CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 14 de diciembre de 1988 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante la presente petición de decisión prejudicial, el Juez nacional solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie:

a) sobre la validez del Reglamento nº 756/85 de la Comisión, [1] por el que se suspende la fijación anticipada de la ayuda para las semillas oleaginosas;

b) en el supuesto de que declare la invalidez del citado Reglamento, sobre las consecuencias que de ello pudieran derivarse por lo que respecta al régimen aplicable por el organismo nacional de intervención.

2. Antes de examinar las dos cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, convendría pasar revista a los siguientes puntos.

Mediante el Reglamento nº 735/85, de 21 de marzo de 1985, [2] la Comisión fijó el importe de la ayuda aplicable a partir del 22 de marzo de 1985 en el sector de las semillas oleaginosas. De conformidad con lo dispuesto en las disposiciones que nos interesan del Reglamento de base (artículo 27 del Reglamento nº 136/66 del Consejo, de 22 de septiembre de 1966 [3]), esta ayuda será igual a la diferencia entre el precio mundial y el precio indicativo comunitario de las semillas oleaginosas; por otra parte, a tenor del artículo 33 del Reglamento nº 2681/83 de la Comisión, de 21 de septiembre de 1983, [4] se procederá a la fijación de esta última con la frecuencia que lo requiera la situación del mercado y, en cualquier caso, al menos una vez por semana.

3. El 22 de marzo de 1985, la empresa neerlandesa Cargill presentó ante el organismo de intervención nacional (Produktschap) dos solicitudes de fijación anticipada, correspondientes a un total de 10 000 toneladas de semillas de girasol compradas en Francia.

En la misma fecha, la Comisión observó un error en el Reglamento nº 735/85. La consecuencia de este error sobre el tipo que procedía aplicar en la conversión de las ayudas finales a la moneda del país de transformación cuando éste no fuese el de producción, se materializaba en que los agentes económicos que compraran semillas oleaginosas en un Estado miembro para transformarlas posteriormente en otro Estado miembro, podían beneficiarse de una ayuda final más elevada de lo debido en virtud de la aplicación de un tipo de cambio correcto entre las monedas efectuadas.

4. Para poner remedio a esta situación, la Comisión intervino adoptando los Reglamentos, en la misma fecha de 22 de marzo de 1985. Mediante el primero, el Reglamento nº 755/85, [5] la Comisión modificó a partir del 23 de marzo de 1985 el importe de la ayuda previsto en el Reglamento pre-

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 81, p. 38.

2 — DO L 80, p. 18.

3 — DO 1966, p. 3025; EE 03/01, p. 214.

4 — DO L 266, p. 1; EE 03/29, p. 26.

5 — DO L 81, p. 36.

cedente nº 735/85. Mediante el segundo, el Reglamento nº 756/85, la referida institución suspendió la fijación anticipada de la ayuda para aquellos certificados cuya solicitud se hubiera presentado el 22 de marzo de 1985. En la adopción de este último Reglamento, la Comisión se basó en el artículo 8 del Reglamento nº 1594/83 del Consejo,[6] que autoriza a la Comisión a modificar el importe de la ayuda y a suspender la fijación anticipada en el supuesto en que se dé una situación anormal en el mercado comunitario de las semillas oleaginosas.

Como consecuencia de esta suspensión, el organismo neerlandés de intervención denegó la solicitud de certificados con fijación anticipada presentada por Cargill; denegación que se recurrió ante el órgano jurisdiccional competente, el cual suspendió la tramitación del procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las dos cuestiones prejudiciales más arriba indicadas.

Primera cuestión

5. Mediante su primera cuestión, el Juez nacional solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez del Reglamento nº 756/85; y, en concreto, sobre si dicho Reglamento respeta los requisitos exigidos por la disposición sobre cuya base se adoptó: el artículo 8 del Reglamento nº 1594/83 del Consejo.

Procede recordar que, a tenor de lo previsto en dicho artículo:

«En caso de situación anormal en el mercado de semillas en la Comunidad, en particular cuando el volumen de las solicitudes de fijación anticipada de la ayuda no guarde relación con la salida normal de las semillas recolectadas en la Comunidad, podrá decidirse, en caso de que no se hubiere expedido aún el certificado contemplado en el artículo 4, modificar el importe de la ayuda y suspender la fijación anticipada de dicho importe en la medida necesaria para restablecer el equilibrio entre el mercado de la Comunidad y el mercado mundial.»

6. Alega la empresa Cargill que la citada disposición no autoriza a la Comisión a intervenir a título *preventivo* (como precisamente hizo en el caso de autos), es decir, suspendiendo la fijación anticipada de la ayuda compensatoria en presencia de un mero *riesgo* de perturbación del mercado. Dicho con otras palabras, la Comisión únicamente puede suspender la fijación anticipada, competencia que le reconoce el artículo 8, cuando el número de solicitudes de fijaciones anticipadas presentadas por las empresas haya superado el nivel correspondiente a «la salida normal de las semillas recolectadas en la Comunidad». Dado que las solicitudes presentadas el 22 de marzo de 1985 se referían a una cantidad de semillas oleaginosas que no superaban las posibilidades normales de puesta en el mercado, es preciso concluir, según esta empresa, que la Comisión no actuó de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.

7. No pensamos que este argumento sea atendible. En primer lugar, el propio tenor del artículo 8 del Reglamento nº 1594/83 indica claramente, por medio del término «en particular», que la hipótesis de presentación de un número anormalmente elevado de solicitudes de fijación anticipada no es sino uno de los supuestos en que la Comisión está habilitada para intervenir, suspendiendo la fijación anticipada de la ayuda. Por lo demás, la razón de ser de esta indicación contemplada en el artículo 8 a modo de ejemplo me parece clara. Es evidente, en efecto, que cuando las solicitudes presentadas hayan alcanzado un volumen despro-

6 — DO L 163, p. 44; EE 03/28, p. 70.

porcionado respecto del ritmo normal de comercialización de las semillas oleaginosas en el mercado, nos encontraremos en presencia de una situación particularmente grave debido a factores esencialmente especulativos y que, por consiguiente, requerirá una intervención rápida de la Comisión.

8. Sin embargo, lo dicho no excluye que la Comisión pueda también suspender la fijación anticipada cuando el número de solicitudes no sea tan elevado. En efecto, esta competencia le ha sido atribuida a la Comisión para poner remedio a una situación anormal en el mercado de las semillas oleaginosas. Y precisamente para poder controlar el mercado se explica que, en aplicación del Reglamento nº 1594/83, el certificado con fijación anticipada de la ayuda únicamente se expide una vez expirado un cierto plazo, aunque sea breve (la tarde del primer día laborable siguiente), tras la presentación de la solicitud relativa al mismo.

Ahora bien, estimamos que se ajusta a este fin el que la Comisión pueda suspender la fijación anticipada en cada ocasión en que disponga de razones fundadas para considerar que la situación del mercado se ha modificado y que, por consiguiente, el importe urgente de la ayuda compensatoria ya no corresponde a la diferencia entre el precio mundial y el precio indicativo comunitario de las semillas oleaginosas (como exige el artículo 27 del Reglamento de base nº 136/66). En semejante caso, el hecho de que el volumen de solicitudes presentadas por los agentes económicos no haya alcanzado (o no lo haya hecho aún) un nivel anormal no debería producir el efecto de «paralizar«la facultad de actuación de la Comisión; en nuestra opinión, por el contrario, no solamente es legítimo, sino también oportuno, el que la Comisión actúe para poner remedio a una situación anormal, *antes* incluso de que se hayan manifestado los efectos inmediatos de ésta y, por consiguiente, antes de que se desencadene una corriente masiva de operaciones especulativas, bajo la forma de un número excesivo de solicitudes de fijación anticipada.

9. Alega igualmente la empresa Cargill que, en el caso de autos, la Comisión no podía fundamentar la suspensión en el artículo 8, en la medida en que esta disposición únicamente le permite actuar para poner remedio a las situaciones anormales que pudiesen darse en el mercado de las semillas oleaginosas, debido a factores de tipo *económico.* En su opinión, por lo tanto, el artículo 8 no autoriza a la Comisión a suspender las solicitudes presentadas por las empresas con el fin de paliar las consecuencias de un *error* por ella cometido en el cálculo del importe de la ayuda compensatoria.

10. En apoyo de esta tesis, se esgrimen dos argumentos. En primer lugar, Cargill observa que el Reglamento nº 1594/83 no prevé expresamente que un error en la fijación de la ayuda pueda justificar el ejercicio de la facultad de suspensión. Semejante posibilidad sólo existe desde que el Consejo modificó ulteriormente el tenor del artículo 8, por obra del Reglamento nº 935/86, de 25 de marzo de 1986.[7]

En segundo lugar, Cargill invoca el hecho de que la suspensión por causa de error se traduce en una restricción injustificada de la protección de las expectativas legítimas de aquellos agentes que hayan presentado una solicitud válida de certificados con fijación anticipada. Éstos, en efecto, se verían privados de la posibilidad de obtener un certificado, no sólo en presencia de una coyuntura anormal del mercado, sino también cuando la Comisión haya sido negligente en el cálculo del importe de la ayuda. Por consiguiente, su derecho quedaría condicionado

7 — DO L 87, p. 5.

por el mayor o menor grado de diligencia de la institución, lo que, por otra parte, constituye una situación de precariedad incompatible con las exigencias de la seguridad jurídica, esenciales para garantizar el desarrollo regular de las relaciones económicas de que se trata.

11. Procede observar, a este respecto, que, en realidad, no creemos que el supuesto de un error cometido por la Comisión en la fijación del importe de la ayuda compensatoria entre dentro del ámbito de aplicación del artículo 8 del Reglamento nº 1594/83. Estimamos, en efecto, que existe una diferencia bastante clara entre el error y la «situación anormal del mercado» prevista en dicha disposición. De hecho, esta situación anormal debe definirse como una alteración del contexto económico en el que la ayuda complementaria esté destinada a desplegar sus efectos, modificación provocada por una evolución anormal de las variables del mercado; en especial, la relación entre la oferta y la demanda y el nivel de precios.

Por el contrario, la situación creada en caso de error también puede ser el origen de distorsiones; ahora bien, esta situación no guarda relación alguna con una modificación del contexto económico, obedeciendo exclusivamente a una negligencia, más o menos grave, de la institución.

12. En virtud de lo expuesto, estimamos que un razonamiento riguroso nos conduce a afirmar que, al fundamentar el Reglamento nº 756/85 en el citado artículo 8, la Comisión no ha escogido una base jurídica apropiada. Dicho esto es preciso, sin embargo, observar igualmente que no cabe afirmar con plena seguridad que esta irregularidad pueda viciar de invalidez el Reglamento nº 765/85.

Es preciso, en efecto, señalar que, aun cuando el artículo 8 no fuera aplicable en caso de error, ello no significa que la Comisión no esté habilitada para adoptar, en el caso de autos, un acto de contenido básicamente idéntico al del Reglamento nº 756/85. Queremos decir que, además de que, evidentemente, la Comisión podía modificar los importes de la ayuda fijados erróneamente en el Reglamento nº 735/85 (cosa que hizo en virtud del Reglamento nº 755/85), también podía actuar respecto a las solicitudes de certificados con fijación anticipada presentadas el 22 de marzo de 1985, impidiendo la expedición de éstos.

Semejante actuación se justifica en virtud del principio según el cual todo acto viciado puede ser revocado o modificado (incluso, dentro de ciertos límites, con efecto retroactivo) por el órgano administrativo que lo haya adoptado; y ello en aras de la protección, tanto del interés público en la legalidad de la actuación de la Administración, que no puede traducirse en actos cuyo contenido sea distinto del normativamente prescrito, como de las situaciones jurídicas subjetivas dentro de cuya esfera el acto esté destinado a surtir efecto.[8] Recordemos, a este respecto, que, en sentencia de 1 de junio de 1961 (Simon, 15/60, Rec. 1961, p. 225), el Tribunal afirmó expresamente que «en la medida en que la autoridad administrativa estime que por la interpretación errónea de una norma se ha concedido una ventaja, dispondrá de la facultad de modificar la decisión anterior. Aunque la revocación por vicio de ilegalidad no pueda acarrear, en determinados casos, en razón a los derechos adquiridos, la anulación con efecto

8 — Nos parece significativo, a este respecto, que con posterioridad, tanto a los hechos de autos como a la modificación de que fue objeto el artículo 8 del Reglamento nº 1584/83 en virtud del Reglamento nº 935/86 del Consejo, la Comisión, que ya había descubierto en otros dos casos un error en el Reglamento por el que se establecía el importe de la ayuda compensatoria, procediera a la modificación del Reglamento erróneamente adoptado (véanse los Reglamentos de la Comisión nº 1520/87, de 1 de junio de 1987 (DO L 142) y nº 1537/87, de 2 de junio de 1987 (DO L 143). En el primer caso, en el que el error perjudicó a los agentes económicos, la modificación se adoptó con efecto *ex nunc*, salvo solicitud en sentido contrario de los interesados. En el segundo caso, en el que la modificación tuvo lugar varios días después de adoptado el Reglamento erróneo y en el que el propio error favoreció a las empresas, la modificación se produjo con efecto *ex tunc*, salvo solicitud en sentido contrario por parte de los interesados.

ex tunc, siempre implicará la anulación con efecto *ex nunc*» *(traducción provisional)*. En sentencia de 13 de julio de 1965 (Lemmerz-Werke, 111/63, Rec. 1965, p. 835), el Tribunal observó que la «Alta Autoridad puede revocar aquellos actos que adolezcan de un vicio de ilegalidad, incluso con efecto retroactivo, con el debido respeto, en determinados casos excepcionales, de las exigencias derivadas de la seguridad jurídica» *(traducción provisional)*. Recordemos, por último, que, en sentencias de 3 de marzo de 1982 (Alpha Steel, 14/81, Rec. 1982, p. 749) y 26 de febrero de 1987 (Consorzio Cooperative d'Abruzzo, 15/85, Rec. 1987, p. 1005), este Tribunal consideró que «la revocación de un acto ilegal siempre es lícita, siempre que se produzca dentro de un plazo razonable y la Comisión tenga debidamente en cuenta en qué medida el demandante ha podido confiar, eventualmente, en la legalidad del acto» *(traducción provisional)*.

En el caso de autos, y a pesar de tratarse, a diferencia de lo que ocurría en el asunto que acabamos de citar, de un acto del alcance general, no creemos que nada se oponga a que la derogación (o la modificación) del Reglamento viciado nº 735/85 implique igualmente la suspensión de la expedición del certificado correspondiente a las solicitudes presentadas el 22 de marzo de 1985. En efecto, por lo que respecta a estas solicitudes, que, en cualquier caso, se basaban en un acto viciado, los interesados no ostentaban derecho adquirido alguno, sino un mero derecho condicionado; lo que, naturalmente, no obstaba a que los agentes económicos estuvieran legitimados para invocar eventualmente la responsabilidad de la institución por los perjuicios debidos a dicha irregularidad.

13. Debemos añadir a lo dicho que semejante intervención aparece estrictamente vinculada a la prevista en el artículo 8. En ambos casos, en efecto, el objetivo perseguido es idéntico: evitar la concesión de una ayuda complementaria que no respete lo dispuesto en la norma de base y que, por consiguiente, puede llegar a producir determinadas distorsiones. Bien es cierto que, como ya hemos visto, la facultad de suspensión contemplada en el artículo 8 se refiere a un supuesto específico (a saber, una modificación del contexto económico); así como que, en dicho supuesto, las expectativas de los agentes económicos han de ser mejor protegidas, en la medida en que las solicitudes de certificados con fijación anticipada que se presenten se basen en un Reglamento plenamente válido. Esto es precisamente lo que explica los requisitos precisos a los que el artículo 8 subordina el ejercicio de la facultad de suspensión.

No es menos cierto, sin embargo, que esta facultad de suspensión debe contemplarse como una manifestación específica de una facultad de intervención más amplia de que disfruta la Comisión con el fin de evitar que la aplicación de la ayuda no se desvíe de la función que le es propia. Corresponde a la Comisión la tarea de velar por que la ayuda de que se trata, de elemento equilibrador del mercado, no pase a convertirse en un factor de desequilibrio económico y de distorsión de la competencia. Cabría decir, incluso, que si, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, la Comisión, dentro de ciertos límites, puede impedir que se expidan certificados correspondientes a importes de ayudas válidamente fijados, aún con mayor razón debería la Comisión poder alcanzar el mismo resultado, permaneciendo dentro del mismo marco de actuación, cuando las solicitudes presentadas por las empresas se refieran a importes indebidos *ab origine*.

Lo expuesto, a nuestro modo de ver, confirma el hecho de que la Comisión, en el caso de autos, estaba habilitada para adoptar un Reglamento con un contenido y unos efectos idénticos a los del Reglamento nº 756/85, sin que la referencia que en este último se hace al artículo 8 baste para viciarlo de invalidez.

14. No obstante, y para eliminar eventuales incertidumbres al respecto, procede examinar otro aspecto que nos parece decisivo. Se trata de la motivación adoptada por la Comisión en el Reglamento nº 756/85. A tal efecto, es preciso hacer constar, en primer lugar, que, en su primer considerando, este Reglamento cita aquella parte del artículo 8 en la que se prevé la facultad de suspensión cuando «el volumen de las solicitudes de fijación anticipada de la ayuda no guarde relación con la salida normal de las semillas recolectadas en la Comunidad»; referencia que no sólo no es pertinente, como ya se ha dicho, sino que, además, es absolutamente equívoca, en la medida en que conduce a pensar que la actuación de la Comisión ha venido provocada precisamente por el hecho de que el volumen de solicitudes superaba los límites de lo normal; cuando no suscita controversia alguna entre las partes el hecho de que semejante circunstancia no concurre en el caso de autos.

Pero lo que es preciso sobre todo señalar, y lo que nos incita a albergar las más serias dudas respecto de su validez, es que el Reglamento nº 756/85 no menciona la única verdadera razón por la que se adoptó la medida de suspensió, es decir, poner remedio al error de cálculo cometido previamente por la Comisión.

Estimamos, a la luz de lo expuesto, que procede considerar que el acto *de quo* no expone los *verdaderos y únicos motivos* que condujeron a la institución a adoptarlo; limitando, de esta manera, la posibilidad de que los interesados, de cara a un eventual control judicial, incluida una eventual acción por responsabilidad, puedan conocer con arreglo a qué circunstancias la institución ha ejercitado las competencias que le son propias (véanse las sentencias de 7 de julio de 1981, Rewe, 158/80, Rec. 1981, p. 1805, y de 20 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, Rec. 1987, p. 1493). A nuestro entender, el Reglamento nº 756/85 debe, por consiguiente, estimarse inválido, por no ajustarse a las exigencias que, en materia de motivación, impone el artículo 190 del Tratado y que han sido precisadas por una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia.

Segunda cuestión

15. Mediante su segunda cuestión, el Juez nacional pretende básicamente que el Tribunal de Justicia precise si, tras la declaración de invalidez del Reglamento nº 756/85, que suspendió la fijación anticipada de la ayuda de que se trata, el organismo de intervención nacional está obligado a acceder a la solicitud de fijación anticipada presentada por la empresa interesada, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento precedente nº 735/85.

Estimamos que procede responder a esta cuestión señalando que, en sí mismo, el Reglamento nº 735/85 es inválido y que, en tanto que tal, no puede ser objeto de aplicación alguna. En efecto, este Reglamento, que, por lo que respecta a la ayuda de que se trata, prevé un importe que, como consecuencia de un error de cálculo, no es igual a la diferencia entre el precio indicativo comunitario y el precio mundial, infringe lo dispuesto en el Reglamento de base (artículo 27 del Reglamento nº 136/66).

16. Es preciso recordar, en cualquier caso, que, cuando se pronuncie nuevamente sobre la solicitud de fijación anticipada objeto del litigio, el organismo de intervención nacional deberá tener presente el *ius superveniens*. Por consiguiente, deberá adoptar su decisión en función de la situación de Derecho (y de hecho) existente cuando ésta se adopte; de manera que no podrá acceder a una solicitud relativa a unos importes de ayuda compensatoria que ya no estén en vigor, como es el caso de los previstos por el Re-

glamento nº 735/85. Por otra parte, el hecho de expedir un certificado con fijación anticipada correspondiente a un importe de ayuda no previsto por la legislación *vigente* provocaría distorsiones, siendo, en cualquier caso, contrarias a las disposiciones reguladoras de la organización común de mercados.

En virtud de todo lo expuesto, proponemos que se responda al Juez *a quo* de la manera siguiente:

«1) El Reglamento nº 756/85 de la Comisión, de 22 de marzo de 1985, es inválido.

»2) El Reglamento nº 735/85 de la Comisión, de 21 de marzo de 1985, que establece de manera errónea el importe de la ayuda compensatoria, es inválido y no puede ser objeto de aplicación por el organismo nacional de intervención competente.»