

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CLAUS GULMANN

presentadas el 3 de diciembre de 1992 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. El Tribunal de Justicia deberá pronunciarse en los presentes asuntos sobre la validez de los efectos retroactivos conferidos por la Comisión a un Reglamento.

En el informe para la vista, al cual me remito, se describen los antecedentes de hecho y el marco jurídico de los asuntos. Para mi respuesta a la cuestión planteada, baste hacer constar lo siguiente.

2. La Comisión adoptó el 19 de marzo de 1986 el Reglamento (CEE) n° 805/86 por el que se establece un gravamen sobre la leche desnatada en polvo y desnaturalizada procedente de España. ¹ Los antecedentes de este gravamen especial a la exportación se describían en la exposición de motivos del Reglamento del siguiente modo:

«Considerando que se han importado en España cantidades importantes de leche desnatada en polvo antes del 1 de marzo de 1986, después de haber sido desnaturalizada con arreglo a las prescripciones españolas a precios inferiores al precio de intervención comunitaria;

Considerando que para evitar que esta leche desnatada en polvo sea reexportada a otros Estados miembros aplicando un montante

compensatorio de adhesión cero a terceros países beneficiándose de una restitución, conviene establecer como medida transitoria un gravamen a la exportación, cuyo importe cubra la diferencia entre el precio del producto importado y el precio de intervención existente en los demás Estados miembros.»

De este modo, el Reglamento n° 805/86 abarcaba un grupo de productos claramente delimitado, en concreto, la *leche desnatada en polvo y desnaturalizada, importada en España antes del 1 de marzo de 1986.* ²

De los asuntos se desprende que:

- El 1 de marzo de 1986 fue la fecha de entrada en vigor, prevista en el Acta relativa a la Adhesión de España, de las disposiciones de adaptación a la política agrícola comunitaria.
- La leche en polvo incluida en el Reglamento tenía un contenido en materias grasas inferior a 1,5 %.
- Al exportar a los demás Estados miembros leche en polvo desnatada y desnaturalizada no había que pagar un montante compensatorio de «adhesión».

* Lengua original: danés.

1 — DO L 75, p. 15.

2 — La carga de la prueba de que no se trata de leche en polvo desnatada importada, sino de producción nacional corresponde, conforme al apartado 2 del artículo 1 del Reglamento, al operador económico.

— El gravamen especial a la exportación establecido por el Reglamento era de 100 ECU por 100 kg, es decir, la diferencia aproximada entre el precio de los productos importados y el precio de intervención en la Comunidad.

3. La Comisión afirma que, en el mes de febrero de 1987, pudo comprobar que:

— Se habían introducido en el mercado alemán y neerlandés importantes cantidades de leche en polvo desnaturalizada procedente de España, a precios extremadamente bajos.

— Se trataba de productos que habían estado incluidos en el Reglamento n° 805/86, pero a los cuales se les habían añadido materias grasas, con el resultado de que dichos productos ya no eran leche desnatada en polvo en el sentido del Reglamento n° 805/86.

— La adición de materias grasas se realizó con el único propósito de eludir el pago del gravamen a la exportación establecido por el Reglamento n° 805/86, y abonar únicamente el montante compensatorio de adhesión, sensiblemente inferior, para la «leche en polvo, que no fuera leche en polvo desnatada y desnaturalizada».

4. Como consecuencia de ello, la Comisión sometió una propuesta de Reglamento al Comité de Gestión de la leche y de los productos lácteos. Dicha propuesta, que fue aprobada por el Comité de Gestión el 12 de febrero, contenía dos modificaciones del Reglamento n° 805/86. La palabra «leche en polvo desnatada» fue sustituida por «leche en polvo» y se decidió que los productos, que estuvieran sujetos al gravamen conforme al

Reglamento modificado, no estarían sometidos al mismo tiempo a los montantes compensatorios de adhesión.

La Comisión adoptó el 16 de marzo de 1987 esta propuesta y el Reglamento se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 17 de marzo de 1987, como Reglamento n° 744/87.³ El Reglamento disponía su entrada en vigor en el día de su publicación y su *aplicabilidad desde el 12 de febrero de 1987*.

5. Las demandantes en los procedimientos principales son dos sociedades españolas que comercializan leche en polvo. En el período comprendido entre el 12 de febrero y el 16 de marzo exportaron, respectivamente, 207 y 120 toneladas de leche en polvo a Alemania que, según la información facilitada, poseía un contenido del 12 % y 18 %, respectivamente, de materias grasas. Estas sociedades han alegado que no es técnicamente posible, ni económicamente rentable, añadir materias grasas a la leche en polvo desnatada con un contenido en grasa inferior al 1,5 %, con el fin de que los productos de que se trata alcancen un porcentaje de grasa de un 12 % o más. En mi opinión, estas explicaciones únicamente pueden entenderse en el sentido de que las sociedades alegan que los productos exportados por ellas, no estaban incluidos en el Reglamento n° 805/86 en su redacción original. Más tarde aludiré a la importancia de este factor.

Las sociedades alegan que no están obligadas al pago del gravamen a la exportación conforme al Reglamento n° 805/86, puesto que es ilegal dotar de efectos retroactivos al Reglamento de modificación. Afirman que el Reglamento de modificación no está suficientemente motivado en lo que respecta a su eficacia retroactiva y que, por otra parte, no

3 — DO L 75, p. 14.

se cumplen los requisitos para la aplicación de las normas con carácter retroactivo.

6. En los presentes asuntos, no puede adoptarse una definición de postura sobre la cuestión de la validez del Reglamento de modificación, sin analizar antes cuál era el *contenido de la modificación* o, dicho de otra manera, para qué productos, según la citada modificación, debería satisfacerse el gravamen especial a la exportación.

7. Existen dos posibles interpretaciones del Reglamento de modificación.

La primera consiste en que el Reglamento de modificación únicamente amplió el ámbito de aplicación del gravamen a la exportación, con el fin de incluir aquellos productos originalmente incluidos en el Reglamento n° 805/86, es decir, *leche en polvo desnatada* y desnaturalizada importada a España antes del 1 de marzo de 1986, a los que posteriormente se les añadiera materia grasa y, por tanto, *dejaran de ser* leche en polvo desnatada.

La segunda interpretación consiste en que se amplió el ámbito de aplicación del gravamen a la exportación, con el fin de incluir toda la leche en polvo desnaturalizada, *independientemente de su contenido en grasa*, al ser importada a España antes del 1 de marzo de 1986.

8. De las observaciones formuladas por la Comisión se desprende con claridad que, en su opinión, la primera de las dos posibles interpretaciones es la correcta. Como ejemplo puede citarse la siguiente afirmación, realzada en sus observaciones escritas, según la cual la modificación se realizó:

«Con el exclusivo objeto de restablecer el equilibrio diseñado por el Reglamento (CEE) n° 805/86, truncado por las maniobras comerciales antes descritas que orillaban fraudulentamente el gravamen establecido y proporcionaban a sus autores un beneficio anormal e injustificado [...]».⁴

Por el contrario, es posible que las autoridades españolas al aplicar el Reglamento modificado se basaran en la segunda, y más amplia, interpretación. En cualquier caso, así tendría que haber sido si —como afirman ambas sociedades— no se hubiera añadido materia grasa a los productos exportados, es decir, si se hubiera tratado de productos no incluidos en el Reglamento original.

9. No resulta sencillo decidir cuál de las dos explicaciones es la correcta. Es cierto que en un análisis inmediato la solución debería ser sencilla. Si la Institución que ha adoptado un acto jurídico normativo que constituye una carga para los ciudadanos, considera que debe interpretarse restrictivamente, es decir, en favor de los mismos y ha podido aportar argumentos concluyentes en apoyo de esta interpretación, basados en la finalidad del acto jurídico normativo, parece que indudablemente resultaría más lógico optar por dicha interpretación. No obstante, la dificultad que se suscita en el presente caso es que el propio tenor de la modificación, la expresión «leche en polvo desnatada» en la versión original se sustituye sin más por «leche en polvo», resulta difícilmente conciliable con la interpretación estricta.

10. Hace falta buena voluntad para interpretar que las consideraciones que figuran en la exposición de motivos reflejan que el Reglamento únicamente tenía por objeto impedir que se burlara el Reglamento original añadiendo materias grasas a la leche en polvo

4 — Véase el punto 2.4 de las observaciones de la Comisión.

desnatada, importada a España antes del 1 de marzo de 1986.⁵

A pesar de ello, opino que el Reglamento debe interpretarse como indica la Comisión. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las normas comunitarias han de interpretarse de conformidad con los principios generales del Derecho comunitario.⁶ La interpretación de la Comisión supone que el Reglamento modificado no impone obligaciones a los ciudadanos, que vayan más allá de la finalidad perseguida por el gravamen a la exportación, en concreto, impedir la especulación. No existen indicios en estos asuntos de que se produjera necesidad alguna de ensanchar el ámbito de aplicación del gravamen a la exportación, con el fin de incluir *otra* leche en polvo desnaturalizada, distinta de la leche en polvo desnatada importada a España antes de 1 de marzo de 1986 y a la que se le añadió posteriormente materia grasa con el fin de burlar la normativa. No existe absolutamente ningún dato en los presentes asuntos de que dicha leche en polvo haya ocasionado problema alguno. En mi opinión, sería más adecuado considerar que el Reglamento de modificación es contrario al principio de proporcionalidad y, por tanto, inválido, si ha de interpretarse necesariamente en el sentido de que amplió el ámbito de aplicación del gravamen a la exportación para incluir toda la leche en polvo desnatada

lizada importada a España antes del 1 de marzo de 1986.

En estas circunstancias, me parece correcto y defendible basarse en la interpretación propuesta por la Comisión, es decir, que el Reglamento de modificación únicamente amplió el ámbito de aplicación del gravamen a la exportación, con el fin de abarcar la leche en polvo desnatada incluida en el Reglamento original, a la que se le añadiera posteriormente materia grasa.

11. En cualquier caso, ello tiene dos importantes consecuencias en los presentes asuntos.

En primer lugar, que las operaciones de exportación en los asuntos principales no están sujetas al gravamen especial a la exportación si, tal y como las demandantes afirman, los productos exportados no eran semejantes a los incluidos originalmente en el Reglamento n° 805/86.

En segundo lugar, que la legalidad del Reglamento de modificación debe analizarse a la luz del hecho de que sólo comprendía un grupo de productos más delimitado, sujeto ya al gravamen a la exportación, y de que únicamente tenía por objeto impedir maniobras graves y manifiestas para eludir la obligación de pago del gravamen especial a la exportación, que fue establecido para poner coto a las operaciones especulativas.

12. Conforme a lo expuesto, considero que se cumplen los requisitos generales exigidos por el Tribunal de Justicia para que, excepcionalmente, pueda dotarse de efectos retroactivos a un acto jurídico normativo, esto es, cuando lo exija el objetivo perseguido por

5 — En la exposición de motivos del Reglamento se afirma lo siguiente:

«Considerando que, a fin de evitar que se reexporten, en condiciones anormalmente ventajosas, determinadas cantidades de leche desnatada en polvo importada en España y desnaturalizada con arreglo a las normas españolas antes del 1 de marzo de 1986, el Reglamento (CEE) n° 805/86 de la Comisión, modificado por el Reglamento (CEE) n° 3956/86, ha establecido un gravamen a la exportación de este producto; que conviene, por ello, ampliar la aplicación del Reglamento anteriormente mencionado a la leche en polvo, cualquiera que sea su contenido en materias grasas; [...] Considerando que, con objeto de evitar los movimientos especulativos sobre el producto a que se refiere el presente Reglamento, es conveniente establecer con carácter urgente las disposiciones aplicables.»

6 — Véanse, en particular, las sentencias de 10 de julio de 1991, Neu (asuntos acumulados C-90/90 y C-91/90, Rec. p. I-3617), y de 21 de marzo de 1991, Rauh (C-314/89, Rec. p. I-1647).

éste y cuando se respete debidamente la confianza legítima de los interesados.⁷

Puesto que el objetivo del Reglamento era impedir, de la manera más rápida y efectiva posible, los casos más extremos de especulación, no creo que puedan formularse objeciones contra la opinión de la Comisión, de que dicho objetivo requería que se dotara de efectos retroactivos al Reglamento de modificación.⁸

En mi opinión, también debe darse la razón a la Comisión en que no existe motivo alguno para proteger la confianza legítima de los operadores en una situación como la presente. Estoy de acuerdo con las siguientes afirmaciones de la Comisión:

«que, en absoluto, se ha conculcado el principio de la confianza legítima de los interesados, sencillamente porque estamos ante un

supuesto en el que no puede existir confianza *legítima* de los operadores afectados.

[...] El Reglamento (CEE) n° 805/86 se refiere, ciertamente, a la leche *desnatada*, no pudiendo ser de otra forma porque en ese estado se había importado el producto. Si el mismo producto se enriquece con materia grasa para *salvis verbis legis, sententiam eius circumvenit*, nadie puede confiar en que el legislador, apercebido, no restablezca inmediatamente el estado de las cosas, poniendo fin a la situación, como ningún operador puede esperar que el Juez conceda protección a la práctica de operaciones especulativas que han sido posibles explotando la letra de la ley.»⁹

Por tanto, estaba justificado que la Comisión dispusiera la aplicación del Reglamento desde el 12 de febrero que, por un lado, era la fecha en que el Comité de Gestión dio su aprobación al Reglamento y, por otro, era una fecha cercana al momento en que la Comisión tuvo conocimiento de que, de hecho, se realizaban transacciones que podía considerarse que burlaban el Reglamento n° 805/86.

13. Por el contrario, me parece mas difícil de aceptar que la Comisión no adoptara el Reglamento antes del 16 de marzo. La Comisión no ha expuesto ningún argumento convincente sobre este retraso; en mi opinión, ha de resolverse la cuestión, bastante difícil, de cuál es la importancia que ha de conferirse, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, a tal retraso. Desde luego, la Comisión no puede simplemente hacer alusión al hecho de que, en todo caso, los operadores afectados probablemente estaban al tanto de que había sido sometida una propuesta de Reglamento al Comité de Gestión, habiendo sido aprobada por éste. En otras circunstancias, sería más adecuado averiguar si el retraso en

7 — Véanse, entre otras, las sentencias de 11 de julio de 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. p. I-3695), apartado 17; de 25 de enero de 1979, Racke (98/78, Rec. p. 69), apartado 20, y Decker (99/78, Rec. p. 101), apartado 8. Especialmente, cabe citar la sentencia de 9 de enero de 1990, Società agricola fattoria alimentare (C-337/88, Rec. p. I-1), donde el objetivo de dotar de efectos retroactivos al acto jurídico de que se trataba, consistía, como en los presentes asuntos, en impedir la especulación con las disposiciones transitorias adoptadas en relación con la adhesión de nuevos Estados miembros.

8 — La Comisión afirma lo siguiente en el apartado 5 de sus observaciones escritas:

«En otras palabras, para restablecer el objetivo del Reglamento (CEE) n° 805/86, quebrado por las maniobras tendientes a escapar de su campo de aplicación, el Reglamento (CEE) n° 744/87 ha tenido que instrumentar una retroactividad formal o en la letra, que no en el fondo, pues simplemente pretende que se cumpla el objetivo del Reglamento (CEE) n° 805/86 sin solución de continuidad. Entendido así el Reglamento atacado, no estaríamos ante un supuesto de "auténtica" retroactividad sino ante una disposición que resulta necesaria para restablecer y, con ello salvaguardar permanentemente la eficacia del objetivo de la norma burlada.»

9 — Véase el punto 6 de las observaciones de la Comisión.

la adopción de un acto jurídico que constituye una carga para los particulares podría dar lugar a que no se reconocieran los efectos retroactivos deseados. Sin embargo, no creo que, en el presente caso, el retraso deba tener tal consecuencia. Ello se debe al especial objetivo del Reglamento, en concreto, impedir a los operadores económicos que ya intentaron en una ocasión especular con las probables «lagunas» de la normativa agrícola comunitaria, que de nuevo burlen las normas comunitarias.

14. Resumiendo, considero, por tanto, que el Reglamento interpretado de conformidad con su objetivo, cumple los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia para que puedan reconocerse los efectos retroactivos de los actos jurídicos.

15. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la obligación de motivar, establecida en el artículo 190 del Tratado, ha de ponerse en relación con el contexto de hecho y de Derecho en el que se inserte el acto jurídico correspondiente.¹⁰ Las demandantes en los asuntos principales alegan que, en lo que respecta a la eficacia con carácter retroactivo, la exigencia de motivación es aún mayor, y en concreto, debe motivarse por separado por qué se considera justificada dicha retroactividad.

Ni qué decir tiene que un acto jurídico cuyos efectos se retrotraen, debe contener una motivación que explique por qué se consi-

deró necesario establecer una excepción a las normas generales sobre aplicación en el tiempo de los actos jurídicos. No obstante, a este respecto, el alcance y la intensidad de la exigencia de motivación también dependen de las circunstancias especiales que se aleguen en el caso concreto.

16. La exposición de motivos contiene la siguiente motivación:

«Considerando que, a fin de evitar que se reexporten, en condiciones anormalmente ventajosas, determinadas cantidades de leche desnatada en polvo importada en España y desnaturalizada con arreglo a las normas españolas antes del 1 de marzo de 1986, el Reglamento (CEE) n° 805/86 de la Comisión, modificado por el Reglamento (CEE) n° 3956/86, ha establecido un gravamen a la exportación de este producto; que conviene, por ello, ampliar la aplicación del Reglamento anteriormente mencionado a la leche en polvo, cualquiera que sea su contenido en materias grasas; [...]

Considerando que, con objeto de evitar los movimientos especulativos sobre el producto a que se refiere el presente Reglamento, es conveniente establecer con carácter urgente las disposiciones aplicables.»

La cuestión consiste en si la Comisión logró plasmar de la manera más adecuada la motivación del Reglamento de modificación. Sin embargo, ello no excluye, en mi opinión, que la motivación pueda considerarse suficiente. Los operadores concretos afectados no experimentaron dificultades para entender el porqué del Reglamento de modificación, a través de la motivación contenida en la expo-

¹⁰ — Véanse, entre otras, las sentencias de 24 de enero de 1991, *Société industrielle de transformation des produits agricoles (Sitpa)* (C-27/90, Rec. p. I-133), y de 25 de octubre de 1978, *Koninklijke Scholten-Honig y De Verenigde Zetmeelbedrijven «De Bijenkorf»* (125/77, Rec. p. 1991).

sición de motivos y de su conocimiento del Reglamento original y de las circunstancias que condujeron a su adopción. A ello ha de añadirse que los operadores económicos afectados, es decir, aquellos que hubieran añadido materias grasas, posiblemente no

experimentaron grandes dificultades para entender por qué la Comisión consideró necesario dotar de eficacia retroactiva al Reglamento. La segunda parte de la motivación antes citada es suficiente para entender las razones de la eficacia retroactiva.¹¹

Conclusión

17. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que conteste a las cuestiones planteadas del siguiente modo:

«El examen de las cuestiones prejudiciales no ha revelado elemento alguno que pueda poner en duda la validez del Reglamento (CEE) n° 744/87.»

11 — Se han suscitado dudas en estos asuntos sobre la cuestión de si la eficacia retroactiva del Reglamento de modificación fue planteada ante el Comité de Gestión. Puesto que la Comisión ha asegurado que dicha cuestión efectivamente se planteó ante el Comité de Gestión, considero que no hay motivo para profundizar más en el tema.