

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. MARCO DARMON

presentadas el 14 de junio de 1988 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En materia de derechos reguladores agrarios, el apartado 1 del artículo 15 del Reglamento nº 120/67/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1967,¹ relativo a la organización común de los mercados en el sector de los cereales, disponía que «el derecho regulador que debe percibirse es el que se aplica el día de la importación» (*traducción no oficial*).
2. En su sentencia Frecassetti, de 15 de junio de 1976, este Tribunal interpretó dicha disposición en el sentido de que «el día de la importación» era «aquél en que la declaración de importación de la mercancía es aceptada por el servicio de aduanas»² (*traducción provisional*).
3. Esta interpretación puso fin a una práctica constante de las autoridades italianas consistente en aplicar, como en materia de derechos de aduana, el tipo de derecho regulador más favorable en tanto que la mercancía no se hubiera puesto a disposición del importador, y siempre que éste lo solicitara. Dado que esta sentencia subrayaba las insuficiencias, con relación al Derecho comunitario, de los derechos reguladores agrarios percibidos de acuerdo con esta práctica, las autoridades italianas interpusieron demandas de recaudación de los suplementos relativos a las importaciones anteriores.
4. Habiéndosele sometido los asuntos relativos a dichas demandas, el «Tribunale civile e penale» de Venecia planteó a este Tribunal, por resolución de 19 de marzo de 1987, cuestiones prejudiciales que, fundamentalmente, pretenden averiguar, si en virtud del Derecho comunitario, el principio de la confianza legítima permite evitar la recaudación de suplementos, con respecto a derechos reguladores anteriores a una sentencia prejudicial, cuando los operadores afectados hayan creído, de buena fe, habida cuenta de que dicha sentencia puso fin a la práctica de la Administración nacional, que tenían derecho a beneficiarse del cálculo al tipo más favorable.
5. En realidad, estas cuestiones constituyen hasta la fecha el último episodio de una larga batalla judicial y jurídica durante la cual los importadores italianos de cereales que se beneficiaron con la aplicación del tipo más favorable, se esfuerzan por impedir la recaudación de suplementos que parece justificar la sentencia Frecassetti. Para apreciar claramente lo que está en juego en la decisión que este Tribunal va a tomar, nos parece importante recordar las etapas de la discusión jurídica que se desarrolla en su presencia, a través de una sucesión de procedimientos judiciales, desde hace ahora diez años.
6. Un primer argumento que puede privar de su objeto a una acción de recaudación consistía en considerar que la interpretación expuesta en la sentencia Frecassetti sólo podía producir efectos en el futuro, es decir, con respecto a las importaciones posteriores

* Traducido del francés.

1 — DO 117 de 19.6.1967, p. 2269.

2 — Asunto 113/75, Rec. 1976, p. 983, apartado 7.

a la publicación de la sentencia y, por consiguiente, no ponía en tela de juicio la regularidad de los derechos reguladores sobre importaciones anteriores.

7. Este Tribunal descartó dicho análisis de la aplicación de sus sentencias prejudiciales en el tiempo, indicando, en su sentencia *Salumi* de 27 de marzo de 1980, sentencia *Salumi I*, que la interpretación dada por el Tribunal de Justicia sobre una norma jurídica comunitaria

«aclara y precisa [...] el significado y el alcance de esta norma tal como debe o debería comprenderse y aplicarse desde el momento de su entrada en vigor» (*traducción provisional*),

y que de ello resultaba

«que la norma así interpretada puede y debe ser aplicada por el Juez incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que resolvió sobre la demanda de interpretación»³ (*traducción provisional*).

Como se ve, esta posición del Tribunal de Justicia daba a la reclamación de los suplementos en litigio, el fundamento de Derecho comunitario que la argumentación de los operadores afectados había intentado negar.

8. En la misma sentencia, este Tribunal de Justicia precisó las condiciones en las que el legislador nacional podía ajustar o limitar los efectos de una disposición comunitaria, interpretada en el marco del artículo 177, tal como se acaba de describir.

3 — Asuntos acumulados 66, 127 y 128/79, Rec. 1980, p. 1237, apartado 9.

9. En efecto, era preciso que el Tribunal de Justicia respondiera a una cuestión suscitada por la promulgación, en el ordenamiento jurídico italiano, de un Decreto del Presidente de la República de 22 de septiembre de 1978 que, en particular, excluía la aplicación de un tipo más favorable a los derechos reguladores agrarios, a la vez que precisaba que esta disposición entraría en vigor el 11 de septiembre de 1976, fecha en la que se publicó la sentencia *Frecassetti* en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Esta medida, aparentemente destinada a hacer frente a las consecuencias de la posición de este Tribunal, previsible, en cuanto al efecto de las interpretaciones prejudiciales, consagraba en el ámbito del Derecho interno la interpretación de la normativa comunitaria dada por la sentencia *Frecassetti*, pero sólo a partir de la publicación de dicha sentencia, y no volvía a poner en tela de juicio los derechos reguladores anteriores calculados con arreglo al tipo más favorable.

10. Sobre este punto, el Tribunal de Justicia estimó que una

«normativa nacional de carácter especial relativa a la recaudación de tributos y gravámenes comunitarios que limite los poderes otorgados a la Administración nacional para garantizar la percepción de estos impuestos, en comparación con las facultades otorgadas a esta misma Administración con respecto a tributos o gravámenes nacionales del mismo tipo, no sería [...] conforme con el Derecho comunitario»⁴ (*traducción provisional*).

11. Esta interpretación llevó a los órganos jurisdiccionales italianos a no tomar en consideración, en los litigios relativos a los suplementos de derechos reguladores, el Decreto presidencial citado de 22 de septiembre de 1978, que limitaba exclusivamente a los derechos reguladores agrarios comunitarios.

4 — Asuntos acumulados 66, 127 y 128/79, ya citados, apartado 21.

rios las facultades de la Administración para recaudar *a posteriori*.

12. Ante la imposibilidad de invocar una limitación de los efectos de la sentencia Freccasetti, derivada ya sea de su propia naturaleza, ya sea de una disposición nacional, los operadores afectados intentaron entonces apoyarse en las disposiciones del Reglamento nº 1697/79 del Consejo, de 24 de julio de 1979, referente a la recaudación *a posteriori* de los derechos de importación o de los derechos de exportación que no hayan sido exigidos al deudor por mercancías declaradas en un régimen aduanero que suponga la obligación de pagar tales derechos.⁵

13. Este Reglamento pretendía sustituir la situación jurídica descrita en la sentencia Salumi I, en la que correspondía al legislador nacional la determinación de las normas materiales y de procedimiento relativas a la recaudación de los derechos reguladores agrarios, por una nueva situación jurídica en la cual la determinación de algunas de estas normas, tenía lugar al nivel comunitario en un marco más amplio, por lo demás, que el de los derechos reguladores. Para las cuestiones que nos interesan, debe observarse que dicha disposición limita, en determinados casos, la facultad de recaudación *a posteriori* de derechos a la importación o a la exportación. Así, no se puede ejercitar ninguna acción después de la expiración de un plazo de tres años, ni cuando el importe inicial se haya calculado de acuerdo con informaciones facilitadas por las propias autoridades competentes y que obligan a estas últimas. Por otra parte, las autoridades competentes pueden no proceder a la recaudación *a posteriori* cuando la insuficiencia de la recaudación inicial sea fruto de su propio error, no detectable por el deudor que actuó de buena fe.

14. Habida cuenta de las circunstancias en las que se produjo en Italia la recaudación de derechos insuficientes, los operadores tenían un evidente interés en poder invocar las disposiciones comunitarias que acabamos de resumir. Sin embargo, esta posibilidad estaba necesariamente supeditada al reconocimiento del efecto retroactivo del Reglamento de que se trata.

15. Este Tribunal de Justicia, al que sometió las cuestiones el Tribunal de casación italiano, descartó tal posibilidad en su sentencia Salumi, de 12 de octubre de 1981,⁶ llamada sentencia Salumi II, refiriéndose a los principios reiterados de su jurisprudencia sobre la aplicación de los actos comunitarios en el tiempo. A falta de disposiciones transitorias del mismo Reglamento, los «principios de interpretación generalmente reconocidos»⁷ (*traducción provisional*) llevaron a este Tribunal a considerar que

«no se puede reconocer efecto retroactivo a las disposiciones del Reglamento, a no ser que haya indicaciones suficientemente claras que lleven a esta conclusión» (*traducción provisional*),

y que en tal caso

«tanto los términos como el planteamiento general del Reglamento, lejos de indicar un efecto retroactivo, llevan, por el contrario, a la conclusión, de que aquél sólo contiene disposiciones para el futuro»⁸ (*traducción provisional*).

6 — Asuntos acumulados 212 a 217/80, Rec. 1981, p. 2735.

7 — Apartado 8.

8 — Apartado 12.

5 — DO L 197 de 3.8.1979, p. 1; EE 02/06, p. 54.

Asimismo, este Tribunal respondió que el Reglamento

«[...] no se aplica a las liquidaciones de derechos a la importación o exportación, efectuadas con anterioridad al 1 de julio de 1980»⁹ (*traducción provisional*).

16. Privada de efecto retroactivo, la normativa comunitaria en materia de recaudación *a posteriori* no podía ser aplicable a los derechos reguladores anteriores a la sentencia Frecassetti, que, por consiguiente, seguían sometidos al régimen jurídico descrito en la sentencia Salumi I, es decir, a las normas materiales y de procedimiento establecidas por la legislación nacional. Ante esta situación, los operadores afectados han alegado ante el Tribunal de Venecia, que el Derecho nacional sólo se aplicaba a condición de que respetara el «principio de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima»¹⁰ consagrado por el Derecho comunitario y de alcance general, más allá de las disposiciones específicas del Reglamento n.º 1697/79, y que este principio se oponía a las recaudaciones en litigio. Dicho Tribunal ha sometido dos cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia para apreciar la fundamentación de esta tesis.

17. Conviene precisar que la indagación sobre la existencia en Derecho comunitario, de principios que tengan por efecto impedir acciones recaudatorias *a posteriori* de derechos reguladores agrarios resulta de la comprobación de que el Derecho interno italiano, en la práctica, no opera con tales principios. En efecto, la única protección que concede a los operadores que hayan sido objeto de un derecho regulador insuficiente está constituida por un plazo de prescripción de cinco años. Dentro de este

plazo, la buena fe de un operador no está protegida de un modo específico. Ciertamente, el Decreto del Presidente de la República de 22 de septiembre de 1978 representaba un intento de protección de los intereses de los operadores a los que se había aplicado un derecho regulador insuficiente antes de la sentencia Frecassetti, pero se ha visto que no satisfacía las exigencias del Derecho comunitario y, por tanto, no había alcanzado su objetivo.

18. Así pues, las cuestiones del Juez *a quo*, fundamentalmente, significan lo siguiente: ¿se opone el Derecho comunitario a las recaudaciones *a posteriori* con respecto a operadores de buena fe a los que la administración ha aplicado una práctica equivocada, cuando las modalidades de percepción de las recaudaciones están reguladas por el Derecho nacional y éste se abstiene de proteger, en semejante caso, a los deudores?

19. El principio de protección de la confianza legítima, expresión del principio general de seguridad jurídica, forma indudablemente «parte del ordenamiento jurídico comunitario» (*traducción provisional*), como ha señalado expresamente este Tribunal en su sentencia Töpfer, de 3 de mayo de 1978.¹¹ La preocupación por el equilibrio entre las exigencias de la legalidad y la equidad se manifiesta en la jurisprudencia de este Tribunal con diversos calificativos. Ateniéndonos a la expresión específica de dicha preocupación, que constituye el principio de protección de la confianza legítima, podemos observar que su aplicación se ha desarrollado, primeramente, con relación a asuntos en los que se ponía en tela de juicio la actividad, en especial normativa, de las instituciones comunitarias propiamente dichas. Entre otros ejemplos, este Tribunal de Justicia ha admitido que la falta de una normativa comunitaria de medidas transitorias que protegiera la confianza legítima de los operadores podía, en determinadas condi-

9 — Apartado 16.

10 — Resolución de remisión del Tribunal de Venecia, apartado 5.

11 — Asunto 112/77, Rec. 1978, p. 1019.

ciones, comprometer la responsabilidad de la Comunidad¹² e incluso entrañar la invalidez de esta normativa,¹³ a no ser que existiera un interés público ineludible.

20. Pero lo que hoy debe examinarse no son tanto los efectos del principio de la confianza legítima en el ordenamiento comunitario, sino las relaciones de dicho principio con las legislaciones nacionales. Precisamente en este terreno se sitúan las cuestiones que se han planteado al Tribunal de Justicia. En apoyo de su tesis, según la que el principio de protección de la confianza legítima se opone a las recaudaciones *a posteriori* de derechos reguladores comunitarios, aunque éstas se efectúen de acuerdo con las modalidades establecidas por un Derecho nacional que ignora dicha protección, los operadores económicos, demandantes en el asunto principal, han alegado en particular la sentencia Ferwerda, de 5 de marzo de 1980.¹⁴ Dicha sentencia se refería a cuestiones prejudiciales surgidas de litigios relativos al reembolso de restituciones a la exportación otorgadas y pagadas indebidamente por una aplicación errónea de un Reglamento comunitario, es decir, una situación que presentaba alguna analogía con la que en la actualidad se somete a este Tribunal. El aspecto de la sentencia que precisamente alegan los demandantes en el asunto principal es la afirmación que figura en ella de que

«la aplicación de un principio de seguridad jurídica, deducido del Derecho nacional en cuya virtud las ventajas financieras indebidamente otorgadas a un operador económico no pueden recuperarse con cargo a éste cuando el error cometido no es debido a informes inexactos facilitados por el bene-

ficiario o cuando, pese a ser dichos informes inexactos pero facilitados de buena fe, el error puede evitarse fácilmente, no tropieza, en el estado actual del Derecho comunitario, con un principio general del mismo»¹⁵ (*traducción provisional*),

ni, en el presente asunto, con una disposición comunitaria especial aplicable precisamente a la materia de que se trata.¹⁶ Análogas consideraciones inspiraron la sentencia de este Tribunal de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor.¹⁷ Tratándose, en aquella ocasión, de ayudas a la leche desnatada en polvo otorgadas indebidamente, este Tribunal subrayó que

«los principios de respeto de la confianza legítima y de seguridad jurídica forman parte del ordenamiento jurídico comunitario» (*traducción provisional*)

y que

«no se puede, por tanto, considerar contrario a este ordenamiento jurídico que una legislación nacional garantice el respeto de la confianza legítima y de la seguridad jurídica en un ámbito como el de la reclamación de las ayudas comunitarias indebidamente abonadas»¹⁸ (*traducción provisional*).

21. ¿Es suficiente esta jurisprudencia para convencernos de la fundamentación de la tesis expuesta por los operadores afectados? No lo creemos así. Más allá de determinadas semejanzas entre, por un lado, las situaciones jurídicas contempladas en las dos sentencias, y por otro, la que se presenta en la actualidad, nos parece que las soluciones

12 — Sentencia de 14 de mayo de 1975, CNTA/Comisión, 74/74, Rec. 1975, p. 533.

13 — Asunto 112/77, ya citado, y sentencia de 16 de mayo de 1979, Tomadini, 84/78, Rec. 1979, p. 1801.

14 — Asunto 265/78, Rec. 1980, p. 617.

15 — Apartado 17.

16 — Apartados 14, 18 y 21.

17 — Asuntos acumulados 205 a 215/82, Rec. 1983, p. 2633.

18 — Apartado 30.

que adoptan no se pueden transponer sin más.

22. Ciertamente, se trata en todos los casos de litigios relativos a recaudaciones relativas ya sea a ayudas comunitarias indebidamente abonadas, ya sea a recursos comunitarios insuficientemente percibidos, y practicadas de acuerdo con las modalidades establecidas por las legislaciones nacionales. Sin embargo, está claro que las sentencias del Tribunal de Justicia se pronuncian sobre la cuestión de si el Derecho comunitario se opone a que estas legislaciones nacionales apliquen los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, de tal manera que impidan las recaudaciones con relación a los operadores de buena fe. Ahora bien, se pregunta ahora a este Tribunal si el Derecho comunitario obliga a las autoridades de los Estados miembros encargadas de percibir los derechos reguladores agrarios de acuerdo con las modalidades establecidas por el Derecho nacional que desconoce la protección de la confianza legítima, a abstenerse de efectuar recaudaciones *a posteriori* con relación a los operadores de buena fe.

23. Según la jurisprudencia de este Tribunal, en determinadas circunstancias, el Derecho comunitario no se opone a la protección de la seguridad jurídica y de la confianza legítima por el Derecho nacional, aplicable al caso de autos. No creemos que se pueda deducir directamente de ello que el Derecho comunitario protege la seguridad jurídica y la confianza legítima, mientras que el Derecho nacional, aplicable en este caso, no establece una protección semejante.

24. Las sentencias de este Tribunal han contemplado el problema de los posibles frenos comunitarios con respecto al principio de equidad consagrado por las legislaciones nacionales. No se puede pretender que las fórmulas que se contemplan en ellas sean válidas sin más para resolver el problema del efecto de la equidad consagrada

por el Derecho comunitario con respecto a las legislaciones nacionales que no la aplican.

25. Por lo demás, el Abogado General Sr. VerLoren Van Themaat, en sus Conclusiones sobre el asunto *Deutsche Milchkontor*¹⁹ puso de relieve el distinto carácter de estos problemas. En efecto, después de haber recordado los principios enunciados en la sentencia *Ferwerda* de este Tribunal, antes citada, el Abogado General observaba:

«Todavía no hemos encontrado jurisprudencia relativa a la cuestión de si una manera de proceder injustamente dura a nivel de Derecho nacional puede ser condenada no sólo en virtud de principios de Derecho nacional, sino también de otros principios generales del Derecho comunitario» (*traducción provisional*),

cuestión que

«sólo se puede plantear si los principios generales del Derecho nacional de que se trata no pueden garantizar una protección jurídica suficiente»²⁰ (*traducción provisional*).

26. Esta cita aclara bastante bien el carácter propio del problema que se plantea al Tribunal de Justicia. Se trata, en el fondo, de saber si, a semejanza de una situación en la que se puedan oponer las disposiciones contrarias al Derecho nacional, y de efecto directo, de una Directiva, se puede oponer un principio de Derecho comunitario que consagra dicha protección, a las formas nacionales de acuerdo con las cuales se efectúa la recaudación de los derechos reguladores agrarios, en la medida en que éstas no pro-

19 — Asuntos acumulados 205 a 215/82, ya citados, p. 2674.

20 — Véase p. 2675.

tegen la confianza legítima de los operadores.

toridades que un particular de buena fe no podía reconocer»²¹ (*traducción provisional*).

27. Ahora bien, está claro que la citada jurisprudencia de este Tribunal no resuelve el problema y que no basta, pues, transponerla para resolverlo en el marco del presente procedimiento. Así pues, este Tribunal debe realizar un análisis original.

Esta cita pone de manifiesto claramente que, para el Sr. Reischl, la percepción suplementaria puede tropezar con la confianza legítima consagrada por el Derecho nacional. De este modo esboza el razonamiento que será desarrollado en las sentencias Ferwerda y Deutsche Milchkontor. Por el contrario, no se trata en absoluto de un obstáculo a la percepción suplementaria resultante de la protección de la confianza legítima por el Derecho comunitario. Por su parte, la Sra. Rozès, en sus conclusiones sobre el asunto Salumi II, observó, a propósito del enjuiciamiento de situaciones en litigio no contempladas por el Reglamento nº 1697/79, antes citado, por ser anteriores a su entrada en vigor, que

28. En el examen de las cuestiones del Tribunal de Venecia, debemos ahora hacer una precisión sobre la postura que, durante la vista, se ha atribuido a los Abogados Generales Sra. Rozès y Sr. Reischl. En efecto, no nos parece totalmente conforme con la realidad asimilar la opinión expresada por dichos Abogados Generales en las conclusiones pronunciadas a propósito de determinados asuntos, a la tesis de los operadores afectados. En sus conclusiones sobre el asunto Salumi I, el Sr. Reischl, después de haber planteado la cuestión de si

«nada impide que los órganos jurisdiccionales nacionales se inspiren en los principios en que se basa el Reglamento nº 1697/79 [...] en la medida en que su aplicación a los procedimientos de los que conocen no haga la recaudación *a posteriori* de los derechos reguladores comunitarios prácticamente imposible o menos eficaz que la percepción de los tributos y gravámenes nacionales del mismo tipo»²² (*traducción provisional*).

«la percepción suplementaria [...] no queda excluida por el principio de protección de la confianza, que conocen los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros» (*traducción provisional*),

había respondido que, cuando esta percepción no es imposible debido a razones derivadas de las condiciones del recurso o de los plazos prescritos,

Este punto de vista difiere del precedente por cuanto los obstáculos a la percepción suplementaria a los que podrían referirse los órganos jurisdiccionales nacionales se derivan de principios comunitarios, que constituyen «la base» de un Reglamento comunitario no directamente aplicable a las situaciones en litigio. No obstante, observaremos que hay una importante diferencia entre la

«los tribunales nacionales deben poder recurrir al principio de la protección de la confianza legítima cuando la percepción de tributos insuficientes se basa, por ejemplo, en informaciones dadas por las autoridades competentes [...] o en un error de estas au-

21 — Asuntos acumulados 66, 127 y 128/79, ya citados, pp. 1272 y 1273.

22 — Asuntos acumulados 212 a 217/80, ya citados, p. 2757.

facultad que, a los ojos del Abogado General, poseen los Jueces nacionales para obstaculizar la percepción suplementaria refiriéndose a estos principios y la obligación de oponerse a ella que, según la tesis de los operadores, se deriva del principio de la protección de la confianza legítima consagrado por el Derecho comunitario.

29. Una vez hecha esta precisión, debe examinarse ahora un argumento de la Comisión, según el cual la situación de los operadores que hayan sido objeto de una aplicación incorrecta del Derecho comunitario por causa de un error de interpretación de las autoridades nacionales, nunca puede dar lugar a una protección, a nivel comunitario, de la confianza legítima. Este argumento se basa en la sentencia de 15 de diciembre de 1982 Maizena,²³ relativa a las restituciones a la producción de almidón fabricado a partir de maíz.

30. Ante la alegación de un operador según la cual el hecho de que un Estado miembro se haya separado inopinadamente, en la aplicación de un Reglamento comunitario, de la práctica seguida desde hacía varios años y no discutida por la Comisión, constituía una violación del principio de protección de la confianza legítima, este Tribunal respondió que

«una práctica de un Estado miembro no conforme con la normativa comunitaria nunca puede dar lugar a situaciones jurídicas protegidas por el Derecho comunitario, y ello aunque la Comisión haya dejado de efectuar las gestiones necesarias para obtener una aplicación correcta de la normativa comunitaria por parte de dicho Estado»²⁴ (traducción provisional).

23 — Asunto 5/82, Rec. 1982, p. 4601.

24 — Apartado 22.

31. Esta formulación de principio constituye materia de reflexión, en la medida en que la situación de que hoy se trata en este Tribunal afecta precisamente a una práctica errónea en las percepciones comunitarias, por parte de un Estado miembro, sin oposición de la Comisión.

32. Sin embargo, no propongo que el Tribunal de Justicia se detenga en los enunciatos de la sentencia Maizena para excluir *a priori* la posibilidad de aplicar el principio comunitario de protección de la confianza legítima. En efecto, nos parece que el alcance de dicha sentencia debe determinarse teniendo en cuenta la jurisprudencia que ha consagrado la existencia, en el ordenamiento comunitario, de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Tratándose de principios que, por definición, tienden a proteger, en aras del equilibrio entre la equidad y la legalidad, situaciones ilegales desde un estricto punto de vista jurídico, podemos dudar en dar a la sentencia Maizena, una interpretación que le privaría de gran parte de sus efectos.

33. Sería posible, ciertamente, a partir de la comparación de, por un lado, las sentencias Ferwerda y Deutsche Milchkontor y, por otro, la sentencia Maizena, considerar que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia procede a un reparto de papeles entre los principios nacionales y los principios comunitarios de protección de la seguridad jurídica y de la confianza legítima. Los principios comunitarios se aplican, según ello, en beneficio de los operadores cuando lo que está en litigio es la actividad de las instituciones comunitarias, pero no cuando se trata de que los Estados miembros ejecuten las normativas comunitarias. Así pues, en este último caso, los operadores no pueden invocar el Derecho comunitario, pero tienen la posibilidad de invocar la protección de la seguridad jurídica y la confianza legítima

resultantes de la legislación nacional, a condición de que se respeten determinados requisitos.

34. Vemos que este análisis nos llevaría a no acoger la tesis de los operadores económicos demandantes en el asunto principal. Sin embargo, creemos que sería discutible basar una distinción tan neta como la que antes hemos expuesto en consideraciones extraídas únicamente de la sentencia *Maizena*. Por lo demás, conviene observar que la fórmula de principio enunciada en dicha sentencia debe matizarse a causa de la existencia de normas de Derecho comunitario, introducidas por el citado Reglamento nº 1697/79, cuyo objeto es precisamente la protección de situaciones jurídicas, algunas de las cuales, por definición, son resultado de una aplicación incorrecta de este Derecho por las autoridades competentes. Esto relativiza la afirmación de que una situación irregular con respecto al Derecho comunitario nunca podrá ser protegida por ninguna norma comunitaria.

35. Por esta razón nos parece que el argumento deducido de la sentencia *Maizena* se apoya en un análisis jurídico bastante cierto para permitir poner término a la discusión que suscitan las cuestiones del Tribunal de Venecia, y que, por tanto, ésta debe proseguir.

36. No faltan en el presente asunto razones que hagan deseable tener en cuenta consideraciones de equidad.

37. Sabemos que la práctica de la Administración italiana llamada del tipo más favora-

ble, que existía además en otros Estados miembros y que procedía de una asimilación con las normas aplicables a los derechos de aduana, no había sido objeto, antes del asunto *Frecassetti*, de ninguna manifestación notable de desacuerdo por parte de la Comisión. Muy al contrario, las instituciones comunitarias, en particular en el marco de la preparación de una Directiva, parecieron manifestar la intención de consagrar, en el plano de la normativa comunitaria, la práctica del tipo más favorable en materia de derechos reguladores agrarios. A este respecto, los operadores afectados han alegado diversos anteproyectos de Directiva publicados antes de la sentencia *Fricassetti*, que elevaban al rango normativo la práctica considerada.

38. Si nos referimos a la opinión, expresada por el Abogado General Sr. Reischl en sus conclusiones a propósito del asunto *Amylum*,²⁵ según la cual una propuesta publicada

«constituye un importante instrumento de referencia con respecto a la cuestión de la protección de la confianza legítima, tanto en la jurisprudencia comunitaria como en la nacional»²⁶ (*traducción provisional*),

no podremos evitar considerar que los operadores beneficiarios de la práctica del tipo más favorable podían confiar legítimamente en la validez de los derechos reguladores que se les aplicaban.

39. Además, nos parece difícil pensar que la sentencia de este Tribunal de 15 de diciembre de 1971, *Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft*,²⁷ relativa, al igual que la posterior sentencia *Frecassetti*, a la

25 — Sentencia de 30 de septiembre de 1982, 108/81, Rec. 1982, p. 3107.

26 — Véase p. 3149.

27 — Asunto 35/71, Rec. 1971, p. 1083.

interpretación del apartado 1 del artículo 15 del Reglamento nº 120/67 del Consejo, pudiera revelar el carácter erróneo de la práctica debatida y, por consiguiente, disipar la confianza en su validez.

40. En efecto, en dicha resolución, aunque fuera para una categoría especial de mercancías, este Tribunal dio una definición del día de importación diferente de la que, de un modo general, había consagrado en 1976. Dejando a salvo su especificidad, la primera definición podía parecer menos incompatible con la práctica del tipo más favorable que la segunda. Por otra parte, y sin llegar a decir que mantenía la confianza de los operadores, debemos reconocer que tampoco les incitaba a abandonarla.

41. Así pues, esta primera serie de observaciones nos lleva a considerar que antes de la sentencia Frecassetti, era plausible que los operadores tuvieran confianza en la validez de los derechos reguladores calculados según la práctica del tipo más favorable. Ello no puede parecernos indiferente con relación al principio de equidad.

42. Desde este punto de vista se puede también prestar atención a un aspecto de la situación de los operadores que la jurisprudencia de este Tribunal tiende a subrayar.

43. Dicha jurisprudencia, por medio de las sentencias Ferwerda y Deutsche Milchkontor, expresa la exigencia de conciliación entre el principio de que, a falta de normas comunes de procedimiento, las autoridades nacionales aplican la política agrícola siguiendo las normas materiales y de forma del Derecho nacional, y

«la necesidad de una aplicación uniforme del Derecho comunitario [...] para evitar un trato desigual a los operadores económicos»²⁸ (*traducción provisional*).

En la sentencia Ferwerda este Tribunal precisó que dicha aplicación uniforme

«debería implicar la falta de discriminación con respecto a las condiciones materiales y de forma en las que, por un lado, los operadores económicos pueden oponerse a los tributos comunitarios a su cargo [...] y en las que, por otro lado, las Administraciones de los Estados miembros, actuando por cuenta de la Comunidad, pueden percibir dichos tributos y, en su caso, obtener la restitución de las ventajas económicas que se hubieran otorgado de un modo irregular»²⁹ (*traducción provisional*).

44. Ahora bien, el litigio principal evidencia las diferencias resultantes de la aplicación de las legislaciones nacionales a las recaudaciones *a posteriori* de derechos reguladores agrarios, según que éstas admitan o no la protección de la confianza legítima.

45. Tratándose de ayudas comunitarias a la leche en polvo indebidamente entregadas, este Tribunal ha señalado, ciertamente, que la remisión al Derecho nacional puede

«dar lugar a que los requisitos de restitución [...] difieran, en cierta medida, de uno a otro Estado miembro» (*traducción provisional*),

estas diferencias eran

28 — Asuntos acumulados 205 a 215/82, ya citados, apartado 17.

29 — Asunto 265/78, ya citado, apartado 8.

«inevitables [...] en el estado de evolución actual del Derecho comunitario»³⁰ (*traducción provisional*).

46. Además este Tribunal señaló claramente las vías que permiten hacer desaparecer las diferencias de trato, observando que

«si resultase [...] que las disparidades entre las legislaciones nacionales pudieran comprometer la igualdad de trato entre los operadores económicos de los distintos Estados miembros [...] correspondería a las instituciones comunitarias competentes adoptar las disposiciones necesarias para terminar con tales disparidades»³¹ (*traducción provisional*).

47. En materia de recaudación *a posteriori* de los derechos a la importación y a la exportación, el Consejo, institución comunitaria competente, ha emprendido la tarea de terminar con las disparidades adoptando el citado Reglamento nº 1697/79. Pero sabemos que este Reglamento no se aplica a los derechos reguladores anteriores a su entrada en vigor. Las disparidades de situaciones que han contribuido precisamente a hacer oportuna una normativa comunitaria no han sido tratadas por ésta, que se limita a establecer disposiciones de cara al futuro. Así pues, la exigencia de conciliación entre la remisión al Derecho nacional y la igualdad de trato de los operadores de la Comunidad, expresada con fuerza en las sentencias del Tribunal de Justicia, no se ha concretado, para un cierto número de casos, en el terreno de la legalidad. Ello tampoco puede parecer indiferente con relación al principio de equidad.

48. Queda por ver si, en el presente caso, esta preocupación por la equidad puede ex-

presarse positivamente mediante una sentencia prejudicial que consagre la tesis de los demandantes en el asunto principal. No lo creemos así, por varias razones que expon-dremos a continuación.

49. La jurisprudencia de este Tribunal ha señalado los límites de la vía prejudicial para obviar la falta de una normativa comunitaria que haga desaparecer las desigualdades de trato en la recaudación de los recursos comunitarios. En efecto, en las sentencias Ferwerda y Salumi I, el Tribunal de Justicia indicó que «el carácter necesariamente técnico de una normativa» como la establecida por el Reglamento nº 1697/79 para la recaudación *a posteriori* de los derechos a la importación y a la exportación

«sólo permite remediar parcialmente su falta por vía de interpretación jurisprudencial»³² (*traducción provisional*).

50. Esta afirmación parece confirmada por el examen comparativo de las legislaciones de los Estados miembros sobre la cuestión de las recaudaciones *a posteriori* de tributos insuficientes. Ello revela, efectivamente, que los plazos de rectificación de una liquidación insuficiente de un crédito aduanero o asimilado varían considerablemente de un Estado a otro, ya que el «abanico» va de uno a diez años; en seis Estados miembros, entre los cuales se encuentra Italia, de los diez estudiados, el plazo es de al menos cinco años. En cuanto a la protección de la confianza legítima, se observa que ésta es ignorada en el Reino Unido, Irlanda, España, Portugal e Italia. Por su parte, Bélgica compensa la falta de dicha protección con una responsabilidad de la Administración

30 — Asuntos 205 a 215/82, ya citados, apartado 21.

31 — Apartado 24.

32 — Asunto 265/78, ya citado, apartado 9, y asuntos acumulados 66, 127 y 128/79, ya citados, apartado 16.

tributaria o aduanera si el error de cálculo es debido a éstas.

51. Teniendo en cuenta esta variedad de Derechos nacionales, enunciar un principio comunitario que impida rectificar la liquidación de un derecho regulador agrícola después de un plazo único, aun dentro de este plazo, en el caso en que el deudor sea de buena fe, difícilmente puede parecer inspirado en los «principios comunes al Derecho de los Estados miembros», y ni siquiera en los «principios generalmente admitidos» por estos Derechos, conceptos que la jurisprudencia de este Tribunal ha podido aplicar en casos anteriores.³³

52. Ante esta dificultad, ¿podría contemplarse un razonamiento que permitiera identificar la sustancia del principio a través del Reglamento nº 1697/79, considerado como una de sus expresiones, de manera que el contenido del principio se inspirara en determinadas disposiciones formales de dicho texto? En caso afirmativo, habría que determinar el momento, necesariamente anterior a la entrada en vigor del Reglamento, a partir del cual el principio tendría fuerza de ley, y admitir, por tanto, la retroactividad de los efectos de las normas a las que este Tribunal ha negado efecto retroactivo en el marco formal de este Reglamento.³⁴

53. Debemos confesar que ninguna de las dos soluciones que se acaban de esbozar parece imponerse desde el punto de vista de la construcción del ordenamiento jurídico comunitario, máxime cuando establecer por vía jurisprudencial un principio necesariamente aplicable sólo a los derechos regula-

dores comunitarios en sentido amplio, daría lugar a disparidades en los procedimientos de recaudación *a posteriori* practicados por las autoridades de algunos Estados miembros. En efecto, estas autoridades estarían obligadas a respetar la confianza legítima en el caso de los derechos reguladores comunitarios y continuarían teniendo la posibilidad de ignorarlos en el caso de los derechos reguladores nacionales. No nos parece deseable que la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia produzca estas consecuencias en la vida jurídica y administrativa de los Estados miembros, sobre todo con respecto a operaciones económicas que tuvieron lugar en el pasado. Por lo demás una normativa comunitaria puede producir, en principio exclusivamente para el futuro, consecuencias comparables, pero los requisitos de su elaboración se prestan mejor al arbitraje de intereses como los que acabamos de mencionar, que una interpretación jurisprudencial, que aplicándose al pasado, produce efectos difícilmente mensurables, como demuestra acertadamente la sentencia Frecassetti.

54. En definitiva, me parece que resulta arriesgado superar la doctrina que se expresa a través de las sentencias Ferwerda, Salumi I y Deutsche Milchkontor de este Tribunal, tal como sugieren los operadores interesados. En la jurisprudencia citada, después de haber planteado el principio de remisión al Derecho nacional a falta de una normativa comunitaria en materia de recaudación de recursos insuficientemente liquidados o de ayudas indebidamente abonadas, este Tribunal indicó, sin embargo, los dos límites a los que está sometida la aplicación de este Derecho nacional: no debe afectar al alcance y eficacia del Derecho comunitario, y debe hacerse de manera no discriminatoria con relación a los procedimientos encaminados a resolver litigios del mismo tipo, pero exclusivamente nacionales. Así, mientras que este Tribunal, como hemos recordado anteriormente, se refería a las desigualdades de

33 — Véase Boulouis, J. y Chevallier, R. M.: *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, Dalloz, 4ª edición, 1987, tomo 1, nºs 15 y 16.

34 — Asuntos acumulados 212 a 217/80, ya citados.

trato resultantes de disparidades entre las legislaciones nacionales, y que en todos estos asuntos se había invocado ante este Tribunal la necesidad de protección de la confianza legítima, el Tribunal de Justicia no ha añadido a los límites ya citados un tercer límite que se inspire en esta necesidad. No han desaparecido hoy los motivos que aconsejaron no hacerlo y, consiguientemente, no creemos que la actitud del Tribunal deba modificarse.

55. Ciertamente, es muy deplorable que los demandantes en el asunto principal sigan en una situación injusta, máxime cuando las autoridades de otros Estados miembros que, antes de la sentencia Frecassetti, habían aplicado el tipo más favorable, no han emprendido a continuación recaudaciones *a posteriori*. Pero para poner remedio a esta situación existían procedimientos jurídicos perfectamente identificados. Sin embargo no se han puesto en práctica.

56. En el ámbito de los efectos de la interpretación jurisprudencial, en la sentencia Salumi I, este Tribunal precisó que con carácter excepcional, el Tribunal de Justicia podía,

«en aplicación de un principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico comunitario, habida cuenta de las graves perturbaciones que su sentencia podía producir en el pasado en las relaciones jurídicas establecidas de buena fe, estar obligado a limitar la posibilidad de que cualquier interesado invoque la disposición [...] interpretada con el fin de volver a poner en cuestión tales situaciones jurídicas»³⁵ (*traducción provisional*),

no admitiendo dicha limitación, sin embargo, más que

«en la misma sentencia que se pronuncia sobre la interpretación solicitada»³⁶ (*traducción provisional*).

57. De los términos de la sentencia Frecassetti de este Tribunal, que no formula limitación alguna por lo que respecta a los efectos de la interpretación dada, resulta que el Tribunal de Justicia no consideró que el principio de seguridad jurídica justificara, en aquel caso, esta atemperación. En el caso de autos, no parece que el riesgo de perturbaciones graves derivadas de la interpretación adoptada en último término por el Tribunal de Justicia haya merecido la atención de éste.

58. Por lo demás, a propósito de la aplicación en el tiempo de la normativa comunitaria, en su sentencia Amylum, este Tribunal admitió que

«aunque, por norma general, el principio de seguridad de las situaciones jurídicas se opone [...] a que la eficacia en el tiempo de un acto comunitario se retrotraiga a una fecha anterior a su publicación, puede ocurrir lo contrario, con carácter excepcional, cuando así lo exija el fin que se debe alcanzar y cuando se respete debidamente la confianza legítima de los interesados»³⁷ (*traducción provisional*).

Como este Tribunal observó en la sentencia Salumi II, el Reglamento n° 1697/79 no tiene carácter retroactivo. Así pues, ello significa que el legislador comunitario no estimó que la situación de los operadores que habían soportado derechos reguladores antes de la adopción de este Reglamento justificara que se le diera excepcionalmente carácter retroactivo.

35 — Asuntos acumulados 66, 127 y 128/79, ya citados, apartado 10.

36 — Apartado 11.

37 — Asunto 108/81, ya citado, apartado 4.

59. De este modo, la protección de la seguridad jurídica y de la confianza legítima alegada por los operadores interesados no se garantizó por uno de los procedimientos jurídicos que, según la jurisprudencia de este Tribunal, podían seguirse a este respecto. Nos parece que ello no puede justificar hoy el recurso a un procedimiento jurídico mucho menos cierto.

60. Ignoramos si ante las situaciones injustas que pone de manifiesto el presente asunto, se puede encontrar aún solución en el terreno práctico, a iniciativa de las instituciones comunitarias competentes. De existir

tal posibilidad, sería deseable que se utilizara.

61. Pero por lo que respecta a la legalidad comunitaria, en consideración a las observaciones precedentes, estimamos que no es posible darle un sentido que no tiene. Al igual que el Decano Profesor Boulouis, no creemos que aquella pueda seguir indefinidamente procurando a las autoridades encargadas de la ejecución de las normas comunitarias, a través de una excesiva elasticidad, una garantía contra las consecuencias, en especial pecuniarias, del ejercicio ilegal de sus prerrogativas. Ello equivale a «confundir legalidad y responsabilidad». ³⁸

62. Por ello, concluimos proponiendo a este Tribunal que declare que:

«Los principios de protección de la seguridad jurídica y de la confianza legítima, consagrados en el ordenamiento jurídico comunitario y aplicados, en particular en el ámbito de los derechos reguladores agrarios, por el Reglamento n° 1697/79 del Consejo, de 24 de julio de 1979, no constituyen un obstáculo, tratándose de derechos reguladores liquidados antes de entrar en vigor este Reglamento y recaudados, por consiguiente, conforme a las disposiciones de las legislaciones nacionales, para que las autoridades de un Estado miembro, de acuerdo con su Derecho nacional, persigan la recaudación completa con relación a los operadores que anteriormente se beneficiaron de buena fe, de un cálculo insuficiente del importe a su cargo, por causa de una interpretación administrativa errónea de las normas comunitarias de liquidación.»

38 — «Quelques observations à propos de la sécurité juridique», en «Du droit international au droit de l'intégration», *Liber amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, pp. 57 y 58.