

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 21 de febrero de 1991 *

En los asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89,

que tienen por objeto las peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Finanzgericht Hamburg (República Federal de Alemania) y el Finanzgericht Düsseldorf (República Federal de Alemania), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dichos órganos jurisdiccionales entre

Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

y

Hauptzollamt Itzehoe,

y entre

Zuckerfabrik Soest GmbH

y

Hauptzollamt Paderborn,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 189 del Tratado CEE (asunto C-143/88), así como sobre la validez del Reglamento nº 1914/87 del Consejo, de 2 de julio de 1987, por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/1987 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar (DO L 183, p. 5) (asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slyn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. C. O. Lenz;

Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones presentadas:

- En nombre de Zuckerfabrik Süderdithmarschen y de Zuckerfabrik Soest, por los Sres. Ehle, Schiller und Partner, Abogados de Colonia;
- en nombre del Gobierno italiano, por el Profesor L. Ferrari Bravo, Capo del Servizio de lo contenzioso diplomatico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, asistido por el Sr. I. M. Braguglia, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Srta. J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor, en calidad de Agente;
- en nombre del Consejo de las Comunidades Europeas, por el Sr. A. Bräutigam, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. D. Booß y G. zur Hausen, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Zuckerfabrik Süderdithmarschen y de Zuckerfabrik Soest, representadas por los Sres. D. Ehle y J. Sedemund, Abogados de Colonia; del Gobierno italiano, del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. C. Bellamy, en calidad de Agente; del Consejo y de la Comisión, en la vista de 20 de marzo de 1990;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de noviembre de 1990;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 31 de marzo de 1988, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de mayo de 1988, el Finanzgericht Hamburg planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre, por un lado, la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales, para suspender la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario y, por otro, la validez del Reglamento (CEE) n° 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 (DO L 183, p. 5).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG, fabricante de azúcar, y el Hauptzollamt Itzehoe (Administración Principal de Aduanas de Itzehoe). El Hauptzollamt Itzehoe giró el 19 de octubre de 1987 una liquidación fijando en la cantidad de 1 982 942,66 DM el importe que debía abonar Zuckerfabrik Süderdithmarschen en concepto de cotización de reabsorción especial para la campaña de comercialización del azúcar 1986/1987.
- 3 Esta cotización, que fue establecida por el citado Reglamento n° 1914/87, adoptado sobre la base del artículo 43 del Tratado, tiene por objeto reabsorber íntegramente las pérdidas sufridas por la Comunidad en el sector del azúcar durante la campaña que se inició el 1 de julio de 1986 y concluyó el 30 de junio de 1987. Estas pérdidas fueron provocadas por restituciones a la exportación particularmente elevadas que la Comunidad había debido financiar durante esta campaña para garantizar la salida a países terceros de los excedentes de la producción comunitaria de azúcar.

- 4 Zuckerfabrik Süderdithmarschen presentó una reclamación contra la liquidación del Hauptzollamt Itzehoe, reclamación que fue desestimada. Zuckerfabrik solicitó seguidamente ante el Finanzgericht Hamburg que se suspendiera la ejecución de la liquidación. Asimismo, interpuso ante el mismo órgano jurisdiccional un recurso de anulación contra la referida liquidación. En apoyo de estas dos acciones, Zuckerfabrik alegó que el Reglamento nº 1914/87, sobre el que se basaba la liquidación del Hauptzollamt, era inválido.
- 5 El Finanzgericht Hamburg suspendió la ejecución de la liquidación del Hauptzollamt Itzehoe y planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
 - «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 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?»
- 6 El Finanzgericht Hamburg decidió, además, suspender el procedimiento, en cuanto al fondo del asunto, hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara con carácter prejudicial sobre estas dos cuestiones.

- 7 Por otra parte, mediante resolución de 19 de octubre de 1988, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de marzo de 1989, el Finanzgericht Düsseldorf planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, cinco cuestiones relativas también a la validez del mismo Reglamento nº 1914/87 del Consejo.
- 8 Estas cinco cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre Zuckerfabrik Soest GmbH, que también fabrica azúcar, y el Hauptzollamt Paderborn (Administración Principal de Aduanas de Paderborn). El Hauptzollamt Paderborn giró el 20 de octubre de 1987 una liquidación fijando en la cantidad de 1 675 013,71 DM el importe que debía abonar Zuckerfabrik Soest en concepto de reabsorción especial.
- 9 Contra esta liquidación Zuckerfabrik Soest presentó una reclamación que fue desestimada. Zuckerfabrik Soest solicitó seguidamente ante el Finanzgericht Düsseldorf que se suspendiera la ejecución de la liquidación del Hauptzollamt Paderborn. Además, contra dicha liquidación interpuso un recurso de anulación ante el referido órgano jurisdiccional. En apoyo de esta solicitud y de este recurso Zuckerfabrik Soest alegó, al igual que Zuckerfabrik Süderdithmarschen en el otro proceso, que el Reglamento por el que se establecía la cotización de reabsorción especial, sobre el que se basaba la liquidación del Hauptzollamt Paderborn, era inválido.
- 10 Mediante resolución de 10 de febrero de 1988, el Finanzgericht Düsseldorf, pronunciándose en procedimiento sobre medidas provisionales, estimó la solicitud de suspensión de la ejecución de la liquidación del Hauptzollamt Paderborn, basándose en que existían serias dudas sobre la validez del Reglamento por el que se establecía la cotización de reabsorción especial.
- 11 Mediante resolución de 19 de octubre de 1988, este mismo Finanzgericht decidió suspender el procedimiento, en cuanto al fondo del asunto, hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara con carácter prejudicial sobre las cuestiones siguientes:

«1) ¿Es inválido el Reglamento nº 1914/87 por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/1987 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar (DO L 183 de 3.7.1987, p. 5), por constituir la cotización de reabsorción una exacción con fines de financiación cuya percepción solamente puede establecerse sobre la base del artículo 201 del Tratado CEE?

Con carácter subsidiario:

- 2) ¿Es compatible el establecimiento de la cotización de reabsorción especial por el Reglamento nº 1914/87 del Consejo para la campaña de comercialización 1986/1987 con la limitación de autofinanciación que contempla el artículo 28 del Reglamento nº 1785/81, así como con el principio de seguridad del sistema normativo de la Comunidad?

Con carácter subsidiario:

- 3) ¿Es compatible el establecimiento de la cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar para la campaña de comercialización 1986/1987 con la prohibición de hacer correr riesgos a un sector de la economía que, dentro de una organización de mercado, son ajenos a ella, así como con el principio de prohibición de cargas económicas no razonables?

Con carácter subsidiario:

- 4) El artículo 1 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, ¿vulnera la prohibición de discriminación (párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40) al gravar el azúcar B con una exacción sensiblemente más elevada que la que grava el azúcar A?

Con carácter subsidiario:

- 5) ¿Viola el Reglamento nº 1914/87 por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/1987 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar, en las circunstancias antes mencionadas, los principios de protección del derecho de propiedad y del derecho al libre ejercicio de las actividades económicas que se aplican en Derecho comunitario, cuando dichas actividades no pueden seguir siendo financiadas mediante los beneficios obtenidos sino únicamente mediante los fondos de reserva y, por consiguiente, está amenazada la existencia misma de las empresas?»

- 12 Para una más amplia exposición de los hechos de los dos litigios principales, de las disposiciones comunitarias de que se trata, así como del desarrollo de los dos procedimientos y de las observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia, este Tribunal se remite a los informes para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.
- 13 Dada la semejanza de su objeto y la conexión existente entre estos dos asuntos, confirmadas por la fase oral, procede acumularlos a efectos de la sentencia, con arreglo al artículo 43 del Reglamento de Procedimiento.

Sobre la cuestión de la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario

Principio

- 14 El Finanzgericht Hamburg pregunta en primer lugar, fundamentalmente, si debe interpretarse el párrafo segundo del artículo 189 del Tratado CEE en el sentido de que excluye, para los órganos jurisdiccionales nacionales, la facultad de ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado con arreglo a un Reglamento comunitario.
- 15 En favor de la facultad de ordenar dicha suspensión, el Finanzgericht Hamburg afirma que esta medida se limita a diferir la posible aplicación de un acto administrativo nacional y no pone en tela de juicio la validez del Reglamento comunitario. No obstante, para explicar el motivo de su cuestión, aquél señala, en contra de la competencia del órgano jurisdiccional nacional, que la concesión de dicha suspensión, que puede producir efectos de considerable alcance, puede obstaculizar la plena eficacia de los Reglamentos en todos los Estados miembros, infringiendo así el párrafo segundo del artículo 189 del Tratado.
- 16 Procede señalar, en primer lugar, que el párrafo segundo del artículo 189 del Tratado no puede obstaculizar la protección jurisdiccional derivada para los justiciables del Derecho comunitario. Cuando la aplicación administrativa de los Reglamentos comunitarios compete a las autoridades nacionales, la protección jurisdiccional garantizada por el Derecho comunitario implica el derecho de los justiciables a impugnar, por vía incidental, la legalidad de estos Reglamentos ante un órgano jurisdiccional nacional y a dar lugar a que éste plantee cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

- 17 Este derecho se pondría en peligro si, en espera de una sentencia de este Tribunal de Justicia, único competente para declarar la invalidez de un Reglamento comunitario (véase sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199, apartado 20), el justiciable, siempre que se cumplan determinados requisitos, no pudiera conseguir una resolución de suspensión que permitiera paralizar, en lo que a él se refiere, los efectos del Reglamento impugnado.
- 18 Como señaló este Tribunal de Justicia en la citada sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (apartado 16), la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad del control de legalidad de los actos de las Instituciones comunitarias. Ahora bien, en el marco del recurso de anulación, el artículo 185 del Tratado CEE otorga a la parte demandante la facultad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado y al Tribunal de Justicia la competencia para otorgarla. Así pues, la coherencia del sistema de protección provisional exige que el órgano jurisdiccional nacional pueda ordenar también la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario, cuya legalidad es impugnada.
- 19 Por lo demás, en la sentencia de 19 de junio de 1990, Factortame (C-213/89, Rec. p. I-2433), dictada sobre un asunto en que se trataba de la compatibilidad de una norma nacional con el Derecho comunitario, este Tribunal de Justicia consideró, refiriéndose a la eficacia del artículo 177, que el órgano jurisdiccional nacional que le había formulado cuestiones prejudiciales de interpretación, para poder resolver este problema de compatibilidad, debía tener la posibilidad de adoptar medidas provisionales y de suspender la aplicación de la norma nacional impugnada, hasta que aquél dictara sentencia interpretativa con arreglo al artículo 177.
- 20 La protección provisional garantizada por el Derecho comunitario a los justiciables ante los órganos jurisdiccionales nacionales no puede variar dependiendo de que impugnen la compatibilidad de disposiciones de Derecho nacional con el Derecho comunitario o la validez de actos comunitarios de Derecho derivado, puesto que, en los dos supuestos, la impugnación se basa en el propio Derecho comunitario.
- 21 En vista de las consideraciones precedentes, procede, por tanto, responder a la primera parte de la primera cuestión que el artículo 189 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que no excluye la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado con arreglo a un Reglamento comunitario.

Requisitos de la suspensión

- 22 El Finanzgericht Hamburg pregunta a continuación qué requisitos han de reunirse para que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario a causa de las dudas que tengan acerca de la validez de este Reglamento.
- 23 Procede observar, en primer lugar, que sólo se pueden adoptar medidas de suspensión de la ejecución de un acto administrativo impugnado cuando las circunstancias de hecho y de Derecho alegadas por los demandantes llevan al órgano jurisdiccional nacional al convencimiento de que existen serias dudas sobre la validez del Reglamento comunitario en el que se basa el acto administrativo impugnado. En efecto, el otorgamiento de una suspensión se justifica solamente si existe la posibilidad de una declaración de invalidez, que está reservada a este Tribunal de Justicia.
- 24 Procede señalar a continuación que la suspensión de la ejecución debe tener un carácter provisional. Por ello, el órgano jurisdiccional nacional que se pronuncia sobre las medidas provisionales sólo puede ordenar la suspensión hasta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado sobre la cuestión de la apreciación de la validez. Por consiguiente le incumbe, en el supuesto de que ésta no se haya sometido ya al Tribunal de Justicia, plantear esta cuestión, exponiendo los motivos de invalidez que a su juicio se debe considerar que concurren.
- 25 En cuanto a los demás requisitos relativos a la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, procede hacer constar que las normas de procedimiento se rigen por el Derecho nacional y que éste presenta divergencias respecto a los requisitos de concesión de la suspensión, divergencias que pueden poner en peligro la aplicación uniforme del Derecho comunitario.
- 26 Ahora bien, esta aplicación uniforme es una exigencia fundamental del ordenamiento jurídico comunitario; por consiguiente, implica que la suspensión de la ejecución de actos administrativos basados en un Reglamento comunitario, a la vez que depende de las normas de procedimiento nacionales por lo que respecta, en particular, a la presentación y a la sustanciación de la solicitud, debe sujetarse en todos los Estados miembros, por lo menos, a requisitos de concesión uniformes.

- 27 Dado que la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de ordenar dicha suspensión corresponde a la competencia reservada al Tribunal de Justicia por el artículo 185 en el marco de los recursos interpuestos sobre la base del artículo 173, procede que dichos órganos jurisdiccionales sólo ordenen esta suspensión cuando se reúnan los requisitos para que se acuerden medidas provisionales en los procedimientos seguidos ante el Tribunal de Justicia.
- 28 A este respecto, es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que sólo se pueden adoptar medidas de suspensión de la ejecución de un acto impugnado en caso de urgencia, es decir, cuando sea preciso que se acuerden y produzcan efecto antes de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre el fondo para evitar que la parte que las solicita sufra un perjuicio grave e irreparable.
- 29 Por lo que respecta a la urgencia, hay que precisar que el perjuicio alegado por el demandante debe poderse producir antes de que el Tribunal de Justicia haya podido resolver sobre la validez del acto comunitario impugnado. En cuanto a la naturaleza del perjuicio, como este Tribunal de Justicia ha resuelto en varias ocasiones, un perjuicio meramente pecuniario no puede considerarse, en principio, como irreparable. Sin embargo, corresponde al órgano jurisdiccional que deba resolver sobre las medidas provisionales examinar las circunstancias propias de cada caso. A este respecto, debe apreciar los elementos que permitan determinar si la ejecución inmediata del acto objeto de la solicitud de suspensión puede producir a la demandante daños irreversibles, que no podrían ser reparados si el acto comunitario llegara a ser declarado inválido.
- 30 Por lo demás, procede añadir que el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, está obligado a garantizar la plena eficacia del mismo y, por consiguiente, en caso de duda sobre la validez de los Reglamentos comunitarios, debe tener en cuenta el interés de la Comunidad en que no dejen de aplicarse estos Reglamentos sin serias garantías.
- 31 Para cumplir con esta obligación, el órgano jurisdiccional nacional al que se somete una solicitud de suspensión debe comprobar, en primer lugar, si el acto comunitario de que se trate quedaría privado de eficacia por falta de aplicación inmediata.

- 32 Por otra parte, cuando la suspensión de la ejecución pueda provocar un riesgo económico para la Comunidad, el órgano jurisdiccional nacional debe poder imponer al demandante suficientes garantías, como la prestación de una fianza o la constitución de un depósito judicial.
- 33 De las precedentes consideraciones se deriva que procede responder a la segunda parte de la primera cuestión planteada por el Finanzgericht Hamburg que un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado en ejecución de un Reglamento comunitario:
- Cuando dicho órgano jurisdiccional tenga serias dudas acerca de la validez del acto normativo comunitario y cuando, en el supuesto en que no se haya ya sometido al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto impugnado, la plantee él mismo;
 - cuando sea urgente y el demandante pueda sufrir un perjuicio grave e irreparable;
 - y cuando dicho órgano jurisdiccional tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad.

Validez

- 34 El Finanzgericht Hamburg ha puesto en duda la validez del citado Reglamento nº 1914/87 al considerar que es contrario al principio de irretroactividad y que, por eso mismo, viola el principio de seguridad jurídica.
- 35 Por su parte, el Finangericht Düsseldorf ha expresado sus dudas sobre la validez del mismo Reglamento al plantear cinco cuestiones que ponen de manifiesto motivos derivados de la adecuación de la base jurídica para establecer la cotización de reabsorción especial, de la compatibilidad de dicho Reglamento con el Reglamento de base (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80), de la violación de los principios de prohibición de hacer correr a un sector de la economía riesgos ajenos al mismo, así como cargas económicas no razonables, y de la violación de los principios de protección del derecho de propiedad y del derecho al libre ejercicio de las actividades profesionales.

- 36 Las cuestiones planteadas en estos dos asuntos constituyen simplemente diferentes puntos de vista desde los que se puede impugnar el mismo acto, por lo que procede examinarlos conjuntamente.

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

- 37 El Finanzgericht Düsseldorf considera fundamentalmente que, para que pueda adoptarse sobre la base del artículo 43 del Tratado CEE, en el marco de la organización común de mercados agrícolas, una cotización debe perseguir la regularización del mercado de que se trata. Ahora bien, una medida de este tipo sólo puede aplicarse a casos presentes o futuros, lo que no sucede con la cotización de reabsorción especial, ya que ésta pretende reabsorber las pérdidas de una campaña de comercialización pasada. Además, únicamente los fabricantes de azúcar están obligados al pago de esta cotización, aunque una medida de regulación de mercado debería afectar en primer lugar a los productores de remolacha. Según el Finanzgericht Düsseldorf, la cotización en litigio tiene, por consiguiente, carácter de exacción con fines de financiación, que sólo se podía establecer válidamente sobre la base del artículo 201 del Tratado.
- 38 Para responder a este motivo procede señalar que el artículo 2 de la Decisión 85/257/CEE del Consejo, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de los recursos propios de las Comunidades (DO L 128, p. 15; EE 01/04, p. 99), en vigor en el momento de adoptarse el Reglamento impugnado, distingue, por un lado, «las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar» que constituyen ya recursos propios y, por otro, «los ingresos procedentes de otros impuestos que se establezcan en el marco de una política común» con arreglo a las disposiciones de los Tratados y que sólo se convierten en recursos propios en la medida en que se haya seguido el procedimiento establecido en el artículo 201 del Tratado CEE y en las disposiciones correspondientes de los demás Tratados constitutivos.
- 39 Habida cuenta de la evolución que no podían dejar de experimentar la producción y el mercado comunitario de azúcar, la letra a) del párrafo primero del artículo 2 de la citada Decisión de 7 de mayo de 1985 no se puede entender en el sentido de que limita su aplicación a las cotizaciones que estaban en vigor cuando fue adoptada, es decir, a las cotizaciones establecidas por el citado Reglamento nº 1785/81 del Consejo (en lo sucesivo, «Reglamento de base»). Dado que la cotización de reabsorción especial presenta carácter complementario respecto a las cotizaciones

que ya existían al adoptarse la Decisión de 7 de mayo de 1985, debe incluirse en las «cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar», a los efectos de esta Decisión.

- 40 En cualquier caso procede señalar que, como este Tribunal de Justicia resolvió en su sentencia de 30 de septiembre de 1982, *Amylum* (108/81, Rec. p. 3107), a propósito de la 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), la Decisión de 7 de mayo de 1985, como medida de Derecho presupuestario, tiene por objeto determinar los recursos propios incluidos en el presupuesto de las Comunidades y no las Instituciones comunitarias competentes para establecer derechos, tributos, exacciones reguladoras, cotizaciones y otras formas de ingresos.
- 41 De ello se deriva que no procedía recurrir al procedimiento del artículo 201 para adoptar una medida, como la cotización de reabsorción especial prevista por el Reglamento nº 1914/87, aunque ésta tuviera carácter de una exacción con fines de financiación.
- 42 Dilucidar si el artículo 43 del Tratado CEE puede servir de base jurídica para el establecimiento de una cotización que pretende gravar operaciones económicas ya efectuadas en el pasado equivale a determinar si una cotización puede establecerse con efecto retroactivo en virtud de este artículo. Así pues, este motivo se confunde con el derivado de la violación del principio de irretroactividad que se examinará a continuación.

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

- 43 El Finanzgericht Düsseldorf, refiriéndose a la sentencia de este Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 1979, *NTN Toyo Bearing Company* (113/77, Rec. p. 1185), considera que, dado que el Consejo había limitado mediante el artículo 28 del Reglamento de base el importe de las cotizaciones que podían exigirse a los fabricantes de azúcar, ya no podía establecer una cotización superior a este límite por medio de otro Reglamento basado directamente en el artículo 43 del Tratado.

- 44 Procede recordar a este respecto que tanto el Reglamento de base como el Reglamento nº 1914/87 impugnado fueron adoptados sobre la base del artículo 43 del Tratado. Así pues, el Reglamento nº 1914/87 no puede considerarse como un Reglamento de ejecución del Reglamento de base, como era el caso del Reglamento impugnado en el asunto que se resolvió mediante sentencia de 16 de junio de 1987, Romkes (46/86, Rec. p. 2671).
- 45 El Consejo puede modificar, completar o derogar un Reglamento de base por él adoptado con arreglo al procedimiento del artículo 43 del Tratado, cuando las disposiciones modificatorias, complementarias o derogatorias se adopten con arreglo al mismo procedimiento, sin tener que insertarlas en el Reglamento de base.
- 46 En el presente caso la situación es distinta de la que dio lugar a la citada sentencia de 29 de marzo de 1979, NTN Toyo Bearing Company. Efectivamente, en este último caso el Consejo, después de haber adoptado un Reglamento general para poner en práctica uno de los objetivos del artículo 113 del Tratado, había introducido una excepción a las normas así establecidas, en un Reglamento de aplicación que regulaba un caso particular.
- 47 En estas circunstancias, procede considerar que el Reglamento de base no prohibía que el Consejo adoptase el Reglamento nº 1914/87, dado que éste se ajustaba al procedimiento establecido por el artículo 43 del Tratado.

Motivo relativo a la violación del principio de irretroactividad

- 48 El Finanzgericht Hamburg, al igual que el Finanzgericht Düsseldorf, considera que el Reglamento nº 1914/87 es contrario al principio de irretroactividad, por haberse adoptado el 2 de julio de 1987, es decir, después de finalizar la campaña de comercialización 1986/1987, que concluyó el 30 de junio de 1987 y cuyas pérdidas pretende reabsorber. De este modo, este Reglamento vincula el pago de la cotización con hechos acaecidos en el pasado, como es la fabricación de azúcar realizada durante la citada campaña de comercialización. Además, opinan que no se respetó la confianza legítima de los fabricantes de azúcar, porque éstos podían esperar que no se aumentarían las cotizaciones establecidas por el Reglamento de base o que al menos estas cotizaciones pudieran repercutirse enteramente en los productores de remolacha.

- 49 Este Tribunal de Justicia ha declarado, en particular en sus sentencias de 25 de enero de 1979, Roche (98/78, Rec. p. 69) y Decker (99/78, Rec. p. 101), y de 30 de septiembre de 1982, Amylum (108/81, antes citada), que, aunque, por regla general, el principio de seguridad de las situaciones jurídicas se opone a que se fije el inicio del período de validez de un acto comunitario en una fecha anterior a su publicación, excepcionalmente puede ocurrir lo contrario, cuando así lo requiera el fin que se persiga y se respete debidamente la confianza legítima de los interesados.
- 50 Respecto al primero de estos requisitos, procede recordar algunas circunstancias de hecho y de Derecho. Los excedentes resultantes de la relación entre producción y consumo de azúcar en la Comunidad deben venderse en los mercados de países terceros. La diferencia entre las cotizaciones o precios del mercado mundial y los precios en la Comunidad se cubre mediante una restitución a la exportación. El Reglamento de base dispuso que los mismos productores financiaran íntegramente las cargas económicas derivadas de ello.
- 51 Para ceñirse lo más posible a la realidad económica y permitir de este modo la estabilización del mercado, que es uno de los objetivos del artículo 39 del Tratado, el artículo 28 del Reglamento de base dispone que en principio estas cotizaciones se deben pagar antes de finalizar cada campaña de comercialización y, por consiguiente, basándose en las pérdidas normalmente previsibles para los compromisos de exportación que deban cumplirse con cargo a la campaña en curso.
- 52 No obstante, es posible que en el momento de establecer las cotizaciones no se haya previsto con suficiente precisión la influencia de determinados acontecimientos excepcionales, como, en el presente caso, la brutal caída del dólar o el hundimiento de la cotización mundial del azúcar, que se produjeron durante la campaña de que se trata. En este supuesto, es legítimo que hasta después de comprobar el pleno efecto de estos acontecimientos y, en su caso, la expiración de la campaña durante la que se produjeron, no se determinen las cargas que deben financiar los productores.
- 53 Si, después de comprobar el conjunto de las pérdidas de la campaña de comercialización 1986/1987, el Consejo no hubiera adoptado medida alguna para completar las cotizaciones ya soportadas por los productores, el fin que perseguía, es decir la estabilización del mercado del azúcar en interés común, en particular por medio de restituciones a la exportación, sólo se habría podido alcanzar gravando el pre-

supuesto de la Comunidad, aunque la financiación íntegra por los productores sea un principio de la organización común del mercado del azúcar.

- 54 De este modo el Consejo pudo considerar justificadamente que el fin que se debía alcanzar en interés general, es decir, la estabilización del mercado comunitario del azúcar, exigía que el Reglamento impugnado se aplicara a la campaña de comercialización 1986/1987. Por consiguiente, se puede considerar que se cumplió el primer requisito al que se subordina la aplicabilidad de un acto comunitario en una fecha anterior a la de su publicación.
- 55 Para determinar si también se cumple el segundo requisito que se ha recordado anteriormente, procede examinar si la actuación del Consejo vulneró la confianza legítima que podían tener los interesados en la limitación de las cotizaciones establecida por el Reglamento de base y que habría sido defraudada al publicarse el Reglamento nº 1914/87 el 2 de julio de 1987.
- 56 Sin embargo, en los procedimientos principales las partes en litigio no pueden alegar una confianza legítima digna de protección.
- 57 En efecto, en primer lugar, los productores de azúcar fueron informados, mediante el considerando 11 del Reglamento de base, de que los mismos productores debían financiar íntegramente los gastos de comercialización de los excedentes resultantes de la producción de la Comunidad con respecto al consumo de la misma.
- 58 En segundo lugar, el 9 de septiembre de 1986, la Comisión había publicado el balance, con la referencia VI PC 2-408, en el que aparecía claramente un probable déficit para la campaña 1986/1987.
- 59 En tercer lugar, al publicarse la propuesta en el Diario Oficial de 3 de abril de 1987 (DO C 89, p. 18), es decir, antes de finalizar la campaña, los productores de azúcar supieron que la Comisión había presentado al Consejo una propuesta de Reglamento por el que se establecía para la campaña de comercialización

1986/1987 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar, tal y como se recogería posteriormente en el Reglamento nº 1914/87 impugnado.

- 60 De ello se deduce que no puede acogerse el motivo basado en la violación del principio de irretroactividad.

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

- 61 El Finanzgericht Düsseldorf considera que las perturbaciones del mercado que se pueden subsanar por medio de las medidas adoptadas en el marco de las organizaciones comunes de mercados son las que pueden atribuirse a causas internas de dicho mercado. En las organizaciones de mercado distintas de la del azúcar, el FEOGA financia enteramente los riesgos derivados del descenso de las cotizaciones en el mercado mundial, así como de la caída del dólar. Ello demuestra, en su opinión, que el legislador considera que estos riesgos escapan al ámbito de influencia de los operadores económicos y que, por consiguiente, no pueden correr a cargo de éstos.
- 62 En primer lugar procede señalar que, sin duda, el FEOGA casi siempre financia dichos riesgos. Sin embargo, ello no se debe a una exigencia del Tratado, que en el apartado 4 del artículo 40 autoriza la creación de dicho Fondo sin imponer su participación en toda medida de organización de mercado. El hecho de que el sector del azúcar sea el único sujeto al principio de autofinanciación se debe a que, como expuso el Consejo en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, en otros sectores de la agricultura los productores reciben menores garantías de precios, lo que explica que no se les haga cargar con la financiación.
- 63 A continuación procede señalar que, gracias al sistema de restituciones a la exportación, los productores de azúcar comunitario tiene acceso al mercado mundial para vender una parte de su producción. Los riesgos que corren los productores deben apreciarse con relación a este mercado mundial. Ahora bien, circunstancias como una producción excesiva de azúcar o variaciones en el tipo de cambio de las monedas europeas frente al dólar pueden modificar la oferta o la demanda y, por consiguiente, el precio de este producto. Así pues, los riesgos relacionados con estas circunstancias no pueden considerarse como ajenos al mercado de que se trata.

- 64 Por otra parte, la cotización de reabsorción especial no supone de todos modos cargas económicas desproporcionadas para los productores de azúcar. Efectivamente, por un lado, constituye la contrapartida de las ventajas que representa para ellos la posibilidad de obtener restituciones a la exportación para vender las cantidades producidas por encima del consumo comunitario. Por otro, con arreglo al apartado 3 del artículo 1 del Reglamento n° 1914/87, los fabricantes de azúcar pueden exigir a los vendedores de remolacha o de caña producidas en la Comunidad, el reembolso de la mayor parte de esta cotización.
- 65 En vista de estas consideraciones, no procede estimar el motivo expuesto por el órgano jurisdiccional nacional.

Motivo relativo a la existencia de una discriminación

- 66 El Finanzgericht Düsseldorf considera una discriminación prohibida por el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40 del Tratado la circunstancia de que la cotización de reabsorción especial grave con más fuerza a los productores de azúcar B que a los productores de azúcar A, siendo así que se trata del mismo producto.
- 67 Procede recordar a este respecto que el Reglamento de base fija, para cada campaña anual de comercialización del azúcar y para cada región productora, una cantidad de base A y una cantidad de base B. Los Estados miembros reparten entre las empresas su cantidad de base A, en forma de cuotas A, y su cantidad de base B, en forma de cuotas B. El conjunto de cuotas A asignadas por campaña de comercialización corresponde aproximadamente al consumo humano de azúcar en la Comunidad durante esa campaña. El azúcar producido dentro del límite de las cuotas A (azúcar A) y B (azúcar B) puede ser comercializado libremente en la Comunidad, disfrutando de garantías de precio y de venta gracias al sistema de intervención. También puede exportarse a países terceros, en su caso, con ayuda de una restitución a la exportación. Por último, todo el azúcar producido por encima de las cuotas A y B de una empresa (denominado azúcar C) sólo puede comercializarse en países terceros, sin gozar de ninguna restitución a la exportación.
- 68 De este régimen se deriva que toda empresa que produce por encima de su cuota A, es decir, más que su cuota de producción de azúcar destinada al consumo comunitario, produce necesariamente excedentes, cuya única salida normal es la exportación a países terceros.

- 69 Ahora bien, como se ha dicho anteriormente, la cotización de reabsorción especial tiene por objeto reabsorber las pérdidas excepcionales producidas por la concesión de elevadas restituciones a la exportación destinadas a favorecer la venta de los excedentes comunitarios en los mercados de países terceros.
- 70 Por tanto, estaba justificado que se impusieran cargas proporcionalmente más altas sobre el azúcar producido por encima de la cuota A.
- 71 Por consiguiente, tampoco puede acogerse la alegación basada en una pretendida infracción del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40.

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

- 72 El Finanzgericht Düsseldorf considera que derechos fundamentales como el de propiedad y el de libre empresa quedan afectados ilícitamente cuando una empresa no puede pagar con sus beneficios normales, obtenidos durante una campaña, las sucesivas cotizaciones acumuladas durante ésta, sino sólo con sus reservas, es decir, con sus disponibilidades efectivas.
- 73 A este respecto procede recordar que este Tribunal de Justicia ya reconoció (véase en particular la sentencia de 11 de julio de 1989, Schröder, 265/87, Rec. p. 2237, apartado 15) que pueden imponerse restricciones al derecho de propiedad y al libre ejercicio de una actividad profesional, en especial, 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 desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados.
- 74 Como ha subrayado acertadamente el Gobierno del Reino Unido, la obligación de pagar una cotización no puede asimilarse a una medida limitativa del derecho de propiedad.

- 75 Procede, por tanto, declarar que la cotización de reabsorción especial no vulnera en absoluto el derecho de propiedad de los fabricantes de azúcar.
- 76 En cuanto al libre ejercicio de las actividades económicas, se señaló anteriormente que la cotización de reabsorción especial responde a objetivos de interés general, porque evita que la Comunidad soporte las pérdidas sufridas por un sector económico. Esta intervención no puede considerarse desmesurada. La cotización, que efectivamente puede repercutirse en parte en los productores de remolacha, se estableció con la finalidad esencial de «no poner en tela de juicio antes de la fecha prevista el régimen de cuotas de producción», como precisa el cuarto considerando del Reglamento nº 1914/87. Ahora bien, como ha señalado acertadamente la Comisión, una disminución de las cuotas, que hubiera reducido a largo plazo la participación de la industria transformadora de azúcar de la Comunidad en el mercado mundial, habría supuesto una vulneración mucho más grave de los intereses de los productores de azúcar y de los cultivadores de remolacha.
- 77 Así pues, no se puede acoger la alegación basada en el libre ejercicio de las actividades económicas.
- 78 Del conjunto de las consideraciones precedentes se deduce que procede responder al Finanzgericht Hamburg y al Finanzgericht Düsseldorf que el examen de las cuestiones planteadas no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento nº 1914/87 del Consejo, de 2 de julio de 1987, por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/1987 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar.

Costas

- 79 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano y por el Gobierno del Reino Unido, así como por el Consejo y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales nacionales, corresponde a éstos resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Finanzgericht Hamburg mediante resolución de 31 de marzo de 1988 y por el Finanzgericht Düsseldorf mediante resolución de 19 de octubre de 1988, declara:

- 1) El artículo 189 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que no excluye la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo adoptado con arreglo a un Reglamento comunitario.
- 2) Un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado en ejecución de un acto normativo comunitario cuando dicho órgano jurisdiccional tenga serias dudas acerca de la validez del acto comunitario y cuando, en el supuesto en que no se haya sometido ya al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto impugnado, la plantee él mismo; cuando sea urgente y el demandante pueda sufrir un perjuicio grave e irreparable, y cuando dicho órgano jurisdiccional tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad.
- 3) El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del 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.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias
	Díez de Velasco	Slynn	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Grévisse	Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de febrero de 1991.

El Secretario
J.-G. Giraud

El Presidente
O. Due