

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 21. de septiembre de 1983 *

En los asuntos acumulados 205/82 a 215/82,

que tienen por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional, entre

Deutsche Milchkontor GmbH (asunto 205/82),

E. Kampffmeyer (asunto 206/82),

Schwarzwaldmilch GmbH (asunto 207/82),

Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG (asunto 208/82),

Helmut Becker GmbH & Co. KG (asunto 209/82),

Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG (asunto 210/82),

Josera-Werk (asunto 211/82),

Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG (asunto 212/82),

Hemo Mohr KG (asunto 213/82),

Denkavit Futtermittel GmbH (asunto 214/82),

DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH (asunto 215/82),

* Lengua de procedimiento: alemán.

y

República Federal de Alemania, representada por el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de diferentes disposiciones del Derecho comunitario relativas a la reclamación de ayudas indebidamente pagadas para la leche desnatada en polvo utilizada para la alimentación animal,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrada por los Sres.: U. Everling, Presidente de Sala; A.J. Mackenzie Stuart, O. Due, Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces;

Abogado General: Sr. P. VerLoren van Themaat;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante once resoluciones de 3 de junio de 1982, recibidas en el Tribunal de Justicia el 11 de agosto de 1982, el Verwaltungsgericht Frankfurt planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una serie de cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de diferentes disposiciones del Reglamento (CEE)

nº 986/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968, por el que se establecen las normas generales relativas a la concesión de ayudas para la leche desnatada y la leche desnatada en polvo, destinadas a la alimentación animal (DO L 169, p. 4; EE 03/02, p. 194); del Reglamento (CEE) nº 990/72 de la Comisión, de 15 de mayo de 1972, sobre el procedimiento de concesión de las ayudas para la leche desnatada transformada en piensos compuestos y para la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación animal (DO L 115, p. 1), y del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), así como sobre los principios de Derecho comunitario en materia de reclamación de ayudas indebidamente pagadas.

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de una serie de litigios pendientes ante el Verwaltungsgericht Frankfurt, entre el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, organismo competente en la República Federal de Alemania para el pago de ayudas para la transformación de leche desnatada en polvo, y varias empresas dedicadas a la fabricación de piensos compuestos y al comercio de productos lácteos. En el marco de estos litigios, las empresas demandantes en los procedimientos principales solicitan la anulación de las resoluciones del Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, mediante las cuales este último reclamó a dichas empresas la restitución de cantidades que les había pagado en concepto de ayudas para la leche desnatada en polvo, con arreglo al apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146), así como de los citados Reglamentos nºs 986/68 y 990/72 y del Reglamento (CEE) nº 1624/76 de la Comisión, de 2 de julio de 1976, relativo a disposiciones especiales referentes al pago de la ayuda para la leche desnatada en polvo desnaturalizado o transformada en piensos compuestos en el territorio de otro Estado miembro (DO L 180, p. 9; EE 03/10, p. 187).
- 3 Las demandantes en los litigios principales recibieron estas ayudas para la leche desnatada en polvo, con arreglo a las disposiciones citadas, bien por su transformación en piensos compuestos, bien por su exportación a Italia para dicha transformación. En el marco de los procedimientos principales, el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft alegó que la leche desnatada en polvo para la cual las demandantes recibieron estas ayudas no reunía los

requisitos exigidos por la normativa comunitaria, por cuanto procedía de la producción de la empresa Milchwerke Auetal-Beyer KG (en lo sucesivo, «Auetal»).

- 4 Durante los años 1978 y 1979, la empresa Auetal había utilizado para la fabricación de leche desnatada en polvo, además de leche desnatada, grandes cantidades de un producto compuesto por un 56 % de lactosuero en polvo, un 31 % de caseinato de sodio y un 13 % de lactosa. La composición en albúminas, hidratos de carbono, etc., del polvo fabricado de este modo era idéntica a la de la leche desnatada en polvo fabricada a partir de leche desnatada fresca. En el marco de los procedimientos principales, se discutió, según los casos, si, y en qué medida, las demandantes en dichos procedimientos recibieron y utilizaron, para las operaciones de transformación o de exportación de que se trata, leche desnatada en polvo normal procedente de la empresa Auetal o de otro proveedor o, por el contrario, polvo fabricado según el método particular antes mencionado por la empresa Auetal, que ésta había comercializado como leche desnatada en polvo.
- 5 El órgano jurisdiccional nacional comprobó que, cuando se produjeran los hechos, ni las empresas del sector afectado ni los laboratorios públicos podían comprobar, a través de los métodos de análisis químicos habitualmente utilizados en aquel momento, si había una diferencia entre la leche desnatada en polvo fabricada a partir de leche desnatada fresca y el polvo fabricado por la empresa Auetal según el método especial descrito. Por lo tanto, las demandantes en los asuntos principales alegan que no podían darse cuenta de que recibían y utilizaban, en su caso, un producto que no era leche desnatada en polvo fabricada a partir de leche desnatada fresca.
- 6 La utilización de este método particular de fabricación por la empresa Auetal fue descubierta por las autoridades alemanas competentes en mayo de 1979. En el marco de los procedimientos principales, las partes discrepan sobre si este descubrimiento hubiera podido y debido producirse antes, dado que determinados elementos que indicaban procedimientos inusuales de fabricación ya habían sido detectados anteriormente. A raíz de este descubrimiento, el Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft decidió revocar las resoluciones de concesión de ayudas y reclamar la reclamación de las cantidades que consideraba indebidamente pagadas, con arreglo a dichas resoluciones, alegando que no se cumplían los requisitos para la concesión de las ayudas, es

decir, la utilización de leche desnatada en polvo, por lo menos en la cantidad prescrita, ya que las empresas demandantes habían utilizado, al menos en parte, polvo fabricado por la empresa Auetal.

- 7 Las demandantes en los litigios principales recurrieron contra estas resoluciones del Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ante el Verwaltungsgericht Frankfurt, alegando que en los presentes asuntos no concurren los requisitos a los que el artículo 48 de la Verwaltungsverfahrensgesetz de 25 de mayo de 1976 (Ley de procedimiento administrativo) (*Bundesgesetzblatt* I, p. 1253) supedita la revocación de un acto administrativo que concede un beneficio económico y la reclamación de las cantidades pagadas en virtud de dicho acto.
- 8 El Verwaltungsgericht Frankfurt entendió que estos litigios suscitaban una serie de cuestiones de interpretación del Derecho comunitario. Por tanto, planteó al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, las siguientes cuestiones:
 - «1) ¿Corresponde un producto compuesto por una mezcla desecada por atomización de leche desnatada y de un producto de leche desnatada en polvo concepto de leche desnatada en polvo de la letra c) del artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 986/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968, en la medida en que este producto final presenta la misma composición (albúmina, hidratos de carbono, etc.) que la leche desnatada en polvo fabricada directamente a partir del producto del ordeño de la vaca?
 - 2) ¿Impone el artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 990/72 de la Comisión, de 15 de mayo de 1972, a las autoridades de los Estados miembros una obligación de controlar la fabricación de la leche desnatada en polvo en la empresa productora?
 - 3) ¿Produce el artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 990/72 de la Comisión, de 15 de mayo de 1972, un efecto en favor de los beneficiarios de la ayuda? En otras palabras, ¿pueden éstos ampararse, en este marco, en las omisiones de las autoridades competentes, con la consecuencia de que queda excluida cualquier acción reclamando su reclamación?

- 4) Para responder a la cuestión de si, en un caso concreto, las ayudas para la leche desnatada y la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación de los animales se han concedido equivocadamente, conforme a las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 986/68 del Consejo y de los Reglamentos de aplicación de la Comisión adoptados al respecto, ¿contiene el Derecho comunitario, en particular, el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, normas relativas a la carga de la prueba, o está dicha carga regulada por el Derecho nacional? Si el Derecho comunitario contiene normas relativas a la carga de la prueba ¿de qué normas se trata?
- 5) ¿Constituye el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, una habilitación directa de las autoridades nacionales competentes para reclamar la devolución de ayudas concedidas equivocadamente, de forma que los requisitos de fondo del derecho a la reclamación figuran de manera exhaustiva en esta disposición?
- 6) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 5:
- ¿Incluye esta disposición, completada en su caso por principios de Derecho no escrito del Derecho comunitario, la protección de la confianza legítima del beneficiario de la ayuda y, en caso afirmativo, en qué circunstancias y en qué medida? En particular, ¿puede el beneficiario de la ayuda alegar la desaparición del enriquecimiento, existiendo ya dicha desaparición del enriquecimiento cuando, por ejemplo, el beneficiario de la ayuda la ha repercutido en el precio? ¿Está excluida la reclamación cuando la autoridad competente sabía que concedía la ayuda equivocadamente o lo ignoraba como consecuencia de una negligencia grave por su parte?
- 7) En caso de respuesta negativa a la cuestión 5:
- ¿Es compatible con el Derecho comunitario que el Derecho nacional excluya la reclamación de ayudas indebidamente concedidas
- cuando el beneficiario ha confiado en que el anuncio de concesión ha causado estado y, teniendo en cuenta el interés general en la

revocación del acto, su confianza sigue mereciendo protección (puntos 1 a 3 del apartado 2 del artículo 48 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* alemana de 25.5.1976);

- cuando el beneficiario puede alegar la desaparición del enriquecimiento, a no ser que haya conocido las circunstancias que dieron origen a la irregularidad del anuncio de concesión de la ayuda, o las ignore como consecuencia de una negligencia grave por su parte;
- cuando se ha agotado el plazo de un año, que comienza a contarse en el momento en que la autoridad competente tiene conocimiento de los hechos que justifican la revocación del anuncio de concesión de la ayuda, independientemente de la cuestión de si el interesado conocía el estado de información de la autoridad competente (apartado 4 del artículo 48 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz*);
- cuando la autoridad competente sabía que concedía la ayuda equivocadamente o lo ignoraba como consecuencia de una negligencia grave por su parte (disposiciones de la sexta frase del apartado 2 del artículo 48 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz*, en relación con las del artículo 814 del *Bürgerliches Gesetzbuch*)?»

9 Mientras la primera de estas cuestiones se refiere a los requisitos para la concesión de ayudas, las cuestiones segunda a séptima atañen a diferentes aspectos de la reclamación de las ayudas por las autoridades nacionales cuando aquéllas se pagaron sin que concurrieran los requisitos exigidos para ello. Para poder desarrollar más fácilmente los principios aplicables en la materia, que deberán permitir al órgano jurisdiccional nacional resolver los litigios de que conoce, procede reagrupar las cuestiones planteadas y abordarlas en el orden siguiente:

- los requisitos para la concesión de las ayudas (primera cuestión);
- el ámbito de aplicación del Derecho comunitario y del Derecho nacional al problema de la reclamación de ayudas indebidamente pagadas (cuestiones quinta y sexta);

- la protección de la confianza legítima y de la seguridad jurídica al reclamar ayudas indebidamente pagadas (séptima cuestión);
- la carga de la prueba en caso de reclamación de ayudas indebidamente pagadas (cuarta cuestión);
- la obligación de controlar la fabricación de la leche desnatada en polvo en la empresa productora (cuestiones segunda y tercera).

Sobre los requisitos para la concesión de las ayudas

- 10 Mediante su primera cuestión, el Verwaltungsgericht Frankfurt pide que se interprete el término «leche desnatada en polvo» a los efectos de la normativa comunitaria sobre las ayudas para la leche descremada en polvo y, más en particular, del artículo 1 del Reglamento nº 986/68, para poder apreciar si un polvo como el fabricado por la empresa Auetal cumple o no los requisitos para la concesión de las ayudas.
- 11 La demandante Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG manifestó, en sus observaciones ante el Tribunal de Justicia, que la composición material, y no el procedimiento de fabricación, es determinante para el concepto de «leche desnatada en polvo», máxime cuando la reconstitución de productos lácteos a partir de sus componentes previamente separados constituye, según afirma, una práctica habitual y admitida en las centrales lecheras de la Comunidad.
- 12 A este respecto, procede observar que el artículo 1 del Reglamento nº 986/68 define, en su párrafo d), la leche desnatada en polvo como «leche [...] en forma de polvo», precisando por otra parte el contenido en materia grasa y en agua. Por su parte, la leche se define en el párrafo a) del mismo artículo como «el producto de ordeño de una o varias vacas, al que no se haya añadido nada y que, como mucho, haya sufrido un desnatado parcial». De estas definiciones resulta que un producto para cuya fabricación se hayan utilizado materias distintas del producto del ordeño de una o varias vacas no puede ser objeto de ayudas con arreglo al mecanismo de intervención antes mencionado, con independencia de la composición química del producto final así obtenido.

- 13 Esta interpretación literal queda confirmada por la finalidad del sistema de ayudas de que se trata, ayudas que, en el contexto del régimen de intervención establecido en el Reglamento nº 804/68, deben contribuir a la comercialización de la leche al precio establecido en el marco de la organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácteos. Sería contrario a este objetivo que tuvieran que pagarse ayudas para la leche descremada en polvo a un producto fabricado a partir de materias que ya no se encuentran en el mercado de la leche o que ya obtuvieron ayudas similares en el momento de su fabricación, como sucede cuando la leche desnatada se transforma en caseína o caseinato, conforme al artículo 11 del Reglamento nº 804/68.
- 14 Así pues, procede responder a la primera cuestión que un producto constituido por una mezcla desecada por atomización de leche desnatada y de un polvo compuesto por lactosuero, caseinatos de sodio y lactosa no es leche desnatada en polvo en el sentido de la normativa comunitaria sobre las ayudas para la leche desnatada en polvo y, más en particular, del artículo 1 del Reglamento nº 986/68, ni siquiera en el supuesto de que su composición fuera la misma que la de la leche desnatada en polvo fabricada a partir del ordeño de la vaca.

Sobre el ámbito de aplicación del Derecho comunitario y del Derecho nacional al problema de la reclamación de ayudas indebidamente pagadas

- 15 Según las explicaciones facilitadas por el Verwaltungsgericht Frankfurt, la quinta cuestión se refiere, sustancialmente, a si el Derecho comunitario y, de modo especial, el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 otorga a las autoridades nacionales competentes una habilitación directa para exigir la reclamación de ayudas indebidamente pagadas, de forma que los requisitos de fondo del derecho a reclamar figuran de manera exhaustiva en dicha disposición, o bien si tal reclamación se realiza conforme las normas y al procedimiento previstos por la legislación nacional, y a cuáles son, en su caso, los límites de esta aplicación del Derecho nacional.
- 16 Para responder a esta cuestión procede recordar primero las normas y principios generales del Derecho comunitario en la materia, desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia.

- 17 Con arreglo a los principios generales que constituyen la base del sistema institucional de la Comunidad y que regulan las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, incumbe a los Estados miembros, con arreglo al artículo 5 del Tratado, asegurar en su territorio el cumplimiento de las normativas comunitarias, especialmente en el marco de la Política Agrícola Común. En la medida en que el Derecho comunitario, incluidos sus principios generales, no contenga reglas comunes a este respecto, las autoridades nacionales actuarán, al ejecutar las normativas comunitarias, conforme a las reglas de forma y de fondo de su Derecho nacional, bien entendido, como ya declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 6 de junio de 1972, Schlüter (94/71, Rec. p. 307), que esta regla debe conciliarse con la exigencia de una aplicación uniforme del Derecho comunitario, necesaria para evitar una desigualdad de trato entre los operadores económicos.
- 18 En este contexto, el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 dispone que los Estados miembros adoptarán, «de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales», las medidas necesarias para prevenir y perseguir las irregularidades que afecten a las operaciones del FEOGA y para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. Por consiguiente, incumbe a las autoridades nacionales competentes ejercer todas las funciones de control necesarias para asegurar que las ayudas sólo sean concedidas de acuerdo con los requisitos de la normativa comunitaria y que toda infracción de las normas de Derecho comunitario sea sancionada del modo apropiado. El Derecho comunitario, en su fase de evolución actual, no contiene reglas específicas relativas al ejercicio de esta función por las administraciones nacionales competentes.
- 19 De conformidad con estos principios, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente (sentencias de 5 de marzo de 1980, Ferwerda, 265/78, Rec. p. 617; de 12 de junio de 1980, Lippische Hauptgenossenschaft, asuntos acumulados 119/79 y 126/79, Rec. p. 1863; de 6 de mayo de 1982, Fromme, 54/81, Rec. p. 1449, y de 6 de mayo de 1982, BayWa, asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503) que los litigios relativos a la recuperación de cantidades indebidamente pagadas según el Derecho comunitario deben ser resueltos, cuando no existan disposiciones comunitarias, por los órganos jurisdiccionales nacionales, que aplicarán su Derecho nacional, sin perjuicio de los límites impuestos por el Derecho comunitario, en el sentido de que el procedimiento previsto por el Derecho nacional no puede hacer que

sea prácticamente imposible la ejecución de la normativa comunitaria y la aplicación de la legislación nacional debe realizarse de manera no discriminatoria en relación con los procedimientos que tienen por objeto resolver litigios del mismo tipo, pero puramente nacionales.

- 20 De ello resulta que el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 no regula las relaciones entre los organismos de intervención y los operadores económicos afectados y, en particular, no constituye una base jurídica que permita a las autoridades nacionales reclamar a los beneficiarios la devolución de ayudas pagadas indebidamente, pues tales acciones están sujetas al Derecho nacional.
- 21 Es cierto que esta remisión al Derecho nacional puede tener como consecuencia que los requisitos para la reclamación de ayudas indebidamente pagadas difieran, en cierta medida, de un Estado miembro a otro. Sin embargo, el alcance de estas diferencias, que por otra parte son inevitables en el estado actual de evolución del Derecho comunitario, se ve reducido por los límites que el Tribunal de Justicia ha señalado, en las sentencias antes mencionadas, a la aplicación del Derecho nacional.
- 22 En primer lugar, la aplicación del Derecho nacional no debe menoscabar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario. Esto sucederá, especialmente, si dicha aplicación hiciera prácticamente imposible la recuperación de cantidades concedidas de modo irregular. Además, todo ejercicio de una facultad de apreciación sobre si procede o no exigir la restitución de fondos comunitarios concedidos de forma indebida o irregular es incompatible con la obligación que el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/80 impone a las administraciones nacionales de recuperar las cantidades pagadas de forma indebida o irregular.
- 23 En segundo lugar, la aplicación del Derecho nacional debe realizarse de manera no discriminatoria en relación con los procedimientos que tienen por objeto resolver litigios del mismo tipo, pero puramente nacionales. Por una parte, las autoridades nacionales deben proceder en esta materia con la misma diligencia y con arreglo a un procedimiento que no haga la recuperación de las sumas de que se trata más difícil que en casos comparables referidos únicamente a la aplicación de las correspondientes normativas nacionales. Por otra parte, a pesar de la exclusión antes indicada de cualquier apreciación sobre la

oportunidad de exigir o no la restitución, las obligaciones impuestas por la legislación nacional a las empresas a las que se hayan concedido irregularmente beneficios económicos fundados en el Derecho comunitario no deben ser más estrictas que las impuestas a las empresas que hayan recibido irregularmente beneficios similares fundados en el Derecho nacional, siempre que ambos grupos de beneficiarios se encuentren en situaciones comparables y que, por consiguiente, no pueda justificarse de forma objetiva un trato desigual.

- 24 Por otra parte, si resultara que las disparidades entre las legislaciones nacionales pueden poner en peligro la igualdad de trato entre los operadores económicos de los distintos Estados miembros o dar lugar a distorsiones o perjudicar el funcionamiento del mercado común, son las Instituciones comunitarias competentes quienes deben dictar las disposiciones necesarias para poner remedio a estas disparidades.
- 25 Así pues, procede contestar a la quinta cuestión del Verwaltungsgericht Frankfurt que la reclamación por las autoridades nacionales de las cantidades indebidamente pagadas en concepto de ayudas con arreglo a la normativa comunitaria se rige, en la actual fase de evolución del Derecho comunitario, por las normas y el procedimiento previstos por la legislación nacional, sin perjuicio de los límites que imponga el Derecho comunitario a esta aplicación del Derecho nacional.
- 26 Teniendo en cuenta la respuesta dada a la quinta cuestión queda sin objeto la sexta cuestión, planteada para el caso de que la reclamación de ayudas indebidamente pagadas quedara sujeta a las normas y al procedimiento establecidos por el Derecho comunitario.

Sobre la protección de la confianza legítima y de la seguridad jurídica al reclamar ayudas indebidamente pagadas

- 27 La séptima cuestión que plantea el Verwaltungsgericht Frankfurt se refiere, esencialmente, a si los límites que el Derecho comunitario impone a la aplicación del Derecho nacional se oponen, en su caso, a la toma en consideración de la protección de la confianza legítima y de la seguridad jurídica al reclamar ayudas indebidamente pagadas.

28 De las resoluciones de remisión resulta que el Verwaltungsgericht Frankfurt plantea esta cuestión para poder apreciar si la aplicación del artículo 48 de la Verwaltungsverfahrensgesetz alemana a casos como los de autos se ajusta a los principios del Derecho comunitario antes enunciados. A los efectos de la toma en consideración de la protección de la confianza legítima y de la seguridad jurídica este artículo dispone, en particular:

- que un acto administrativo irregular que haya concedido una prestación pecuniaria no puede revocarse cuando su destinatario ha confiado en que dicho acto administrativo ha causado estado y cuando, teniendo en cuenta el interés general en la revocación del acto, su confianza merece protección;
- que el beneficiario de esta prestación puede ampararse en la desaparición del enriquecimiento, con arreglo a las disposiciones aplicables de Derecho civil, a menos que conociera las circunstancias que causaron la irregularidad de la concesión de la ayuda o que las ignorara como consecuencia de una negligencia grave por su parte;
- que la revocación de un acto administrativo irregular debe efectuarse en el plazo de un año a partir del momento en el que la administración tuvo conocimiento de las circunstancias del caso, a menos que el beneficiario haya obtenido el acto administrativo mediante dolo, violencia o corrupción;
- que la reclamación de cantidades indebidamente pagadas queda excluida cuando la administración sabía que concedía la prestación equivocadamente o lo ignoraba como consecuencia de una negligencia grave por su parte.

29 Según la Comisión, la aplicación de al menos alguno de los criterios establecidos por la norma nacional de que se trata con el fin de excluir la reclamación de ayudas indebidamente pagadas podría conculcar el principio de que la aplicación del Derecho nacional no debe menoscabar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario. Esto sucedería, en especial, cuando la posibilidad de reclamar cantidades indebidamente pagadas se supedita a la observancia de un plazo demasiado breve o cuando el mero conocimiento o negligencia de la autoridad nacional baste para excluir la reclamación de ayudas indebidamente pagadas.

- 30 A este respecto, procede subrayar en primer lugar que los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. Así pues, no se puede considerar contrario a este mismo ordenamiento jurídico que una legislación nacional garantice la protección de la confianza legítima y la seguridad jurídica en un ámbito como el de la reclamación de ayudas comunitarias indebidamente pagadas. Por otra parte, de un estudio de los Derechos nacionales de los Estados miembros en materia de revocación de actos administrativos y de reclamación de prestaciones económicas indebidamente concedidas por la Administración Pública resulta que el afán por asegurar, de diferentes formas, un equilibrio entre el principio de legalidad, por una parte, y el principio de seguridad jurídica y de confianza legítima, por otra, es común a los Derechos de los Estados miembros.
- 31 Puesto que las normas y el procedimiento aplicados por las autoridades nacionales en materia de reclamación de ayudas comunitarias son iguales a los aplicados por las mismas autoridades en casos comparables relativos a las prestaciones económicas puramente nacionales, no puede suponerse en principio que estas reglas y este procedimiento sean contrarios a las obligaciones de las autoridades nacionales, con arreglo al artículo 8 del Reglamento nº 729/70, de recuperar cantidades concedidas de modo irregular y que, por consiguiente, menoscaben la eficacia del Derecho comunitario. Esto es especialmente aplicable a las causas de exclusión de la reclamación que se refieren a un comportamiento de la propia administración y que ésta puede, por tanto, evitar.
- 32 Debe añadirse, sin embargo, que el principio según el cual la aplicación de la legislación nacional debe realizarse sin discriminación respecto a los procedimientos puramente nacionales del mismo tipo exige que se tenga plenamente en cuenta el interés de la Comunidad cuando se aplique una disposición que, como la de la primera frase del párrafo 2 del artículo 48 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz*, supedita la revocación de un acto administrativo irregular a la apreciación de los diferentes intereses en juego, es decir, por una parte el interés general en la revocación del acto y, por otra, la protección de la confianza de su destinatario.
- 33 Por consiguiente, procede responder a la séptima cuestión que el Derecho comunitario no se opone a que la legislación nacional aplicable tome en

consideración, para excluir la reclamación de ayudas indebidamente pagadas, criterios como la protección de la confianza legítima, la desaparición del enriquecimiento sin causa, la extinción de un plazo o la circunstancia de que la administración supiera que otorgaba equivocadamente las ayudas de que se trata o lo ignorara como consecuencia de una negligencia grave por su parte, sin perjuicio, no obstante, de que los requisitos exigidos sean los mismos que para la recuperación de prestaciones económicas puramente nacionales y de que se tenga plenamente en cuenta el interés de la Comunidad.

Sobre la carga de la prueba en caso de reclamación de ayudas indebidamente pagadas

- 34 Mediante su cuarta cuestión, el Verwaltungsgericht Frankfurt pretende conocer las normas relativas a la carga de la prueba en caso de reclamación de ayudas indebidamente pagadas.
- 35 A este respecto procede subrayar, como lo hace la Comisión en sus observaciones, que la cuestión de la carga de la prueba se plantea, en un contexto como el de los presentes asuntos, sólo de forma limitada. Incumbe, en primer lugar, a las autoridades nacionales agotar de oficio todas las posibilidades para probar los hechos de los que depende la aplicación de las disposiciones comunitarias en un caso concreto. Solamente en caso de que sea imposible comprobar estos hechos puede plantearse la cuestión de quién soportará las consecuencias de dicha imposibilidad y de si las autoridades nacionales pueden, no obstante, actuar contra la empresa interesada.
- 36 Por lo que se refiere al Derecho aplicable a tal efecto, procede observar que, al remitirse al Derecho nacional en lo relativo a la reclamación de ayudas indebidamente pagadas, el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 no establece ninguna distinción entre los requisitos materiales de dicha reclamación y las normas de procedimiento y de forma a que debe ajustarse. Así pues, tanto unos como otras, incluida la carga de la prueba, están regulados por el Derecho nacional, sin perjuicio de los límites, antes reseñados, que a este respecto pueden derivarse del Derecho comunitario. Las indicaciones dadas en las resoluciones de remisión sobre el contenido de las normas del Derecho nacional aplicable no permiten al Tribunal de Justicia formular elementos adicionales de interpretación del Derecho comunitario a este respecto.

- 37 Sin embargo, las demandantes Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH e Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG han alegado además que el Derecho comunitario es aplicable, en el caso de las exportaciones de leche desnatada en polvo a Italia conforme a lo dispuesto en el Reglamento nº 1624/76, a la prueba de la conformidad del producto exportado con la normativa comunitaria. Según dichas empresas, esta prueba consiste en el hecho de que los destinatarios italianos han presentado las pruebas necesarias ante las autoridades italianas para conseguir la liberación de la fianza prevista por dicho Reglamento.
- 38 Procede observar a este respecto que la prueba aportada en el Estado miembro destinatario ante las autoridades de éste, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento nº 1624/76, tiene por objeto la desnaturalización o la transformación de la leche desnatada en polvo por el importador, con objeto de conseguir la liberación de la fianza por las autoridades del Estado miembro destinatario. Esta prueba no se refiere a si la leche desnatada en polvo exportada para su desnaturalización o transformación respondía a las exigencias del Reglamento nº 986/68 para poder cobrar las ayudas en el Estado miembro exportador.
- 39 Por consiguiente, procede responder a la cuarta cuestión planteada por el Verwaltungsgericht Frankfurt que la carga de la prueba, en caso de reclamación de ayudas indebidamente pagadas, queda determinada por el Derecho nacional, sin perjuicio de los límites que a este respecto puedan derivar del Derecho comunitario.

Sobre la obligación de controlar la fabricación de la leche desnatada en polvo en la empresa productora

- 40 Mediante sus cuestiones segunda y tercera, el Verwaltungsgericht Frankfurt quiere saber, por último, si las autoridades nacionales tienen obligación de controlar la fabricación de la leche desnatada en polvo en la empresa productora y si, en su caso, un incumplimiento de esta obligación puede dar lugar a que se excluya la reclamación de las ayudas indebidamente pagadas.
- 41 Los Gobiernos de la República Federal de Alemania y del Reino Unido han negado la existencia de dicha obligación, alegando que el Reglamento

nº 990/72, a cuyo artículo 10 se refiere el Verwaltungsgericht Frankfurt en sus cuestiones, sólo tiene por objeto la desnaturalización de la leche desnatada en polvo y su transformación en piensos compuestos, no su fabricación.

- 42 Procede observar al respecto que las diferentes disposiciones que establecen una obligación de las autoridades nacionales de ejercer determinados controles para asegurar el cumplimiento de la normativa comunitaria en esta materia, como por ejemplo el artículo 10 del Reglamento nº 990/72 y el artículo 8 del Reglamento nº 729/70, no hacen sino confirmar expresamente una obligación que incumbe ya a los Estados miembros en virtud del principio de cooperación establecido en el artículo 5 del Tratado.
- 43 Por consiguiente, los Estados miembros están obligados a comprobar, mediante los controles oportunos, la conformidad de la leche desnatada en polvo con la normativa comunitaria correspondiente, para garantizar que no se paguen ayudas comunitarias a productos que no deben recibirlas. Incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar cuáles son los controles necesarios a este fin, teniendo especialmente en cuenta las circunstancias del caso y los métodos técnicos disponibles en el momento de que se trate.
- 44 Por lo que respecta a las consecuencias de un incumplimiento de esta obligación de control sobre la reclamación de cantidades indebidamente pagadas, y especialmente a si los beneficiarios de las ayudas pueden fundarse en él para oponerse a una acción de reclamación, de las consideraciones anteriores respecto al ámbito de aplicación del Derecho comunitario y del Derecho nacional al problema de la reclamación de ayudas indebidamente pagadas, así como a la protección de la confianza legítima y a la seguridad jurídica, se desprende que estas consecuencias se rigen, en la fase actual de evolución del Derecho comunitario, por el Derecho nacional y no por el Derecho comunitario. Por lo tanto, corresponde también a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciarlas con arreglo al Derecho nacional aplicable.
- 45 Por consiguiente, procede por consiguiente responder a las cuestiones segunda y tercera que las autoridades nacionales están obligadas a controlar la fabricación de la leche descremada en polvo mediante comprobaciones en la empresa de fabricación, si este control resulta necesario para asegurar el cumplimiento de la normativa comunitaria y que corresponde al órgano

jurisdiccional nacional apreciar las consecuencias de un eventual incumplimiento de esta obligación con arreglo al Derecho nacional aplicable.

Costas

- 46 Los gastos efectuados por los Gobiernos de la República Federal de Alemania y del Reino Unido, así como por 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 el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht Frankfurt mediante resolución de 3 de junio de 1982, declara:

- 1) **Un producto constituido por una mezcla desecada por atomización de leche desnatada y de un polvo compuesto por lactosuero, caseinatos de sodio y lactosa no es leche desnatada en polvo en el sentido de la normativa comunitaria sobre las ayudas para la leche desnatada en polvo y, más en particular, del artículo 1 del Reglamento n° 986/68 del Consejo, ni siquiera en el supuesto de que su composición fuera la misma que la de la leche desnatada en polvo fabricada a partir del ordeño de la vaca.**

- 2) **La reclamación por las autoridades nacionales de las cantidades indebidamente pagadas en concepto de ayudas con arreglo a la normativa comunitaria se rige, en la actual fase de evolución del Derecho comunitario, por las normas y el procedimiento previstos por la legislación nacional, sin perjuicio de los límites que imponga el Derecho comunitario a esta aplicación del Derecho nacional.**

- 3) **El Derecho comunitario no se opone a que la legislación nacional aplicable tome en consideración, para excluir la reclamación de ayudas comunitarias indebidamente pagadas, criterios como la protección de la confianza legítima, la desaparición del enriquecimiento sin causa, la extinción de un plazo o la circunstancia de que la administración supiera que otorgaba equivocadamente las ayudas de que se trata o lo ignorara como consecuencia de una negligencia grave por su parte, sin perjuicio, no obstante, de que los requisitos exigidos sean los mismos que para la recuperación de prestaciones económicas puramente nacionales y de que se tenga plenamente en cuenta el interés de la Comunidad.**

- 4) **La carga de la prueba, en caso de reclamación de ayudas indebidamente pagadas, queda determinada por el Derecho nacional, sin perjuicio de los límites que a este respecto puedan derivarse del Derecho comunitario.**

- 5) **Las autoridades nacionales están obligadas a controlar la fabricación de la leche desnatada en polvo mediante comprobaciones en la empresa de fabricación, si este control resulta necesario para asegurar el cumplimiento de la normativa comunitaria. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar las consecuencias de un eventual incumplimiento de esta obligación con arreglo al Derecho nacional aplicable.**

Everling

Mackenzie Stuart

Due

Galmot

Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de septiembre de 1983.

El Secretario
por orden
H.A. Rühl
Administrador principal

El Presidente de la Sala Quinta
U. Everling