

**TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE 21 DE FEBRERO DE 1991**

COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, EN EL MARCO DE UN PROCEDIMIENTO SOBRE MEDIDAS PROVISIONALES, PARA SUSPENDER LA EJECUCIÓN DE UN ACTO NACIONAL BASADO EN UN REGLAMENTO COMUNITARIO.—VALIDEZ DE LA COTIZACIÓN DE REABSORCIÓN ESPECIAL EN EL SECTOR DEL AZÚCAR

[Extracto]

En los asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, que tienen por objeto las peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Finanzgericht Hamburg (República Federal de Alemania) y el Finanzgericht Düsseldorf (República Federal de Alemania), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dichos órganos jurisdiccionales entre *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG* y *Hauptzollamt Itzehoe*, y entre *Zuckerfabrik Soest GmbH* y *Hauptzollamt Paderborn*, una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 189 del Tratado CEE (asunto C-143/88), así como sobre la validez del Reglamento núm. 1914/87 del Consejo, de 2 de julio de 1987, por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/87 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar (DO L 183, pág. 5) (asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

[...]

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Zuckerfabrik Süderdithmarschen y de Zuckerfabrik Soest, [...]
- en nombre del Gobierno italiano, [...]
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, [...]
- en nombre del Consejo de las Comunidades Europeas, [...]
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, [...];

habiendo considerado el informe para la vista, [...] oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 8 de noviembre de 1990, dicta la siguiente

Sentencia

1. Mediante resolución de 31 de marzo de 1988, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de mayo de 1988, el Finanzgericht Hamburg planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre, por un lado, la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales, para suspender la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario y, por otro, la validez del Reglamento (CEE) núm. 1914/87 del Consejo, de 2 de julio de 1987, por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/87 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar (DO L 183, pág. 5).

2. Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG, fabricante de azúcar, y el Hauptzollamt Itzehoe, Administración Principal de Aduanas de Itzehoe. El Hauptzollamt Itzehoe giró el 19 de octubre de 1987 una liquidación fijando en la cantidad de 1.982.942,66 DM el importe que debía abonar Zuckerfabrik Süderdithmarschen en concepto de cotización de reabsorción especial para la campaña de comercialización del azúcar 1986/87.

3. Esta cotización, que fue establecida por el citado Reglamento núm. 1914/87, adoptado en base al artículo 43 del Tratado, tiene por

objeto reabsorber íntegramente las pérdidas sufridas por la Comunidad en el sector del azúcar durante la campaña que se inició el 1 de julio de 1986 y concluyó el 30 de junio de 1987. Estas pérdidas fueron provocadas por restituciones a la exportación particularmente elevadas que la Comunidad había debido financiar durante esta campaña para garantizar la salida a países terceros de los excedentes de la producción comunitaria de azúcar.

4. Zuckerfabrik Süderdithmarschen presentó una reclamación contra la liquidación del Hauptzollamt Itzehoe; reclamación que fue desestimada. Zuckerfabrik solicitó seguidamente ante el Finanzgericht Hamburg que se suspendiera la ejecución de la liquidación. Asimismo interpuso ante el mismo órgano jurisdiccional un recurso de anulación contra la referida liquidación. En apoyo de estas dos acciones, Zuckerfabrik alegó que el Reglamento núm. 1914/87, sobre el que se basaba la liquidación del Hauptzollamt, era inválido.

5. El Finanzgericht Hamburg suspendió la ejecución de la liquidación del Hauptzollamt Itzehoe y planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

1. a) ¿Debe interpretarse el segundo párrafo del artículo 189 del Tratado CEE en el sentido de que el alcance general de los Reglamentos en los Estados miembros no excluye la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de suspender, mediante medidas provisionales, los efectos de un acto administrativo adoptado en base a un Reglamento, a la espera de que se resuelva sobre el litigio principal?
- b) Caso de ser afirmativa la respuesta a la cuestión 1.a): ¿En qué condiciones pueden los órganos jurisdiccionales nacionales decretar medidas provisionales? ¿Existen normas de Derecho comunitario aplicables en la materia y, en su caso, cuáles son? ¿O bien están regidas dichas medidas provisionales por el Derecho nacional?
2. ¿Es válido el Reglamento núm. 1914/87 del Consejo, de 2 de julio de 1987, por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/87 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar? En particular, ¿es inválido

el citado Reglamento por violar el principio de la irretroactividad de los Reglamentos que imponen obligaciones?

6. El Finanzgericht Hamburg decidió, además, suspender el procedimiento, en cuanto al fondo del asunto, hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara con carácter prejudicial sobre estas dos cuestiones.

7. Por otra parte, mediante resolución de 19 de octubre de 1988, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de marzo de 1989, el Finanzgericht Düsseldorf planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, cinco cuestiones relativas también a la validez del mismo Reglamento núm. 1914/87 del Consejo.

8. Estas cinco cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre Zuckerfabrik Soest GmbH, que también fabrica azúcar, y el Hauptzollamt Paderborn (Administración Principal de Aduanas de Paderborn). El Hauptzollamt Paderborn giró el 20 de octubre de 1987 una liquidación fijando en la cantidad de 1.675.013,71 DM el importe que debía abonar Zuckerfabrik Soest en concepto de reabsorción especial.

9. Contra esta liquidación Zuckerfabrik Soest presentó una reclamación que fue desestimada. Zuckerfabrik Soest solicitó seguidamente ante el Finanzgericht Düsseldorf que se suspendiera la ejecución de la liquidación del Hauptzollamt Paderborn. Además, contra dicha liquidación interpuso un recurso de anulación ante el referido órgano jurisdiccional. En apoyo de esta solicitud y de este recurso Zuckerfabrik Soest alegó, al igual que Zuckerfabrik Süderdithmarschen en el otro proceso, que el Reglamento por el que se establecía la cotización de reabsorción especial, sobre el que se basaba la liquidación del Hauptzollamt Paderborn, era inválido.

10. Mediante resolución de 10 de febrero de 1988, el Finanzgericht Düsseldorf, pronunciándose en procedimiento sobre medidas provisionales, estimó la solicitud de suspensión de la ejecución de la liquidación del Hauptzollamt Paderborn, basándose en que existían serias dudas sobre la validez del Reglamento por el que se establecía la cotización de reabsorción especial.

11. Mediante resolución de 19 de octubre de 1988, este mismo Finanzgericht decidió suspender el procedimiento, en cuanto al fondo del asunto hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncia con carácter prejudicial sobre las cuestiones siguientes:

«1. ¿Es inválido el Reglamento núm. 1914/87 por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/87 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar (DO 1987 L 183 de 3 de julio, pág. 5), por constituir la cotización de reabsorción una exacción con fines de financiación cuya percepción solamente puede establecerse sobre la base del artículo 201 del Tratado CEE?

Con carácter subsidiario:

2. ¿Es compatible el establecimiento de la cotización de reabsorción especial por el Reglamento núm. 1914/87 del Consejo para la campaña de comercialización 1986/87 con la limitación de autofinanciación que contempla el artículo 28 del Reglamento núm. 1785/81, así como con el principio de seguridad del sistema normativo de la Comunidad?

Con carácter subsidiario:

3. ¿Es compatible el establecimiento de la cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar para la campaña de comercialización 1986/87 con la prohibición de hacer correr riesgos a un sector de la economía que, dentro de una organización de mercado, son ajenos a ella, así como con el principio de prohibición de cargas económicas no razonables?

Con carácter subsidiario:

4. El artículo 1 del Reglamento núm. 1914/87 por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/87 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar, ¿vulnera la prohibición de discriminación (párrafo segundo del apartado 3 del artículo 40) al gravar al azúcar B con una exacción sensiblemente más elevada que la que grava el azúcar A?

Con carácter subsidiario:

5. ¿Viola el Reglamento núm. 1914/87 por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/87 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar, en las circunstancias antes mencionadas, los principios de protección del derecho de propiedad y del derecho al libre ejercicio de las actividades económicas que se aplican en

Derecho comunitario, cuando dichas actividades no pueden seguir siendo financiadas mediante los beneficios obtenidos sino únicamente mediante los fondos de reserva y, por consiguiente, está amenazada la existencia misma de las empresas?»

12. Para una más amplia exposición de los hechos de los dos litigios principales, de las disposiciones comunitarias de que se trata, así como del desarrollo de los dos procedimientos y de las observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia, este Tribunal se remite a los informes para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

13. Dada la semejanza de su objeto y la conexión existente entre estos dos asuntos, confirmadas por la fase oral, procede acumularlos a efectos de la sentencia, con arreglo al artículo 43 del Reglamento de Procedimiento.

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

El principio

14. El Finanzgericht Hamburg pregunta en primer lugar, fundamentalmente, si debe interpretarse el párrafo segundo del artículo 189 del Tratado CEE en el sentido de que excluye, para los órganos jurisdiccionales nacionales, la facultad de ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado en base a un Reglamento comunitario.

15. En favor de la facultad de ordenar dicha suspensión, el Finanzgericht Hamburg afirma que esta medida se limita a diferir la posible aplicación de un acto administrativo nacional y no pone en tela de juicio la validez del Reglamento comunitario. No obstante, para explicar el motivo de su cuestión, aquél señala, en contra de la competencia del órgano jurisdiccional nacional, que la concesión de dicha suspensión, que puede producir efectos de considerable alcance, puede obstaculizar la plena eficacia de los Reglamentos en todos los Estados

miembros, infringiendo así el párrafo segundo del artículo 189 del Tratado.

16. Procede señalar, en primer lugar, que el párrafo segundo del artículo 189 del Tratado no puede obstaculizar la protección jurisdiccional derivada para los justiciables del Derecho comunitario. Cuando la aplicación administrativa de los Reglamentos comunitarios compete a las autoridades nacionales, la protección jurisdiccional garantizada por el Derecho comunitario implica el derecho de los justiciables a impugnar, por vía incidental la legalidad de estos Reglamentos ante un órgano jurisdiccional nacional y a dar lugar a que éste plantee cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

17. Este derecho se pondría en peligro si, en espera de una sentencia de este Tribunal de Justicia, único competente para declarar la invalidez de un Reglamento comunitario (véase sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, pág. 4199, apartado 20), el justiciable, siempre que se cumplan determinados requisitos, no pudiera conseguir una resolución de suspensión que permitiera paralizar, en lo que a él se refiere, los efectos del Reglamento impugnado.

18. Como señaló este Tribunal de Justicia en la citada sentencia Foto-Frost, de 22 de octubre de 1987 (apartado 16), la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad del control de legalidad de los actos de las Instituciones comunitarias. Ahora bien, en el marco del recurso de anulación, el artículo 185 del Tratado CEE otorga a la parte demandante la facultad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado y al Tribunal de Justicia la competencia para otorgarla. Así pues, la coherencia del sistema de protección provisional exige que el órgano jurisdiccional nacional pueda ordenar también la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario, cuya legalidad es impugnada.

19. Por lo demás, en la sentencia de 19 de junio de 1990, Factor-tame (C-213/89, aún no publicada), dictada sobre un asunto en que se trataba de la compatibilidad de una norma nacional con el Derecho comunitario, este Tribunal de Justicia consideró, refiriéndose a la eficacia del artículo 177, que el órgano jurisdiccional nacional que le había formulado cuestiones prejudiciales de interpretación, para poder resolver este problema de compatibilidad, debía tener la posibilidad de adoptar

medidas provisionales y de suspender la aplicación de la norma nacional impugnada, hasta que aquél dictara sentencia interpretativa con arreglo al artículo 177.

20. La protección provisional garantizada por el Derecho comunitario a los justiciables ante los órganos jurisdiccionales nacionales no puede variar dependiendo de que impugnen la compatibilidad de disposiciones de Derecho nacional con el Derecho comunitario o la validez de actos comunitarios de Derecho derivado, puesto que en los dos supuestos, la impugnación se basa en el propio Derecho comunitario.

21. En vista de las consideraciones precedentes, procede, por tanto, responder a la primera parte de la primera cuestión que el artículo 189 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que no excluye la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado en base a un Reglamento comunitario.

Los requisitos de la suspensión

22. El Finanzgericht Hamburg pregunta a continuación qué requisitos han de reunirse para que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario a causa de las dudas que tengan acerca de la validez de este Reglamento.

23. Procede observar, en primer lugar, que sólo se pueden adoptar medidas de suspensión de la ejecución de un acto administrativo impugnado cuando las circunstancias de hecho y de Derecho alegadas por los demandantes llevan al órgano jurisdiccional nacional al convencimiento de que existen serias dudas sobre la validez del Reglamento comunitario en el que se basa el acto administrativo impugnado. En efecto, el otorgamiento de una suspensión se justifica solamente si existe la posibilidad de una declaración de invalidez, que está reservada a este Tribunal de Justicia.

24. Procede señalar a continuación que la suspensión de la ejecución debe tener un carácter provisional. Por ello, el órgano jurisdiccional nacional que se pronuncia sobre las medidas provisionales, sólo puede ordenar la suspensión hasta que el Tribunal de Justicia se haya

pronunciado sobre la cuestión de la apreciación de la validez. Por consiguiente le incumbe, en el supuesto de que ésta no se haya sometido ya al Tribunal de Justicia, plantear esta cuestión, exponiendo los motivos de invalidez que a su juicio se debe considerar que concurren.

25. En cuanto a los demás requisitos relativos a la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, procede hacer constar que las normas de procedimiento se rigen por el Derecho nacional y que éste presenta divergencias respecto a los requisitos de concesión de la suspensión, divergencias que pueden comprometer la aplicación uniforme del Derecho comunitario.

26. Ahora bien, esta aplicación uniforme es una exigencia fundamental del ordenamiento jurídico comunitario; por consiguiente, implica que la suspensión de la ejecución de actos administrativos basados en un Reglamento comunitario, a la vez que depende de las normas de procedimiento nacionales por lo que respecta, en particular, a la presentación y a la sustanciación de la solicitud, debe sujetarse en todos los Estados miembros, por lo menos, a requisitos de concesión uniformes.

27. Dado que la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de ordenar dicha suspensión corresponde a la competencia reservada al Tribunal de Justicia por el artículo 185 en el marco de los recursos interpuestos en base al artículo 173, procede que dichos órganos jurisdiccionales sólo ordenen esta suspensión cuando se reúnan los requisitos para que se acuerden medidas provisionales en los procedimientos seguidos ante el Tribunal de Justicia.

28. A este respecto, es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que sólo se pueden adoptar medidas de suspensión de la ejecución de un acto impugnado en caso de urgencia, es decir, cuando sea preciso que se acuerden y produzcan efecto antes de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre el fondo para evitar que la parte que las solicita sufra un perjuicio grave e irreparable.

29. Por lo que respecta a la urgencia, hay que precisar que el perjuicio alegado por el demandante debe poderse producir antes de que el Tribunal de Justicia haya podido resolver sobre la validez del acto comunitario impugnado. En cuanto a la naturaleza del perjuicio, como este Tribunal de Justicia ha resuelto en varias ocasiones, un perjuicio meramente pecuniario no puede considerarse, en principio, como irreparable. Sin embargo, corresponde al órgano jurisdiccional que deba

resolver sobre las medidas provisionales examinar las circunstancias propias de cada caso. A este respecto, debe apreciar los elementos que permitan determinar si la ejecución inmediata del acto objeto de la solicitud de suspensión puede producir a la demandante daños irreversibles, que no podrían ser reparados si el acto comunitario llegara a ser declarado inválido.

30. Por lo demás, procede añadir que el órgano jurisdiccional nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, está obligado a garantizar la plena eficacia del mismo y, por consiguiente, en caso de duda sobre la validez de los Reglamentos comunitarios, debe tener en cuenta el interés de la Comunidad en que no dejen de aplicarse estos Reglamentos sin serias garantías.

31. Para cumplir con esta obligación, el órgano jurisdiccional nacional al que se somete una solicitud de suspensión debe comprobar, en primer lugar, si el acto comunitario de que se trate quedaría privado de eficacia por falta de aplicación inmediata.

32. Por otra parte, cuando la suspensión de la ejecución pueda provocar un riesgo económico para la Comunidad, el órgano jurisdiccional nacional debe poder imponer el demandante suficientes garantías, como la prestación de una fianza o la constitución de un depósito judicial.

33. De las precedentes consideraciones se deriva que procede responder a la segunda parte de la primera cuestión planteada por el Finanzgericht Hamburg que un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado en ejecución de un Reglamento comunitario:

- cuando dicho órgano jurisdiccional tenga serias dudas acerca de la validez del acto normativo comunitario y cuando, en el supuesto en que no se haya ya sometido al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto impugnado, la plantee él mismo;
- cuando sea urgente y el demandante pueda sufrir un perjuicio grave e irreparable;
- y cuando dicho órgano jurisdiccional tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad.

[...]

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

1. El artículo 189 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que no excluye la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo adoptado en base a un Reglamento comunitario.

2. Un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional adoptado en ejecución de un acto normativo comunitario cuando dicho órgano jurisdiccional tenga serias dudas acerca de la validez del acto comunitario y cuando, en el supuesto en que no se haya sometido ya al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez del acto impugnado, la planteé él mismo; cuando sea urgente y el demandante pueda sufrir un perjuicio grave e irreparable y cuando dicho órgano jurisdiccional tenga debidamente en cuenta el interés de la Comunidad.

3. El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento núm. 1914/87 del Consejo, de 2 de julio de 1987, por el que se establece para la campaña de comercialización 1986/87 una cotización de reabsorción especial en el sector del azúcar.

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de febrero de 1991.—El Presidente, *O. Due*.—El Secretario, *J.-G. Giraud*.