2. En la medida en que los productos proteicos adquiridos conforme a los requisitos establecidos en el Reglamento nº 563/76 hayan sido revendidos en virtud de contratos celebrados antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento, el Derecho comunitario contiene una norma según la cual el importe de la fianza constituida en base a una decisión que la establece amparándose en el mismo Reglamento, no puede ser devuelta, incluso si la decisión ha sido impugnada conforme a los medios previstos al efecto en Derecho nacional y anulada posteriormente al declararse inválido dicho Reglamento. Por el contrario, cuando dichos productos comprados mediante constitución de una fianza han sido luego revendidos en virtud de contratos celebrados después de la entrada en vigor de dicho Reglamento, si la decisión que fija la fianza ha sido impugnada conforme a los medios previstos al efecto en Derecho nacional y anulada posteriormente por la invalidez del Reglamento, no hay ninguna norma de Derecho comunitario que se oponga a la devolución del importe de la fianza.

Desde el punto de vista del Derecho comunitario carecen de importancia en lo que a la devolución de la fianza se refiere, tanto el hecho de que se incurra en pérdida de la fianza constituida en aplicación de los Reglamentos nº 563/76 y 677/76, como el momento en que dicha pérdida se produzca.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 199/86 *

I. Hechos y procedimiento

A. *El marco histórico*

1. Con la finalidad de reducir las existencias de leche desnatada en polvo mediante el incremento de la utilización de este producto en alimentos para animales, el Reglamento nº 563/76 vinculó la concesión de determinadas ayudas comunitarias a los fabricantes de alimentos para animales por la utilización de productos proteicos, así como la admisión en libre práctica en la Comunidad de determinados productos que entran en la fabricación de alimentos compuestos para animales, a la obligación de adquirir determinadas cantidades de leche desnatada en polvo en poder de los organismos de intervención. Para asegurar el cumplimiento de esta obligación, la concesión de las ayudas y la admisión en libre práctica quedaban subordinadas, sea a la prueba de la compra de la leche desnatada en polvo, sea a la constitución previa de una fianza que se perdía en caso de incumplimiento de la obligación de compra.

2. Mediante diferentes sentencias de 5 de julio de 1977, dictadas en los asuntos 114/76, 116/76 y 119-120/76 (Rec. 1977, pp. 1211, 1247 y 1269), el Tribunal de Justicia, pronunciándose sobre las cuestiones prejudiciales planteadas por distintos órganos jurisdiccionales nacionales, declaró que el Reglamento nº 563/76 carecía de validez puesto que el precio al que debía pagarse el polvo de leche obligatoriamente comprado

* Lengua de procedimiento: alemán.

quedaba fijado en un importe tan desproporcionado en relación con las condiciones de mercado que constituía un reparto discriminatorio de cargas entre los diferentes sectores agrícolas y porque, además, tal obligación no era necesaria para alcanzar el objetivo previsto, a saber, la comercialización de las existencias de leche desnatada en polvo.

3. Con posterioridad a la declaración de invalidez del Reglamento nº 563/76, surgieron litigios en los Estados miembros, litigios en el marco de los cuales, se demandaba a las Administraciones nacionales la devolución de las fianzas constituidas en base al mencionado Reglamento. Uno de estos litigios dio lugar a la sentencia prejudicial del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Rec. 1981, p. 1191).

4. En este asunto se trata, entre otras cosas, de determinar si los operadores económicos pueden invocar ante un órgano jurisdiccional nacional un derecho a la devolución de la fianza basado en las normas comunitarias, con el objeto de obtener el reembolso de cantidades pagadas en ejecución del Reglamento nº 563/76, declarado inválido, aún en la hipótesis de que las cantidades reclamadas no hubieran sido abonadas directamente por el interesado, sino por sus proveedores, a los que haya reembolsado dichos importes.

5. La respuesta del Tribunal de Justicia fue negativa al respecto. Al tomar en consideración el artículo 5 del Reglamento nº 563/76, que prevé que:

«Para los contratos celebrados antes del día de la entrada en vigor de este Reglamento, los compradores sucesivos de los productos objeto de los artículos 2 y 3 o de los productos proteicos resultantes de su transformación soportan la incidencia de la carga resultante del régimen establecido en este Reglamento» *(traducción no oficial)*,

el Tribunal de Justicia estimó que:

«La existencia, durante la aplicación del Reglamento nº 563/76 del Consejo, de un sistema especialmente dispuesto, con el objeto de repartir los efectos económicos de las obligaciones impuestas en dicho Reglamento, priva de fundamento a la acción de repetición de los importes de las fianzas constituidas y cuya pérdida ha sido declarada, aun en el caso de que la misma acción pudiera ser ejercitada con éxito únicamente en virtud del Derecho nacional. A este respecto es indiferente que el operador haya efectivamente repercutido esta carga, o que se haya abstenido de hacerlo por razones relativas a la estrategia económica de su empresa. *A fortiori*, que se efectúe una devolución a la empresa, queda excluido, cuando al no estar ella misma obligada a pagar la carga litigiosa anticipó o reembolsó voluntariamente el importe a sus proveedores» *(traducción provisional)*.

B. *El procedimiento en el asunto principal*

6. En 1976, la empresa Raiffeisen Hauptgenossenschaft (en adelante, la «parte demandante en el asunto principal»), importó y colocó en libre práctica, mercancías objeto del Reglamento nº 563/76, después de constituir una fianza de 1 251,84 DM ante la BALM (parte demandada del asunto principal). No obstante, ella no compró leche desnatada en polvo.

7. La parte demandante del asunto principal interpuso una reclamación contra la decisión que le estableció una fianza y un recurso ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo contra la denegatoria de esta reclamación. Durante el procedimiento, el Tribunal de Justicia declaró la invalidez del Reglamento nº 563/76, y la parte demandante sostuvo que, teniendo en cuenta la invalidez del Reglamento, la obligación de comprar leche y la constitución de la fianza eran ilegales. Agregó que ella no pudo repercutir la carga correspondiente a la fianza sobre sus clientes. El Tribunal de lo Contencioso-administrativo estimó dicha demanda.

8. El BALM interpuso recurso de apelación invocando la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 66/80, antes mencionado, según el cual, una accion de repetición de las fianzas carecería de fundamento, visto el sistema especialmente previsto para repartir los efectos económicos de las obligaciones impuestas mediante el Reglamento nº 563/76. El Tribunal de Apelación del Land de Hessen estimó la apelación y desestimó el recurso, fundando su decisión en la sentencia 66/80.

9. Mientras tanto, según decisión del BALM, se declaró la pérdida de la fianza interponiéndose contra tal decisión una reclamación que está aún pendiente.

10. Contra la sentencia recaída en la apelación se interpuso un recurso de «casación» por la parte demandante, con el objeto de obtener la anulación de la decisión del BALM, por la que se establecía la fianza, así como la cancelación de la fianza.

11. Mediante resolución de 22 de mayo de 1986, registrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 31 de julio de 1986, el Bundesverwaltungsgericht suspendió el procedimiento, hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara con carácter prejudicial sobre las siguientes cuestiones:

«1) ¿Existe en el Derecho comunitario una norma que disponga que no puede ser anulada una disposición por la que se establece una fianza,

— adoptada en virtud del Reglamento (CEE) nº 563/76 del Consejo, de 15 de marzo de 1976, que ha sido declarado inválido, e

— impugnada conforme a los medios previstos al efecto en Derecho nacional y que, por lo tanto, aún no es definitiva,

y que de acuerdo con los preceptos del Derecho nacional debiera ser anulada a causa de la invalidez del Reglamento (CEE) nº 563/76?

Caso de que se responda negativamente a la primera cuestión:

2) ¿Existe el Derecho comunitario una norma que disponga que no pueda cancelarse una fianza, a pesar de haber sido constituida conforme a una decisión,

— adoptada en virtud del Reglamento (CEE) nº 563/76, que ha sido declarado inválido, e

— impugnada conforme a los medios previstos al efecto en Derecho nacional y, después, anulada a causa de la invalidez del Reglamento (CEE) nº 563/76?

Caso de que se responda afirmativamente a la segunda cuestión:

3) a) ¿Dispone dicha norma que el único caso en que la fianza constituida no puede cancelarse es aquel en que se haya incurrido en pérdida de la misma antes de que se dictaran las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 5 de julio de 1977, que declaran la invalidez del Reglamento (CEE) nº 563/76,

b) o dispone que la fianza tampoco puede ser cancelada, cuando se haya incurrido en pérdida de la misma solamente después de dicha declaración de invalidez del Reglamento (CEE) nº 563/76?

Caso de que se responda afirmativamente a la cuestión 3 a):

4) a) ¿La condición para que se incurra en la pérdida de una fianza constituida —en el caso de autos, en virtud del Reglamento (CEE) nº 563/76, que fue declarado inválido— es que la de-

cisión que la ha fijado no sea susceptible de recurso y se haya convertido, por consiguiente, en definitiva,

b) o bien, puede incurrirse en la pérdida de la fianza aunque haya un proceso todavía pendiente acerca de la legalidad de la decisión que le sirve de base?

5) a) ¿Los efectos jurídicos que se derivan del hecho de que se incurra en la pérdida de una fianza que se haya constituido, se producen únicamente cuando una autoridad administrativa haya declarado que se ha perdido la fianza,

b) o se producen automáticamente tan pronto como se cumplan las condiciones previstas por las disposiciones aplicables para que se incurra en la pérdida de la fianza sin que sea necesaria una decisión administrativa que así lo declare?

Caso de que se responda afirmativamente a la cuestión 4 b):

6) ¿Existe en el Derecho comunitario una norma que establezca los efectos jurídicos de una situación en la cual la decisión que haya servido de base a una fianza, que haya sido constituida y en cuya pérdida ya se haya incurrido, haya sido posteriormente anulada por causa de ilegalidad?»

12. De conformidad con el artículo 20 del Protocolo del Estatuto del Tribunal de Justicia CEE, fueron presentadas observaciones escritas el 27 de octubre de 1986, por la parte demandante del asunto principal, representada por el Sr. Gündisch, Abogado, y el 29 de octubre de 1986, por la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Peter Karpenstein, en calidad de Agente.

13. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral del procedimiento sin previo recibimiento a prueba.

14. Mediante decisión de 20 de mayo de 1987, el Tribunal de Justicia acordó atribuir el asunto a la Sala Sexta.

II. Observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia

15. La primera cuestión prejudicial tiene por objeto establecer si, al igual que sucede en Derecho nacional, existe una norma de Derecho comunitario, que se oponga a que se anule la Decisión por la que se establece una fianza desprovista de base legal, por haber sido invalidado el Reglamento nº 563/76.

16. La *parte demandante en el asunto principal* opina que no existe tal norma en el Derecho comunitario. Su primer argumento, resultante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los asuntos 205 y 215/82 (sentencia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor, Rec. 1983, p. 2633), según la cual, la devolución de ayudas indebidamente pagadas debe someterse, en principio, a las normas del Derecho nacional, sin perjuicio de determinados límites impuestos por el Derecho comunitario. Dicha jurisprudencia es de aplicación en este caso.

17. La parte demandante del asunto principal considera que la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 66/80, antes mencionada, que constituye la base de la argumentación del BALM para sostener la tesis contraria, no es aplicable en el caso de autos, puesto que se trata de una situación diferente, tanto respecto a los hechos como a las disposiciones nacionales relativas al mismo.

18. En cuanto a los hechos, el interesado en el asunto 66/80, por una parte, no impugnó

a su debido tiempo las decisiones por las que se establecieron las fianzas y, por otra parte, no pudo probar que no había repercutido la carga impuesta sobre las otras etapas del circuito económico. En este asunto, la parte demandante, por un lado, impugnó las decisiones, y, por otro, no tuvo posibilidad de hacer repercutir dicha carga.

19. Desde el punto de vista jurídico, la diferencia en estos dos casos, reside en el hecho de que en el Derecho italiano, es posible solicitar la devolución de las cantidades indebidamente pagadas a los poderes públicos, incluso aunque se haya omitido interponer una acción en el plazo de diez años, previsto para ello, mientras que en el Derecho alemán, esta posibilidad queda excluida cuando el pago se funda, como en el caso de autos, en un acto administrativo que no fue impugnado en el plazo de un mes. Por ello, en el caso de que el Tribunal de Justicia juzgara en el presente supuesto que el Derecho comunitario se opone a que se anule la determinación de la fianza, como lo permite el Derecho alemán, la parte demandante del asunto principal se vería privada de toda posibilidad de recurrir contra un acto administrativo que le impone una carga, fundada en un Reglamento inválido. La sentencia del Tribunal de Justicia que establece la invalidez del Reglamento nº 563/76, quedaría, en consecuencia, desprovista de todo efecto.

20. Por último, la parte demandante del asunto principal hace notar la posibilidad de un conflicto entre el Derecho comunitario y los Derechos fundamentales enunciados en la Constitución federal, en el supuesto de que fuera positiva la respuesta del Tribunal de Justicia a la primera cuestión.

21. La *Comisión* sostiene que como norma general no existe en el Derecho comunitario un principio general según el cual, una fianza establecida por la autoridad nacional basándose en un Reglamento comunitario invalidado posteriormente, impugnado a su debido tiempo conforme a los medios previstos al efecto en derecho nacional, no podría ser ni anulada ni cancelada. Observa, sin embargo, que el objeto de las dos primeras cuestiones prejudiciales es el de verificar si en el caso de autos una respuesta diferente podría deducirse, ya sea del Reglamento nº 563/76, sea de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 66/80, antes mencionado.

22. En cuanto al Reglamento nº 563/76, la Comisión observa que se limita a fijar las condiciones de constitución de la fianza y los casos de su devolución. Las condiciones en las que las fianzas deben devolverse o, por el contrario, declararse la pérdida se definen en el Reglamento nº 677/76 (DO L 81, p. 23). Ahora bien, en estos Reglamentos nada permite deducir que éstos se opongan a que se anule la determinación de una fianza efectuada en virtud de los mismos, pero que adolece de invalidez material.

23. La Comisión estima, por otra parte, que el Tribunal de Justicia, mediante su sentencia en el asunto 66/80, ha querido de manera manifiesta dejar a las legislaciones nacionales la determinación de si pueden ser anulados los actos por los que se establecen fianzas de acuerdo con el Reglamento nº 563/76, cuya invalidez ha sido declarada.

24. La Comisión propone, en consecuencia, una respuesta negativa a la primera cuestión.

Sobre la segunda cuestión

25. Esta cuestión se formula para el supuesto de que la primera reciba una respuesta negativa y tiene por objeto saber si puede cancelarse la fianza constituida en una decisión que, más tarde, ha sido declarada inválida.

26. La *parte demandante en el asunto principal* subraya que la cancelación de la fianza es la consecuencia lógica y necesaria resul-

tante de la anulación de su base legal. Estima que la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 66/80 no se opone tampoco a que se responda negativamente a esta cuestión.

27. La *Comisión* sostiene que el Reglamento nº 677/76 supone la validez del Reglamento nº 563/76 y se limita, en consecuencia, a determinar en el artículo 10 las condiciones en las que debe cancelarse una fianza válidamente constituida. En consecuencia, no es posible deducir del Reglamento nº 677/76 indicaciones que permitan determinar si las fianzas constituidas en base al Reglamento nº 563/76 deben ser canceladas en el caso de que éste sea declarado inválido. Ella estima, sin embargo, que se pueden extraer indicaciones del artículo 5 del Reglamento nº 563/76 según la interpretación que el Tribunal de Justicia dio a esta disposición en su sentencia del asunto 66/80.

28. La Comisión estima poder deducir en efecto de esta sentencia que para los contratos comerciales concertados *antes* de la entrada en vigor del Reglamento nº 563/76, se había determinado una norma comunitaria específica, a saber, el artículo 5, antes mencionado, que debía de cualquier manera ser respetado hasta que el Reglamento nº 563/76 fuera declarado inválido. Según esta norma, al tratarse de contratos celebrados *antes* de la entrada en vigor del Reglamento nº 563/76, cualquier derecho a la cancelación de fianzas constituidas sobre esta base, carece de fundamento, de conformidad con la sentencia del asunto 66/80.

29. Por el contrario, en los contratos celebrados *después* de la entrada en vigor del Reglamento nº 563/76, es de aplicación la norma general, según la cual corresponde al Derecho nacional la respuesta, y ningún principio de Derecho comunitario puede oponerse a una cancelación de las fianzas. La Comisión opina, además, que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales establecer si puede exigirse la prueba de que las cargas resultantes de la fianza no fueron repercutidas sobre los compradores. En todo caso, el Derecho comunitario no lo impone, y su aplicación eventual por los órganos jurisdiccionales nacionales debe efectuarse dentro de los límites trazados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular en la sentencia de 9 de noviembre de 1983 (asunto 199/82, San Giorgio, Rec. 1983, p. 3595).

Sobre la tercera cuestión

30. Se formula la tercera cuestión para el supuesto de que se responda positivamente a la segunda. Plantea el problema de si la no cancelación de la fianza depende del momento en que se declaró la pérdida de la misma, a saber, antes o después de las sentencias del Tribunal de Justicia que declaran la invalidez del Reglamento nº 563/76.

31. La *parte demandante en el asunto principal* no responde a esta cuestión ni tampoco a las dos siguientes, al considerar que en función de las respuestas propuestas a las dos primeras cuestiones, no corresponde tomar posición al respecto.

32. La *Comisión* estima que cuando las autoridades encargadas de proceder a la aplicación de los Reglamento nº 563/76 y nº 677/76 han hecho constar la caducidad de una fianza, constituida de conformidad con estos Reglamentos, carece de interés la cuestión de la cancelación de una fianza controvertida en el marco del asunto principal. Lo decisivo es exclusivamente la voluntad del Consejo, expresada como figura en el artículo 5 del Reglamento nº 563/76, con el objeto de hacer soportar las cargas financieras resultantes del régimen de fianzas a los compradores de forrajes proteicos. El reparto de las cargas establecidas por el artículo 5 se refiere, desde luego, únicamente a los contratos ya celebrados en el momento de la entrada en vigor del Reglamento, pero comprende, en la medida en que se trata de contratos antiguos, tanto una fianza simplemente constituida, como el importe definiti-

vamente pagado en base a la pérdida de una fianza. En opinión de la Comisión, no existe diferencia fundamental entre los dos casos: se trata, en efecto, en cada uno de ellos, de cumplir con una carga impuesta al importador por el Reglamento nº 563/76. Como las cargas resultantes de dicho Reglamento deben ser repercutidas sobre un tercero, según la voluntad expresa del legislador comunitario, en opinión de la Comisión, la sentencia del Tribunal de Justicia, dictada en el asunto 66/80, excluyó cualquier reembolso en los dos casos, siempre que se trate de antiguos contratos. El término «cantidades perdidas» utilizado por el Tribunal de Justicia, no es un término técnico.

Sobre las cuestiones 4, 5 y 6

33. Ni la parte demandante del asunto principal, ni la Comisión han presentado observaciones sobre estas cuestiones.

C. Kakouris
Juez Ponente