

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. P. VERLOREN VAN THEMAAT
presentadas el 8 de junio de 1983 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. Introducción

1.1. Resumen de la jurisprudencia anterior

En los asuntos 205/82 a 215/82, el Tribunal de Justicia se encuentra de nuevo ante varias cuestiones de Derecho relacionadas con la obligación de «recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o negligencias», que el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970 (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), impone a los Estados miembros en el marco de la financiación de la Política Agrícola Común. En las conclusiones que presenté en el asunto en el que recayó la sentencia de 6 de mayo de 1982, Fromme (54/81, Rec. p. 1461), analicé las sentencias que el Tribunal de Justicia había dictado sobre el artículo 8 hasta aquel momento o que presentaban un interés directo al respec-

to,¹ de manera que puedo limitarme ahora a resumir brevemente la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia. Según dicha jurisprudencia, la restitución está sujeta al Derecho nacional en la medida en que no exista ninguna regulación de Derecho comunitario o en la medida en que ésta remita expresamente al Derecho nacional.

¹ Países Bajos/Comisión (11/76, ↔ Rec. 1979, p. 245), Ferwerda (265/78, Rec. 1980, p. 617) y Lippische Hauptgenossenschaft (asuntos acumulados 119/79 y 126/79, Rec. 1980, p. 1863). Al mismo tiempo, comenté también en aquel momento las sentencias que presentaban asimismo un interés en relación con la petición de restitución de cantidades indebidamente concedidas, a saber, las sentencias Balkan Import Export (118/76, ↔ Rec. 1977, p. 1177) y Express Dairy Foods (130/79, Rec. 1980, p. 1887), así como otras sentencias que presentan un interés secundario en el marco del problema que aquí se examina. Se trata, en particular, del apartado 13 del asunto 130/79, antes citado, y del apartado 20 de la sentencia Denkavit (61/79, ↔ Rec. 1980, p. 1226), que son importantes respecto a la cuestión de si deben o no contabilizarse las cantidades concedidas por error.

* Lengua original: neerlandés.

La aplicación del Derecho nacional está supeditada a varios requisitos. Por una parte, no debe afectar al alcance ni a la eficacia del Derecho comunitario. En particular, la manera de actuar en el Estado de que se trate no debe ser menos eficaz que la adoptada en las legislaciones nacionales correspondientes (véase el apartado 7 de la sentencia Lippische Hauptgenossenschaft). Por otra parte, de las sentencias Ferwerda, Express Dairy Foods y Lippische Hauptgenossenschaft resulta, de acuerdo con el análisis que realicé, que no debe tratarse a los particulares de forma menos favorable que si estuvieran sujetos a disposiciones similares de carácter puramente nacional (en este sentido, véase también el fallo de la sentencia Fromme). En el mismo contexto, debe señalarse que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Derecho comunitario tampoco impide que se apliquen principios generales del Derecho nacional como el de seguridad jurídica y el de protección de la confianza legítima o, en otras palabras, que se reconozca una protección cuando la prestación se obtuvo de buena fe (sentencia Ferwerda), el principio de equidad (sentencia Balkan Import Export y, con posterioridad a mi análisis de 1982, también la sentencia de 27 de mayo de 1982, Reichelt, 113/81, Rec. p. 1963), así como que se apliquen otros principios generales contenidos en el Derecho nacional (asunto Lippische Hauptgenossenschaft). Todavía no he encontrado jurisprudencia relativa a la cuestión de si una forma de actuar injustamente dura en la esfera del Derecho nacional puede condenarse no sólo conforme a principios de Derecho nacional, sino también conforme a otros principios generales del Derecho comunitario, distintos del principio de no discriminación que

ya he mencionado. En términos generales, esta cuestión sólo puede plantearse si los principios generales del Derecho nacional de que se trate no pueden garantizar una protección jurídica suficiente.

De entre la jurisprudencia posterior al asunto Fromme, la sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa (asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503) reviste, sobre todo, cierta importancia en relación con el caso de autos. En los motivos relativos a la quinta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente en los presentes asuntos consideró, en particular, que esta sentencia había planteado «algunas dudas» sobre la aplicación de principios generales del Derecho nacional, como el de «protección de la confianza legítima», tal como lo mencionó el Tribunal de Justicia en la sentencia Ferwerda. Las dudas del órgano jurisdiccional remitente se basan, fundamentalmente, en el apartado 30 de la sentencia BayWa, cuyo tenor literal es el siguiente:

«En particular, procede destacar que el propio tenor del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, relativo a la recuperación, por los Estados miembros, de las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades, obliga expresamente a las administraciones nacionales responsables de la gestión de los mecanismos comunitarios de intervención agrícola a recuperar las sumas indebida o irregularmente abonadas, sin que dichas administraciones, que en ese caso actúan por cuenta de la Comunidad, puedan ejercer una facultad de apreciación sobre la oportunidad de exigir o no la restitución de los fondos comunitarios

indebida o irregularmente concedidos. Una interpretación distinta tendría por efecto poner en peligro la igualdad de trato entre los operadores económicos de los diferentes Estados miembros y la aplicación del Derecho comunitario, que, en la medida de lo posible, debe ser uniforme en toda la Comunidad».

No obstante, considero, al igual que el órgano jurisdiccional remitente, que el apartado de la motivación antes citado sólo puede considerarse un complemento y no una modificación de la jurisprudencia anterior (párrafo segundo de la motivación de la quinta cuestión). En consecuencia, la reclamación de pagos indebidamente efectuados puede solicitarse perfectamente sobre la base de principios generales del Derecho reconocidos por el Derecho nacional, pero no se puede renunciar a ella por consideraciones discrecionales de oportunidad.

1.2. *Hechos y desarrollo del procedimiento*

Los hechos y el desarrollo del procedimiento en los presentes asuntos se reproducen detalladamente en la primera parte de la motivación de las resoluciones de remisión y en el informe para la vista. Además, el informe para la vista menciona las disposiciones de Derecho comunitario aplicables para resolver tales asuntos. Por esta razón, para la correcta comprensión de las consideraciones que se expondrán a continuación, puedo limitarme a realizar un breve resumen, remitiendo a los citados documentos para más detalles.

La ayuda de que se trata había sido concedida a las demandantes en los asuntos pendientes en el procedimiento principal por la transformación en pienso de leche desnatada en polvo, lo que permitía disminuir los excedentes de leche. La materia está regulada en los Reglamentos (CEE) n^{os} 986/68 del Consejo (DO 1968, L 169; EE 03/02, p. 194) y 990/72 de la Comisión (DO 1972, L 115, p. 1). El artículo 1 del Reglamento del Consejo contiene una definición de la leche y de la leche desnatada en polvo, entre otras, y el artículo 10 del Reglamento de la Comisión impone a los Estados miembros la obligación de adoptar medidas de control para garantizar el cumplimiento de *este* Reglamento. Por consiguiente, una de las cuestiones que se plantean en los presentes asuntos es determinar en qué medida la obligación de adoptar medidas de control incluye también el cumplimiento de *otros* Reglamentos.

En todos los casos que son objeto de los presentes procedimientos, la leche desnatada en polvo procedía de la empresa Auetal. Dicha empresa había producido, al menos parcialmente, leche desnatada en polvo siguiendo un método que no era compatible con el Derecho comunitario. No obstante, en el párrafo cuarto de la motivación de la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente señala «que, en cualquier caso, en el momento en que se produjeron las manipulaciones en la empresa Auetal, es decir, a mediados del año 1979, todavía no se podía afirmar que los métodos de análisis químico (que se habían desarrollado para detectar la aplicación de procesos de fabricación ilícitos) estuvieran generalmente reconocidos». En mi opinión, el Tribunal de Justicia debe

basarse, como elementos fácticos de partida para responder a las cuestiones planteadas, en esta afirmación y en la que el órgano jurisdiccional remitente había efectuado anteriormente (en el párrafo tercero del punto I de la motivación), a saber, que el centro de análisis de Kassel, al que se había acudido, no había encontrado ninguna irregularidad. Por lo tanto, los hechos así admitidos como datos de partida implican que no podía esperarse que las demandantes, que habían recibido polvo de leche de la empresa Auetal, debieran reconocer o comprobar que el polvo de leche desnatada comercializada bajo la denominación «Sprühmagermilchpulver» (leche desnatada en polvo obtenida por atomización) no era, en realidad, leche desnatada en polvo normal obtenida por atomización (véase el penúltimo párrafo de la página 7 del informe para la vista). En efecto, no sería razonable contar con que determinados particulares, clientes de la empresa de que se trata, pudieran efectuar comprobaciones que el centro de exámenes oficial al que se había acudido no fue capaz de hacer. Sólo una obligación inequívoca a tal efecto, impuesta a las empresas demandantes por el Derecho comunitario o por el Derecho nacional, podría constituir, en su caso, la base de una opinión contraria; no obstante, no parece que exista dicha obligación inequívoca.

El método de producción ilícito del producto de que se trata no se detectó hasta el mes de mayo de 1979, pidiéndose a continuación a las demandantes en los procedimientos principales que devolvieran la ayuda concedida. A este respecto, el organismo de intervención alemán se basó en la regla de reparto de la carga de la prueba que figura

en el artículo 9 del acto normativo alemán adoptado para aplicar el Derecho comunitario, mencionado en el informe para la vista. Con arreglo a dicha disposición, la carga de probar que se reúnen los requisitos para la concesión de la ayuda corresponde, hasta tres años después de su percepción, al beneficiario de la ayuda. No obstante, para pronunciarse sobre el fundamento de la solicitud de restitución, debe tomarse también en consideración el artículo 8 del Reglamento nº 729/70 de la Comisión, antes citado. El texto de esta disposición figura también en el informe para la vista.

1.3. *Las cuestiones planteadas con carácter prejudicial*

Tras haber presentado vanamente reclamaciones contra las decisiones de restitución, las demandantes interpusieron los once recursos de los procedimientos principales ante el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Se basaron, en particular, en las disposiciones relativas a la protección de la confianza legítima y en la relativa a la desaparición del enriquecimiento injusto que figura en el artículo 48 de la Verwaltungsverfahrensgesetz alemana de 25 de mayo de 1976 (Ley de procedimiento administrativo). Por lo que respecta al texto de esta disposición, me remito a los motivos expuestos en la resolución de remisión sobre la séptima cuestión. Las demandantes alegaron que el organismo de intervención alemán era responsable de las irregularidades en la fabricación de la leche desnatada en polvo, porque había incumplido su obligación de control de la empresa Auetal y porque no había sacado inmediatamente las consecuencias inevitables que resultan

del informe sobre el control de la gestión de la empresa de julio de 1978.

En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht planteó con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia 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 al 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 de devolución?
- 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 la fuerza jurídica del anuncio de concesión y, teniendo en cuenta el interés general en la desaparición del acto, su confianza sigue mereciendo protección (puntos 1 a 3 del apartado 2 del artículo 48 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* alemana de 25 de mayo de 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 retirada 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*)?»

En realidad, estas cuestiones pueden reducirse a los problemas siguientes:

1) El de la conformidad con el artículo 1 del Reglamento n° 968/68 del Consejo [en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 472/75 (DO 1975, L 52, p. 22; EE 03/08, p. 90)] de la leche desnatada en polvo que presenta efectivamente la misma constitución que la leche desnatada en polvo obtenida directamente a partir del producto del ordeño de la vaca, pero que constituye una mezcla desecada por atomización de leche desnatada y de un producto de leche desnatada en polvo (primera cuestión).

2) El de la existencia de una obligación de control de la fabricación de la leche desnatada en polvo impuesta a las autoridades de los Estados miembros (segunda cuestión).

3) El de la existencia de un derecho directo a restitución de los Estados miembros, acompañado por una regulación comunitaria de la carga de la prueba conforme al artículo 8 del Reglamento n° 729/70, es decir, sin que el derecho a restitución, así como la regulación de la carga de la prueba, se basen también en disposiciones de aplicación de Derecho nacional (cuestiones quinta, sexta y cuarta).

4) El de la compatibilidad con el Derecho comunitario de la aplicación de principios generales del Derecho derivados del Derecho nacional aplicable (en el presente asunto, en particular, los principios formulados en el artículo 48 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* alemana y mencionados en la séptima cuestión de la resolución de remisión (cuestiones tercera y séptima).

En las presentes conclusiones, examinaré estos problemas en el orden que acabo de citar y resultará que las respuestas que propongo a las cuestiones quinta y cuarta hacen que quede sin objeto la sexta cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

2. El primer problema (primera cuestión)

Procede ciertamente responder negativamente a la primera cuestión. De la definición de la leche desnatada en polvo en relación con la definición de la leche, incluidas ambas en el artículo 1 del Reglamento n° 986/68, resulta claramente que sólo puede hablarse de leche desnatada en polvo cuando se trata del «producto del ordeño de una o varias vacas, al que no se haya añadido nada y que, como mucho, haya sufrido un desnatado parcial» en forma de polvo. Como la cuestión del órgano jurisdiccional remitente no se refiere a las disposiciones alemanas adoptadas para la aplicación del Reglamento comunitario y como, además, éstas no pueden apartarse válidamente del Derecho comunitario aplicable en la materia, carece de importancia, para responder a la primera cuestión, si las disposiciones de aplicación del Derecho alemán en cuanto tales pueden justificar una respuesta distinta a esta cuestión.

3. El segundo problema (segunda cuestión)

Para que la respuesta del Tribunal de Justicia sea eficaz, creo que sería deseable no limitar la cuestión relativa a la existencia de una obligación de control de las autoridades de los Estados miembros por lo que respecta a la fabricación de la leche desnatada en polvo a una interpretación del artículo 10 del Reglamento n° 990/72. Sólo parte de las demandantes en los asuntos pendientes en los procedimientos principales estiman que la obligación de control de que se trata

resulta efectivamente de dicho artículo. En otras observaciones escritas, esta obligación se funda más bien o se funda también en el artículo 8 del Reglamento n° 729/70. Los Gobiernos de la República Federal de Alemania y del Reino Unido formulan argumentos de peso en favor de una respuesta negativa a la cuestión planteada y la Comisión considera también que la obligación de control de que se trata no puede basarse en el artículo 10, antes citado, del Reglamento n° 990/72. Estima que esta obligación resulta del apartado 2 del artículo 4 del Reglamento n° 986/68, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 1038/72 (DO 1972, L 118, p. 21; EE 03/06, p. 5). No obstante, en mi opinión, es ciertamente posible deducir de la disposición mencionada en último lugar una *competencia*, aunque no una *obligación*, de los Estados miembros para efectuar controles.

En las conclusiones que presenté en el asunto Fromme, antes citado, indiqué que, de forma muy general, es posible deducir ya de la primera frase del artículo 5 del Tratado CEE una obligación de los Estados miembros de adoptar medidas generales o particulares adecuadas para garantizar la ejecución de los Reglamentos en el ámbito de la Política Agrícola Común (Rec. 1982, p. 1469). En mi opinión, la obligación de controlar en el presente caso la fabricación de la leche desnatada en polvo resulta también directamente del artículo 5 del Tratado que acaba de mencionarse. No obstante, resulta también directamente del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en el marco de la organización común de los mercados agrícolas, según la cual «la gestión (del) mecanismo

de intervención corresponde a los organismos nacionales de intervención, a los que compete, en consecuencia, ejercer todas las funciones de control necesarias para asegurar que sólo se concedan primas a la desnaturalización en las circunstancias previstas en el Derecho comunitario y que se sancionen de manera adecuada todas las infracciones de las normas comunitarias que cometan los operadores económicos». Es cierto que el apartado 21 de la motivación de la sentencia BayWa, antes citada, se refiere a las primas a la desnaturalización, pero, en mi opinión, el alcance de las consideraciones llega también inequívocamente a primas de igual naturaleza que aquéllas de las que se trata en los presentes asuntos. Así lo confirma el apartado 22 de la motivación de la sentencia antes citada, que se refiere a esta cuestión y está redactado en términos absolutamente generales.

4. El tercer problema en conjunto (cuestiones quinta, cuarta y sexta del órgano jurisdiccional remitente)

Según la forma en que he condensado las cuestiones planteadas, el tercer problema se refiere, en primer lugar, a la cuestión de si el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento n° 729/70 puede utilizarse para fundar en él directamente un derecho de reclamación (quinta cuestión) y una regla relativa a la carga de la prueba (cuarta cuestión) aplicable a las acciones de reclamación.

Conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que he citado en mi introducción, procede responder negativa-

mente a esta doble cuestión. Por otra parte, todas las observaciones escritas presentadas destacan que el Derecho comunitario no contiene en sí ninguna regulación relativa a la petición de devolución de ayudas indebidamente concedidas. La Comisión, entre otros, añade que, con arreglo a las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos *Ferwerda* y *BayWa*, las cantidades indebidamente pagadas deben reclamarse conforme a las normas del Derecho nacional, tanto por lo que respecta a la forma como en lo que se refiere al fondo, respetando, no obstante, los límites establecidos por el Derecho comunitario. Como las cuestiones cuarta y quinta del órgano jurisdiccional remitente no se refieren a dichos límites, no creo que sea necesario examinar aquí detalladamente las consideraciones que parte de las demandantes en los once procedimientos principales, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión les han dedicado. Conforme a la sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de mayo de 1982, *Reichelt* (113/81, Rec. p. 1957) y tal como en ella se afirma, la restricción más importante a la aplicación de las normativas nacionales en materia de reclamación de cantidades indebidamente pagadas y de carga de la prueba reside en el hecho de que la acción de reclamación de prestaciones financiadas por la Comunidad debe estar sometida a los mismos requisitos que los aplicados a las peticiones relativas a prestaciones financiadas por los propios Estados miembros afectados. Considero que este principio reviste también cierta importancia para responder al último problema (cuestiones tercera y séptima del órgano jurisdiccional remitente). No obstante, antes de abordar el cuarto problema, me permito indicar además que, tras haber respondido en sentido negativo a la sexta cuestión del

órgano jurisdiccional remitente, no procede, lógicamente, responder a la quinta cuestión.

5. El cuarto problema en conjunto (cuestiones tercera y séptima)

Por su propia naturaleza, la tercera cuestión del órgano jurisdiccional remitente se refiere también a la protección de la confianza legítima de las demandantes en los litigios pendientes en los procedimientos principales en el hecho de que el producto que habían adquirido a la empresa *Auetal* reunía los requisitos y las exigencias que sólo las autoridades alemanas podían controlar. Como el Derecho comunitario no contiene ningún principio como el que sugiere el órgano jurisdiccional remitente en la tercera cuestión, la respuesta al problema planteado deberá buscarse también en el Derecho nacional. A este respecto, me remito de nuevo a las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos *Ferwerda* y *BayWa*. Para que el análisis sea completo, añadiré solamente, por lo que se refiere a la tercera cuestión del órgano jurisdiccional remitente, que no puede considerarse que la obligación de control que he deducido, en particular, de la primera frase del artículo 5 del Tratado benefició, debido a su naturaleza de obligación de lealtad comunitaria, a las empresas que se hubieran visto desfavorecidas como consecuencia del incumplimiento de la obligación de que se trata.

Sobre la base de la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia, considero que es preferible responder en conjunto y de forma global al resto del problema planteado en la

tercera cuestión y en las cuatro partes de la séptima cuestión, sin examinar a este respecto de forma detallada la disposición alemana citada por el órgano jurisdiccional remitente. Así lo sugería ya en la formulación que antes he elegido para el cuarto problema planteado.

Por esta razón, basándome en la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia, considero que una respuesta global al cuarto problema planteado podría ser la siguiente:

«Sin perjuicio de tomar en consideración las diferencias objetivas y siempre que, a este respecto, no se llegue al resultado de establecer un trato discriminatorio para las ayudas financiadas en el ámbito nacional y las ayudas financiadas por la Comunidad, es compatible con el Derecho comunitario que el Derecho nacional excluya la reclamación de ayudas injustamente concedidas sobre la base de principios generales del Derecho reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional, como el principio de protección de la confianza legítima de los beneficiarios de las ayudas y los principios del enriquecimiento injusto y de la prescripción. Al aplicar a un caso concreto los principios generales del Derecho pertinentes y, en particular, al analizar de forma comparativa los intereses de los particulares y el interés general que puede imponerse, han de tenerse en cuenta las diferencias objetivas existentes entre los intereses puramente nacionales y los intereses comunitarios en la revocación del acto administrativo, sin que a este respecto pueda imponerse el interés

que presenta una aplicación uniforme y eficaz del Derecho comunitario en cuanto tal.»

Para explicar esta reserva, señalo que la obligación de tomar en consideración el interés general en la revocación de un acto administrativo, previsto en la primera frase del apartado 2 del artículo 48 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz*, no puede significar, en mi opinión, que la liquidación de las cuentas entre la Comunidad y los Estados miembros en el marco del FEOGA sea, en cuanto tal, un elemento preponderante a la hora de analizar el contenido del interés general en la revocación de un acto administrativo. En sentido inverso, si la acción de reclamación de una ayuda injustamente concedida y financiada por la Comunidad queda excluida en virtud de la aplicación de principios generales del Derecho, ello tampoco puede implicar automáticamente que el FEOGA esté, no obstante, obligado a financiarla. Por el contrario, en el apartado 9 de la sentencia Países Bajos/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia afirmó (en resumen) que, en caso de que se produzca una distorsión de la competencia entre los Estados miembros como consecuencia de una diferencia en la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario, dicha distorsión no puede ser financiada por el FEOGA, sino que, en todo caso, debe quedar a cargo del Estado miembro interesado. Prescindiendo de la interpretación errónea del Derecho comunitario realizada de buena fe, como sucedía en el asunto que acaba de citarse, este principio debe aplicarse *a fortiori* cuando las autoridades nacionales implicadas hayan incurrido en falta grave o en negligencia a la hora de aplicar

el Derecho comunitario (tal como resulta también del párrafo primero del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70). No obstante, las normas aplicables a la liquidación de las cuentas entre la Comunidad y los Estados miembros no deben, en cuanto tales, tener incidencia alguna sobre la aplicación de principios generales del Derecho dentro de los Estados afectados por la reclamación de ayudas injustamente concedidas como consecuencia de una negli-

gencia. Por consiguiente, los Estados miembros no siempre tienen la posibilidad de evitar tanto el Escila de la violación de los propios principios generales del Derecho como el Caribdis de la no aceptación por la Comunidad de su cálculo de los gastos financiados por el FEOGA (véase, a este respecto, además del asunto 11/76, antes citado, la reciente sentencia de 15 de marzo de 1983, Países Bajos/Comisión, 45/82, Rec. p. 631).

6. Conclusión

Tras reformular, en su caso, de forma más condensada las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente, tal como he propuesto, sugiero, de forma resumida, que se responda en los siguientes términos:

Respecto a la primera cuestión

Considero que procede responder negativamente a la primera cuestión. De la definición de la leche desnatada en polvo en relación con la definición de la leche, incluidas ambas en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 986/68 del Consejo, resulta claramente que sólo puede hablarse de leche desnatada en polvo cuando se trate del «producto del ordeño de una o varias vacas, al que no se haya añadido nada y que, como mucho, haya sufrido un desnatado parcial» en forma de polvo.

Respecto a la segunda cuestión, a la que he dado un sentido más amplio

Una obligación de control como la mencionada en la cuestión resulta, en primer lugar, del artículo 5 del Tratado CEE y del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en el marco de la organización común de los mercados agrícolas, según la cual «la gestión (del) mecanismo de intervención corresponde a los organismos nacionales de intervención, a los que compete, en consecuencia, ejercer todas las funciones de control necesarias para asegurar que sólo se concedan primas a la desnaturalización en las circunstancias previstas en el Derecho comunitario y que se sancionen de manera adecuada todas las

infracciones de las normas comunitarias que cometan los operadores económicos» (véanse los apartados 21 y 22 de la motivación de la sentencia BayWa).

Respecto a las cuestiones quinta, cuarta y sexta, que he condensado

El apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo no puede utilizarse directamente, es decir, por no existir disposiciones nacionales adoptadas para su aplicación, como base jurídica del derecho de reclamación ni del reparto de la carga de la prueba en el marco de las acciones de restitución. Por este motivo, queda sin objeto la sexta cuestión.

Respecto a las cuestiones tercera y séptima, que he condensado

Sin perjuicio de tomar en consideración las diferencias objetivas y siempre que, a este respecto, no se llegue al resultado de establecer un trato discriminatorio para las ayudas financiadas en el ámbito nacional y las ayudas financiadas por la Comunidad, es compatible con el Derecho comunitario que el Derecho nacional excluya la reclamación de ayudas injustamente concedidas sobre la base de principios generales del Derecho reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional, como el principio de protección de la confianza legítima de los beneficiarios de la ayudas y los principios del enriquecimiento injusto y de la prescripción. Al aplicar a un caso concreto los principios generales del Derecho pertinentes y, en particular, al analizar de forma comparativa los intereses de los particulares y el interés general que puede imponerse, han de tenerse en cuenta las diferencias objetivas existentes entre los intereses puramente nacionales y los intereses comunitarios en la revocación del acto administrativo, sin que a este respecto pueda imponerse el interés que presenta una aplicación uniforme y eficaz del Derecho comunitario en cuanto tal.