aportaran una financiación complementaria para esta campaña.

4. La organización común de mercados en el sector del azúcar se basa en el principio de autofinanciación íntegra por los productores. De conformidad con este principio y para hacer frente a un aumento excepcional de los gastos, originado por las fluctuaciones del mercado mundial, en el que los productores de la Comunidad deben vender una parte de su producción, y correspondiendo con un coste elevado de las restituciones a la exportación, se estableció la cotización de reabsorción especial para la campaña 1986/1987. Contrapartida de las ventajas que supone dicha organización común, esta cotización no ha supuesto cargas económicas desproporcionadas para los productores, puesto que éstos tenían derecho a exigir a los vendedores de remolacha o de caña el reembolso de la mayor parte de esta cotización. Por su naturaleza, no puede considerarse como una vulneración del derecho de propiedad. Por último, tanto su razón de ser como sus características impiden calificarla de intervención desmesurada e intolerable que afecta a la esencia del derecho de los productores interesados en el libre ejercicio de sus actividades económicas.

5. La cotización de reabsorción especial para la campaña 1986/1987 establecida en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar tenía por objeto reabsorber las pérdidas excepcionales producidas por la concesión de elevadas restituciones a la exportación destinadas a favorecer la venta de los excedentes comunitarios en los mercados de países terceros. El hecho de que esta cotización haya impuesto cargas proporcionalmente más elevadas para el azúcar producido por encima de la cuota A no puede considerarse como una discriminación prohibida por el párrafo 2 del apartado 3 del artículo 40 del Tratado. En efecto, toda cantidad de azúcar producida por encima de la cuota A genera excedentes. Como estos excedentes sólo pueden encontrar una salida normal en la exportación a países terceros, implican la concesión de restituciones onerosas para el presupuesto comunitario.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-143/88 *

Indice

I. Hechos y procedimiento 421

A. Normativa comunitaria 421

1. El Reglamento de base 421

* Lengua de procedimiento: alemán.

2. El Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción 423

3. El Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial 424

4. Reglamentos posteriores 425

B. Hechos y procedimiento principal 425

1. Hechos y procedimiento 425

2. Cuestiones prejudiciales 426

a) Competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para suspender, en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales, la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario 426

b) Requisitos para ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario 427

c) Validez del Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial 427

— Motivo relativo a la infracción del procedimiento establecido en el artículo del Tratado CEE 427

— Motivo relativo a la violación del principio de irretroactividad 427

C. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia 428

II. Observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia 429

A. Primera parte de la primera cuestión (competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para suspender, en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales, la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario) 429

1. Postura de la demandante en el procedimiento principal 429

2. Postura del Gobierno italiano 430

3. Postura del Gobierno del Reino Unido 430

4. Postura del Consejo 431

5. Postura de la Comisión 431

B. Segunda parte de la primera cuestión (requisitos para otorgar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario) 431

1. Postura de la demandante en el procedimiento principal 431

2. Postura del Gobierno italiano 431

3. Postura de la Comisión 432

C. Sobre la segunda cuestión (validez del Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial) 433

1. Postura de la demandante en el procedimiento principal 433

a) Motivo relativo a la infracción del procedimiento establecido por el artículo 201 del Tratado CEE 433

b) Motivo relativo a la compatibilidad del Reglamento nº 1914/87 con el Reglamento de base 434

c) Motivo relativo a la prohibición de hacer recaer en un sector económico riesgos ajenos a la organización de mercado en la que se incluye o cargas económicas no razonables 435

d) Motivo relativo a la violación del principio de la irretroactividad 435

e) Motivo relativo a la existencia de una discriminación 436

f) Motivo relativo a la vulneración de los derechos de propiedad y de libre ejercicio de las actividades económicas 437

g) Motivo relativo a la desviación de poder 438

h) Motivo relativo a los principios fundamentales de Derecho público alemán en materia de recaudación de impuestos 438

2. Postura del Gobierno del Reino Unido 439

a) Motivo relativo a la infracción del procedimiento establecido por el artículo 201 del Tratado 439

b) Motivo relativo a la violación del principio de irretroactividad 439

3. Postura del Consejo 441

4. Postura de la Comisión 443

III. Respuestas a las preguntas del Tribunal de Justicia 444

A. Preguntas formuladas a la Zuckerfabrik Süderdithmarschen 444

B. Pregunta formulada al Gobierno del Reino Unido 445

C. Preguntas formuladas al Consejo 445

D. Pregunta formulada a la Comisión 446

I. Hechos y procedimiento

A. *Normativa comunitaria*

1. El Reglamento de base

La organización común de mercados en el sector del azúcar se rige por el Reglamento nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981 (DO L 177, p. 4; EE 3/22, p. 80; en lo sucesivo, «Reglamento de base»).

La situación de la Comunidad en materia de azúcar se caracteriza por los excedentes estructurales. Con objeto de frenar la producción de azúcar, el Reglamento de base permite la asignación de cuotas de producción a los fabricantes de azúcar.

Para ello, el artículo 24 del Reglamento de base establece, para cada región de producción (que coincide, en lo esencial, con el territorio de los Estados miembros), una cantidad de base A y otra cantidad de base B.

Las cantidades de base se refieren siempre a una campaña de comercialización anual. Estas abarcan del 1 de julio de un año al 30 de junio del año siguiente.

Las cantidades de base A y las cantidades de base B atribuidas a las distintas regiones de producción son el resultado de una negociación política.

Los Estados miembros reparten su cantidad de base A entre las empresas, en forma de cuotas A, y su cantidad de base B, en forma de cuotas B.

El conjunto de cuotas A concedidas en cada campaña de comercialización corresponde aproximadamente al consumo de azúcar en la Comunidad durante la campaña. Para determinar la cuota A de una determinada empresa se tiene en cuenta especialmente la producción anual media alcanzada durante algunas campañas anteriores. La cuota B de las empresas se calcula según la media de las producciones más altas alcanzadas en tres de las campañas comprendidas entre 1975/1976 y 1979/1980 sin que pueda ser inferior al 10 % de su cuota A (artículo 24 del Reglamento de base).

El azúcar producido con arreglo a las cuotas A (azúcar A) y el producido con arreglo a las cuotas B (azúcar B) son el mismo producto. Sin embargo, el régimen jurídico aplicable varía en algunos aspectos según que la producción corresponda a las cuotas A o a las cuotas B.

Tanto el azúcar A como el B pueden comercializarse libremente en la Comunidad. Se benefician de una garantía de precios y de comercialización merced a un sistema de intervención. Pueden también exportarse. Cuando el precio de intervención es superior al del azúcar en el mercado mundial, la diferencia se cubre mediante una restitución a la exportación. Por cada kilogramo de azúcar exportado, los fabricantes reciben una suma igual a la diferencia entre ambos precios. Si el precio de intervención es inferior al del azúcar en el mercado mundial, se impone una exacción. Por cada kilogramo

de azúcar exportado, los fabricantes deben pagar una cantidad igual a la diferencia entre el precio de intervención y el del mercado mundial, que, en este supuesto, es superior.

El azúcar producido que sobrepase las cuotas A y B de una empresa (llamado «azúcar C») no se beneficia del sistema de intervención. Debe exportarse fuera de la Comunidad y no percibe ninguna restitución a la exportación.

De hecho, el precio de intervención siempre es superior al del azúcar en el mercado mundial. Dado que es posible producir, dentro del límite de las cuotas B, cantidades de azúcar que sobrepasen el consumo comunitario y que reciban restituciones a la exportación, la Comunidad debe soportar cargas importantes en virtud del sistema de restituciones a la exportación.

En un primer momento, éstas son financiadas mediante créditos con cargo al presupuesto comunitario. Sin embargo, el Reglamento de base prevé un sistema de cotizaciones a la producción, que debe permitir repercutir íntegramente sobre el citado sector los gastos que representa para la Comunidad la exportación de azúcar. A este respecto, el undécimo considerando del citado Reglamento de base establece que su finalidad consiste en «asegurar de manera justa pero eficaz que los mismos productores financien íntegramente los gastos de comercialización de los excedentes resultantes de la Comunidad con respecto al consumo de la misma».

El artículo 28 del Reglamento de base define el sistema de cotizaciones destinadas a lograr este objetivo. Estas cotizaciones gravan en distinta medida la producción de azúcar A y la de azúcar B.

Antes de que finalice cada campaña de comercialización, se estima la pérdida global previsible. Esta equivale a la diferencia previsible entre el importe total de las restituciones que deban pagarse y el de las exacciones que van a percibirse durante la campaña de que se trata.

Para cubrir la pérdida total previsible se exigen a los fabricantes de azúcar dos cotizaciones, a saber, una cotización a la producción de base y una cotización B.

La cotización a la producción de base se percibe con cargo a la fabricación de azúcar A y a la de azúcar B. Se limita al 2 % del precio de intervención del azúcar blanco.

Si la cotización a la producción de base no bastara para cubrir la pérdida global previsible, se percibe una cotización B, que grava exclusivamente la producción de azúcar B. Esta cotización tiene en principio un límite del 30 % del precio de intervención del azúcar blanco. Este porcentaje puede llegar al tope máximo del 37,5 % cuando la cotización a la producción de base y la cotización B, que se limita al 30 %, no permiten cubrir íntegramente la pérdida global previsible.

El Reglamento de base prevé cierta repercusión de ambas cotizaciones sobre los productores de remolacha. Esta repercusión se efectúa mediante la fijación del precio de base para la remolacha, así como mediante la reducción del precio mínimo de la remo-

lacha que los fabricantes de azúcar deben pagar a los productores de remolacha (artículos 4 y 5 del Reglamento de base).

2. El Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción

Con arreglo al artículo 23 del Reglamento de base, el sistema de cuotas y de cotizaciones que se acaba de describir era aplicable a las campañas de comercialización 1981/1982 a 1985/1986.

Al término de este período, se puso de manifiesto que las cotizaciones establecidas por el Reglamento de base eran muy insuficientes para asegurar la plena autofinanciación del sector. Efectivamente, aun cuando tales cotizaciones se habían impuesto aplicando los tipos máximos autorizados por el Reglamento de base, especialmente mediante la elevación del tipo de la cotización B del 30 al 37,5 %, al término del período 1981/1982 a 1985/1986 se comprobó que existía un déficit de 400 millones de ECU.

Con fecha 24 de marzo de 1986, el Consejo adoptó el Reglamento nº 934/86, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1785/81 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 87, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción»).

Este Reglamento prorrogó el sistema de cuotas y de cotizaciones establecido en el Reglamento de base para las campañas de comercialización 1986/1987 a 1990/1991. Por consiguiente, los fabricantes de azúcar deben satisfacer la cotización a la producción de base y la cotización B durante estas cinco campañas adicionales.

Además, el nuevo Reglamento ha introducido en el de base un artículo 32 *bis* que establece, junto a las dos cotizaciones ya existentes, una cotización adicional llamada «cotización de reabsorción». Va destinada a reabsorber, a razón de 80 millones de ECU por campaña durante el período 1986/1987 a 1990/1991, el déficit de 400 millones de ECU que se comprobó al término del período 1981/1982 a 1985/1986.

Como se deduce del octavo considerando del Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción, ha resultado materialmente imposible diferenciar el importe de la nueva cotización en función de la participación de los productores agrícolas y de las empresas de transformación en la producción del déficit declarado, dada la evolución que había experimentado en el plazo de cinco años la estructura de producción del sector (se entiende por tal la desaparición de ciertos productores como consecuencia de quiebras, fallecimientos, etc.). Sólo se considera posible una aplicación diferenciada de la cotización de reabsorción según las regiones de producción.

Por ello, el artículo 32 *bis* fija, para cada región de producción, los importes que han de satisfacer los productores de azúcar, con arreglo a la cotización de reabsorción, por la producción de cada 100 kilogramos de azúcar blanco. A este respecto, no se ha realizado distinción alguna según que la producción corresponda a la cuota A o a la cuota B de la empresa.

El artículo 32 *bis* prevé que los fabricantes de azúcar podían exigir de los vendedores de remolacha el reembolso de la cotización de reabsorción en una cuantía equivalente al 60 % de ésta.

3. El Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial

La campaña de comercialización 1986/1987 terminó el 30 de junio de 1987. En el transcurso de esta campaña, se puso de manifiesto que se había producido un déficit adicional de 227 millones de ECU. El déficit que se produjo en esta campaña era superior al déficit que había en el transcurso de las cinco campañas anteriores.

Con fecha 2 de julio de 1987, el Consejo adoptó el Reglamento nº 1914/87 por el que se establece, para la campaña de comercialización 1986/1987, una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar (DO L 183, p. 5; en lo sucesivo, «Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial»). En los presentes procedimientos prejudiciales se cuestiona la validez de este Reglamento.

Al igual que el Reglamento de base y el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción, el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial fue adoptado sobre la base del artículo 43 del Tratado. Esta disposición prevé que el Consejo resolverá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión y tras consultar al Parlamento Europeo.

Contrariamente a lo que ocurría con el Reglamento nº 934/86 por el que se establece la cotización de reabsorción, el nuevo Reglamento no modifica el Reglamento de base. Sin embargo, contiene numerosas referencias a este último, tanto en sus considerandos como en las disposiciones que dicta.

La cotización de reabsorción especial va destinada a reabsorber íntegramente la parte de la pérdida global de la campaña de producción 1986/1987, que no queda cubierta por los ingresos procedentes de las cotizaciones establecidas por el Reglamento de base (cotización a la producción de base y cotización B).

Se calcula, para cada fabricante de azúcar, multiplicando la suma devengada por éste para la campaña de comercialización 1986/1987, en concepto de las cotizaciones establecidas por el Reglamento de base por un coeficiente determinado. Este es el mismo para toda la Comunidad. Se determina de forma que la parte de la pérdida de la campaña en cuestión que quede por reabsorber resulte íntegramente cubierta. Se fijó en 0,38873 mediante el Reglamento nº 3061/87 de la Comisión, de 13 de octubre de 1987, por el que se fija el coeficiente de cálculo de la cotización especial para la campaña de comercialización 1986/1987 en el sector del azúcar (DO L 290, p. 10).

Al igual que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción, el Reglamento que establece la cotización de reabsorción especial dispone que los fabricantes de azúcar pueden exigir de los vendedores de remolacha el reembolso del 60 % de la cotización que impone. El citado reembolso puede obtenerse por medio de la correspondiente disminución de los precios que se pagan por la remolacha entregada, bien con arreglo a la campaña de comercialización 1986/1987, bien con arreglo a la campaña siguiente.

Se deduce de esto que los fabricantes de azúcar tuvieron que soportar cotizaciones de tres tipos con cargo a su producción en

la campaña de comercialización 1986/1987: las cotizaciones establecidas por el Reglamento de base (cotización a la producción de base y cotización B); la cotización de reabsorción, destinada a liquidar, a razón de 80 millones de ECU, la pérdida acumulada durante el período 1981/1982 a 1985/1986, y, finalmente, la cotización de reabsorción especial que tenía que cubrir la pérdida de 227 millones de ECU referida a la producción de la campaña 1986/1987, que no había sido reabsorbida por las cotizaciones establecidas por el Reglamento de base.

4. Reglamentos posteriores

Con posterioridad a los hechos que ocasionaron los presentes procedimientos prejudiciales, el Consejo, basándose también en el artículo 43 del Tratado, adoptó otros dos Reglamentos relativos al régimen de cotizaciones en el sector del azúcar.

Mediante uno de estos Reglamentos [Reglamento (CEE) nº 1108/88, de 25 de abril de 1988, por el que se establece, para la campaña de comercialización 1987/1988, una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar (DO L 110, p. 25)], el Consejo estableció, para la campaña de comercialización 1987/1988, una cotización de reabsorción especial idéntica a la que había impuesto para la campaña 1986/1987 mediante el Reglamento controvertido.

Mediante el otro Reglamento [Reglamento (CEE) nº 1107/88, de 25 de abril de 1988, que modifica el Reglamento nº 1785/81 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 110, p. 20)], el Consejo insertó en el Reglamento de base el artículo 28 *bis* mediante el cual estableció, para las campañas 1988/1989, 1989/1990 y 1990/1991 una cotización denominada «cotización complementaria». Esta es idéntica, en cuanto a sus finalidades y mecanismos, a la cotización de reabsorción especial. Por consiguiente, va destinada a liquidar íntegramente, para cada una de las tres campañas de comercialización a que se refiere, el déficit no cubierto mediante las demás cotizaciones establecidas por el Reglamento de base (cotización a la producción de base y cotización B).

B. *Hechos y procedimiento principal*

1. Hechos y procedimiento

Mediante liquidación de 19 de octubre de 1987, el Hauptzollamt Itzehoe, parte demandada en el procedimiento principal, exigió de la Zuckerfabrik Süderdithmarschen, parte demandante en el procedimiento principal, el pago de una cantidad de 1.982.942,66 DM en concepto de la cotización de reabsorción especial para la campaña de comercialización 1986/1987.

La Zuckerfabrik Süderdithmarschen interpuso una reclamación contra esta Decisión, que fue desestimada.

La Zuckerfabrik presentó entonces una solicitud de suspensión de la ejecución de la liquidación del Hauptzollamt ante el Finanzgericht Hamburg. También interpuso ante dicho órgano jurisdiccional un recurso de anulación de esta liquidación. En apoyo de ambos recursos, la Zuckerfabrik afirmó que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial, en el que se basaba la liquidación del Hauptzollamt, no era conforme a Derecho.

Mediante Resolución de 31 de marzo de 1988, el Finanzgericht estimó la solicitud de suspensión de la ejecución de la liquidación del Hauptzollamt y planteó al Tribunal de Justicia distintas cuestiones prejudiciales que se reproducen a continuación. Mediante otra Resolución, el Finanzgericht decidió suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia de la CEE se pronunciara sobre estas cuestiones prejudiciales.

2. Cuestiones prejudiciales

Las cuestiones sobre las cuales el Finanzgericht solicitó el pronunciamento con carácter prejudicial del Tribunal de Justicia en el marco del procedimiento de suspensión son las siguientes:

1) a) ¿Debe interpretarse el segundo párrafo del artículo 189 del Tratado CEE en el sentido que el alcance general de los Reglamentos en los Estados miembros no excluye la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales, de suspender, mediante medidas provisionales, los efectos de un acto administrativo adoptado con arreglo a un Reglamento, a la espera de que se resuelva sobre el asunto principal?

b) Caso de ser afirmativa la respuesta a la cuestión 1 a): ¿En qué condiciones pueden los órganos jurisdiccionales nacionales decretar medidas provisionales? ¿Existen normas de Derecho comunitario aplicables en la materia y, en su caso, cuáles son? ¿O bien están regidas dichas medidas provisionales por el Derecho nacional?

2) ¿Es válido el Reglamento nº 1914/87 del Consejo, de 2 de julio de 1987, por el que se establece, para la campaña de comercialización 1986/1987 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar? En particular, ¿es inválido el citado Reglamento por violar el principio de la irretroactividad de los Reglamentos que imponen obligaciones?

Para explicar estas cuestiones, el Finanzgericht formuló las siguientes consideraciones en la resolución de remisión.

a) Competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para suspender, en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales, la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario

Por lo que se refiere a la primera parte de la primera cuestión, el Finanzgericht expone que está obligado, con arreglo a su Derecho nacional, a ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional cuando existan serias dudas sobre su conformidad a Derecho. Sin embargo, se pregunta si puede proceder de esta forma cuando le merece dudas la validez de un Reglamento comunitario en el que se basa el acto administrativo nacional.

En favor de esta competencia, el Finanzgericht expone que la suspensión de la ejecución no afecta a la existencia del acto administrativo nacional, sino que se limita a diferir su posible aplicación. Además, la adopción de medidas provisionales no pone en tela de juicio, en cuanto al fondo, la confor-

midad a Derecho del Reglamento comunitario.

En contra de la competencia para ordenar la suspensión de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario, el Finanzgericht declara no obstante que esta medida de suspensión puede ser incompatible con el principio de la aplicabilidad directa de los Reglamentos en todos los Estados miembros, que figura en el párrafo segundo del artículo 189 del Tratado. También afirma el Finanzgericht que el otorgamiento de la suspensión de la ejecución en el sentido del artículo 185 del Tratado o de medidas provisionales en el sentido del artículo 186 obedece a reglas distintas de las del Derecho alemán.

b) Requisitos para ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario

En cuanto a la segunda parte de la primera cuestión, el Finanzgericht entiende que la remisión a los requisitos establecidos por los respectivos Derechos nacionales podría dar lugar a discriminaciones entre los agentes de los distintos Estados miembros. Por el contrario, la aplicación por analogía del artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia podría ser una solución idónea para garantizar la igualdad de trato.

c) Validez del Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial

Para esclarecer la segunda cuestión, el Finanzgericht analiza dos de los motivos de nulidad que alega la Zuckerfabrik.

— Motivo relativo a la infracción del procedimiento establecido por el artículo 201 del Tratado

En primer lugar, la demandante afirma que el Reglamento que establece la cotización de reabsorción especial debería haberse basado en el artículo 201 del Tratado y no en el artículo 43. La cotización de reabsorción especial es, en realidad, una exacción con fines de financiación y, por consiguiente, un recurso propio en el sentido del artículo 201 del Tratado. A tenor de esta disposición, el establecimiento de recursos propios exige una Decisión del Consejo, adoptada por unanimidad a propuesta de la Comisión, tras consultar al Parlamento Europeo, así como la adopción por parte de los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

El Finanzgericht no considera que este primer argumento sea fundado. Entiende que la cotización de reabsorción especial está relacionada con la organización común de mercados en el sector del azúcar y que, por consiguiente, fue establecida válidamente con base en el artículo 43 del Tratado. Sólo se debe recurrir, por lo tanto, al procedimiento establecido en el artículo 201 del Tratado cuando se pretende incluir una contribución financiera como recurso propio en el presupuesto comunitario. Por el contrario, el establecimiento de una cotización destinada a regularizar el mercado agrícola no exige el recurso al artículo 201 del Tratado.

— Motivo relativo a la violación del principio de irretroactividad

En segundo lugar, la demandante alegó ante el Finanzgericht que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial era contrario al principio de irre-

troactividad. El Finanzgericht comparte esta opinión y, por ello, alberga serias dudas en cuanto a la validez del citado Reglamento.

A este respecto, alega en primer lugar que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial fue adoptado al término de la campaña de comercialización cuyas pérdidas pretende reabsorber. Además, este Reglamento vincula el pago de la cotización a hechos pretéritos, a saber, la producción de azúcar alcanzada durante la citada campaña de comercialización. En este último extremo, se distingue del Reglamento nº 934/86, de 24 de marzo de 1986, por el que se establece la cotización de reabsorción. Este último vincula el pago de la cotización de reabsorción a hechos futuros, a saber, la producción de azúcar durante las campañas 1986/1987 a 1990/1991. El Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial tiene, en cambio, efectos verdaderamente retroactivos.

Recuerda a continuación el Finanzgericht que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un acto comunitario sólo en casos excepcionales puede producir efectos en una fecha anterior a la de su publicación, cuando lo exija la finalidad que haya de alcanzarse y cuando se respete debidamente la legítima confianza de los interesados (especialmente la sentencia de 30 de septiembre de 1982, Amylum, apartado 4, 108/81, Rec. p. 3107).

El Finanzgericht no considera necesario examinar si se ha cumplido el primero de tales requisitos, a saber, si el objetivo de la financiación integral del sector del azúcar exige que la cotización de reabsorción especial se imponga con efecto retroactivo. Entiende que, de cualquier forma, en el caso de autos no se ha cumplido el segundo requisito, relativo al respeto de la confianza legítima de los interesados. Esta última postura se justifica mediante dos consideraciones.

En primer lugar, el Reglamento de base fijó un tope para la contribución económica de los fabricantes de azúcar a la reabsorción de pérdidas en ciertos porcentajes máximos del precio de intervención del azúcar. Los interesados pudieron confiar legítimamente en que no se sobrepasarían estos porcentajes.

Además, el Reglamento de base estableció cotizaciones que, aun cuando fueran devengadas por los fabricantes de azúcar, podían ser íntegramente repercutidas por éstos sobre los productores de remolacha por medio de una reducción correspondiente del precio mínimo de la remolacha (apartado 2 del artículo 5 del Reglamento de base). Por el contrario, el Reglamento que establece la cotización de reabsorción especial sólo autoriza la repercusión de la nueva cotización sobre los productores de remolacha hasta una cuantía máxima del 60 % (apartado 3 del artículo 1 del citado Reglamento). A la vista del Reglamento de base, los fabricantes de azúcar hubieran podido confiar en no tener que pagar cotizaciones que no fueran enteramente repercutibles sobre los productores de remolacha.

C. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

La Resolución del Finanzgericht de Hamburgo se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 20 de mayo de 1988.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas, el 2 de septiembre de 1988, el Consejo de las

Comunidades Europeas, representado por el Sr. A. Bräutigam, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente; el 6 de septiembre de 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico Sr. D. Booß, en calidad de Agente; el 7 de septiembre de 1988, la Zukkerfabrik Süderdithmarschen, parte demandante en el procedimiento principal, representada por los Sres. Ehle, Schiller y asociados, Abogados de Colonia; el 15 de septiembre de 1988, el Gobierno italiano, representado por el Prof. Luigi Ferrari Bravo, Capo del contenzioso diplomatico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, asistido por el Sr. I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, y el 15 de septiembre de 1988, el Gobierno del Reino Unido, representado por la Srta. J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor, en calidad de Agente.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió abrir la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, formuló determinadas preguntas a la Zuckerfabrik Süderdithmarschen, al Gobierno del Reino Unido, al Consejo y a la Comisión, que fueron respondidas dentro del plazo señalado.

II. Observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

A. *Primera parte de la primera cuestión (competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para suspender, en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales, la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario)*

1. Postura de la demandante en el procedimiento principal

La *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* afirma que las autoridades nacionales pueden ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario.

En primer lugar, una medida de suspensión de un acto administrativo nacional que se basa en un Reglamento comunitario sólo produce efectos limitados. Esta medida no pone en tela de juicio ni la validez del Reglamento comunitario ni la del acto administrativo nacional. Simplemente, pretende suspender la exigibilidad de la cantidad que haya de percibirse con arreglo al acto administrativo nacional.

Además, la facultad de los órganos jurisdiccionales alemanes para ordenar la suspensión de un acto administrativo nacional forma parte de las garantías de tutela judicial que reconoce el apartado 4 del artículo 19 de la Ley Fundamental alemana. El afán de asegurar el alcance general y la directa aplicabilidad de un Reglamento comunitario en el que se basa un acto administrativo nacional no justifica que se restrinja en modo alguno esta protección.

Además, la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario deriva del sistema de protección jurisdiccional instaurado por el propio ordenamiento comunitario. En este sistema, la protección jurisdiccional queda garantizada tanto por el Tribunal de Justicia como por los órganos jurisdiccionales nacionales, según que el acto impugnado haya sido adoptado por una Institución comunitaria o por una autoridad nacional. Está de acuerdo con este reparto de competencias el que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan ordenar la suspensión de la ejecu-

ción de un acto nacional basado en un acto comunitario cuya validez les parece dudosa.

Finalmente, de la sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, (apartado 19, 314/85, Rec. p. 4199), se desprende que los órganos jurisdiccionales nacionales, cuando actúan en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales, son competentes para declarar por sí mismos, en determinadas circunstancias, la no conformidad a Derecho de los actos comunitarios. Por ello, el Tribunal de Justicia manifestó que pueden suspender la ejecución de un acto nacional basado en un acto comunitario que consideren ilegal.

2. Postura del Gobierno italiano

El *Gobierno italiano* defiende también la idea que un órgano nacional puede suspender, con carácter cautelar, un acto administrativo adoptado en cumplimiento de un Reglamento comunitario, aunque éste no haya sido aún declarado nulo por el Tribunal de Justicia.

A este respecto, se basa en el reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales. Entre las competencias de estos últimos figuran las de suspender provisionalmente la ejecución de un acto administrativo nacional con objeto de evitar a los interesados perjuicios graves e irreparables. Por consiguiente, debe ser posible la suspensión de un acto administrativo nacional, aunque esté basado en un Reglamento comunitario: esta suspensión no pone en tela de juicio la validez de este último sino que retrasa tan sólo su posible aplicación hasta la terminación del litigio.

El Gobierno italiano manifiesta, además, que si los órganos jurisdiccionales nacionales no pudieran ordenar la suspensión de la ejecución de un acto nacional basado en un Reglamento comunitario, los particulares carecerían por completo de protección jurisdiccional provisional. En principio, no pueden impugnar el Reglamento comunitario ante el Tribunal de Justicia, ni, por consiguiente, solicitar a éste que ordene la suspensión de la ejecución de este Reglamento o decrete medidas provisionales.

3. Postura del Gobierno del Reino Unido

El *Gobierno del Reino Unido* se pronuncia contra la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para suspender, con carácter provisional, la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario.

Recuerda que, en la sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, antes citada (apartado 15), el Tribunal de Justicia se reservó la competencia de declarar la invalidez de los actos emanados de las Instituciones comunitarias por cuanto las divergencias entre los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros en cuanto a la validez de los actos normativos comunitarios pueden llegar a comprometer la misma unidad del ordenamiento jurídico comunitario y a perjudicar la exigencia fundamental de la seguridad jurídica.

Estas mismas consideraciones deben llevar a negar a los órganos jurisdiccionales nacionales la competencia para declarar la invalidez de los actos de las Instituciones comunitarias en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales. Las normas que regulan la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales en materia de concesión de medidas provisionales varían según los Estados miembros. Las divergencias de apreciación sobre la validez de un mismo acto comunitario pueden, por consiguiente, aparecer si los órganos jurisdiccionales nacionales fueran competentes para declarar

por sí mismos la invalidez de los actos normativos comunitarios en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales.

4. Postura del Consejo

El *Consejo* se limita a indicar que, a su juicio, la cuestión debe resolverse a la luz del principio de primacía del Derecho comunitario, expuesto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular, en la sentencia de 21 de mayo de 1987, Albako (249/85, Rec. p. 2345). Sin embargo, no precisa cuál es la respuesta que conviene dar a la cuestión prejudicial.

5. Postura de la Comisión

La *Comisión* entiende que hay que reconocer a los órganos jurisdiccionales nacionales competencia para suspender la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario a la espera de que se resuelva la cuestión de fondo acerca de la validez del citado acto administrativo nacional.

Efectivamente, cuando ordenan la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario, los órganos jurisdiccionales nacionales no se pronuncian sobre la validez de este último. Se limitan a examinar si, en el caso de autos, los intereses particulares dignos de protección justifican que la ejecución del acto administrativo nacional se aplace hasta que se decida sobre el fondo del asunto.

Además, es de desear que se reconozca a los órganos jurisdiccionales nacionales competencia para suspender la ejecución de un acto nacional basado en un Reglamento comunitario, con el fin de que puedan acordar, con carácter de urgencia, una eficaz protección jurisdiccional a los particulares.

B. *Segunda parte de la primera cuestión (requisitos para otorgar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario)*

1. Postura de la demandante en el procedimiento principal

La *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* recuerda que, a nivel comunitario, no existe ninguna armonización de las normas de procedimiento nacionales. Además, la separación de los sistemas judiciales, nacionales por una parte, y comunitarios, por otra, impide que el Tribunal de Justicia unifique, por propia iniciativa, las normas nacionales de procedimiento. Por consiguiente, la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional, aunque esté basado en un Reglamento comunitario, se rige exclusivamente por el Derecho nacional.

2. Postura del Gobierno italiano

También considera el *Gobierno italiano* que la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario se rige por el Derecho nacional. Pone de manifiesto que, conforme al reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, estos últimos son los únicos competentes para ordenar la suspensión de la ejecución de los actos administrativos nacionales. Al no existir una armonización de las normas de procedimiento nacionales, hay que admitir que el ejercicio de esta competencia por parte de

los órganos jurisdiccionales nacionales se rige por el Derecho nacional. Sin embargo, el Derecho comunitario prohíbe a los Estados miembros hacer que la protección de las situaciones que él garantiza resulte más difícil que la de las situaciones que están garantizadas por el Derecho nacional.

3. Postura de la Comisión

La *Comisión* considera que el Derecho nacional regula la competencia de los órganos judiciales nacionales para ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo basado en un Reglamento comunitario.

A este respecto, recuerda que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «el sistema de protección jurídica establecido por el Tratado y que se recoge principalmente en el artículo 177 supone que para garantizar la observancia de las normas comunitarias de efecto directo debe poder utilizarse cualquier acción reconocida por el Derecho nacional con los mismos requisitos de admisibilidad y de procedimiento que si se tratara de garantizar la observancia del Derecho nacional» (sentencia de 7 de julio de 1981, Rewe, apartado 44, 158/80, Rec. p. 1805) *(traducción provisional).*

De esta jurisprudencia se deduce que el afán de asegurar la observancia del Derecho comunitario no permite que se exija ninguna modificación de las normas nacionales de procedimiento. Por consiguiente, no cabe obligar a los órganos jurisdiccionales nacionales a que apliquen, por analogía, los requisitos establecidos en el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, relativo a la concesión por parte de éste de la suspensión de la ejecución o de medidas provisionales.

Sin embargo, la Comisión sugiere que la actividad de los órganos jurisdiccionales nacionales quede sujeta a algunos requisitos que, a su juicio, no suponen ninguna modificación de las normas de procedimiento nacionales, pero que pueden evitar, en la medida de lo posible, que la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para apreciar la invalidez de los actos comunitarios resulte afectada. Estos requisitos son tres.

En primer lugar, el órgano jurisdiccional nacional debe tener muy en cuenta el interés comunitario al examinar si cabe albergar serias dudas en cuanto a la conformidad a Derecho del acto normativo comunitario que haya servido de base al acto administrativo nacional.

En segundo lugar, cuando un órgano jurisdiccional nacional ordene la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un acto normativo comunitario debe plantear simultáneamente al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez de este acto, mediante la correspondiente cuestión prejudicial. De esta forma, queda plenamente respetada la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia para declarar la invalidez de los actos comunitarios. La obligación de plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial desde la fase de las medidas provisionales permite además acortar la duración del período de incertidumbre sobre la validez del acto comunitario. Finalmente, esta obligación permite acelerar con posterioridad el procedimiento en cuanto al fondo, en el cual ya no habría que efectuar la remisión prejudicial.

En tercer lugar, el órgano jurisdiccional nacional debe suspender el procedimiento relativo a la conformidad a Derecho del acto administrativo nacional, a la espera de que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado, con carácter prejudicial, acerca de la validez del acto comunitario en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales. Esta

condición es necesaria para garantizar la eficacia de la remisión prejudicial en el marco del procedimiento sobre medidas provisionales.

Estos distintos requisitos pueden imponerse sin que se produzca ninguna injerencia en las normas procesales nacionales. Efectivamente, se limitan a concretar «en un caso determinado» el procedimiento de remisión prejudicial que es el que prevé en todo caso el Derecho comunitario.

Por consiguiente, la Comisión propone que se responda en los siguientes términos: «Los órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para suspender, recurriendo a las medidas provisionales previstas por las normas procesales de Derecho interno, los efectos de un acto administrativo regido por el Derecho interno y adoptado sobre la base de un acto comunitario siempre que se tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad y que, simultáneamente, dichos órganos planteen al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado, la cuestión de la validez del acto comunitario y, que, en el marco del procedimiento principal, no se pronuncien sobre la citada validez antes de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la cuestión prejudicial».

C. *Segunda cuestión (validez del Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial)*

1. Postura de la demandante en el procedimiento principal

Por considerar que, mediante la segunda cuestión, el Finanzgericht plantea de forma general la cuestión de la validez del Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial, la *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* expone ocho motivos en apoyo de la tesis de invalidez del citado Reglamento.

a) Motivo relativo a la infracción del procedimiento establecido por el artículo 201 del Tratado CEE

En primer lugar, la Zuckerfabrik afirma que la base legal correcta para la adopción del Reglamento controvertido no es el artículo 43 del Tratado sino el artículo 201. Efectivamente, la cotización de reabsorción especial es una exacción con fines de financiación y no una medida reguladora del mercado azucarero.

A este respecto, la Zuckerfabrik empieza afirmando que una medida reguladora del mercado agrícola no afecta más que al presente o al futuro, pero nunca al pasado. A continuación, afirma que el Reglamento controvertido contempla expresamente en su tercer considerando «las graves limitaciones presupuestarias con las que se enfrenta la Comunidad». Continúa diciendo que únicamente los fabricantes de azúcar están legalmente obligados al pago de la cotización de reabsorción especial, mientras que la organización del mercado del azúcar fue creada únicamente en interés de los productores de remolacha. En lo relativo a este último punto, se refiere al tercer considerando del Reglamento de base, que dispone que: «Para garantizar a los productores de remolacha [...] el mantenimiento de las garantías necesarias en lo que se refiere a su empleo y a su nivel de vida, es conveniente prever unas medidas que permitan estabilizar el mercado del azúcar».

Dado que la cotización de reabsorción especial fue establecida al margen de la organización del mercado del azúcar, no se halla incluida dentro de los recursos propios de la letra a) del párrafo primero del artículo 2 de

la Decisión 85/257/CEE del Consejo, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 128, p. 15; EE 01/04, p. 99) (en lo sucesivo, «Decisión sobre recursos propios»). Conforme a esta disposición, constituyen recursos propios «las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar».

Por no ser una medida de regulación del mercado agrícola y por no figurar entre los recursos propios con arreglo a la Decisión sobre los recursos propios, la cotización de reabsorción especial sólo pudo adoptarse válidamente con base en el artículo 201 del Tratado. Dado que no se siguió el procedimiento establecido por esta disposición, no es conforme a Derecho el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial.

b) Motivo relativo a la compatibilidad del Reglamento nº 1914/87 con el Reglamento de base

En segundo lugar, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen alega que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial es incompatible con el Reglamento de base. Afirma que, a causa de esta incompatibilidad, el citado Reglamento resulta contrario al sistema jurídico de la autofinanciación y al principio de seguridad jurídica.

A este respecto, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen recuerda en primer término que el artículo 28 del Reglamento de base limita la cotización a la producción de base al 2 % del precio de intervención del azúcar y la cotización B al 30 %, o, llegado el caso, al 37,5 % de este precio. Este límite fue confirmado para la citada campaña mediante el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción.

Al regular de una manera exhaustiva, en el artículo 28 del Reglamento de base, el sistema de autofinanciación del sector del azúcar, el Consejo se privó de la posibilidad de establecer posteriormente, al margen de la organización del citado mercado, la cotización de reabsorción especial cuya percepción sobrepasa los límites fijados en el Reglamento de base.

El sistema normativo del Derecho comunitario impide que el Consejo adopte, basándose en la cláusula de habilitación general contenida en el artículo 43 del Tratado, un Reglamento mediante el cual se establezcan medidas particulares incompatibles con el Reglamento general que regule la materia. A este respecto, la Zuckerfabrik se remite a la sentencia de 29 de marzo de 1979, NTN Toyo Bearing Company (apartado 21, 113/77, Rec. p. 1185), en la cual el Tribunal de Justicia afirmó que «tras haber adoptado un Reglamento general con el fin de alcanzar uno de los objetivos establecidos en el artículo 113 del Tratado, el Consejo no puede apartarse de las normas así establecidas al aplicarlas a los casos particulares, sin perturbar el sistema legislativo de la Comunidad y quebrantar la igualdad de los justiciables ante la ley».

Por consiguiente, la autofinanciación del sector del azúcar sólo puede realizarse en la medida establecida por el artículo 28 del Reglamento de base. El principio de la autofinanciación de este sector no tiene más fundamento jurídico que el Reglamento de base y su aplicación debe ceñirse al ámbito establecido por éste.

Además, la Zuckerfabrik afirma que la adopción de una norma particular incompatible con la regla general aplicable vulnera la seguridad jurídica y la confianza legítima de los interesados.

Por consiguiente, el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial es contrario a Derecho porque es incompatible con el sistema normativo del Derecho comunitario y porque vulnera la seguridad jurídica y la legítima confianza de los interesados.

c) Motivo relativo a la prohibición de hacer recaer sobre un sector económico riesgos ajenos a la organización de mercado en la que se incluye o cargas económicas no razonables

En tercer lugar, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen afirma que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial infringe la prohibición de hacer recaer sobre un sector económico riesgos ajenos a él, así como cargas financieras que no sean razonables.

Las causas del déficit que la cotización controvertida pretende compensar son ajenas al comportamiento de los operadores que actúan en el mercado del azúcar. Estas causas son esencialmente la persistencia de un precio muy bajo del azúcar en el mercado mundial y la caída de la cotización del dólar. Ambos factores obligaron a la Comunidad a pagar, en el transcurso de la campaña 1986/1987, cantidades muy importantes en concepto de restituciones a la exportación.

Afirma la Zuckerfabrik que la aparición de un déficit relacionado con este tipo de factores externos constituye un riesgo inherente al propio sistema de organización de mercados. Por consiguiente, debe correr a cargo del presupuesto comunitario, al menos en la medida en que supere el nivel habitual. Por otra parte, en otros campos de la organización de los mercados, los citados riesgos son financiados exclusivamente por el FEOGA.

Además, el afán de lograr la autofinanciación de un sector agrícola no puede llevar a imponer a los operadores de este sector cargas económicas que no sean razonables. La cotización de reabsorción especial hace recaer sobre los fabricantes de azúcar cargas no razonables por su importe y por añadirse a cotizaciones preexistentes.

d) Motivo relativo a la violación del principio de irretroactividad

En cuarto lugar, la Zuckerfabrik alega que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial resulta contrario al principio de irretroactividad. Recuerda que, con arreglo a la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia, un acto comunitario sólo puede producir efectos en una fecha anterior a la de su publicación si lo exige el fin que se persiga y si se respeta debidamente la confianza legítima de los interesados. En el presente caso, no se da ninguno de estos dos requisitos.

En cuanto al fin que deba alcanzarse, la Zuckerfabrik afirma que el Consejo admitió explícitamente que ningún interés general de orden superior justificaba el establecimiento de una cotización suplementaria destinada a absorber las pérdidas de la campaña de comercialización 1986/1987. En efecto, se abstuvo de prever medidas en este sentido cuando adoptó, con fecha 24 de marzo de 1986, el Reglamento nº 934/86 por el que se establece la cotización de reabsorción,

cuando el déficit acumulado en el transcurso de las campañas anteriores permitía prever en este momento nuevas pérdidas para la campaña 1986/1987.

Por lo que se refiere a la confianza legítima de los fabricantes de azúcar, resultó vulnerada por el establecimiento con efecto retroactivo de la cotización de reabsorción especial. El Reglamento de base había establecido límites para la cotización a la producción de base y para la cotización B. Al establecer el Reglamento nº 934/86 la cotización de reabsorción, confirmó estos límites para la campaña 1986/1987. Nada permitió prever que la producción de esta campaña quedaría sujeta al pago de una cotización que los superara. La propuesta de la Comisión de establecer esta cotización se presentó en el mes de febrero de 1987 (DO C 89 de 3.4.1987, p. 18), pero entonces ya era demasiado tarde para que los fabricantes de azúcar modificaran su actitud en función de este dato. Conforme a las disposiciones marco que rigen los contratos de compra de remolacha, los contratos de compra entre fabricantes de azúcar y productores de remolacha para la campaña 1986/1987 debían haberse celebrado antes del 1 de mayo de 1986 [Reglamento (CEE) nº 206/68 del Consejo, de 20 de febrero de 1968, por el que se establecen disposiciones marco para los contratos y acuerdos interprofesionales relativos a la compra de remolacha (DO L 47, p. 1; EE 03/02, p. 86)].

e) Motivo relativo a la existencia de una discriminación

En quinto lugar, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen alega que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial viola el principio de no discriminación.

Recuerda que la cotización de reabsorción especial grava con más rigor la producción de azúcar B que la de azúcar A. Ello se debe a que la citada cotización se calcula aplicando un coeficiente determinado a las cotizaciones devengadas por los fabricantes de azúcar con arreglo al Reglamento de base (cotización a la producción de base y cotización B) y a que éstas gravan con más rigor la producción de azúcar B que la de azúcar A.

Para determinar si el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial contiene una discriminación indebida en perjuicio de los productores de azúcar B, hay que examinar si los fabricantes de azúcar que producen azúcar A y los que producen azúcar B se encuentran en situaciones comparables. En caso afirmativo, habría que preguntarse si la diferencia de trato está plenamente justificada.

Según la Zuckerfabrik, los fabricantes que producen azúcar A y los que producen azúcar B se encuentran en situaciones comparables. El azúcar fabricado en el marco de la cuota A es el mismo producto que el que se fabrica en el marco de la cuota B. Además, tanto el azúcar A como el azúcar B pueden venderse dentro de la Comunidad o exportarse a países terceros.

Por otra parte, ninguna razón objetiva justifica que la cotización de reabsorción especial grave en mayor medida la producción de azúcar B que la de azúcar A.

En primer lugar, no cabe afirmar que sea la producción de azúcar B y no la de azúcar A la responsable de la situación exce-

dentaria del mercado en cuestión, dado que se trata del mismo producto. Las cargas que resultan para la Comunidad del pago de las restituciones a la exportación se producen, por consiguiente, indistintamente tanto en la producción de azúcar A como en la de azúcar B.

En segundo lugar, la cotización de reabsorción especial constituye una exacción con fines de financiación establecida al margen de la organización común del mercado del azúcar. Por esta razón, no resulta admisible que la diferencia que se establece entre el azúcar A y el azúcar B para las cotizaciones establecidas por el Reglamento de base repercuta sobre la cotización de reabsorción especial. Para ser equitativa, esta última debe gravar igualmente tanto la producción de azúcar A como la de azúcar B.

También pone de manifiesto la Zuckerfabrik que, en el supuesto de que existieran circunstancias especiales que justificaran un trato distinto de las producciones de azúcar A y B, estas circunstancias hubieran debido manifestarse en la exposición de motivos del Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial. Sin embargo, en su quinto considerando, este Reglamento menciona únicamente que la cotización de reabsorción especial debida por una empresa se calculará en función de la producción de base y de la cotización B que haya devengado, sin precisar por qué motivo se ha preferido esta modalidad de cálculo.

Además, la Zuckerfabrik afirma que los fabricantes alemanes de azúcar pagan, por término medio, una cotización de reabsorción especial del 4,2 % del precio de intervención del azúcar, mientras que los fabricantes de los demás Estados miembros sólo satisfacen, por término medio, una cotización del 3,3 % del precio de intervención del azúcar. Esta situación se debe a que las empresas alemanas tienen cuotas B más elevadas que sus colegas de los demás Estados miembros. Por ello, la determinación de las cantidades de base A y B que se atribuyen a los Estados miembros (y que éstos redistribuyen, a continuación, entre los fabricantes de azúcar en la forma de cuotas A y B) no obedece a criterios objetivos, sino únicamente a razones políticas. Por consiguiente, la diferencia de tributación entre los fabricantes de azúcar de Alemania y los de los demás Estados miembros no está objetivamente justificada.

Por lo tanto, la Zuckerfabrik afirma que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial resulta contrario al principio de no discriminación por un doble motivo, primero porque la producción de azúcar B está gravada con mucho más rigor que la de azúcar A, y, en segundo lugar, porque los fabricantes alemanes de azúcar satisfacen, por término medio, una cotización mucho más elevada que sus colegas de otros países miembros.

f) Motivo relativo a la vulneración de derechos de propiedad y de libre ejercicio de las actividades económicas

En sexto lugar, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen afirma que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial vulnera los derechos fundamentales de protección de la propiedad privada y del libre ejercicio de las actividades profesionales.

Pone de manifiesto que, en las sentencias de 14 de mayo de 1974, Nold (4/73, Rec. p. 491), y 13 de diciembre de 1979, Hauer

(44/79, Rec. p. 3727), el Tribunal de Justicia afirmó que el derecho de propiedad y el derecho al libre ejercicio de las actividades profesionales forman parte integrante de los derechos fundamentales cuya observancia asegura. La Zuckerfabrik solicita al Tribunal de Justicia que declare que una cotización como la que se discute en el caso de autos, que se añade con carácter retroactivo a otras cotizaciones, que, además, es excesivamente elevada, y que no puede ser satisfecha con los beneficios de la campaña, atenta contra estos derechos fundamentales. A este respecto, afirma que la cotización que los fabricantes de azúcar no puedan satisfacer con sus beneficios da lugar a que éstos reduzcan su producción, sobre todo la de azúcar B, que soporta un gravamen muy pesado. Además, al obligar a los fabricantes de azúcar a recurrir a sus reservas, dicha cotización amenaza la propia existencia de estas empresas.

También observa la Zuckerfabrik que la circunstancia que los fabricantes de azúcar puedan repercutir la cotización de reabsorción especial sobre los productores de remolacha hasta un 60 % no puede invocarse en favor de la tesis de la compatibilidad del Reglamento controvertido con los derechos fundamentales de que se trata. Los fabricantes de azúcar están legalmente obligados a pagar la totalidad de la cotización. Sólo pueden repercutirla en parte sobre los productores de remolacha por medio de procedimientos de derecho privado cuyo resultado es siempre aleatorio.

g) Motivo relativo a la desviación de poder

En séptimo lugar, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen afirma que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial incurre en desviación de poder. El verdadero objetivo de este Reglamento no es el de liquidar las pérdidas de la campaña 1986/1987, sino obligar a los fabricantes de azúcar a renunciar a la producción en el marco de las cuotas B. Con esta finalidad, el Reglamento controvertido sujeta la producción de azúcar B a una cotización asfixiante.

h) Motivo relativo a los principios fundamentales de Derecho público alemán en materia de recaudación de impuestos

En octavo lugar, la Zuckerfabrik Süderdithmarschen alega que el mecanismo de percepción de la cotización de reabsorción especial conculca los principios fundamentales del Derecho público alemán en materia de recaudación de impuestos.

Estos principios prohíben, entre otras cosas, hacer pagar a ciertas personas (en el caso de autos, los fabricantes de azúcar) la totalidad de un tributo, cuando una parte de él (60 %) ha de ser satisfecha, en último término, por otras personas (los productores de remolacha). Del estudio realizado por el Prof. Arndt, que la Zuckerfabrik presenta como anexo a sus observaciones, se deduce que estas modalidades de recaudación de un tributo son contrarias al Derecho constitucional alemán.

Los principios fundamentales del Derecho público alemán exigen también que los sujetos pasivos puedan conocer anticipadamente y con precisión la cuantía del impuesto que finalmente han de soportar. Además, este impuesto debe recaudarse según modalidades que garanticen la igualdad en el trato de los sujetos pasivos. Ambas exigencias se echan en falta en el caso de autos puesto

que la repercusión de la cotización de reabsorción especial sobre los productores de remolacha, en el límite autorizado del 60 %, puede resultar total o parcialmente irrealizable en la práctica.

Dado que el Derecho comunitario garantiza la protección de los principios fundamentales reconocidos por los ordenamientos nacionales, las incompatibilidades con el Derecho público alemán a que acaba de aludirse afectan a la validez del Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial.

2. Postura del Gobierno del Reino Unido

El *Gobierno del Reino Unido* examina los dos motivos de invalidez que se analizan en la Resolución de remisión y llega a la conclusión de que el Reglamento por el que se establece la cotización especial es plenamente conforme a Derecho.

a) Motivo relativo a la infracción del procedimiento establecido por el artículo 201 del Tratado CEE

En lo relativo, en primer lugar, al problema del fundamento jurídico idóneo para la adopción del citado Reglamento, el Gobierno del Reino Unido recuerda los criterios señalados por el Tribunal de Justicia para apreciar si una determinada cotización podía adoptarse válidamente con arreglo a las disposiciones que regulan la política agraria común. De esta forma, en la sentencia de 21 de febrero de 1979, Stölting (138/78, Rec. p. 713), apartado 7, el Tribunal de Justicia declaró que la tasa de corresponsabilidad en el sector de la leche tenía por objeto frenar la producción a la vista de los excedentes que existían. Estimó que la citada tasa contribuía, por lo tanto, al objetivo de la estabilización de los mercados, establecido en el artículo 39 del Tratado. En la sentencia de 30 de septiembre de 1982 (Amylum, antes citada, apartado 30) el Tribunal de Justicia entendió que la cotización a la producción de isoglucosa había sido válidamente establecida en el marco de la organización común de los mercados agrícolas porque hacía participar a los fabricantes de isoglucosa en las pérdidas que resultaban para la Comunidad de la comercialización de la cantidad producida que excedía del consumo humano.

Entiende el Gobierno del Reino Unido que la cotización de reabsorción especial responde a los criterios antes expuestos porque trata de garantizar que los agentes económicos que actúan en el sector del azúcar soporten por sí mismos el coste íntegro de la comercialización de los excedentes. Por consiguiente, el Reglamento por el que se establece la cotización controvertida se adoptó válidamente sobre la base del artículo 43 del Tratado.

Puesto que la cotización de reabsorción especial podía establecerse válidamente basándose en el artículo 43 del Tratado, era innecesario recurrir al artículo 201. De cualquier forma, la cotización citada forma parte de los recursos propios con arreglo a la letra a) del primer párrafo del artículo 2 de la Decisión sobre los recursos propios, que se refiere expresamente a las exacciones establecidas en el marco de la política agraria común.

b) Motivo relativo a la violación del principio de irretroactividad

En segundo lugar, en lo referente al problema de la retroactividad, el Gobierno del

Reino Unido afirma que la finalidad que se pretendía alcanzar exigía que el Reglamento controvertido se aplicara con efecto retroactivo y que, además, la confianza legítima de los interesados fue debidamente respetada.

La finalidad que se pretendía alcanzar era estabilizar el mercado del azúcar haciendo soportar enteramente a los agentes económicos interesados las pérdidas de la campaña 1986/1987 que no hubieran ya sido absorbidas mediante otras cotizaciones. Esta finalidad era tan importante como para justificar una excepción al principio de irretroactividad. Sólo podía alcanzarse mediante una cotización impuesta con efecto retroactivo, puesto que únicamente al término de una campaña de comercialización puede conocerse el importe total de las pérdidas sufridas en esta campaña.

Por otra parte, la confianza legítima de los interesados había sido debidamente respetada.

En primer lugar, a la vista de algunos datos, los interesados hubieran podido esperar que se les exigiera una cotización que excediera del límite fijado en el Reglamento de base. Así, la Comisión publicó el 9 de septiembre de 1986 un balance que ponía claramente de manifiesto la existencia de un déficit probable para la campaña 1986/1987. Dado que, desde la adopción del Reglamento de base, el sector del azúcar estaba sujeto a un régimen de autofinanciación, los agentes interesados debían saber que tendrían que hacerse cargo del citado déficit. En el mes de febrero de 1987 se produjo la propuesta de la Comisión sobre el establecimiento de la cotización de reabsorción especial. La prensa especializada informó inmediatamente de esta propuesta. Por ello, los fabricantes de azúcar no pueden pretender que la adopción del Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial les cogiera desprevenidos.

Además, la cotización de reabsorción especial había sido establecida con arreglo a un método destinado a reducir, en la mayor medida de lo posible, la posible vulneración de la confianza legítima de los interesados. A este respecto, el Gobierno del Reino Unido afirma que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial entró en vigor solamente tres días después de terminar la campaña a la que se refería tal cotización. Además, la cotización de reabsorción especial sólo grava a los agentes económicos que causaron el déficit reabsorbido, ya que se calcula aplicando un determinado coeficiente a la cotización a la producción de base y a la cotización B devengadas por estos agentes durante la campaña citada.

Finalmente, el Gobierno del Reino Unido rechaza la crítica del Finanzgericht en el sentido de que la cotización de reabsorción especial sólo puede repercutirse en un 60 % sobre los productores de remolacha. En esta limitación, cree ver el Finanzgericht un atentado contra la legítima confianza de los productores de azúcar por cuanto el Reglamento de base sólo prevé cargas que pueden repercutirse íntegramente sobre los productores de remolacha. Por consiguiente, los fabricantes de azúcar no podían esperar que se estableciera una cotización que quedara en parte a su cargo.

El Gobierno del Reino Unido afirma que el Finanzgericht parte de una premisa errónea al considerar que el Reglamento de base

sólo prevé cargas que pueden repercutirse íntegramente sobre los productores de remolacha. Es cierto que, con arreglo al apartado 2 del artículo 5 y al apartado 5 del artículo 28 del Reglamento de base, el precio mínimo que deben pagar los fabricantes de azúcar a los productores de remolacha sólo es el 98 % del precio de base de la remolacha A (remolacha destinada a la producción de azúcar A) y el 68 ó 60,5 % del precio de base de la remolacha B (destinada a producir azúcar B) según que la cotización B se fije en el 30 o en el 37,5 % del precio de intervención del azúcar. Para pagar la cotización a la producción de base y la cotización B, los productores retienen, del precio que pagan a los productores de remolacha, un porcentaje igual al de las cotizaciones que gravan el azúcar A (2 %) y el azúcar B (2 % + 30 % o, en su caso, 2 % + 37,5 %).

Sin embargo, el precio de base de la remolacha sólo representa alrededor del 60 % del precio de intervención del azúcar. Este porcentaje no está establecido en una norma expresa del Reglamento de base pero se obtiene con ocasión de la fijación anual del precio de base de la remolacha. De esta forma, para la campaña de comercialización 1986/1987, el Reglamento (CEE) nº 1452/86 del Consejo, de 13 de mayo de 1986, por el que se fijan, para la campaña 1986/1987, ciertos precios en el sector del azúcar y la calidad tipo de la remolacha (DO L 133, p. 4), fijó el precio de base de la remolacha (expresado con referencia a una cantidad correspondiente de azúcar) en el 58 % del precio de intervención del azúcar.

El 40 % restante, aproximadamente, del precio de intervención del azúcar cubre los gastos de transformación, de transporte, etc., que son costeados por los fabricantes de azúcar. Sobre esta parte del precio de intervención que perciben, los fabricantes de azúcar deben deducir el 2 % para la producción de azúcar A y el 32 % (2 % + 30 %) o el 39,5 % (2 % + 37,5 %) para la producción de azúcar B.

De esta forma, el Reglamento de base desglosa la carga de las cotizaciones que establece entre los productores de remolacha y los fabricantes de azúcar, a razón, aproximadamente, de un 60 % y un 40 %. El Reglamento controvertido establece un reparto análogo de la carga que constituye la cotización de reabsorción especial. Por consiguiente, carece de fundamento la crítica formulada en este sentido por el Finanzgericht.

3. Postura del Consejo

El *Consejo* examina únicamente el motivo de nulidad que el Finanzgericht consideró fundado, a saber, el relativo a la violación del principio de irretroactividad. Contrariamente al Finanzgericht, el Consejo estima que el Reglamento controvertido respeta el principio de irretroactividad, por lo cual es conforme a Derecho.

Pone de manifiesto, en primer lugar, que cabe preguntarse si el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial tiene realmente efecto retroactivo. Este Reglamento fue adoptado sólo unos días después del final de la campaña de comercialización de que se trata. La cotización que establece grava únicamente a los operadores económicos que dieron lugar al déficit de esta campaña, y les afecta en función de su participación en la creación de este déficit. Así pues, se asemeja al mecanismo normal de percepción de las cotizaciones en el sector del azúcar, ya que las cotizaciones establecidas por el Reglamento de base sólo se calculan y se perciben al término de la campaña a que se refieren.

En cualquier caso, aun cuando el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial vincula ésta a la producción de una campaña pasada, resulta más equitativo que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción, en el que se basa el Finanzgericht para criticar el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial. El Consejo recuerda que, según el Finanzgericht, el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial debió, como hizo el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción, vincular el pago de la cotización que establecía a la producción de futuras campañas. A este reproche contesta el Consejo afirmando que este último Reglamento sólo vinculó la reabsorción del déficit de 400 millones de ECU a la producción de cinco campañas futuras porque era ya materialmente imposible determinar las empresas responsables del citado déficit. Por el contrario, el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial podía repercutirla sobre las empresas en función de su participación en la creación del déficit, ya que fue adoptado tan sólo dos días después del final de la campaña de comercialización. El hecho que el Reglamento controvertido vinculara el pago de la cotización de reabsorción especial a la producción de una campaña que acababa de terminar no resulta criticable: por el contrario, este método había permitido un reparto equitativo del gravamen creado por el Reglamento de que se trata.

Recuerda a continuación el Consejo que, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un acto comunitario puede tener efecto retroactivo si la finalidad que se pretende alcanzar lo exige y si se respeta debidamente la confianza legítima de los interesados. En el caso de autos, ambos requisitos se han cumplido.

La finalidad perseguida mediante el establecimiento de la cotización de reabsorción especial es doble.

En primer lugar, había que impedir que la Comunidad tuviera que anticipar la financiación durante un período prolongado o, incluso, financiar definitivamente cantidades importantes en concepto de restituciones a la exportación.

En segundo lugar, el establecimiento de la cotización controvertida había evitado que se tuviera que recurrir a medidas más radicales para restablecer el equilibrio económico en el mercado del azúcar, a saber, la reducción de las cuotas de producción. Esta última solución hubiera resultado contraria a los intereses de los operadores en el mercado del azúcar dado que habría ocasionado un descenso de sus cuotas de mercado a nivel mundial. También hubiera sido contraria a los intereses de la Comunidad porque habría provocado una disminución de la superficie dedicada al cultivo de remolacha con un aumento correspondiente de las superficies destinadas a otros sectores agrícolas, cuya financiación hubiera podido resultar extremadamente gravosa para la economía.

La importancia de la doble finalidad perseguida por el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial, a saber, garantizar la autofinanciación del sector del azúcar manteniendo al mismo tiempo sin modificaciones el nivel de cuotas, justificaba el establecimiento de la cotización de reabsorción especial con efecto retroactivo.

Por lo que se refiere al respeto de la confianza legítima de los interesados, el Consejo afirma en primer lugar que éstos hubieran debido contar con que se superara el límite fijado en el Reglamento de base y, a

continuación, que el Finanzgericht se equivoca cuando afirma que el Reglamento de base sólo ha establecido cotizaciones que pueden repercutirse íntegramente sobre los productores de remolacha. Los argumentos que el Consejo expone sobre ambos extremos coinciden con los formulados por el Gobierno del Reino Unido sobre este tema.

4. Postura de la Comisión

La propia *Comisión* sólo examina el motivo relativo a la violación del principio de irretroactividad. Afirma que carece de fundamento y que el Reglamento por el que se establece la cotización de reabsorción especial es conforme a Derecho.

La finalidad perseguida con el establecimiento de la cotización de reabsorción especial fue la de asegurar la autofinanciación del sector del azúcar. El presupuesto de la Comunidad no hubiera permitido cubrir el déficit de más de 200 millones de ECU que se había producido en la campaña 1986/1987. Dada la importancia de este déficit, que representaba para una sola campaña más de la mitad del déficit acumulado durante las cinco campañas anteriores, era preciso adoptar medidas rápidas.

Como manifiesta el cuarto considerando del Reglamento controvertido, la alternativa consistía, bien en establecer una cotización de reabsorción especial, o bien en reducir las cuotas de producción. Esta última solución no hubiera sido idónea. En primer lugar, hubiera provocado un descenso de las cuotas de mercado que poseían los fabricantes de azúcar comunitarios en el mercado. A continuación, esta solución hubiera afectado a los operadores mucho más que una cotización económica. Finalmente, no cabía pensar en la reducción de las cuotas como medio de absorber el déficit de la campaña 1986/1987 porque éste sólo se conoció cuando se habían agotado ya las cuotas concedidas para esta campaña. A juicio de la Comisión, la solución idónea no consistía, por lo tanto, en reducir las cuotas sino en establecer la cotización controvertida.

Por otra parte, se ha respetado debidamente la confianza legítima de los operadores interesados.

A este respecto, la Comisión subraya, en primer lugar, que la normativa del mercado del azúcar está sujeta a constantes modificaciones, que obedecen a las condiciones de producción y de venta que existen en este mercado. De forma general, los operadores no pueden ampararse en modo alguno en la confianza legítima para mantener una situación existente en un determinado momento.

Por lo que atañe, en particular, al establecimiento de la cotización de reabsorción especial, los operadores afectados fueron advertidos mediante una serie de indicios de que iba a establecerse tal cotización: el principio de la autofinanciación del sector del azúcar figuraba en el Reglamento de base desde 1981; el establecimiento de la cotización de reabsorción mediante el Reglamento nº 934/86 puso de manifiesto que los límites establecidos en el Reglamento de base podían superarse; la propuesta de la Comisión sobre el establecimiento de la cotización de reabsorción especial se hizo pública en el mes de febrero de 1987 mediante una nota informativa del portavoz de la Comisión; la prensa especializada difundió inmediatamente esta propuesta; el 7 de marzo de

1987, el representante de la Comisión la explicó en una reunión del Comité consultivo del azúcar; finalmente, el 3 de abril de 1987, la propuesta se publicó en el Diario Oficial.

Todas estas informaciones habían permitido tanto a los productores de remolacha como a los fabricantes de azúcar adoptar a su debido tiempo las medidas oportunas sobre todo en lo relativo a las cantidades que iban a producir y en cuanto a los precios que iban a aplicar en la citada campaña.

Finalmente, la Comisión señala que el Finanzgericht se equivoca cuando estima que el Reglamento de base sólo impuso a los fabricantes de azúcar cotizaciones que podían repercutirse íntegramente sobre los productores de remolacha. A este respecto, formula el mismo razonamiento que el Gobierno del Reino Unido y el Consejo.

III. Respuestas a las preguntas del Tribunal de Justicia

A. *Preguntas formuladas a la Zuckerfabrik Süderdithmarschen*

Pregunta nº 1: ¿Existe un error material en el punto 13 de las observaciones de la Zuckerfabrik Süderdithmarschen en el sentido que la respuesta que propone dar a la cuestión 1 a) es afirmativa y no negativa como se indica en el punto 13?

Respuesta: Efectivamente, existe un error en el punto 13 de las observaciones de la Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG. La respuesta que sugiere dar a la cuestión 1 a) es afirmativa.

Pregunta nº 2: ¿En qué disposición reglamentaria se basa exactamente la Zuckerfabrik Süderdithmarschen para afirmar que los contratos de cultivo de remolachas para la campaña de comercialización 1986/1987 debían haberse celebrado antes del 1 de mayo de 1986 (punto 92 de las observaciones)?

Respuesta: En los contratos para el suministro de la remolacha azucarera se hace una distinción según que las cantidades de azúcar fabricadas a partir de estas remolachas sean de azúcar A, de azúcar B o de otros azúcares (apartado 1 del artículo 30 del Reglamento nº 1785/81). Todo fabricante de azúcar que no haya celebrado contratos de suministro *antes de la siembra* para una cantidad de remolacha correspondiente a la cuota A al precio mínimo de la remolacha A estará obligado a pagar al menos el precio mínimo mencionado (para la remolacha A) por toda la remolacha transformada en azúcar en la empresa considerada (apartado 2 del artículo 30 del Reglamento nº 1785/81).

A tenor del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 246/88 (DO L 53 de 1.3.1988, p. 37), en Alemania, los contratos que se consideran celebrados antes de la siembra son únicamente los celebrados antes del 1 de mayo. En este país, no está prevista ninguna excepción por la vía de acuerdos interprofesionales (apartado 3 del artículo 30 del Reglamento nº 1785/81).

Pregunta nº 3: Se ruega a la Zuckerfabrik Süderdithmarschen que comente la afirmación, que figura, entre otras, en la página 19 de las observaciones del Consejo, según la cual el establecimiento de la cotización de reabsorción especial era la única forma de garantizar la autofinanciación del sector del azúcar sin efectuar una reducción de las cuotas de producción.

Respuesta: Si se parte del principio de la autofinanciación, tal como lo concibe el Consejo (pero no la parte demandante), la percepción de una cotización constituía —junto con la reducción de las cuotas de producción— la única posibilidad de garantizar la autofinanciación, sin perjuicio de las cuestiones relativas al fundamento jurídico, la naturaleza, el método de cálculo y la fecha de exigibilidad de esta cotización, tal como se analizan en nuestras observaciones escritas.

B. *Pregunta formulada al Gobierno del Reino Unido*

Pregunta: Se ruega al Gobierno del Reino Unido que presente la referencia del balance publicado por la Comisión el 9 de septiembre de 1986, que se menciona en el punto 22 de sus observaciones.

Respuesta: El Gobierno del Reino Unido ha respondido que esta referencia es la siguiente: VI PC 2-408.

C. *Preguntas formuladas al Consejo*

Pregunta nº 1: ¿Por qué razón el sector del azúcar es el único que se halla sujeto al principio de la autofinanciación?

Respuesta: La financiación integral —que recae sobre los productores (cultivadores de remolacha) y sobre la industria de transformación (fabricantes de azúcar)— de los gastos vinculados a la exportación a terceros países de los excedentes de azúcar se basa esencialmente en los siguientes motivos.

En primer lugar, hay que recordar que la organización común de mercados en el sector del azúcar prevé, desde 1968 (aplicación del primer Reglamento nº 1009/67/CEE por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, DO 308, p. 1), medidas para la participación de los productores y de la industria de transformación en los gastos de financiación de la organización común de mercados (véase el artículo 27 del citado Reglamento). Estas medidas se hallaban y se hallan hoy todavía, en estrecha relación con la normativa sobre cuotas, con el nivel de precios relativamente elevado que la Comunidad garantiza a los productores y a la industria de transformación para la producción que no sobrepase las cuotas globales (cuotas A más cuotas B) y con el hecho de que, desde hace ya muchos años, la producción en el marco de las cuotas globales supera al consumo en la Comunidad. A este respecto, cabe partir de la idea de que el nivel de precios en la Comunidad sería entre un 15 y un 20 % más bajo si no existiera una normativa que estableciera las cuotas. De esta forma, el sector del azúcar se caracteriza, de un lado, por un nivel de precios relativamente elevado y, de otro, por unos excedentes estructurales. Por todo ello, a la larga sólo podían mantenerse las garantías de precios y el nivel de las cuotas atribuidas por la vía de una autofinanciación integral para que los excedentes no constituyan una carga excesiva para el mercado comunitario y no graven excesivamente la economía comunitaria. Como es sabido, esta autofinanciación se logra, en principio, por el hecho que los productores y la industria de transformación sólo participen, dentro de las cuotas A, en

la citada financiación, a razón de una cantidad mínima (2 % del precio de intervención) y que esta participación representa, dentro de las cuotas B, una cantidad mucho más elevada (como máximo el 39,5 % del precio).

Es difícil que tal sistema de autofinanciación pudiera imponerse en otros sectores de la agricultura donde los ingresos de los productores, con menores garantías de precios, no permiten tales gastos de financiación. En este orden de ideas, conviene poner de manifiesto que el cultivo de la remolacha es más interesante para los productores, desde el punto de vista de los precios, que el de otros productos vegetales, como es el caso de los cereales.

Pregunta nº 2: ¿Se deduce de una disposición reglamentaria concreta que el conjunto de cuotas A atribuidas en cada campaña de comercialización corresponde aproximadamente al consumo humano de azúcar en la Comunidad durante una campaña y, en caso afirmativo, cual es la citada disposición?

Respuesta: No.

Si bien es exacto que el total de las cuotas A se aproxima al nivel de consumo de azúcar en la Comunidad, no existe, sin embargo, una relación matemática entre las cuotas A y el consumo de azúcar. Por consiguiente, no existe una disposición específica en este sentido.

Además, es preciso recordar que, al comienzo de la organización común del mercado del azúcar (Reglamento nº 1009/67, antes citado), se fijaron las cuotas A para los distintos fabricantes de azúcar en función de la producción media de estos industriales entre los años 1961 y 1965 (artículo 23 del Reglamento nº 1009/67, antes citado). Esto explica que, para algunos Estados miembros, como es el caso de Italia, el total de cuotas A de los fabricantes de azúcar, y, por este motivo, también la cuota nacional A, no correspondan al consumo nacional: las cuotas A para Italia eran inferiores al consumo de azúcar en este país.

D. *Pregunta formulada a la Comisión*

Pregunta: Se ruega a la Comisión que explique con más detalle lo que entiende por la necesidad de que los órganos jurisdiccionales nacionales tengan plenamente en cuenta el interés de la Comunidad cuando suspendan un acto administrativo nacional basado en un acto normativo comunitario (puntos 8 y 9 de sus observaciones).

Respuesta: a) El Tribunal de Justicia pide a la Comisión que precise lo que entiende por la obligación que recae sobre los órganos jurisdiccionales nacionales de tener plenamente en cuenta el interés de la Comunidad cuando suspendan la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un acto normativo comunitario.

b) En el inciso II del punto 8 de la parte II de su escrito de contestación, la Comisión explica que el Juez nacional debe tener plenamente en cuenta el interés de la Comunidad tanto cuando aprecia si sus dudas (acerca de la validez de un acto normativo de la Comunidad) son serias, como cuando se pronuncia acerca de si, excepcionalmente

y por causa de estas dudas, es preciso decretar la suspensión de la ejecución del acto administrativo nacional basado en este acto normativo comunitario.

Conforme a las observaciones presentadas por la Comisión en el punto 7 de la parte II de su escrito de contestación, al efectuar esta apreciación y al ejercer la citada facultad discrecional, el Juez no debe conceder menos importancia a los intereses de la Comunidad que a los del Estado miembro y, por lo demás, debe pronunciarse ante todo en función de las circunstancias particulares del caso.

c) A continuación, la Comisión quisiera mencionar, con carácter meramente ilustrativo, algunos criterios que ponen de manifiesto en qué medida el Juez nacional debe esforzarse por tener plenamente en cuenta el interés de la Comunidad.

En lo que se refiere al carácter serio de sus dudas acerca de la validez de un acto normativo de la Comunidad, el Juez no debe remitirse a lo expuesto por las partes en el litigio, sino que debe verificar por sí mismo, con ayuda de la jurisprudencia y de la doctrina, si tales dudas tienen fundamento.

Al ejercer su facultad discrecional, el Juez debe salvaguardar, en la mayor medida posible, la eficacia del Derecho comunitario (sobre este tema, véanse las explicaciones —relativas a una situación completamente distinta— dadas por la Comisión en el escrito que presentó el 25 de octubre de 1989 en el asunto C-213/89, Factortame, parte III, punto 1, sentencia de 19 de junio de 1990, Rec. p. I-2433), su «effet utile». De esta forma, en el caso de créditos en dinero de los poderes públicos, sólo debe considerarse la posibilidad de suspender su ejecución cuando esté garantizada la solvencia del deudor después del procedimiento sobre el asunto principal o cuando éste haya constituido una fianza.

Por el contrario, la eficacia del Derecho comunitario puede exigir que aquellos actos administrativos que no prevean prestaciones en metálico deban cumplirse inmediatamente. A este respecto, cabe mencionar, como ejemplo típico, la destilación obligatoria de vino de mesa prevista en el artículo 39 del Reglamento (CEE) nº 822/87 (objeto del litigio en el que se enfrentan la Comisión y la República Federal de Alemania en el asunto C-217/88, sentencia de 10 de julio de 1990, Rec. p. I-2879), disposición cuya ejecución no puede suspenderse sin conculcar la realización del objetivo perseguido, que es liberar inmediatamente al mercado del vino de los excedentes. También cabe considerar las medidas que tratan de remediar aquellas situaciones que constituyan una amenaza para la salud pública como el sacrificio del ganado enfermo o la prohibición de comercializar productos perjudiciales para la salud.

R. Joliet
Juez Ponente