CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ presentadas el 8 de noviembre de 1990 *

Indice

A. Hechos 478

B. Definición de postura 479

I. Primera cuestión prejudicial 479

1. Opinión de las partes 480

2. Obligación de remisión en un procedimiento sobre medidas provisionales 483

3. Conclusiones 489

II. Segunda cuestión prejudicial 491

1. ¿La base jurídica del Reglamento nº 1914/87 debe ser el artículo 43 o el artículo 201 del Tratado CEE? 492

2. Límites jurídicos del principio de la autofinanciación, de la seguridad jurídica y de la irretroactividad 498

a) Finalidad del Reglamento nº 1914/87 499

b) ¿Existía la confianza legítima de los productores en una limitación de su obligación de compensar las pérdidas? 499

3. Prohibición de hacer recaer sobre un sector económico riesgos ajenos al mismo y carácter desproporcionado de las cargas 502

a) Sujeción de un sector económico a riesgos ajenos al mismo 502

b) Respeto del principio de proporcionalidad 503

4. Violación del principio de no discriminación 503

a) Exceso de gravamen a la producción de azúcar B 504

b) Desviación de poder 506

c) Discriminación de la industria del azúcar según los Estados miembros 507

d) Método de percepción siguiendo únicamente el modelo de la «contribución de solidaridad» 507

* Lengua original: alemán.

5. Protección de la propiedad y libre ejercicio de actividades económicas 508

a) Vulneración del derecho de propiedad 508

b) Vulneración del libre ejercicio de actividades económicas 509

6. Violación de los principios que regulan la recaudación de impuestos en el ordenamiento jurídico alemán 510

Costas 510

C. Conclusión 511

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Hechos

1. El asunto que hoy nos ocupa es una petición de decisión prejudicial planteada por el Finanzgericht Hamburg. Las cuestiones planteadas forman dos conjuntos diferentes.

2. El órgano jurisdiccional remitente plantea en primer lugar un problema institucional. Se trata de las competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales que se pronuncian en un procedimiento sobre medidas provisionales cuando el acto administrativo impugnado se basa en un acto normativo de Derecho comunitario cuya legalidad sea dudosa. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si el alcance general de los Reglamentos se opone a que un órgano jurisdiccional nacional pueda dictar una resolución suspensiva en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales. Si se confirma que el órgano jurisdiccional del Estado miembro interesado puede ordenar las medidas provisionales sin haber sometido previamente al Tribunal de Justicia la cuestión relativa a la validez de las respectivas disposiciones comunitarias, el órgano jurisdiccional remitente desearía saber además si los criterios para la adopción de las medidas cautelares solicitadas deben regirse por las reglas de procedimiento de los Estados miembros o por las del ordenamiento comunitario.

3. El segundo aspecto importante de la petición de decisión prejudicial reside en la pregunta directa que formula el órgano jurisdiccional remitente sobre la validez del Reglamento pertinente para poder pronunciarse en el litigio principal. A este respecto, se trata de la legalidad del establecimiento de una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar para la campaña de comercialización 1986/1987 por el Reglamento (CEE) nº 1914/87.[1] En opinión del órgano jurisdiccional remitente, este Reglamento viola el principio de irretroactividad. La parte demandante, que ha sido declarada deudora de una cotización en virtud de una liquidación basada en dicho Reglamento, invoca otros argumentos que inducen a dudar de la legalidad de este Reglamento.

4. Aparte del presente asunto, varios órganos jurisdiccionales alemanes dudan de la validez del Reglamento nº 1914/87.[2] Uno de ellos, el Finanzgericht Düsseldorf, tam-

1 — Reglamento nº 1914/87 del Consejo, de 2 de julio de 1987 (DO L 183, p. 5).

2 — Entre otros, Bundesfinanzhof, resolución de 11 de julio de 1989, número de autos VII B 183/88.

bién ha sometido una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia relativa a la validez de este Reglamento.[3] El Finanzgericht Hamburg ha sometido al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) a) ¿Debe interpretarse el segundo párrafo del artículo 189 del Tratado CEE en el sentido de 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 litigio 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 (CEE) 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?»

3 — Véase el asunto C-92/89, Zuckerfabrik Soest.

5. Por lo que respecta a los hechos, a la motivación del Finanzgericht así como a las alegaciones de las partes, me remito al informe para la vista. En lo sucesivo sólo haré referencia a los hechos y a las alegaciones en la medida necesaria para la comprensión o fundamento de mis conclusiones.

B. Definición de postura

I. *Primera cuestión prejudicial*

6. En la respuesta a la primera cuestión, las partes sustentan opiniones muy divergentes entre sí.

7. El propio *órgano jurisdiccional remitente* manifiesta dudas sobre la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para suspender la ejecución porque con ello podría ponerse en tela de juicio la aplicabilidad directa de los Reglamentos en todos los Estados miembros, enunciada en el párrafo segundo del artículo 189 del Tratado CEE. Asimismo admite que la suspensión de la ejecución, al igual que el efecto suspensivo de una vía de recurso en el marco de un procedimiento administrativo general, no afecta a la existencia del acto administrativo y, por consiguiente, tampoco afecta en principio a la validez del Derecho comunitario.

8. El hecho de que la suspensión de la ejecución o la adopción de medidas provisionales, en el sentido de los artículos 185 y 186 del Tratado CEE, obedezcan a criterios distintos a los del Derecho alemán constituye otra fuente de dudas para el Tribunal remitente. Recurrir a los criterios nacionales aplicables podría dar lugar a una discriminación de los operadores económicos interesados.

1. Opinión de las partes

9. Por el contrario, la *parte demandante* no comparte las dudas del Tribunal remitente, aunque sólo fuera porque la suspensión de la ejecución no menoscaba en modo alguno la eficacia del Reglamento comunitario. Sólo se aplaza la exigibilidad del importe que debe percibirse. Tampoco se pone en cuestión la eficacia del Reglamento en el aspecto económico puesto que el beneficiario de las medidas provisionales deberá abonar los intereses de demora al tipo oficial de descuento del Deutsche Bundesbank más tres puntos, y esto independientemente de la cuestión de la fianza.

10. La parte demandante añade que, si en el asunto 314/85, Foto-Frost,[4] relativo a la validez de una Decisión dictada en un caso concreto por la Comisión respecto a un Estado miembro, el Tribunal de Justicia había admitido que pueden imponerse excepciones a su propia competencia exclusiva para declarar la validez de los actos jurídicos comunitarios en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales, con mayor razón debería aplicarse esta solución a los actos de ejecución adoptados por los Tribunales nacionales.

11. Por otra parte, una protección jurídica provisional y suficiente contra los actos de ejecución forma parte de las garantías jurisdiccionales del apartado 4 del artículo 19 de la Ley Fundamental. Limitar la facultad de apreciación de los órganos jurisdiccionales nacionales cuando conceden medidas provisionales restringiría en gran medida esta protección y contribuiría a la inseguridad jurídica.

12. Finalmente, la adopción de medidas provisionales constituye el corolario necesario del sistema de protección jurisdiccional del ordenamiento jurídico comunitario, en el cual, según las disposiciones de ejecución del Derecho comunitario, estas medidas provisionales son adoptadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o por los órganos jurisdiccionales nacionales.

13. Aunque estima que su respuesta a la cuestión 1 a) hace innecesario que adopte postura sobre la cuestión 1 b), la parte demandante expone que las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales sólo pueden dictar medidas provisionales contra actos nacionales de ejecución con arreglo a las normas nacionales de procedimiento. Es forzoso admitir posibles divergencias entre los diferentes Estados miembros de la Comunidad, como sucede con otras cuestiones procedimentales del ordenamiento jurídico nacional.

14. También la *Comisión* considera esencialmente que el Tribunal nacional puede suspender la ejecución de un acto administrativo «sin que tenga que esperar que la conclusión del procedimiento de remisión prejudicial con arreglo al artículo 177 *confirme* sus *dudas* sobre la validez del acto normativo comunitario que es fundamento del acto administrativo de que se trata».[5]

15. En apoyo de esta opinión la Comisión alega en primer lugar que el Juez nacional no declara la existencia o la inexistencia de un derecho, sino que sólo retrasa la aplicación de un acto administrativo. Si bien los requisitos para la determinación del *statu quo ante* varían según los diferentes Estados miembros, en todos estos procedimientos el

4 — Sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (314/85, Rec. p. 4199).

5 — Subrayado del autor.

Juez no se pronuncia sobre la validez o la invalidez de un acto administrativo, sino únicamente sobre si los intereses particulares que merecen ser protegidos priman sobre el interés público en que el acto sea ejecutado antes de que el Juez nacional se pronuncie sobre el fondo.

16. Por otra parte, puesto que la aplicación del procedimiento del artículo 177 exige mucho tiempo, aunque sólo sea debido a la participación prevista por el artículo 20 del Estatuto sobre el Tribunal de Justicia, la urgencia que generalmente caracteriza la medida provisional es un argumento en contra de la incoación previa del procedimiento de remisión prejudicial.

17. Sin embargo, la Comisión plantea la cuestión de si deben reunirse determinados requisitos derivados del Derecho comunitario para permitir la suspensión de la ejecución. Podría pensarse en los criterios que se deducen del artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, a saber, «evitar un perjuicio grave e irreparable», o bien la interposición del recurso principal al mismo tiempo que la de la demanda de medidas provisionales. Si bien, en general, este último criterio se cumple cuando se suspende la ejecución de un acto administrativo, la Comisión considera que no está justificado exigir estos requisitos suplementarios «porque, en realidad, ello necesitaría una modificación de las reglas de procedimiento en los Estados miembros».

18. La Comisión también funda su razonamiento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual procede admitir que los Estados miembros traten diferentemente las solicitudes de devolución, siempre que el afán de lograr un equilibrio entre el principio de legalidad, por una parte, y el principio de la seguridad jurídica y de la confianza legítima, por la otra, sea común a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, que la aplicación del Derecho nacional no menoscabe el alcance y la eficacia del Derecho comunitario y que el interés de la Comunidad sea considerado en su totalidad. La Comisión expone un punto de vista autónomo sobre la forma de tomar totalmente en consideración el interés de la Comunidad.

19. La Comisión desarrolla un punto de vista autónomo sobre cómo puede «tenerse plenamente en cuanta el interés de la Comunidad».

20. Con arreglo a él, al ordenar la suspensión de la ejecución debe someterse simultáneamente al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto jurídico, en contra de las reservas dogmáticas y de la economía procesal, basadas en que todavía no se hubiera adoptado decisión alguna sobre la validez del acto comunitario y que, más tarde, podría quedar de manifiesto que la remisión al Tribunal de Justicia era innecesaria. En favor del procedimiento propuesto la Comisión formula los siguientes argumentos: En primer lugar, el quebrantamiento temporal de la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia en materia de validez de los actos jurídicos comunitarios quedaría reducido a un mínimo. La competencia exclusiva del Tribunal de Justicia quedaría reconocida, pero al mismo tiempo se otorgaría una protección jurídica eficaz.

21. Además el Juez nacional debe tomar en cuenta totalmente el interés comunitario en el marco de su facultad de decisión. Por lo tanto, debe ejercer su facultad de manera que el menoscabo del «effet utile» de la norma jurídica comunitaria sea mínimo.

22. Una remisión prejudicial que tenga lugar durante el procedimiento de suspensión de la ejecución reduce la duración de la incertidumbre sobre la validez de la medida comunitaria. En ese caso, el Juez del litigio principal no debería pronunciarse antes de que el Tribunal de Justicia haya dictado sentencia.

23. El procedimiento propuesto no hace más que concretar la remisión al Tribunal de Justicia que, de todas maneras, está previsto por el Derecho comunitario y permite evitar la intervención en el procedimiento nacional de suspensión de la ejecución de un acto.

24. La Comisión además presentó argumentos de fondo contra una posible desestimación de la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para suspender la ejecución de un acto en el marco de un procedimiento de medidas provisionales. En tal caso, la confianza en el ordenamiento jurídico comunitario podría resultar duraderamente perturbada, porque, dada la lentitud de un procedimiento prejudicial, el particular podría quedar privado de tutela judicial durante años.

25. La Comisión se pregunta también si el derecho a una protección jurisdiccional eficaz como tal debe ser considerado como un derecho fundamental. En todo caso, se trata de una situación muy próxima a las protegidas por la Ley Fundamental. El principio de una protección jurisdiccional rápida está también contemplado en el ordenamiento jurídico comunitario, en los artículos 185 y 186 del Tratado CEE. De todas maneras, se trata de un principio jurídico vinculado al de la aplicación uniforme del Derecho comunitario.

26. El *Consejo* sólo aborda fugazmente la primera cuestión de la petición de decisión prejudicial. Opina que esta cuestión debe resolverse fundamentalmente a la luz del principio de la primacía del Derecho comunitario de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pero no formula una propuesta de decisión.

27. Por el contrario, el *Gobierno italiano* sostiene una postura más matizada. Alega que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la facultad de suspender con carácter cautelar los actos administrativos que se funden en Reglamentos comunitarios aun cuando dichos Reglamentos todavía no hayan sido declarados inválidos por el Tribunal de Justicia. En apoyo de esta opinión, el Gobierno italiano afirma que esta conclusión se deduce del reparto de competencias establecido en el Tratado CEE entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia. Por otra parte, la decisión provisional no afecta a la validez del Reglamento. Se trata de una medida puramente cautelar que en nada prejuzga el futuro.

28. Al invocar las conclusiones del Abogado General Sr. Mancini en el asunto 314/85,[6] el Gobierno italiano destaca que la protección provisional que se pretende obtener no debe quedar desvirtuada por la duración del procedimiento de remisión prejudicial. Denegar al órgano jurisdiccional nacional la facultad de suspender un acto administrativo controvertido tendría graves consecuencias para los particulares puesto que no pueden impugnar directamente el correspondiente Reglamento comunitario ante el Tribunal de Justicia, lo que equivaldría a privarlos de la tutela judicial. Por el contrario, si se admite que los órganos jurisdiccionales

6 — Conclusiones de 19 de mayo de 1987 Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (314/85, Rec. pp. 4199, 4211).

de los Estados miembros tienen la facultad de suspender la ejecución de un acto administrativo, los requisitos para ejercitar dicha facultad deben buscarse en las disposiciones nacionales. Las divergencias entre los requisitos exigidos por los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en materia de medidas provisionales no constituyen una discriminación, como tampoco la constituyen los diferentes procedimientos judiciales que han de observarse para obtener la protección de situaciones jurídicas subjetivas garantizadas por el Derecho comunitario. No es posible lograr la armonización de las reglas de procedimiento mediante la aplicación por analogía de los requisitos establecidos en el Tratado CEE para la suspensión de la ejecución.

29. El *Gobierno del Reino Unido* defiende un punto de vista contrario. Opina que procede denegar a los órganos jurisdiccionales nacionales la facultad de «suspender mediante medidas provisionales los efectos de un acto administrativo adoptado con arreglo a un Reglamento a la espera de que se resuelva el litigio principal sobre dicho Reglamento». De lo contrario, se harían peligrar la homogeneidad y la aplicación uniforme del Derecho comunitario. En apoyo de esta opinión el Gobierno del Reino Unido se basa en la premisa de que el Tratado CEE se propone «establecer un sistema coherente de vías de recurso y de procedimientos concebido para permitir al Tribunal de Justicia ejercer el control de la legalidad de los actos de las Instituciones». Además, se basa en que, al ordenar las medidas provisionales, el Juez nacional se pronuncia «sobre la validez de los actos de las Instituciones comunitarias».

30. Finalmente, el Gobierno del Reino Unido presentó en la vista otro argumento en apoyo de su opinión. Una «facultad absoluta» de los órganos jurisdiccinales nacionales para suspender la liquidación de un gravamen basada en un Reglamento comunitario podría falsear el juego de la competencia. En tal caso, los Tribunales podrían liberar a las empresas de su obligación de pago. Así podría suspenderse la aplicación de un Reglamento en un Estado miembro. También habría que temer una distorsión de la competencia porque, cuando el plazo de pago fuera parte integrante de la disposición comunitaria, podría soslayarse el factor tiempo si los órganos jurisdiccionales nacionales pudiesen ordenar la suspensión de la ejecución.

31. Según este mismo Gobierno, la temida distorsión de la competencia puede producirse en todos los niveles de interesados, es decir, tanto entre las empresas productoras de azúcar como entre los productores de remolachas, debido a la facultad de repercutir la contribución. A fin de cuentas, en caso de ilegalidad y de invalidez de la disposición comunitaria existe la posibilidad de la repetición.

32. Sostiene igualmente que la situación de incertidumbre del ordenamiento jurídico comunitario es idéntica tanto en el procedimiento interlocutorio como en el del litigo principal. Para terminar, el Gobierno británico admite, no obstante, excepciones como, por ejemplo, en casos de rigor. Sin embargo, en tales casos habría que adoptar las medidas cautelares aplicando las reglas procesales nacionales.

2. Obligación de remisión en un procedimiento sobre medidas provisionales

33. El punto de partida de mi respuesta a esta cuestión debe ser la jurisprudencia an-

terior en la materia. En lo que atañe a la *obligación de remisión*, en primer lugar existe la sentencia de 22 de octubre de 1987 en el asunto Foto-Frost, 314/85, en la que el Tribunal de Justicia enuncia la norma según la cual es el único competente para pronunciarse sobre la validez de los actos de una Institución comunitaria mientras que los órganos jurisdiccionales nacionales carecen de esta facultad. Sin embargo, también añade que «pueden imponerse excepciones a [esta] norma [...] cuando en un procedimiento sobre medidas provisionales concurren determinadas circunstancias»; el examen de este problema era, no obstante, innecesario ya que «en la cuestión del órgano jurisdiccional nacional remitente no se hace alusión a dicho supuesto».[7]

34. En esa época, el Tribunal de Justicia no se remitió a su jurisprudencia anterior, según la cual el párrafo tercero del artículo 177 debe interpretarse en el sentido de que «un órgano jurisdiccional nacional no está obligado a someter una cuestión de interpretación o de invalidez al Tribunal de Justicia [...] cuando la cuestión se plantee en un procedimiento sobre medidas provisionales, aunque la decisión que deba adoptarse en el marco de dicho procedimiento no sea ya susceptible de recurso, siempre que cada una de las partes tenga la posibilidad de incoar o exigir un procedimiento sobre el fondo, durante el cual la cuestión provisionalmente resuelta [...] pueda ser reexaminada y objeto de una remisión en virtud del artículo 177»[8] *(traducción provisional)*.

35. Es verdad que en 1977, cuando se dictó esta sentencia, todavía no existía la sentencia en el asunto Foto-Frost, que, como es sabido, se pronunció diez años más tarde. En consecuencia, procede examinar si la sentencia Hoffmann-La Roche/Centrafarm puede mantenerse a la luz de la sentencia Foto-Frost.

36. En la sentencia Foto-Frost, el Tribunal de Justicia se basó en la coherencia del sistema de protección jurisdiccional establecido por el Tratado.[9] El artículo 173 atribuye competencia exclusiva al Tribunal de Justicia para anular un acto de una Institución comunitaria; la coherencia del sistema exige que la facultad de declarar la invalidez del mismo acto, si se plantea ante un órgano jurisdiccional nacional, esté reservada asimismo al Tribunal de Justicia.[10]

37. En la sentencia Hoffmann-La Roche/Centrafarm, el Tribunal declaró que los órganos jurisdiccionales nacionales no están obligados a someter un asunto al Tribunal de Justicia, aun cuando se ponga en duda la validez de un acto de las Instituciones comunitarias, basta que sea *posible* que esta cuestión pueda ser examinada posteriormente en un procedimiento sobre el fondo y *pueda* ser objeto de una remisión en virtud del artículo 177.

38. En su respuesta a la cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia consideró que las decisiones del Finanzgericht Hamburg todavía eran susceptibles de recurso.[11] Asimismo, hizo constar que estos órganos jurisdiccionales que, por otra parte, no están afectados por la obligación de remisión del artículo 177 del Tratado CEE, no son competentes para declarar inválidos los actos de las Instituciones comunitarias. Procede pues examinar si las consideraciones del Tribunal de Justicia en la sentencia Foto-Frost también se aplican al procedimiento sobre medidas provisionales.

39. En la sentencia Hoffmann-La Roche/Centrafarm, el Tribunal de Justicia había descartado la existencia de la obligación de

7 — Rec. p. 4232, apartado 19.

8 — Sentencia de 24 de mayo de 1977, Hoffman-La Roche/Centrafarm (107/76, Rec. p. 957).

9 — Loc. cit., p. 4231, apartado 16.

10 — Loc. cit., apartado 17.

11 — Sentencia Foto-Frost, antes citada, pp. 4199, 4230, apartado 13.

remisión debido a que ésta podía tener lugar posteriormente, durante el procedimiento sobre el fondo. Esta motivación, precisamente, hubiera debido conducir a denegar la obligación de remisión en el asunto Foto-Frost. En efecto, en ese asunto existía la posibilidad de plantear tal cuestión durante el procedimiento de apelación, ya que el Tribunal de Justicia había considerado que la resolución del Tribunal remitente era aún susceptible de recurso. Este criterio no es pues suficiente por sí solo para descartar la obligación de remisión después de la sentencia Foto-Frost. Procede, por el contrario, examinar las diferentes razones que indujeron al Tribunal de Justicia a adoptar su decisión.

40. El propio Tribunal de Justicia cita tres. La primera es la aplicación uniforme del Derecho comunitario. En el supuesto de divergencia entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros sobre la validez de los actos comunitarios se pone en peligro dicha aplicación uniforme y se menoscaba la exigencia fundamental de seguridad jurídica.

41. La segunda razón consiste en la necesaria coherencia del sistema de protección jurisdiccional creado por el Tratado que atribuye al Tribunal de Justicia la competencia exclusiva para declarar inválidos los actos de una Institución comunitaria. Esta coherencia del sistema exige que, si un órgano jurisdiccional nacional invoca la facultad para declarar la invalidez de este acto, quede asimismo reservada al Tribunal de Justicia.

42. En tercer lugar, el Tribunal de Justicia es el que está en mejores condiciones para pronunciarse sobre la validez de los actos comunitarios.

43. Naturalmente que estas consideraciones también se aplican al procedimiento sobre medidas provisionales. ¿Cómo podría un órgano jurisdiccional cuestionar la validez de los actos comunitarios en un procedimiento de medidas provisionales cuando no posee esa facultad en el procedimiento de fondo? El único argumento que aquí se puede alegar es que la duración del procedimiento prejudicial desvirtúa la protección provisional que pretende obtener el operador económico por medio del procedimiento de medidas provisionales (véanse las conclusiones del Sr. Mancini, loc. cit., p. 4221).

44. Esta reflexión se basa en una situación fáctica diferente a la del presente caso. En este asunto, el Finanzgericht ha decidido suspender la ejecución del acto administrativo exigiendo la constitución de una fianza y, al mismo tiempo, ha decidido suspender su propio procedimiento. [12]

45. No existe peligro de que la duración del procedimiento prejudicial haga inoperante la protección provisional que pretende obtener el operador económico mediante el procedimiento sumario. El procedimiento está suspendido hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la petición de decisión prejudicial.

46. Sin embargo, aun suponiendo que el procedimiento sobre medidas provisionales continuara ante otro órgano jurisdiccional y que no fuera posible esperar la sentencia del Tribunal de Justicia, esto sólo iría contra la espera, pero no contra la obligación de remisión. Supongamos que el órgano jurisdiccional al que se le haya apelado entonces confirme a la suspensión de la ejecución a causa de sus dudas sobre la validez o la eficacia del acto normativo comunitario, la remisión del primer órgano jurisdiccional continúa siendo de interés y, como ya ha sido sometida al Tribunal de Justicia, quizás pueda resolverse más rápidamente la cuestión jurídica.

12 — Resolución de remisión del Finanzgericht Hamburg II.

47. Por lo tanto, es conforme con la economía procesal que la correspondiente cuestión haya sido ya sometida al Tribunal de Justicia. Si el procedimiento acaba sin que se haya producido una decisión sobre el fondo, no quedan dilucidadas las dudas anteriormente planteadas y la decisión del Tribunal de Justicia es en consecuencia necesaria, a pesar de la resolución del asunto en el presente caso.

48. Si, por el contrario, el segundo órgano jurisdiccional no estimase necesaria la suspensión de la ejecución del acto administrativo y, por consiguiente, desestimase la solicitud de suspensión, aunque tuviera dudas sobre la validez o la eficacia del acto de Derecho comunitario, éstas carecerían, en todo caso, de consecuencias prácticas. Ante tal supuesto, la interpretación contraria del órgano jurisdiccional inferior no puede ya restar eficacia al Derecho comunitario. La cuestión que entonces también se plantea es si el primero o el segundo de los órganos jurisdiccionales puede o debe retirar la solicitud de decisión. [13]

49. Si los Jueces que hayan de pronunciarse sobre el fondo no compartiesen las dudas planteadas sobre la validez, en realidad podría resultar inútil la sentencia del Tribunal de Justicia. Esta situación corresponde a aquella en la que un órgano jurisdiccional de rango inferior somete al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial que el órgano jurisdiccional de rango superior no estima necesaria. También en ese caso, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse si no se ha retirado la petición de decisión prejudicial. Esto se aplica igualmente a las cuestiones de interpretación.

50. No es necesario resolver esta cuestión en el asunto presente. En consecuencia, a diferencia de los supuestos que sirven de base a la jurisprudencia actual del Tribunal de Justicia, urgencia y obligación de remisión de ninguna manera se excluyen entre sí.

51. Si el procedimiento continuase ante el órgano jurisdiccional que conoce sobre el fondo, decae el argumento de la urgencia. Por consiguiente, podrá esperarse que los Jueces que resuelvan sobre el fondo basen su decisión en la sentencia del Tribunal de Justicia en la medida en que consideren fundadas las dudas del órgano jurisdiccional remitente. Por el contrario, si no las considerasen fundadas, sucede lo mismo que en el procedimiento sobre medidas provisionales.

52. La cuestión que se plantea es cuál es el efecto de la sentencia del Tribunal de Justicia respecto a los Jueces que conocen sobre el fondo. No existe jurisprudencia a este respecto. Según la opinión dominante, «la sentencia prejudicial tiene efecto vinculante respecto al litigio principal que haya dado lugar a la remisión del órgano jurisdiccional nacional». [14] Según esta opinión, quedan vinculados tanto el órgano jurisdiccional superior como el inferior que deba pronunciarse después de la devolución por parte del órgano jurisdiccional superior. También podrá admitirse esta solución para el órgano jurisdiccional que conozca del asunto principal, ya que su decisión está estrechamente relacionada con el procedimiento sobre medidas provisionales, durante el cual se ha presentado la petición de decisión prejudicial.

53. Tampoco puede objetarse que la cuestión planteada en este asunto no haya sido considerada en modo alguno necesaria por parte del órgano jurisdiccional para dictar su decisión: cuando este órgano jurisdiccional tiene tales dudas sobre la validez o la eficacia del Derecho comunitario que, tras sopesar todos los intereses, estima necesario suspender la ejecución del acto administrativo, esta decisión le será necesaria para po-

13 — Véase sobre este punto Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxemburgo 1985, pp. 83-85.

14 — Véase Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Luxembourg 1985, p. 101; Everling: *Das Vorabentscheidunsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäschen Gemeinschaften*, Baden 1986, p. 63; también en este sentido, en lo que atañe a los órganos jurisdiccionales superiores, Chevallier y Maidani: *Guide pratique article 177 CEE*, Luxembourg 1981, p. 96.

ner fin a la suspensión de la ejecución si se han descartado las dudas o para resolver su mantenimiento si estas últimas se confirman.

54. Si, con arreglo a las reglas de procedimiento del Estado miembro interesado, la decisión no compete al órgano jurisdiccional que conozca del procedimiento sobre medidas provisionales, de manera que ya no vaya a producirse una decisión por su parte y si el Tribunal que conoce del litigio principal no compartiese sus dudas, esto no es contrario a la admisibilidad de la remisión. Esta situación corresponde a la que existe cuando un órgano jurisdiccional inferior pide una decisión prejudicial no estimada como necesaria por el órgano jurisdiccional superior. También en este supuesto, el Tribunal de Justicia debe adoptar una decisión mientras no haya sido retirada la petición de decisión prejudicial. Esta posibilidad está considerada por el párrafo segundo del artículo 177 del Tratado CEE.

55. La obligación de remisión es necesaria por razones superiores de validez y de eficacia uniformes del Derecho comunitario. Me parece necesario examinar aquí nuevamente la cuestión que es el centro del debate. ¿Qué consecuencias se deducen para el ordenamiento jurídico comunitario de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro considere inválido un acto normativo comunitario? A este respecto, hay que señalar en primer lugar que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros constituyen un sector autónomo e independiente del poder público de cada Estado miembro y que, en consecuencia, cuando dichos órganos jurisdiccionales declaran la invalidez de un acto de Derecho comunitario se trata de un proceso de gran alcance y que da lugar a consecuencias «undesirable» o «improper» o que pueden acarrear «grave problems». [15]

15 — Mancini, loc. cit., p. 4218; allí Mancini cita, entre otros, a Brown y Jacobs: *The Court of Justice of the European Communities*, Londres 1983, pp. 154 y ss., actualmente tercera edición, p. 173.

56. Las consecuencias consisten en que, si bien es cierto que el Derecho comunitario no queda derogado, su aplicación resulta no obstante suspendida y se menoscaba la confianza en su validez. Este último efecto aumenta con el nivel del órgano jurisdiccional, mientras que el primero es independiente de este elemento.

57. El Abogado General Sr. Mancini menciona cuatro anomalías que contradicen el hecho de que los órganos jurisdiccionales inferiores puedan declarar inválidos los actos comunitarios. «La primera, y quizás la más visible, es una paradoja; en otros términos esta tesis atribuye a los Tribunales inferiores una facultad —el control de la validez de los actos— que el párrafo tercero del artículo 177 deniega explícitamente a los órganos de última instancia». [16]

58. El argumento principal que expone a continuación el Abogado General Sr. Mancini es el argumento dogmático, a saber, la contradicción que el reconocimiento de la mencionada facultad suscita en el sistema, que atribuye con carácter exclusivo al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de la Comunidad. Ya he tratado antes este tema.

59. En tercer lugar, esta opinión viola el principio del artículo 189, en virtud del cual los actos adoptados por las Instituciones deberán aplicarse de manera uniforme en el conjunto del territorio comunitario. Según el Abogado General Sr. Mancini, este principio responde a un doble objetivo: garantizar la seguridad jurídica y también —lo que es aún más importante— asegurar la cohesión jurídica de la Comunidad. [16]

16 — Loc. cit., p. 4218.

60. En estos tres puntos coincido con el Abogado General Sr. Mancini.

61. En este contexto, debe plantearse igualmente la cuestión de si sucede lo mismo con las cuestiones de interpretación o, en todo caso, con algunas de ellas. El Abogado General Sr. Mancini no desea extender la obligación de remisión a las cuestiones de interpretación puesto que la «interpretación de una disposición siempre implica también la intención de aplicarla».

62. Me pregunto si esta opinión es válida en todos los casos.

63. Una interpretación como la de este caso concreto, que despoja de toda eficacia a una disposición, equivale muchas veces en la práctica a impugnar su validez: que un órgano jurisdiccional impugne la validez de una disposición o la interprete de tal modo que la haga inaplicable al caso concreto, todo ello acarrea las mismas consecuencias prácticas. [17]

64. La idea de una posible corrección en una etapa posterior del procedimiento no es convincente. El procedimiento puede terminar sin que haya recaído una decisión judicial posterior, como por ejemplo en el caso de autos, en que la parte demandante ha pagado la cotización reclamada porque considera que es preferible esta situación a tener que pagar los intereses de demora en el supuesto de pago diferido. [18] En tal caso, existiría la decisión que suscita las dudas sobre la validez del Derecho comunitario. Nadie estaría informado sobre una posterior solución del litigio, que por otra parte también podría producirse por razones que no fueran un cambio de opinión sobre la cuestión jurídica.

65. Todas estas consideraciones ponen de manifiesto la necesidad de exigir a los Jueces que intervienen en procedimientos sobre medidas provisionales que planteen una cuestión al Tribunal de Justicia cuando duden de la validez o de la aplicabilidad de una disposición del Derecho comunitario.

66. No obstante, aunque también sea posible incoar otro procedimiento, en ningún caso es evidente que la autoridad nacional interesada, que, en primer término, es de rango inferior, interponga un recurso en razón del Derecho comunitario. [19]

67. Finalmente, aunque éste sea el caso, tampoco es evidente que el órgano jurisdiccional de apelación esté obligado a la remisión (según el Tribunal de Justicia no sucede precisamente así en el asunto Hoffmann-La Roche/Centrafarm), o que, aunque estuviese obligado a hacerlo, lo haga así realmente.

68. La parte demandante en el litigio principal invocó dos argumentos contra la obligación de someter el asunto al Tribunal de Justicia.

69. El primero se refiere al estado sumario del expediente de autos que todavía no comprende todos los elementos fácticos. Esta objeción es fundamentalmente exacta, pero, en mi opinión, más bien es contraria a que, en esta fase del procedimiento, se planteen cuestiones sobre la validez de un acto

17 — Véase Brown y Jacobs, loc. cit., p. 174.

18 — Otro ejemplo lo constituyen los litigios con arreglo a la ley alemana sobre competencia desleal: a menudo se dirimen en el procedimiento de medidas provisionales (véase OLG Frankfurt, decisión de 16 de enero de 1990, AZ 6W 146/89 en *EuZW* 1/90, p. 39).

19 — Véase Comisión y Abogado General en el asunto Foto-Frost, loc. cit., pp. 4205 y 4219.

comunitario. Si no obstante se hubieran planteado, opino que el órgano jurisdiccional interesado debe contribuir a disipar esta duda lo más rápido posible. Esta opinión no reduce la libertad de acción del Tribunal nacional. Sin embargo, limita las consecuencias negativas que puedan resultar para el ordenamiento jurídico comunitario.

70. La segunda idea expuesta por la parte demandante del litigio principal se refiere al hecho de que el órgano jurisdiccional que se pronuncie sobre las medidas provisionales puede no ser el mismo que se pronuncie sobre el fondo. Esta reflexión también es pertinente pero no fundamenta la conclusión deducida. Si el Tribunal que resuelva el fondo de la cuestión comparte las dudas sobre la validez del correspondiente acto comunitario, es útil para la economía procesal que la cuestión de que se trate haya sido ya planteada al Tribunal de Justicia. Si el procedimiento se resuelve sin que recaiga una decisión en el asunto principal, no se habrán descartado las dudas formuladas. Aunque el litigio concreto quede resuelto, es necesaria la decisión del Tribunal de Justicia.

71. En todo caso, hasta la resolución de remisión del órgano jurisdiccional al que se someta el asunto en una etapa posterior del procedimiento, transcurrirá un tiempo durante el cual subsistirá la duda sobre la validez del acto comunitario formulada por el órgano jurisdiccional al que se haya sometido la demanda de medidas provisionales. No puede aceptarse tal resultado en aras de la salvaguardia de la cohesión jurídica de la Comunidad.

72. Soy consciente de que estas reflexiones no coinciden con la postura del Tribunal de Justicia ni con la del Abogado General en el asunto Hoffmann-La Roche/Centrafarm. Entonces, basándose en el carácter sumario del procedimiento y en el carácter provisional de la decisión, se dedujo que «en razón de su naturaleza, no podía constituir un precedente peligroso para la aplicación uniforme del Derecho comunitario, aunque contuviera una interpretación errónea de éste». [20] *(traducción provisional).*

73. En mi opinión, lo que importa es la conclusión de que tal procedimiento puede igualmente demorar y, en consecuencia, menoscabar la eficacia del Derecho comunitario al poner en tela de juicio su validez o su eficacia práctica.

74. El mérito de haber contribuido a poner de manifiesto este hecho corresponde a la sentencia Foto-Frost. Las consideraciones que anteceden no son más que una aplicación de los principios de esta sentencia para resolver el asunto presente. La obligación de remisión es la consecuencia necesaria de la facultad de apreciación de los Jueces. Por esta razón, la Ley Fundamental alemana establece una obligación de remisión al Verfassungsgericht cuando un órgano jurisdiccional estima como contraria a la Ley Fundamental una ley cuya validez determina la decisión que debe adoptarse. [21] Conforme a ello, el Gobierno Federal argumentó en favor de la obligación de remisión en el asunto Foto-Frost. [22]

3. Conclusiones

75. En consecuencia, opino que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros también están obligados a someter la cuestión al Tribunal de Justicia en el procedimiento sumario como también para las cuestiones de interpretación que afecten a la eficacia de la ejecución.

20 — El Abogado General Sr. Capotorti, loc. cit., Rec. 1977, p. 983.

21 — Véase Leibholz/Rinck: *Grundgesetz Kommentar*, sexta edición, Colonia 1989, artículo 100, nota 1.

22 — Loc. cit., p. 4205.

76. Aún hay que examinar brevemente la cuestión de hasta qué punto el Juez que conoce de un procedimiento sobre medidas provisionales está vinculado por el acto jurídico cuya validez cuestiona. El caso de autos no se presta a explicación alguna porque el órgano jurisdiccional remitente suspendió la ejecución de la liquidación contra el pago de una garantía por un importe igual al que se había fijado para la cotización de reabsorción especial. Al actuar de este modo, el órgano jurisdiccional remitente tomó en cuenta, en la medida de sus posibilidades, la voluntad del legislador comunitario, que, al señalar el plazo en la fecha de 15 de diciembre de 1987, había expresado su voluntad de gravar las empresas afectadas al mismo tiempo si fuera posible.

77. Sin embargo, el representante de la parte demandada presentó en la vista una resolución del Bundesfinanzhof de 11 de julio de 1989 (número de autos VII B 183/88) según la cual la decisión de otro órgano jurisdiccional, el Finanzgericht Baden-Württemberg, de suspender la ejecución del Reglamento nº 1914/87 *sin* la exigencia de garantía no suscita ninguna objeción desde el punto de vista jurídico. El Hauptzollamt competente tampoco impugnó esta decisión.

78. No se puede compartir esta opinión por las razones antes expuestas. Por el contrario, en el procedimiento sobre medidas provisionales hay que presuponer también la preeminencia del Derecho comunitario y salvaguardar el interés de la Comunidad allí expresado.

79. Finalmente, queda aún por adoptar postura sobre la cuestión de si las citadas restricciones también se aplican cuando la suspensión de la ejecución se produce por motivos que no pongan en duda la validez del ordenamiento jurídico comunitario. En efecto, en el Derecho alemán puede existir una suspensión de la ejecución de un acto administrativo cuando «la ejecución ocasione dificultades no equitativas a los interesados que no vengan impuestas por razones superiores de interés público».[23] El representante de la República Italiana también se refirió a este problema en la vista.

80. Puesto que aquí no se pone en duda la validez del Derecho comunitario, no es necesaria la remisión al Tribunal de Justicia. La consideración del interés de la Comunidad, que, en mi opinión, viene exigida por el Derecho comunitario, está prescrita, de todos modos, por el Derecho nacional. Cuando se trata de apreciar si la fecha 15 de diciembre de 1987 debe respetarse o si debe protegerse a la empresa de la quiebra («fallimento»), puede resultar procedente también desde el punto de vista del Derecho comunitario otorgar la suspensión de la ejecución del acto administrativo para evitar las consecuencias excesivamente rigurosas y no equitativas que no vengan exigidas por el interés superior comunitario.

81. La solución de que se trata respeta las necesidades de una tutela judicial provisional eficaz puesto que no la obstaculiza en modo alguno.

82. Garantiza la preeminencia del Derecho comunitario en la medida en que obliga a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros a respetar también la finalidad del Derecho comunitario en este marco.

83. También asegura la independencia y libertad de decisión de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, ya que pueden expresar libremente sus posibles dudas sobre la validez del Derecho comunita-

23 — FGO, segunda posibilidad de la segunda frase del apartado 2 del artículo 69.

rio o sobre la ineficacia de estas disposiciones.

84. En ese marco, garantiza la seguridad y la cohesión jurídicas de las Comunidades en cuanto dicha solución obliga a que, en aplicación del artículo 5, los órganos jurisdiccionales que se enfrenten con este tipo de cuestiones las sometan al Tribunal de Justicia y así contribuyan a disipar las dudas que ellos mismos han suscitado.

85. Finalmente, opino que esta solución satisface los intereses legítimos de todas las partes.

86. En consecuencia, propongo que se responda a la primera cuestión del siguiente modo:

87. El artículo 189 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional de un Estado miembro que pretenda suspender los efectos de un acto administrativo adoptado con arreglo a un Reglamento comunitario porque alberga dudas sobre la validez del acto normativo comunitario en el que se basa el acto administrativo o porque pretende darle una interpretación que privaría de efecto práctico al Derecho comunitario, debe someter al Tribunal de Justicia la cuestión relativa a la validez y a la eficacia del acto de que se trata.

88. En cuanto a las modalidades y al alcance de la suspensión, el órgano jurisdiccional del Estado miembro está obligado por el Derecho comunitario.

89. El Tribunal nacional que conozca sobre el fondo del asunto debe basar su decisión en la sentencia del Tribunal de Justicia por lo que se refiere a la validez del acto normativo comunitario.

II. *Segunda cuestión prejudicial*

90. El objeto de la segunda cuestión prejudicial es el control de la validez del 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. La cotización de reabsorción especial es una exacción sobre la fabricación de azúcar que debe servir principalmente para compensar los déficit presupuestarios del sector ocasionados por la concesión de restituciones a la exportación. La cotización de reabsorción especial se añade a una cotización a la producción de base que asciende a un 2 % del precio de intervención del azúcar, a una cotización B sobre la producción de azúcar en el marco de la cuota B que está limitada como máximo al 37,5 % del precio de intervención [24] y a una cotización de reabsorción. [25] El Reglamento sobre la cotización de reabsorción especial entró en vigor el 2 de julio de 1987 para la campaña de comercialización que había finalizado el 30 de junio de 1987.

91. La parte demandante en el litigio principal ha aducido diversos motivos que, en su opinión, conducen a la invalidez del Reglamento controvertido. En lo esencial, son los siguientes:

— El Reglamento tiene una base jurídica errónea. No debería haberse basado en el artículo 43 del Tratado CEE sino en el artículo 201 de dicho Tratado, debido a que tiene el carácter de contribución financiera.

24 — Véanse los apartados 3 y 4 del artículo 28 del Reglamento de base nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80.

25 — Véase el artículo 32 *bis* del Reglamento nº 1785/81, incluido en el mismo mediante el Reglamento nº 934/86 del Consejo, de 24 de marzo de 1986, DO L 87, p. 1.

— El Reglamento es incompatible con el Reglamento de base por sobrepasar los límites jurídicos del principio de autofinanciación del sector del azúcar y de la seguridad jurídica.

— El Reglamento infringe la prohibición de hacer recaer sobre un sector económico riesgos que le son ajenos y ha dado lugar a que se impongan cargas desproporcionadas a los productores de azúcar.

— El Reglamento es contrario al principio de irretroactividad porque fue adoptado para una situación ya concluida y vulnera la confianza legítima de los obligados al pago de la cotización de que se trata.

— El Reglamento es contrario al principio de no discriminación puesto que la producción de azúcar A y la de azúcar B están gravadas en forma diferente. Además, esto da lugar a que las empresas de la industria alemana del azúcar, a la que comparativamente se aplican más cotizaciones B, hayan de soportar un gravamen más fuerte que las empresas de los demás Estados miembros.

— El Reglamento vulnera los principios de protección de la propiedad y del libre ejercicio de la actividad económica porque el importe de la cotización amenaza la propia esencia de la empresa.

— El Reglamento es inválido por desviación de poder, porque, en realidad, la cotización de reabsorción especial constituye una exacción con fines de financiación de carácter asfixiante.

— Finalmente, el Reglamento es contrario a los principios generales del Derecho en cuanto las modalidades de la cotización —en particular, su régimen de repercusión sobre los productores de remolacha— son incompatibles con los principios constitucionales del Derecho fiscal alemán.

92. El órgano jurisdiccional remitente recoge dos de los motivos enumerados, a saber, la cuestión de la base jurídica adecuada y el problema de la retroactividad. En este contexto, no parece albergar serias dudas en lo que atañe a la base jurídica adoptada por el Consejo. Por el contrario, no sucede lo mismo en lo que se refiere a una posible violación del principio de irretroactividad. Para el órgano jurisdiccional remitente, la adopción del Reglamento nº 1914/87 tiene un verdadero efecto retroactivo que, en todo caso, no toma en consideración de manera suficiente la confianza legítima de los interesados, lo que induce a plantear la cuestión de la validez al Tribunal de Justicia.

1. ¿La base jurídica del Reglamento nº 1914/87, debe ser el artículo 43 o el artículo 201 del Tratado CEE?

93. En contra del establecimiento de la cotización de reabsorción especial con base en el artículo 43 del Tratado CEE, se alega que no se trata de una medida de regulación del mercado del azúcar sino de una simple exacción con fines de financiación. Una medida de regulación del mercado sólo puede referirse al presente o al futuro pero no al pasado. Además, la parte demandante destaca que el tercer considerando del Reglamento controvertido menciona expresamente «las graves limitaciones presupuestarias con las que se enfrenta la Comunidad».

94. También según la parte demandante, como la cotización de reabsorción especial ha sido establecida fuera de la organización de mercados del azúcar, no está incluida en los recursos propios con arreglo a la letra a) del primer párrafo del artículo 2 de la Decisión del Consejo de 7 de mayo de 1985 relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades.[26] En virtud de dicha disposición, sólo constituyen recursos propios las «cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar». Al no ser una medida de regulación de un mercado agrícola y al no figurar entre los recursos propios en virtud de la Decisión sobre los recursos propios, la cotización de reabsorción especial sólo pudo haber sido adoptada válidamente en base al artículo 201 del Tratado CEE. Como no se ha seguido el procedimiento establecido en esta disposición, el Reglamento es inválido.

95. Finalmente, la parte demandante aduce que sólo 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 en interés de los productores de remolacha azucarera. Todo ello resulta del tercer considerando del Reglamento de base, que dispone que es conveniente prever medidas que permitan estabilizar el mercado del azúcar «para garantizar a los productores de remolacha [...] de la Comunidad el mantenimiento de las garantías necesarias en lo que se refiere a su empleo y a su nivel de vida».

96. Para determinar la base jurídica adecuada para la adopción de la cotización de reabsorción especial, es importante saber si ésta tiene el carácter de un derecho de regulación del mercado o —como alega la parte demandante— si está exclusivamente destinada y es apta para financiar un déficit presupuestario. Si se tratase de un derecho de regulación, los objetivos de los artículos 39 y 40 del Tratado hubieran debido ser determinantes de una forma o de otra cuando fue adoptada la medida.

97. La cotización debería contener una referencia de esta índole a la regulación del mercado de los edulcorantes para poder ser calificada, en virtud de la letra a) del artículo 2 de la Decisión relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, como un recurso propio de la Comunidad, para cuya adopción no es necesario el prolijo procedimiento gravoso del artículo 201 del Tratado CEE.

98. Contra la aplicabilidad de la letra a) del artículo 2 de la Decisión relativa al sistema de recursos propios, se ha alegado esencialmente que no podía aplicarse, ante todo, por el hecho de que sólo se aplica a exacciones ya existentes en el momento de la adopción de la Decisión. Para todas las demás exacciones, debe aplicarse el segundo párrafo de la letra b) del artículo 2. En lo que interesa a este asunto, el artículo 2 de la Decisión sobre recursos propios está redactado en los siguientes términos:

«Los ingresos procedentes:

a) [...] de los derechos que *hayan fijado* o que *vayan a fijar* las Instituciones de las Comunidades respecto de los intercambios con los países no miembros, en el marco de la política agraria común, así como de las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar;[27]

26 — Decisión sobre los recursos propios, DO L 128, p. 15; EE 01/04, p. 99.

27 — El subrayado es mío.

b) [...]

[...] constituirán recursos propios que se consignarán en el presupuesto de las Comunidades.

Constituirán, además, recursos propios que se consignarán en el presupuesto de las Comunidades los ingresos procedentes de otros impuestos que se establezcan, en el marco de una política común, con arreglo al Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea [...] siempre que se haya seguido el procedimiento establecido en el artículo 201 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea [...]»

99. La interpretación literal no conduce a ningún resultado claro. Mientras que, para los derechos sobre intercambios en el marco de la política agraria común, se ha elegido expresamente el tiempo pasado y el futuro, para la inclusión de las cotizaciones y derechos en el marco de la organización común de los mercados en el sector del azúcar se ha elegido, desde el punto de vista lingüístico, el presente. El enunciado deja campo libre a otra interpretación.

100. El sentido y la finalidad de esta disposición propugnan una solución que no sólo incluya las exacciones establecidas en el pasado, ya que de lo contrario existiría un riesgo de ver que, en realidad, habría gravámenes idénticos que automáticamente quedarían incluidos entre los recursos propios sólo en función de su fecha de adopción, mientras que para los demás habría que respetar el prolijo procedimiento del artículo 201 del Tratado CEE que exige la ratificación con arreglo a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. En caso de una simple modificación de las modalidades de un gravamen, podría plantearse la cuestión de si se trata de un gravamen ya establecido o si debe ser considerado como un nuevo gravamen establecido en razón de la modificación de su naturaleza jurídica.

101. Las reflexiones que anteceden quedan confirmadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [28] en una sentencia dictada sobre la disposición de la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión de 21 de abril de 1970 relativa a los recursos propios de las Comunidades, cuyo contenido es idéntico al de la letra a) del artículo 2 de la Decisión sobre los recursos propios y sus pertinentes modificaciones: [29] «Habida cuenta de la evolución que forzosamente habrían de experimentar la producción y el mercado del azúcar en la Comunidad y, por consiguiente, de la necesidad de adaptar las cotizaciones, exacciones, restituciones y medidas de mantenimiento de los precios a esta evolución de las necesidades del mercado comunitario en el sector del azúcar, la Decisión de 21 de abril de 1970 no ha podido pretender que su aplicación se limitase tan sólo a las exacciones que estaban previstas en el momento de su adopción, es decir, a las exacciones entonces fijadas por el Reglamento [...] relativo a la organización común de mercados en el sector del azúcar». [30]

102. El procedimiento normativo del artículo 201 del Tratado CEE que exige que se consulte al Parlamento, que el Consejo adopte las disposiciones por unanimidad y que los Estados miembros las adopten de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, procedimiento al que se hace referencia en el párrafo segundo de la

28 — Sentencias de 30 de septiembre de 1982, Amylum/Consejo, apartado 33 (108/81, Rec. p. 3107), y Roquette/Consejo, apartado 39 (110/81, Rec. p. 3159).

29 — Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades, DO L 94, p. 19: «Cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de los mercados en el sector del azúcar».

30 — Asunto 108/81, loc. cit., apartado 33.

letra b) del artículo 2 de la Decisión relativa a los recursos propios, encuentra su justificación en el hecho de que ante todo hay que transferir a la Comunidad la soberanía en materia fiscal. Sin embargo, el poder soberano de imponer exacciones en el marco de la organización de mercados en el sector del azúcar ya corresponde, inequívocamente, a la Comunidad en aplicación de la letra a) del artículo 2 de la Decisión relativa a los recursos propios. En consecuencia, siempre que la cotización controvertida esté comprendida en el marco de la organización común de los mercados en el sector del azúcar, no es necesario recurrir al párrafo segundo de la letra b) del artículo 2 de la Decisión relativa a los recursos propios ni, por lo tanto, al artículo 201 del Tratado CEE para adoptar una nueva normativa en materia fiscal.

103. En cuanto a la disposición análoga del párrafo segundo del artículo 2 de la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970, el Tribunal ha declarado que sólo tiene por objeto permitir, en el marco de una política común, la creación de nuevos recursos propios, siempre que se respete el procedimiento del artículo 201. «Sin embargo, no puede interpretarse dicha disposición, en contra de su tenor literal, en el sentido de que es preciso recurrir al procedimiento del artículo 201 para adoptar una medida que se inscriba en el marco de una política común, por el mero hecho de que tal medida suponga la percepción de ingresos.» [31]

104. Por el contrario, no puede permitirse que la cotización sea clasificada de manera puramente formal en la organización común del mercado del azúcar, cuando en realidad se persiga otro objetivo, para evitar el procedimiento del artículo 201 del Tratado CEE.

105. Carece de importancia que, junto con las funciones de regulación del mercado agrícola, la cotización también presente un aspecto financiero, en la medida en que contribuya por ejemplo a limitar los gastos de la organización del mercado en el sector agrícola. En efecto, el artículo 201 no se refiere a las exacciones agrícolas —como ha declarado el Tribunal de Justicia— aplicables en un sector determinado de la agricultura y destinadas solamente a la financiación de los gastos en este sector. [32]

106. Para el caso en que la cotización de reabsorción especial sea calificada como una exacción en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar y, en consecuencia, correspondiera a la letra a) del artículo 2 de la Decisión sobre los recursos propios, no procedería en modo alguno concluir que el Consejo es incompetente para adoptar esta medida, debido a que, por definición, se trata de un «recurso propio». El Tribunal de Justicia ha declarado en diversas oportunidades, a propósito de la Decisión relativa a los recursos propios o de las normativas que la han precedido, «que tiene por objeto definir los recursos propios inscritos en el Presupuesto de las Comunidades y no las Instituciones comunitarias que son competentes para establecer derechos, tasas, exacciones, cotizaciones y otras formas de ingresos». [33] *(traducción provisional).* La competencia del Consejo para crear una cotización halla su fundamento en las disposiciones del Tratado relativas a la política agraria común. [34]

107. Al examinar si es posible tomar al artículo 43 del Tratado CEE como base jurí-

31 — Sentencia de 11 de julio de 1989, Schräder, apartado 11 (265/87, Rec. p. 2237).

32 — Asunto 265/87, loc. cit. apartado 10; véase igualmente la sentencia de 9 de julio de 1985, Bozetti/Ivernizzi SA, apartados 19 y 20 (179/84, Rec. p. 2301).

33 — Asunto 110/81, loc. cit., apartado 38, y asunto 108/81, loc. cit., apartado 32.

34 — Asuntos 108/81 y 110/81, loc. cit.

dica para el Reglamento nº 1914/87, se debe partir de la idea de que este artículo debe interpretarse a la luz de los artículos 39 y 40 del Tratado CEE.[35] Ello significa que, para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 39, se establecerá —según el artículo 40— una organización común de los mercados agrícolas «que podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los mencionados objetivos».[36] Para apreciar la legalidad de una medida adoptada sobre esta base, procede reconocer al Consejo, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la responsabilidad política y la correspondiente facultad discrecional.[37] Al estar destinada a frenar la producción ante los excedentes comprobados, la percepción de una cotización ayuda a promover la realización del objetivo de estabilidad de los mercados.[38] El principio de la autofinanciación del sector del azúcar fue instaurado por el Reglamento de base[39] que estaba en vigor en la época de la adopción de la cotización de reabsorción especial. La voluntad de «dotar a la Comunidad de los instrumentos necesarios para asegurar de manera justa pero eficaz que los mismos productores *financien íntegramente* los gastos de comercialización de los excedentes resultantes de la producción de la Comunidad con respecto al consumo de la misma»[40] está expresada en los considerandos del Reglamento de base. Las modalidades jurídicas concretas de las medidas que persiguen este objetivo están enunciadas en el artículo 28 del Reglamento y, hasta el presente, han sido objeto de varias modificaciones porque las disposiciones en vigor sólo lograban, cada vez, cubrir una parte de los gastos.

35 — Sentencia de 21 de febrero de 1979, Stölting/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, apartado 4 (138/78, Rec. p. 713).

36 — Asunto 138/78, loc. cit.

37 — Asunto 138/78, apartado 7.

38 — Asunto 138/78, loc. cit.

39 — Reglamento nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981 (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80).

40 — Undécimo considerando del Reglamento de base, subrayado del autor.

108. Las medidas que, de entrada, son limitadas en el tiempo,[41] destinadas a compensar las consecuencias de la producción excedentaria, pueden ser descritas como una evolución durante la cual se crearon los instrumentos jurídicos para hacer frente a la situación del mercado o para intervenir dirigiéndolo. A este respecto, se trata del régimen de cuotas de producción, por una parte, y de la percepción de cotizaciones de producción destinadas a la financiación de las restituciones a la exportación, por otra. Cuando se comprobó que ni la cotización a la producción de base ni la cotización B eran en modo alguno aptas para cubrir los déficit que se creaban, se decidió recaudar una cotización repartida entre las campañas 1986/1987 a 1990/1991 para cubrir los gastos efectivos de las exportaciones correspondientes a las campañas 1981/1982 a 1985/1986. Para ello, se introdujeron las disposiciones relativas a una cotización de reabsorción en el Reglamento de base.

109. La evolución del mercado mostró rápidamente que las campañas posteriores al período 1981/1982 a 1985/1986 también darían lugar a déficit muy importantes, para cuya compensación no eran suficientes los instrumentos jurídicos existentes. Para afrontar lo más rápidamente posible la evolución que se vislumbraba, se estableció la cotización de reabsorción especial controvertida para la campaña 1986/1987 mediante un Reglamento autónomo.[42]

110. Aunque el Reglamento de base no ha sido formalmente modificado por el Reglamento nº 1914/87, a pesar de ello, este último se ajusta fundamentalmente al marco definido por aquél. Tanto en lo que atañe al modo de percepción de la cotización de reabsorción especial como en lo que atañe a

41 — Véase el undécimo considerando del Reglamento de base.

42 — Reglamento nº 1914/87.

su fundamento, el Reglamento nº 1914/87 es indisociable del Reglamento de base. En los considerandos del Reglamento nº 1914/87, la organización común de mercados en el sector del azúcar establecida por el Reglamento de base es la única base presentada. En cuanto a las pérdidas esperadas, se remite a las previsiones del artículo 28 del Reglamento de base y, para el cálculo de la cotización de la reabsorción especial, también se toman como base las disposiciones del artículo 28. Incluso para la adopción de las modalidades de aplicación, se remite al mecanismo del Reglamento de base. [43]

111. Finalmente, cabe subrayar que la introducción de la cotización de reabsorción especial se considera como una alternativa a una modificación del régimen de cuotas de producción que de otra manera quizás hubiera sido imprescindible, [44] de ahí el carácter indisociable con las normas de la organización de mercados existente. La tesis según la cual el Reglamento nº 1914/87 fue adoptado fuera de la organización común de mercados en el sector del azúcar y, por lo tanto, no puede ser considerado como una medida de regulación, resulta, a fin de cuentas, una opinión puramente formalista. En realidad, la cotización de reabsorción especial debe comprenderse en su esencia como un complemento de las normas ya existentes de la organización de mercados. Por consiguiente, la base jurídica elegida para el Reglamento de que se trata, a saber el artículo 43 del Tratado CEE, no es discutible.

112. Para terminar con la cuestión de la legalidad de la base jurídica, todavía queda por responder a la alegación según la cual sólo los fabricantes de azúcar están legalmente obligados al pago de la cotización, a diferencia de los objetivos de la organización del mercado del azúcar que, según sus términos, se adoptó en interés de los productores de remolacha azucarera.

113. Poco importa que las empresas productoras de azúcar sean consideradas como productoras o como consumidoras en el sentido de los artículos 39 y 40 del Tratado CEE. En todo caso, es verdad que se benefician, por lo menos tanto como los productores de remolacha, con las garantías de precios de la Comunidad aseguradas por la organización común de mercados en el sector del azúcar. Los considerandos del Reglamento de base lo confirman en estos términos:

«Es necesario que la presente regulación [garantías de precios] ofrezca unas garantías justas tanto para los fabricantes como para los productores del producto de base.» [45]

114. El conjunto del mecanismo de regulación de los precios no sólo se aplica a los productos de base sino también al *azúcar*. En el Título I del Reglamento de base se fija anualmente un precio indicativo para el *azúcar* blanco. Asimismo se fija un precio de intervención tanto para el *azúcar* terciado como para el *azúcar* blanco (artículos 2 y 3 del Reglamento de base). En consecuencia, el régimen de precios para los intercambios con países terceros también se aplica al azúcar (Título II del Reglamento de base). Si se dan determinadas condiciones, los *productores de azúcar* pueden pues beneficiarse de las restituciones a la exportación cuando exportan fuera de la Comunidad. El régimen comunitario de cuotas, que es un elemento de las garantías de precios, se aplica

43 — Apartado 4 del artículo 1 del Reglamento nº 1914/87, que hace referencia al artículo 41 del Reglamento de base.

44 — Cuarto considerando del Reglamento nº 1914/87.

45 — Cuarto considerando del Reglamento de base.

igualmente a la producción de *azúcar* (artículo 19).

115. A partir de la distribución de las cuotas se efectúan los contratos de suministro entre los productores de azúcar y los productores de remolacha.[46] Por lo demás, desde el establecimiento de cotizaciones a la producción para el azúcar son, en primer término, los productores de azúcar quienes están legalmente obligados al pago de la cotización con la posibilidad de repercutirla en parte sobre los productores de remolacha.[47] El mecanismo de la cotización de reabsorción especial se basa en el sistema existente. La cotización de reabsorción especial constituye, por su modo de percepción y sus efectos, una modalidad de cálculo de las cotizaciones a la producción. De ello resulta que el reparto de las cargas financieras de la cotización de reabsorción especial corresponde al de las cotizaciones a la producción del Reglamento de base. Por consiguiente, el Reglamento nº 1914/87 no es inválido porque haya establecido una cotización contraria al sistema, lo que, jurídicamente, sólo hubiera sido posible sobre otra base legal.

2. Límites jurídicos del principio de la autofinanciación, de la seguridad jurídica y de la irretroactividad

116. Para poder resolver la cuestión de si el Reglamento nº 1914/87 es inválido en razón de sus efectos retroactivos procede, en primer lugar, examinar si tiene o no un alcance retroactivo y en qué medida. Como el Reglamento nº 1914/87 entró en vigor el día de su publicación, el 2 de julio de 1987, y estableció una cotización de reabsorción especial para la campaña 1986/1987, que abarcaba desde el 1 de julio de 1986 hasta el 30 de junio de 1987,[48] sus efectos están vinculados a un período pasado. El elemento de hecho que es determinante para el cálculo de la cotización de reabsorción especial es la producción de azúcar durante una campaña ya concluida. En efecto, la cotización de reabsorción especial debía calcularse simplemente multiplicando la suma de las cotizaciones a la producción devengadas por la respectiva empresa por un coeficiente aún indeterminado.[49] Por lo tanto, las empresas obligadas al pago de la cotización no estaban en condiciones de modificar de cualquier modo sus disposiciones para poder influir el importe debido en virtud de esta cotización.

117. Lo mismo sucede con los vendedores de remolacha, sobre quienes, en aplicación del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 1914/87, los fabricantes de azúcar podían repercutir hasta un máximo del 60 % de la citada cotización especial de reabsorción. Puesto que el Reglamento nº 1914/87 incide sobre una situación de hecho ya concluida, imponiendo cargas *a posteriori*, tiene realmente efecto retroactivo.

118. Por lo que se refiere al posible efecto retroactivo de las consecuencias jurídicas, puede afirmarse que también existe. En verdad, la fecha de validez del Reglamento no se retrotrae a una fecha anterior a la de su entrada en vigor. Sin embargo, como ya se ha comprobado, los hechos regulados son totalmente anteriores a la fecha de entrada en vigor del Reglamento. La consecuencia

46 — Artículo 5 del Reglamento de base, véase igualmente el Reglamento nº 206/68 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 84, p. 1; EE 03/02, p. 86.

47 — Artículos 28 y 5 del Reglamento de base.

48 — Véase el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento de base.

49 — Véanse los apartados 2 y 4 del artículo 1 del Reglamento nº 1914/87 y el Reglamento nº 3061/87 de la Comisión, de 13 de octubre de 1987, DO L 290, p. 10.

jurídica del Reglamento, es decir, el nacimiento de la deuda fiscal, ya se había perfeccionado para entonces. A este respecto, carece de importancia que la determinación final del importe de la cotización devengada por la respectiva empresa todavía no se hubiese efectuado. Se trata puramente de un mecanismo administrativo para cuya aplicación ya existían todos los elementos de hecho.

119. Lo mismo sucede con la fecha de vencimiento. El Reglamento establece que la cotización de reabsorción especial debe pagarse antes del 15 de diciembre de 1987. Sin embargo, la obligación tributaria es, como tal, completamente independiente de la fecha de vencimiento. Por consiguiente, el Reglamento nº 1914/87 sólo puede ser válido si el objetivo por él perseguido exigía su adopción y si se había respetado debidamente la confianza legítima de los interesados.

a) Finalidad del Reglamento nº 1914/87

120. El objetivo del Reglamento nº 1914/87 es el de reforzar el principio de autofinanciación del sector del azúcar, principio que ya estaba inserto en la organización común de mercados en el sector del azúcar a principios de los años ochenta. La introducción por primera vez de cotizaciones a la producción así como la posterior percepción de cotizaciones de solidaridad ya perseguían esta finalidd.

121. En principio, el legislador tiene una amplia facultad para definir las modalidades de la organización del mercado agrícola y para seleccionar los objetivos que persigue en este ámbito, siempre que no hayan de ser considerados como una desviación de poder. No es discutible el hecho de que el mercado de los edulcorantes sea hasta ahora el único sector agrícola comunitario al que se aplica expresamente el principio de «íntegra financiación de las cargas por parte de los propios productores». [50]

122. Las modalidades jurídicas de la prosecución de un objetivo, en principio, también incumben a la facultad de apreciación del legislador. Sin embargo, por razones de seguridad jurídica, éste debe respetar los límites que él mismo ha definido y no puede introducir modificaciones arbitrariamente. La confianza legítima de los destinatarios de las disposiciones en la permanencia de éstas debe tomarse en consideración debido a que el legislador basa sus disposiciones en la situación jurídica en vigor y debe darles la oportunidad de adaptar su comportamiento a las modificaciones normativas.

b) ¿Existía la confianza de los productores de azúcar en una limitación de su obligación de compensar las pérdidas?

123. La cuestión debe examinarse a la luz de los textos existentes.

124. El Reglamento nº 1785/81 [51] afirma el principio de la financiación integral de los gastos de comercialización por los mismos productores, sin embargo, este régimen debe estar limitado en el tiempo y ser considerado transitorio. No obstante, el artículo 28 fija las cantidades máximas que no deben sobrepasarse para las cotizaciones necesarias a la financiación de los gastos. [52]

50 — Véanse los considerandos del Reglamento de base nº 1785/81.

51 — Undécimo considerando.

52 — Véanse los apartados 3 y 5 del artículo 28 del Reglamento nº 1785/81.

125. Estos textos no responden a la cuestión de qué sucede cuando la financiación íntegra de los gastos de comercialización por parte de los productores no está garantizada mediante los topes máximos citados. En mi opinión, no son suficientes para poder esperar legítimamente que no se sobrepasen las cantidades máximas.

126. El Reglamento nº 1738/85 [53] completó el marco definido por el Reglamento nº 1785/81 aumentando el importe máximo para el azúcar B del 30 al 37 %. Al mismo tiempo, este Reglamento también contiene la indicación de que las pérdidas debidas a obligaciones engendradas en la exportación por los excedentes comunitarios de remolacha deben cubrirse en el marco de *determinados límites*. [54]

127. El principio de la limitación está claramente expresado en este Reglamento.

128. El Reglamento nº 934/86 [55] nuevamente subraya «el principio de la responsabilidad financiera de los productores por el conjunto de las pérdidas» y, además de determinadas modificaciones al régimen de financiación, establece una cotización de reabsorción para este sector. Este Reglamento contiene también una disposición según la cual el total de las cotizaciones a la producción de base percibidas y de las cotizaciones B se determinan de forma acumulativa al final de la campaña 1987/1988 para las dos campañas 1986/1987 y 1987/1988.

129. Este Reglamento no modifica los límites máximos de las cotizaciones existentes sino que introduce una nueva cotización de reabsorción «destinada a reabsorber el déficit de 400 millones de ECU observado al término de la aplicación del régimen de las cuotas durante el período 1981/1982 a 1985/1986». [56]

130. En realidad este Reglamento contiene una alusión a determinados límites, pero sobrepasa los límites vigentes hasta entonces con la cotización de reabsorción y destaca el principio de la «responsabilidad financiera de los productores para el conjunto de las pérdidas». [57] Todo productor de remolacha tuvo así la posibilidad de saber que el Consejo había decidido que los productores contribuyesen para todas las pérdidas.

131. Esta era la situación cuando se adoptó el controvertido Reglamento nº 1914/87. Un acto contradictorio en sí mismo no puede hacer nacer una confianza legítima jurídicamente protegida. Esto es particularmente cierto cuando los gastos de su propia actividad económica deben ser asumidos por los poderes públicos. Sin aceptación clara, inequívoca y jurídicamente vinculante por parte del que ha de soportar los gastos, no existe confianza legítima jurídicamente protegida.

132. Por lo tanto, no existía una confianza legítima que hiciera pensar que el Consejo respetaría determinados límites y se apartaría del principio de la responsabilidad íntegra de los productores para todas las pérdidas. En consecuencia, el principio de la confianza legítima no impedía que el Consejo hiciese recaer sobre los productores las cargas resultantes del principio de la responsa-

53 — DO L 167, p. 2.
54 — Primer considerando, el subrayado es mío.
55 — DO L 87, p. 1.
56 — Véase artículo 32 *bis*.
57 — Segundo considerando.

bilidad económica de éstos para todas las pérdidas.

133. También se ha intentado deducir del Reglamento nº 1107/88 [58] del Consejo (sobre el establecimiento de una cotización complementaria) argumentos en favor de la existencia de una confianza legítima anterior por el hecho de que el propio Consejo se había obligado anteriormente. A este respecto, procede señalar en primer lugar que la interpretación de actos normativos anteriores a la luz de actos posteriores es dudosa desde el punto de vista metodológico. Además, el argumento según el cual no se garantizaba en el pasado que pudiese alcanzarse el objetivo de la autofinanciación y que, por lo tanto, era de prever un refuerzo del sistema de autofinanciación, no puede utilizarse contra el Reglamento nº 1914/87.

134. En efecto, es evidente e indiscutible que los mecanismos iniciales de autofinanciación del sector no eran suficientes, lo que dio lugar a las pérdidas que debían cubrirse. Desde ese momento, la cotización complementaria tiene la finalidad de impedir la aparición de tales déficit y garantizar «que, en adelante, la totalidad de las pérdidas debidas a las salidas de los excedentes de producción comunitaria se cubra, en cada campaña de comercialización, con las contribuciones financieras de los productores». [59] No se puede sacar la conclusión de que es ilegal repercutir también sobre sus autores las pérdidas nacidas en el pasado.

135. Además, procede subrayar que la Comunidad tuvo entonces la posibilidad de elegir entre establecer la cotización de reabsorción especial o disminuir las cuotas de producción. Esta última solución hubiera afectado aún más a los productores de azúcar que una cotización económica.

136. Por añadidura, esta solución hubiera sido imposible para la campaña 1986/1987 puesto que el total de las pérdidas sólo se conoció después de haber agotado las cuotas. Por otra parte, la cotización de reabsorción especial sólo afectaba a los operadores económicos que habían originado el déficit que debía cubrirse. Por lo tanto, la solución adecuada no consistía en reducir las cuotas, sino en establecer la cotización de reabsorción especial, y en esto hay que dar la razón a los defensores del Reglamento impugnado.

137. Si no se comparte la tesis según la cual, con arreglo a los textos existentes, los productores de azúcar no podían esperar legítimamente que la Comunidad se hiciese cargo de las pérdidas que ellos habían ocasionado o que, en todo caso, no pudieran continuar creyéndolo, procede examinar las consideraciones expuestas por el Reino Unido, el Consejo y la Comisión. Según éstas, la Comisión había publicado el 9 de septiembre de 1986 un balance que permitía prever un déficit probable para la campaña 1986/1987. En el mes de febrero, la Comisión propuso el establecimiento de la cotización de reabsorción especial. El 7 de marzo, el representante de la Comisión explicó la propuesta al Comité consultivo para el azúcar y esta última fue finalmente publicada el 3 de abril de 1987 en el Diario Oficial. Todas estas indicaciones fueron conocidas por los productores de azúcar a través de la prensa especializada, de manera que no pudieran sorprenderse por el establecimiento de la cotización de reabsorción especial. Estos argumentos inducen también a concluir que el Consejo actuó correctamente al adoptar el Reglamento nº 1914/87 y que no ha vulnerado el principio de la protección de la confianza legítima.

58 — Reglamento nº 1107/88 del Consejo, DO L 110, p. 20.

59 — Reglamento nº 1107/88 del Consejo, sexto considerando, loc. cit.

138. Hasta el presente, el examen efectuado no revela elemento alguno que pueda afectar a la validez del Reglamento.

3. Prohibición de hacer recaer sobre un sector económico riesgos ajenos al mismo y carácter desproporcionado de las cargas

a) Sujeción de un sector económico a riesgos ajenos al mismo

139. Entre los argumentos que ha formulado contra la validez del Reglamento nº 1914/87, la parte demandante evidentemente considera que existe un principio en el Derecho comunitario que prohíbe hacer recaer sobre un sector agrícola riesgos ajenos al mismo. Como riesgos ajenos, entiende aquellos factores que generan o que aumentan los gastos y que no tengan su origen directo en la organización común de mercados ni en la situación del mercado común. También considera como riesgo ajeno el nivel de los precios del azúcar en el mercado mundial, que esencialmente se debe a la producción de azúcar fuera de la Comunidad y a la caída del dólar. El bajo precio del azúcar en el mercado mundial dio lugar al pago de importantes restituciones a la exportación que originaron el déficit presupuestario que debe compensarse mediante la cotización de reabsorción especial.

140. Queda por saber en qué se apoya la parte demandante para deducir el principio según el cual los factores de formación de los precios de una organización común de mercado, como aquí el precio en el mercado mundial o la caída del dólar, no deben ser exigidos a los operadores económicos del respectivo sector agrícola bajo forma de cargas financieras. Ya el hecho de calificar a estos elementos como «riesgos ajenos» parece dudoso. En verdad, se trata de circunstancias externas al ámbito de influencia del productor en el mercado interno, y no solamente del mismo, sino también de las Instituciones de la Comunidad dotadas de prerrogativas de poder público. La única posibilidad que poseen es la de reaccionar ante dichas evoluciones, pero no de dirigirlas. Sin embargo, deben ser considerados como factores de influencia inherentes al sistema de la organización común de mercados. En efecto, tanto el mecanismo de regulación de los precios con sus regímenes de restitución y de exacciones como las normativas que se aplican al comercio con los países terceros son parte integrante de la organización común del mercado del azúcar. [60]

141. A pesar del aumento de los gastos que ocasionan, las restituciones a la exportación benefician al mercado comunitario del azúcar por formar parte de las garantías de precios. Las condiciones en el mercado interno no pueden apreciarse al margen de la evolución en el mercado mundial. La propia organización común de mercados del azúcar se basa en la interdependencia que existe entre el mercado interno y el mercado mundial.

142. En estas circunstancias, se plantea la cuestión de cómo puede limitarse el importante volumen de las restituciones a la exportación. Si además se parte de la idea de que las garantías de precios deben mantenerse, el único medio apropiado que puede considerarse es la disminución de las cantidades garantizadas, es decir, de las cuotas A y B. Esto refleja nuevamente la dependencia y la interconexión de los mecanismos de regulación del mercado de la organización común en relación con la evolu-

60 — Véanse Títulos I y II del Reglamento de base.

ción del mercado externo. Por consiguiente, no se justifica hablar de «riesgos ajenos» que, por definición, no deberían tener incidencia alguna en las cargas financieras de un operador económico comprendido en una organización común de mercados.

b) Respeto del principio de proporcionalidad

143. Sólo en la medida en que la parte demandante alega que las cargas económicas que resultan de la cotización de reabsorción especial no son razonables debido a su importe y porque se añaden a cotizaciones preexistentes, podría reconocerse la imputación de vulneración del principio de proporcionalidad. Para apreciar si la cotización de reabsorción especial es desproporcionada y, por lo tanto, inválida, procede investigar si el principio de autofinanciación del sector fue establecido en forma legal y en qué medida la cotización de reabsorción especial es necesaria y apropiada para alcanzar este objetivo.

144. La administración de un sector agrícola en el marco de una organización común de mercado, en principio, está sujeta a la facultad de apreciación del legislador comunitario. El objetivo que establece la autofinanciación de un sector del mercado no es criticable. Poco importa que este objetivo no se aplique expresamente a toda la política agraria común. Jurídicamente, tal objetivo tampoco suscitaría reserva alguna. La concepción contractual de la organización común de los mercados agrarios no exige que permanentemente siga siendo una «empresa subvencionada», tal como se presenta *de facto*. El hecho de que el principio de autofinanciación haya sido establecido para un sector económico y no para otros tampoco plantea problemas porque los operadores económicos de los diferentes sectores no se encuentran en situaciones comparables. En consecuencia, la aplicación del principio de autofinanciación, en condiciones que por otra parte son legales, debe ser considerado lícito.

145. Partiendo de estas premisas, es imprescindible, no obstante, que las cargas económicas que resultan del sistema de garantía de precios y de ventas sean adoptadas de alguna forma por los operadores económicos que, como sujetos de la organización común de mercados, se benefician de su normativa. El importe de las cargas fiscales que resultan del sistema tampoco es criticable mientras siga habiendo una correlación económica entre las ventajas y las cargas. Por razones de justicia material y en aras de la prohibición de discriminación, podría discutirse a lo sumo la tributación por déficit presupuestarios que no hayan sido provocados por la producción de la empresa gravada.

146. Sin embargo, a este respecto, la cotización de reabsorción especial no plantea ningún problema puesto que sólo es debida por los operadores económicos que hayan tomado parte en la producción generadora de gastos. En consecuencia, deben desestimarse los motivos deducidos de la improcedencia de hacer recaer sobre un sector económico riesgos ajenos al mismo, así como del carácter desproporcionado de las exacciones exigidas.

4. Violación del principio de no discriminación

147. La parte demandante discute la validez del Reglamento nº 1914/87 aduciendo que es contrario a la prohibición de discrimina-

ción del apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE porque, por una parte, grava de manera diferente las producciones de azúcar A y B y, por otra, a la industria alemana del azúcar, que comparativamente tiene cuotas B más elevadas y soporta un mayor gravamen que el de la industria azucarera de los demás Estados miembros. Independientemente de que se trata de situaciones comparables y de que no existe ninguna razón objetiva para tratarlas diferentemente, el trato fiscal diferente de las producciones de azúcar A y B es improcedente porque la cotización de reabsorción especial no es un gravamen de regulación del mercado, sino que es una exacción con fines de financiación en relación con la cual debe protegerse, con mayor razón, el principio de igualdad de trato de los contribuyentes. Cuando se fijó la cotización de reabsorción denominada contribución de solidaridad en el marco del Reglamento nº 934/86 ya se pretendía gravar por igual toda la producción de azúcar y, con más razón, debería haberse procedido así en el caso de la cotización de reabsorción especial.

148. Antes de examinar si la cotización de reabsorción especial constituye un caso de discriminación, procede destacar que, según la opinión aquí defendida, la cotización de reabsorción especial es una medida de regulación del mercado que debe ser apreciada en el contexto de la organización común del mercado del azúcar, y no una simple contribución financiera.

a) Exceso de gravamen a la producción de azúcar B

149. El cálculo de la cotización de reabsorción especial se efectúa a partir de las cotizaciones de producción que gravan diferentemente el azúcar A y el azúcar B con arreglo al artículo 28 del Reglamento de base. Como el importe de la cotización de reabsorción especial resulta de la simple aplicación de un coeficiente a las cotizaciones de producción devengadas, la producción de azúcar A y la de azúcar B son gravadas en las mismas proporciones por la cotización de reabsorción especial y por las cotizaciones a la producción a que se refiere el artículo 28 del Reglamento de base.

150. En la medida en que el hecho de gravar de distinto modo el azúcar A y el azúcar B no constituya una discriminación prohibida, cabe concluir que la cotización de reabsorción especial tampoco tiene efecto discriminatorio. Al examinar si la situación de la producción del azúcar A es comparable a la del azúcar B, hay que admitir que en ambos casos se trata de azúcar y, por lo tanto, del mismo producto. No obstante, esto también se aplica al azúcar C. Por consiguiente, no hay que basarse solamente en el producto sino también en la función que desempeña dentro del marco de la organización común de mercados. A este respecto, procede señalar que la diferencia entre el azúcar A y el azúcar B tiene un fundamento histórico. Ya en la primera organización común de mercados establecida en el Reglamento nº 1009/67[61] se había realizado una distinción entre una «cuota de base» y una «cuota máxima» para cada empresa y para cada campaña. En los considerandos de este Reglamento se puede leer:

«Este objetivo [limitación de la producción] se puede alcanzar, por una parte, atribuyendo a cada fábrica o empresa que transforme remolachas o melaza en azúcar una cuota de base cuya garantía de precios y de venta sea soportada por la Comunidad y, por otra, limitando o excluyendo esta ga-

61 — Reglamento nº 1009/67 del Consejo, de 18 de diciembre de 1967, relativo a la organización común de mercados en el sector del azúcar, DO L 308, p. 1.

rantía para las cantidades producidas que sobrepasen la cuota de base, lo cual depende de si se ha superado o no su tope máximo.» [62]

Este objetivo ha sido recogido en los artículos 22 y siguientes del Reglamento. Este régimen, cuya aplicación había sido limitada en principio al mes de julio de 1975, fue prorrogado con algunas modificaciones mediante los Reglamentos nº 3330/74 [63] y nº 1592/80. [64]

151. Durante el período de aplicación del Reglamento nº 3330/74, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el sistema de cuotas de la organización del mercado del azúcar, que describió de la siguiente manera:

«— Conforme al artículo 24, se asignará a cada empresa una cuota de base a cada empresa, denominada cuota A, y podrá venderse el azúcar producido en el marco de esta cuota directamente en el mercado comunitario beneficiándose del precio de intervención.

— Con arreglo al artículo 25, a instancia de cada empresa, se le podrá atribuir además una cuota denominada cuota B, que será igual a su cuota A multiplicada por un coeficiente; podrá vender igualmente en las mismas condiciones el azúcar producido dentro de estos límites en el mercado comunitario, abonando por ello una cotización a la producción (artículo 27).

— El azúcar producido que exceda de las cuotas A y B, denominado azúcar C, no podrá venderse en el mercado interno y debe exportarse en el estado en que se encuentre al mercado mundial antes del 1 de enero siguiente al final de la campaña azucarera durante la cual se haya producido (artículo 26)» [65] *(traducción provisional).*

152. A partir del 1 de junio de 1981, este régimen fue sustituido por el Reglamento nº 1785/81, aquí denominado Reglamento de base. Los conceptos de «azúcar A, B y C» o «cuota A» y «cuota B» también fueron incorporados desde el punto de vista de la terminología en el Reglamento de base. Este último ha mantenido, en principio, el régimen según el cual tanto el azúcar A como el azúcar B podían comercializarse en el mercado común aprovechando la garantía de precios, pero preveía desde el principio la posibilidad de percibir una cotización a la producción claramente más elevada para el azúcar B. Las cotizaciones a la producción tienen como consecuencia una disminución de los precios garantizados. [66] En relación con una simple disminución del precio de intervención, el sistema de las cotizaciones a la producción ofrece la ventaja de responder a los intereses de la Comunidad, como, por ejemplo, al principio de la especialización regional.

153. En cuanto a la cantidad de azúcar producido según las cuotas, procede recordar que el azúcar producido en el marco de la cuota A corresponde numéricamente más o menos al consumo de azúcar en la Comunidad. Aunque la comercialización del azúcar B no está vinculada a un objetivo determinado, ante el hecho de que el mercado del

62 — Décimo considerando del Reglamento nº 1009/67.

63 — Reglamento del Consejo de 19 de diciembre de 1974 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, DO L 359, p. 1.

64 — Reglamento del Consejo de 24 de junio de 1980 por el que se establece la aplicación de regímenes de cuotas de producción en los sectores del azúcar y de la isoglucosa para el período del 1 de julio de 1980 al 30 de junio de 1981, DO L 160, p. 12.

65 — Véase la sentencia de 25 de octubre de 1978, Royal Scholten-Honig y Tunnel Refineries/Intervention Board for Agricultural Product, apartado 39 (103/77 y 145/77, Rec. p. 2037).

66 — En cuanto al sistema de las cuotas y de cotizaciones a la producción para el azúcar, véase igualmente la sentencia de 22 de enero de 1986, Eridania Zuccherifici Nazionali y otros/Cassa conguaglio zucchero, Ministero delle Finanze y Ministero del Tesoro (250/84, Rec. p. 117).

azúcar se caracteriza por una producción excedentaria y dada la función de las cuotas de producción, el Tribunal de Justicia ha declarado «que todas las empresas que superan su cuota A producen por definición excedentes destinados a la exportación» [67] *(traducción provisional)*. Este punto de vista explica el gravamen claramente más elevado de la producción de azúcar B y las restricciones incluidas por tal motivo en las disposiciones especiales para su venta en el marco de la organización común de mercados del azúcar.

154. Las consideraciones que anteceden permiten concluir que no se trata del mismo producto en el caso del azúcar A y del azúcar B en el marco de la organización de mercados, de manera que no puede hablarse de situación comparable en el contexto del problema de la igualdad de trato. A pesar de todo, aun considerándolos comparables, los fundamentos expuestos bastan para justificar su gravamen diferente en la organización común de mercado. Como ya dije anteriormente, en la medida en que justifique una cotización a la producción más elevada sobre el azúcar B, este fundamento se aplica del mismo modo a la cotización de reabsorción especial.

b) Desviación de poder

155. En este contexto, parece oportuno examinar el motivo según el cual la cotización de reabsorción especial adolece de desviación de poder. El verdadero objetivo del Reglamento no consiste en financiar las pérdidas de la campaña 1986/1987 sino en inducir a los fabricantes de azúcar a renunciar a toda producción en el marco de las cuotas B. Para ello, la producción de azúcar B está penalizada con una cotización que resulta asfixiante.

156. En primer lugar, procede destacar que, según los considerandos y la estructura del Reglamento nº 1914/87, la cotización de reabsorción especial estaba destinada a cubrir las pérdidas presupuestarias de la campaña 1986/1987. Por lo tanto, la única cuestión que se plantea es si además de este objetivo se han perseguido otros y, en su caso, en qué medida es legal este procedimiento.

157. Según consta, la cotización a la producción tiene el mismo efecto que una reducción de las garantías. [68] En la medida en que el azúcar B sufre un mayor gravamen, la producción excedentaria que no puede venderse en la Comunidad está gravada en forma puramente teórica. El excedente producido de manera autorizada en el marco de las cuotas de producción es, a este respecto, la causa esencial de las elevadas pérdidas globales ya que su exportación fuera de la Comunidad da lugar a restituciones a la exportación. El hecho de que, desde un punto de vista económico, sea menos interesante producir en el marco de la cuota B que en el marco de la cuota A, porque el excedente de producción que puede definirse de manera teórica como azúcar B está sujeto a un gravamen mayor, es una consecuencia legítima del método de reparto de las pérdidas, que debe afectar en mayor medida al excedente de producción que al azúcar que pueda venderse en el mercado común.

158. Este argumento no queda enervado por el hecho de que, a fin de cuentas, tanto el azúcar A como el azúcar B contribuyen a generar el excedente de producción, que

67 — Véase el asunto 250/84, loc. cit. apartado 32.

68 — Véase el asunto 138/78, loc. cit., apartado 6.

ambos se benefician de las ventajas del sistema de intervención y, cuando se exportan, ambos aprovechan las restituciones a la exportación. La diferencia entre el azúcar A y el azúcar B reside en su situación jurídica. La diferencia establecida desde la primera organización de mercados del azúcar justifica un trato efectivamente diferente, de manera que el hecho de imponer cargas suplementarias a la producción de azúcar B no constituye una desviación de poder.

c) Discriminación de la industria del azúcar según los Estados miembros

159. Finalmente, la parte demandante alega que la cotización de reabsorción especial es discriminatoria y por consiguiente inválida porque afecta de manera diferente a la industria del azúcar de un Estado a otro. La falta de uniformidad del gravamen medio reside únicamente en el reparto desigual de las cuotas A y B entre los Estados miembros. Por lo tanto, la industria del azúcar de los Estados miembros que comparativamente tienen una cuota B más elevada resulta forzosamente más afectada. Como el trato discriminatorio impugnado no se basa realmente en el método de percepción de la cotización de reabsorción especial, sino en el reparto de las cuotas de producción que se efectúa según otros criterios, ésta no puede ser inválida por esta única razón.

160. La imputación de discriminación equivale, a fin de cuentas, a impugnar cuotas si se admite que el hecho de gravar en mayor medida al azúcar B es jurídicamente procedente. Sin embargo, como ha expuesto la propia demandante, el reparto de las cuotas es, en parte, el resultado de negociaciones políticas. Cuando se quiere apreciar el resultado de las negociaciones en el marco de la actividad normativa, hay que partir *a priori* de una amplia facultad de apreciación del legislador. Además, el hecho de que se trate de perseguir objetivos que vienen impuestos por el Derecho comunitario o que, en todo caso, están admitidos, puede influir el resultado. De esta manera, junto con la estabilización de los mercados, la atribución de cuotas persigue también expresamente el objetivo de la especialización regional. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado [69] que esta manera de actuar, que conduce a tratar diferentemente las economías nacionales, no constituye una discriminación prohibida. Por consiguiente, procede desestimar la imputación de una discriminación.

d) Modo de percepción siguiendo únicamente el modelo de la «contribución de solidaridad»

161. En este contexto, sólo me queda adoptar postura sobre la imputación según la cual, si era necesario percibir una cotización de reabsorción especial, sólo debía hacerse bajo la forma de una contribución de solidaridad en aplicación del Reglamento nº 934/86, es decir, de la misma cuantía sobre el azúcar A y el azúcar B. A ello hay que objetar que aunque se considerase a ambas de la misma forma, como cotizaciones en el marco de la organización común de mercados del azúcar, no existe identidad de situaciones. Mientras que la contribución de solidaridad, como ya resulta claramente de los términos empleados, pretende la compensación solidaria de un déficit a lo largo de varios años, en el caso de la cotización de reabsorción especial el elemento de la responsabilidad individual debe preponderar en la medida en que se basa en la producción de la campaña durante la cual ha surgido el déficit. No había pues obligación jurídica de elegir el método de percepción

69 — Sentencia de 27 de septiembre de 1979 Eridania-Zuccherifici Nazionali y Società italiana per l'industria degli zuccheri/Minister für Landwirtschaft und Forsten e. a., apartados 17 y siguientes (230/78, Rec. p. 2749), y asunto 250/84, apartados 11 y siguientes.

de la contribución de solidaridad para la cotización de reabsorción especial.

5. Protección de la propiedad y libre ejercicio de actividades económicas

a) Vulneración del derecho de propiedad

162. Para negar la validez del Reglamento nº 1914/87, la parte demandante sostiene que viola los derechos fundamentales de propiedad y de libre ejercicio de actividades económicas. Según aduce, la cotización de reabsorción especial, al coincidir con otras cargas económicas, resulta asfixiante. El gravamen que se le ha exigido en total constituye, según la parte demandante, un importante perjuicio económico que afecta la esencia económica de la actividad comercial ejercida. Al mismo tiempo, el quebranto patrimonial constituye un perjuicio para la competitividad de la empresa.

163. El importe de las cotizaciones que gravan la cuota B conduce a que los productores de remolacha produzcan poco, o nada, en el marco de sus cuotas B. La reducción de las entregas que de ello resulta disminuye el coeficiente de utilización de la empresa e impide el saneamiento económico de ésta.

164. Según una jurisprudencia reiterada, los derechos fundamentales son parte integrante de los principios jurídicos generales del Derecho que el Tribunal de Justicia debe salvaguardar.[70] Muy recientemente, el Tribunal de Justicia ha confirmado que, para la protección de estos derechos, está obligado a inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, de tal manera que en la Comunidad no pueden considerarse conformes a Derecho medidas que sean incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones de estos Estados.[71] Tanto el derecho de propiedad como el libre ejercicio de una profesión figuran notoriamente[72] entre los principios jurídicos generales del Derecho comunitario. Sin embargo, al igual que en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, estos principios no aparecen como prerrogativas absolutas «sino que deben tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad».[73]

165. El Tribunal de Justicia ha descrito de la siguiente forma los criterios que sirven para apreciar si se han vulnerado o no los derechos protegidos o si se trata de una limitación admitida del ejercicio de la libertad: los derechos de esta naturaleza «por regla general sólo están garantizados sin perjuicio de las limitaciones que obedezcan al interés público. En el ordenamiento jurídico comunitario, también parece lícito sujetar la aplicación de estos derechos a determinadas limitaciones justificadas por los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad, siempre que no se atente contra la esencia de los mencionados derechos»[74] *(traducción provisional).*

166. Además, el Tribunal de Justicia también ha declarado que:

«Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional, en es-

70 — Sentencia de 14 de mayo de 1974, Nold/Comisión (4/73, Rec. p. 491); sentencia de 13 de diciembre de 1979, Hauer/Land Rheinland-Pfalz (44/79, Rec. p. 3727), y sentencia de 11 de julio de 1989, Schräder Kraftfutter/Hauptzollamt Gronau (265/87, Rec. p. 2237).

71 — Asunto 265/87, loc. cit., apartado 14.

72 — Asunto 44/79, loc. cit., y asunto 265/87, loc. cit.

73 — Asunto 265/87, loc. cit., apartado 15, y asunto 4/73, loc. cit., apartado 14.

74 — Asunto 4/73, apartado 14.

pecial, en el marco de una organización común de mercado, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desproporcionada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados.» [75]

167. Si se aplican estos criterios a los hechos de este asunto, la cuestión que debe resolverse es si la cotización de reabsorción especial está justificada por objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad, en particular, si está al servicio de los objetivos establecidos por la organización común de mercados, si no es desproporcionada respecto al objetivo perseguido y si de esta manera no afecta a la propia esencia de los derechos así garantizados.

168. El hecho de que la cotización de reabsorción especial constituya una medida para la realización del principio de la autofinanciación en la organización común de mercado para el sector del azúcar ya ha sido examinado anteriormente. También hemos visto que el gravamen relativamente elevado de la producción de azúcar B no es desproporcionado en relación con el objetivo perseguido en la medida en que es difícil imaginar un medio más moderado para alcanzar esta finalidad.

169. Aunque la limitación de la producción no es el objetivo declarado de la cotización de reabsorción especial, no obstante, como medida de regulación del mercado puede inscribirse en el marco de la organización común del mismo. Si la cotización de reabsorción especial efectivamente tuviera como efecto secundario el de lograr una reducción de la producción del azúcar B esto no implicaría que la medida es desproporcionada. Las medidas de regulación del mercado —de las que forma parte en un sentido amplio la cotización de reabsorción especial— deben apreciarse examinando todo el contexto de la normativa.

170. En principio se pretendía conscientemente no hacer frente a los excedentes mediante limitaciones de la producción, es decir, mediante una disminución de las cuotas. Para evitar, al menos provisionalmente, la necesidad de una medida tan radical, se acordó establecer la cotización de reabsorción especial. Aunque, por su importe, hace perder toda rentabilidad a la producción de azúcar B y, por lo tanto, ocasiona indirectamente una limitación de la producción, esta consecuencia no constituye una violación a la propia esencia del derecho de propiedad. Incluso debería admitirse una disminución de las cuotas de producción impuestas por motivos de política del mercado, ya que «una empresa no puede invocar un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja que para ella resulta de una organización de mercado tal y como existe en un momento determinado». [76]

b) Vulneración del libre ejercicio de actividades económicas

171. Los argumentos que anteceden refutan finalmente también la hipótesis de una vulneración del libre ejercicio de las actividades económicas por parte de la empresa, que sería contraria a los derechos fundamentales. La actividad económica de la empresa como tal no está restringida. Por el contrario, al

75 — Asunto 265/87, apartado 15.

76 — Sentencia de 21 de mayo de 1987, Walter Rau Lebensmittelwerke e. a./Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, apartado 18 (133/85 a 136/85, Rec. p. 2289); véase igualmente el asunto 230/78, loc. cit., apartado 21.

igual que en el pasado las cuotas de producción se mantienen invariables, de manera que siempre existe una garantía de comercialización del producto terminado que es el azúcar. La única restricción que puede comprobarse reside en las limitaciones que con ello se han impuesto a los regímenes privilegiados. Sin embargo, también estas intervenciones están comprendidas en el marco de la regulación admitida de las modalidades de ejercicio de una actividad profesional. La reducción de las ventajas puede ser muy importante para los operadores económicos interesados, pero no debe ser considerada como una vulneración del derecho fundamental al libre ejercicio de una actividad económica. [77]

6. Violación de los principios que regulan la recaudación de impuestos en el ordenamiento jurídico alemán

172. La parte demandante alega que el régimen de cotización y, en particular, el régimen de repercusión de las exacciones son contrarios a los principios del Derecho administrativo y del Derecho constitucional de Alemania, que como principios generales del Derecho también están protegidos por el ordenamiento jurídico comunitario. Los principios jurídicos que deben orientar la valoración del régimen de las cotizaciones también están reconocidos en el Derecho comunitario, de manera que la conclusión del examen también debe ser válida en el ordenamiento jurídico comunitario que aún no recoge totalmente esta impronta.

173. Procede responder a esto que el hecho de que una normativa del Derecho comunitario sea pretendida o efectivamente contraria a los principios aplicados por los Estados miembros en materia de recaudación de impuestos sólo puede dar lugar a su invalidez en la medida en que los principios constitucionales nacionales hayan de ser considerados también como principios jurídicos generales del ordenamiento jurídico comunitario. Sólo en este caso pueden invocarse como criterios de validez. En la medida en que la parte demandante invoca que los principios constitucionales y administrativos aplicables están reconocidos como tales por el Derecho comunitario, como por ejemplo el principio de proporcionalidad, el de no discriminación o el de irretroactividad, es preciso señalar que estos principios jurídicos ya constituyen en Derecho comunitario criterios de apreciación del Reglamento impugnado.

174. No se han invocado otros principios constitucionales con carácter de derechos fundamentales que deberían ser reconocidos como principios generales en el ordenamiento jurídico comunitario y que pudieran dar lugar a la invalidez del Reglamento nº 1914/87. En consecuencia, la cotización de reabsorción especial no es inválida por ser contraria a los principios fiscales nacionales.

175. Por lo tanto, el examen de la cuestión planteada no ha revelado elemento alguno que pueda afectar a la validez del Reglamento nº 1914/87 del Consejo.

Costas

176. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por los Gobiernos del Reino Unido y de Italia, por el Consejo y la Comisión no pueden ser objeto de reembolso.

77 — Véase igualmente el asunto 230/78, apartado 22.

C. Conclusión

Con arreglo a las consideraciones que anteceden, propongo que se responda al órgano jurisdiccional remitente de la siguiente manera:

«1) El párrafo segundo del artículo 189 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que pretenda suspender en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales los efectos de un acto administrativo adoptado con base en un acto normativo comunitario, porque tenga dudas sobre la validez o la eficacia del acto normativo comunitario en el que se basa el acto administrativo, debe someter al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez y la eficacia del acto normativo comunitario de que se trata.

Por lo que se refiere a las modalidades y al alcance de la suspensión, el órgano jurisdiccional del Estado miembro está vinculado por el Derecho comunitario.

El Tribunal nacional que conozca sobre el fondo debe basar su decisión en la sentencia del Tribunal de Justicia en lo que se refiere a la validez y a la eficacia del acto normativo comunitario.

2) El examen de la cuestión prejudicial no ha revelado elemento alguno que pueda afectar a la validez del Reglamento nº 1914/87.»