directivas del Consejo de 11 de abril de 1967, relativas a la introducción del IVA (67/227/CEE y 67/228/CEE), y a las legislaciones nacionales de algunos Estados miembros, la veracidad de la afirmación de que todas las mercancías que pasan la frontera de cualquier Estado miembro en cualquier dirección tienen que valorarse a efectos del IVA. El segundo objetivo es demostrar que, a partir del valor a efectos del IVA de las mercancías de origen comunitario o en libre práctica en la Comunidad, el gravamen que habrían tenido que soportar, si se hubieran importado de un país tercero, se podría determinar a través de una simple fórmula algebraica.

En relación con el primero de estos puntos, no me parece que la demostración que intenta la demandante tenga éxito, aunque sólo sea porque las Directivas de que se trata, si bien disponen de forma clara la valoración de las exportaciones en determinadas circunstancias, no parecen exigirla en todos los casos; y porque el análisis de las legislaciones de los Estados miembros efectuado por la demandante está lejos de ser exhaustivo. Pero puede que esto no tenga importancia en sí mismo, porque, durante la vista, la Comisión ha admitido efectivamente que todos los Estados miembros exigen que se declare el valor de todas las mercancías importadas o exportadas, si no a efectos del IVA, por lo menos a efectos estadísticos. No obstante, lo que la Comisión destaca es que, excepto en relación con las mercancías importadas de países terceros, cuyo valor debe determinarse, a efectos de aplicar el Arancel Aduanero Común, de acuerdo con las disposiciones comunitarias establecidas en el Reglamento (CEE) nº 803/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, sobre el valor en aduana de las mercancías y en el Reglamento (CEE) nº 375/69 de la Comisión, de 27 de febrero de 1969, existen divergencias tanto en las

bases de valoración adoptadas por los Estados miembros, ya sea a efectos de IVA o estadísticos, como en cuanto a la medida en que sus autoridades aduaneras quedaban obligadas a comprobar los valores declarados por los agentes económicos. Por lo tanto, no existe una base común para la aplicación de la fórmula algebraica sugerida por la demandante, incluso aunque dicha fórmula pudiera aceptarse en otras circunstancias, cosa que la Comisión no admite.

En mi opinión, la Comisión vuelve a tener razón en este punto, por lo menos en la medida en que la falta de uniformidad en la práctica de los Estados miembros en cuento a la valoración de las importaciones y las exportaciones, distintas a las importaciones procedentes de países terceros, significa que la Comisión queda legitimada para decidir, de acuerdo con las facultades que le concede el artículo 6 del Reglamento nº 974/71, que, antes que dejar que los Estados miembros determinen los ajustes de los mcm, ella misma fijará ajustes a tanto alzado que deben aplicarse de manera uniforme por todos ellos.

Por lo tanto vuelvo a la cuestión de la retroactividad.

A este respecto, es necesario señalar que, a pesar de que este Tribunal de Justicia ha tenido que analizar, en numerosos asuntos, problemas relativos a la posible aplicación retroactiva de actos de las Instituciones comunitarias, nunca ha definido, al menos que yo sepa, los límites de esta posible aplicación retroactiva, y mucho menos ha resuelto la cuestión concreta que se plantea en el presente asunto, de ¿en qué circunstancias, si es que existe tal posibilidad, puede la Comisión establecer de forma explícita la aplicación retroactiva de un Reglamento adoptado por dicha Institución en el ejercicio de las facultades que le concede un Reglamento del Consejo? En efecto, esta cuestión se planteó en los asuntos en los que recayeron las sentencias de 16 de abril de 1970, Compagnie française commerciale et financière/Comisión (63/69 y 64/69, Rec. pp. 205 y 221, respectivamente), pero el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad de los recursos formulados en dichos asuntos, que habían sido interpuestos por una persona física con arreglo al artículo 173 del Tratado, de forma que la cuestión quedó sin respuesta.

La Comisión se apoya en dos precedentes. El primero se refiere a los asuntos en los que recayó la sentencia de 22 de marzo de 1961, SNUPAT/Alta Autoridad (asuntos acumulados 42/59 y 49/59, Rec. pp. 99 y ss., especialmente pp. 159 a 161). En estos asuntos, el Tribunal de Justicia examinó la posibilidad de revocar una decisión administrativa que en el momento de ser adoptada era contraria a Derecho, cuestión que me parece muy diferente de la que se plantea en el presente asunto. No obstante, debe indicarse que, en aquellos asuntos, el Tribunal de Justicia reconoció que, incluso en un caso semejante, no podía procederse a la revocación si existían terceros inocentes que habían confiado en la decisión. El segundo precedente son las conclusiones del Abogado General Sr. Roemer en los asuntos en los que recayó la sentencia de 1 de julio de 1965, Toepfer/Comisión (asun-

tos acumulados 106/63 y 107/63,← Rec. p. 525), cuando señaló que «medidas tan amplias y decisivas como un alto a la importación con carácter retroactivo deben limitarse a casos extremos de necesidad, en los que fracase cualquier otra medida». En aquellos asuntos, el acto de que se trataba era una Decisión de la Comisión adoptada en virtud de facultades concedidas por un Reglamento del Consejo. Únicamente era retroactiva en el sentido de que se aplicaba a solicitudes de licencias de importación que habían sido presentadas pero aún no concedidas. El Tribunal de Justicia declaró que era inválida por otros motivos.

Desde luego, existen bastantes casos en los que el Tribunal de Justicia ha tenido que analizar los efectos del principio general según el cual la nueva legislación se aplica, a no ser que se disponga lo contrario, a las consecuencias futuras de las situaciones producidas antes de su adopción. No es necesario que abuse del tiempo de este Tribunal de Justicia discutiendo estos asuntos u otros similares, tales como el asunto en el que recayó la sentencia de 13 de diciembre de 1967, Neumann (17/67,← Rec. p. 571), en el que el Tribunal de Justicia examinó la necesidad, que de aquel principio resulta, de que las Instituciones ejerzan de forma razonable, en interés de la seguridad jurídica, la facultad que les concede el artículo 191 del Tratado para disponer que un Reglamento entre en vigor el día de su publicación, o el asunto en el que recayó la sentencia de 14 de mayo de 1975, CNTA/Comisión (74/74,← Rec. p. 533), en el que analizó (pp. 548 y 550) la necesidad, que del mismo principio resulta, de adoptar, en determinadas circunstancias, disposiciones transitorias para proteger la confianza legítima. Tales problemas son diferentes del que se plantea en el caso de autos, en el que nos enfrentamos con una disposición retroactiva en sentido estricto.

Pienso que debo mencionar el asunto en el que recayó la sentencia de 11 de febrero de 1971, Rewe-Zentrale (37/70, Rec. p. 23), en el que el Tribunal de Justicia declaró válidas, a pesar de su retroactividad expresa, determinadas Decisiones de la Comisión, adoptadas con arreglo al artículo 226 del Tratado, por las que se autorizaba a la República Federal de Alemania a adoptar medidas de salvaguardia, incluida la imposición de un gravamen compensatorio a las importaciones procedentes de otros Estados miembros, después de la revaluación del DM en octubre de 1969. De una lectura superficial del razonamiento del Tribunal de Justicia (Rec. pp. 36 y 37) podría deducirse que el único requisito para justificar la retroactividad de un acto era que se demostrara que, si no fuera por dicha retroactividad, la disposición no habría podido alcanzar su objetivo. Aparte del hecho de que el asunto 37/70 se refería a Decisiones y no a Reglamentos (y puede existir una diferencia esencial entre ambos), dos consideraciones me hacen pensar que no se puede deducir de dicho asunto un principio general.

En primer lugar, el artículo 226 (aplicable únicamente durante el período transitorio) era fundamentalmente, tal como indica su tenor literal, una disposición «de urgencia» a la que se podría recurrir sólo en caso de «graves» dificultades que pudieran traducir-

se en «una alteración grave de una situación económica regional». Las medidas que la Comisión podría autorizar debían ser únicamente aquellas que considerara «necesarias» y, en la medida en que implicaran excepciones a las normas del Tratado, debían autorizarse solamente «en los plazos estrictamente indispensables para alcanzar los fines previstos». En palabras del Abogado General Sr. Dutheillet de Lamothe (Rec. p. 43), se trataba de «un veritable droit des temps de crise» (un «auténtico derecho de las épocas de crisis»). De dicho artículo podría deducirse una facultad para legislar retroactivamente si fuera necesario para alcanzar el fin deseado.

En segundo lugar, las facultades concedidas a la Comisión por el artículo 226 del Tratado le fueron concedidas directamente por el Tratado y no por un acto del Consejo, de forma que, al ejercer dichas facultades, la Comisión no estaba adoptando disposiciones de ejecución. Tal como demostraré, esto puede suponer una diferencia.

Al ser éstas todas las orientaciones que, en mi opinión, pueden extraerse de la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, recurriré al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

La única disposición del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos relativa a la retroactividad parece ser el artículo 7, que establece, en el apartado 1:

«Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho nacional o internacional. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida.»

En las Constituciones de tres Estados miembros existen disposiciones similares, aplicables únicamente en el ámbito del Derecho penal; se trata del apartado 2 del artículo 103 de la Constitución de la República Federal de Alemania, del apartado 5 del artículo 15 de la Constitución de Irlanda y del artículo 25 de la Constitución de Italia.

No obstante, en el caso de autos no se trata de una normativa que establece una responsabilidad penal, sino de algo semejante a una normativa que establece o aumenta un impuesto: en la medida en que los importadores italianos quedaban afectados, una reducción de los mcm podrá aplicar un aumento del derecho de aduana. Digo «semejante a» porque no pasó por alto la distinción que debe hacerse entre la normativa fiscal propiamente dicha y la normativa de aplicación de la organización común de los mercados agrícolas.

En el ámbito del Derecho civil, ninguna de las Constituciones de los Estados miembros contiene una disposición expresa que establezca un límite a la medida en que la normativa puede ser retroactiva.

No obstante, el Bundesverfassungsgericht ha declarado que de la Constitución alemana se deduce implícitamente que una ley no puede aplicarse retroactivamente de forma que se defraude la confianza legítima. En la medida en que pretenda hacerlo, será declarada inválida (véase por ejemplo BVerfGE, vol. 30, pp. 367, 385 y 386).

En mi opinión, la misma regla debe aplicarse en Derecho comunitario. El Tribunal de Justicia ha declarado ya, con carácter general, que no puede mantener en vigor medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y amparados por las Constituciones de los Estados miembros (sentencia de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión, 4/73, Rec. pp. 491 y ss., especialmente p. 507). Yo preferiría ir más lejos y afirmar que un derecho fundamental reconocido y amparado por la Constitución de cualquier Estado miembro debe ser reconocido y amparado también en Derecho comunitario. La razón está en que, como ha declarado en repetidas ocasiones el Tribunal de Justicia (véase por ejemplo el asunto en el que recayó la sentencia de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64,- Rec. p. 1141), el Derecho comunitario debe su propia existencia a una cesión parcial de soberanía de cada uno de los Estados miembros de la Comunidad. En mi opinión, no se puede sostener que algún Estado miembro incluyera en dicha cesión el poder de que la Comunidad legisle violando derechos amparados por su propia Constitución. Afirmar lo contrario supondría atribuir a un Estado miembro la capacidad de apartarse de su propia Constitución en el momento de ratificar el Tratado, lo que me parece imposible. Pero, en cualquier caso, el principio según el cual las Instituciones comunitarias no pueden legislar de forma que se defraude la confianza legítima ha quedado ya establecido a través de las sentencias del Tribunal de Justicia. El presente asunto no es más que una aplicación concreta de dicho principio. De hecho, si éste podía aplicarse en circunstancias tales como las del asunto CNTA (antes mencionado) *a fortiori* debe aplicarse cuando la normativa es retroactiva en sentido absoluto.

No obstante, considero que afirmar que las Instituciones comunitarias no pueden legislar retroactivamente de forma que se defraude la confianza legítima no supone en sí mismo un motivo suficiente como para que se reconozcan las pretensiones de la demandante en el presente asunto. Tal como señaló el Bundesverfassungsgericht en su sentencia de 19 de diciembre de 1961 (BVerfGE, vol. 13, pp. 261, 272 y 273) no existe confianza legítima alguna que deba ser protegida cuando, debido a la situación del ordenamiento jurídico en el momento al que la nueva normativa se aplica de forma retroactiva, podría preverse la adopción de esta normativa. En el caso de autos, el 22 de marzo de 1973 (fecha de la importación de que se trata) nadie podría esperar legítimamente que no se fueran a efectuar reducciones en los mcm fijados por los Reglamentos nºs 649/73 y 741/73, no solamente porque el artículo 6 del Reglamento nº 648/73 preveía esta posibilidad, sino también porque el artículo 1 del Reglamento nº 649/73 disponía expresamente que los mcm se fijaban «sin perjuicio de las disposiciones del apartado 2 del artículo 4 *bis* del Reglamento (CEE) nº 974/71».

No obstante, en mi opinión, el presente asunto no puede resolverse mediante la sola referencia al principio de la protección de la confianza legítima.

En los Estados miembros distintos de Alemania, en los que no existe principio constitucional alguno relativo a la aplicación retroactiva de la normativa en el ámbito del Derecho civil, se establece una distinción entre las leyes y la normativa de ejecución.

En relación con las leyes, la regla establecida en todos estos Estados miembros consiste en que, aunque el Parlamento está facultado para legislar retroactivamente, se presume que no lo hará. Por lo tanto, se considerará que una ley tiene efectos retroactivos únicamente cuando su tenor literal así lo exija de forma expresa o implícitamente. Sobre este punto existe una unanimidad destacable en las sentencias de los órganos jurisdiccionales superiores de los diferentes Estados miembros. La regla es uniforme, aunque sus fuentes sean distintas. Así, en Bélgica, la regla deriva del artículo 2 del Código civil, que establece «La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif» («la ley sólo contiene disposiciones para el futuro; carece de efecto retroactivo»). Como esta disposición tiene tan sólo fuerza de ley, no obliga al legislador, pero obliga a los órganos jurisdiccionales en la medida en que el legislador no haya previsto excepciones. Existen disposiciones similares en el artículo 2 del Código civil francés, en el artículo 11 de las disposiciones generales del Código civil italiano, en el artículo 2 del Código civil de Luxemburgo y en el artículo 4 de las Wet Algemene Bepalingen de los Países Bajos. En otros países, la regla ha sido desarrollada por los órganos jurisdiccionales sin apoyarse en texto alguno. En ningún país se ha establecido de manera más firme que en Inglaterra y Escocia. Desde luego, dicha regla está sujeta a excepciones. Así, se afirma de diversos modos que no se aplica a las leyes interpretativas de disposiciones anteriores, a las leyes de procedimiento y a las leyes que conceden beneficios a las personas físicas. Puede ser que, en relación con las excepciones, no se produzca entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros la misma uniformidad que se da en relación con la propia regla. No obstante, esto no importa a los efectos del caso de autos. En particular, aquí no es necesario analizar si el Reglamento nº 905/73 puede se declarado inválido por razón de su retroactividad, en la medida en que tiene por efecto la reducción de los mcm que los exportadores italianos deben pagar y, en consecuencia, les concede un beneficio.

Por lo que respecta a la normativa de ejecución, no existe exactamente la misma unanimidad. La regla más ampliamente aceptada, que es también la que más se ajusta desde un punto de vista lógico a la regla que se aplica a las leyes, es aquélla según la cual la normativa de ejecución sólo puede tener efecto retroactivo si, y en la medida en que, la ley de habilitación lo autorice, bien sea expresamente o de forma implícita. Este parece ser el caso de los ordenamientos jurídicos de Bélgica (véase por ejemplo la sentencia del Conseil d'Etat en el asunto De Paepe, nº 13.760 de 28 de octubre de 1969, AACE, p. 914), de Dinamarca (véase M. Sørensen, «Statsfortfatningsret», 2ª ed.,

p. 218), de Francia, donde no obstante existe otra regla, a la que me referiré a continuación, aplicable en el ámbito económico en determinadas circunstancias (véase P. Devolvé, «Le principe de non-rétroactivité dans la jurisprudence economique du Conseil d'Etat», en «Mélanges offerts à Marcel Waline, Le Juge et le Droit Publique», tomo II, pp. 357 a 360), de Italia (véase Landi y Potenza, «Manuale di Diritto Amministrativo», 5ª ed., p. 41) y de Irlanda [véase la sentencia de la Supreme Court en el asunto Re McGrath and Harte (1941) IR, 68, p. 77]. Sin duda, ésta es la opinión generalmente aceptada en todas las partes del Reino Unido. Creo que la razón por la que no existen precedentes jurisprudenciales sobre esta cuestión en dicho Estado miembro es que la regla goza de tanta aceptación que los redactores de la normativa derivada se preocupan de no desviarse de aquélla. La nota discordante se encuentra en el ordenamiento jurídico de los Países Bajos, donde el Hoge Raad ha declarado que la normativa de ejecución puede ser retroactiva a menos que la ley de habilitación lo prohíba expresamente. No obstante, las sentencias del Hoge Raad en este sentido han sido criticadas por eminentes autores y algunos órganos jurisdiccionales inferiores no las han respetado, aplicando la regla de mayor aceptación. En Luxemburgo, el ordenamiento jurídico se considera incierto (véase Pescatore, «Introduction à la Science du Droit», p. 317). Por último señalaré que, a mi entender, el ordenamiento jurídico de Alemania es, respecto a esta cuestión, similar al de la mayoría de los demás Estados miembros, ya que, con arreglo al apartado 1 del artículo 80 de la Constitución, una ley que autorice la adopción de normativa de ejecución debe concretar el contenido, objetivo y alcance de dicha autorización.

La regla francesa especial a la que me refería se aplica cuando es posible identificar un período, por ejemplo una campaña de comercialización, que tenga cierta unidad e indivisibilidad. El Conseil d'Etat ha declarado que, en tal caso, la normativa de ejecución puede aplicarse retroactivamente al inicio de dicho período en determinadas circunstancias. Llegado el caso, podría pensarse que dicha regla fuera aplicable en el ámbito de la normativa comunitaria. Pero ello no me parece relevante dadas las circunstancias del presente asunto.

Por tanto, prescindiendo de dicha regla especial, pienso que se trata de determinar las orientaciones que de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros se pueden deducir en relación con el Derecho comunitario.

A este respecto, no albergo duda alguna. Cuando una disposición del Tratado autoriza directamente al Consejo o a la Comisión a legislar, la situación es análoga a la de un Parlamento nacional facultado para adoptar leyes. Con la reserva de que la confianza legítima no puede verse defraudada, la Institución interesada es libre de legislar retroactivamente, pero se supone que no lo hará. Se considerará que sus actos tienen efecto retroactivo sólo si, y en la medida en que, de su tenor literal se deduzca claramente, bien expresamente o de forma implícita, la intención de que así sea. No obstante, cuando la Comisión necesita la autoriza-

ción del Consejo para legislar, sólo puede hacerlo dentro de los límites de la autorización que le haya concedido el Consejo, expresamente o de forma implícita. Por lo tanto, no puede legislar retroactivamente a menos que el Consejo le haya autorizado a hacerlo.

Si se aplica este criterio al caso de autos, está claro que ni el artículo 6 del Reglamento nº 974/71 ni el artículo 27 del Reglamento nº 805/68 conceden a la Comisión una facultad expresa para legislar retroactivamente. ¿Puede considerarse que el Consejo ha concedido a la Comisión dicha facultad de forma implícita? Pienso que no. No existe elemento alguno en la naturaleza de los mcm o de los ajustes de que éstos son objeto que exija que la Comisión esté facultada para fijarlos retroactivamente.

En sus observaciones escritas, la Comisión ha explicado que la razón por la que recurrió a la normativa retroactiva durante el período febrero-marzo de 1973 era que los acontecimientos se producían a un ritmo tal que sus servicios encontraban dificultades para no verse desbordados por aquéllos. El 1 de febrero, los Reglamentos agrícolas empezaban a aplicarse a los nuevos Estados miembros; el 13 se devaluó el USD; el mismo día, Italia se retiró del Acuerdo de Basilea; el 1 de marzo cerraron algunos mercados de divisas y el 19 de marzo se revaluó el DM. No subestimo la tensión que debieron crear dichos acontecimientos, al sucederse rápidamente, en los servicios de la Comisión. Pero el hecho de que se produjeran no puede llevar a la conclusión de que el Consejo tenía que haber facultado anteriormente a la Comisión para legislar retroactivamente respecto a los mcm o a sus ajustes. La facultad para legislar retroactivamente se utiliza demasiado a menudo en el ámbito nacional, no porque la naturaleza del problema que se trata de solucionar requiera su ejercicio, sino simplemente para facilitar la tarea del ejecutivo. Sería deplorable que esta práctica se extendiera al ámbito comunitario.

Por todo ello, considero que este Tribunal de Justicia deberá responder a las cuestiones planteadas por el giudice conciliatore de Roma declarando que:

1) El Reglamento nº 905/73 no era válido en la medida en que pretendía aplicarse a importaciones en Italia que tuvieron lugar antes del 7 de abril de 1973.

2) Por lo demás, el análisis de dichas cuestiones no ha revelado razones para pensar que aquel Reglamento o el Reglamento nº 648/73 no fueran válidos.