

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. FRANCESCO CAPOTORTI
presentadas el 30 de enero de 1979 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. Es sabido que, dentro de las organizaciones comunes de mercados agrícolas, la importación y exportación de los productos sometidos a un régimen de precio único se efectúan con base en certificados *ad hoc*, sujetos a un plazo de validez y cuya expedición se subordina a la constitución de una fianza. Como precisa el sexto considerando de la exposición de motivos del Reglamento (CEE) nº 193/75 de la Comisión, de 17 de enero de 1975, el objeto fundamental de esta fianza es garantizar la perfección del compromiso de importar o exportar durante el período de validez del certificado. A tenor del apartado 2 del artículo 17 de dicho texto, la fianza se devolverá cuando se pruebe la realización efectiva de las formalidades aduaneras de importación o exportación. El artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 499/76 de la Comisión, de 5 de marzo de 1976, añadió un nuevo apartado al artículo 18 del Reglamento nº 193/75, en virtud del cual, la pérdida de la fianza se hará efectiva, salvo en caso de fuerza mayor, cuando las pruebas a que se hace referencia en el artículo 17 no se hayan presentado dentro de los seis meses siguientes al último día de validez del certificado. En el tercer

considerando de la exposición de motivos de este Reglamento leemos que esta disposición se adoptó «en aras de una buena gestión administrativa».

En noviembre de 1976 y con sujeción a la constitución de la fianza correspondiente, la sociedad francesa Buitoni obtuvo certificados de importación para concentrados de tomate procedentes de países terceros. La referida sociedad procedió inmediatamente a importar la mercancía durante el período de validez de los certificados. No obstante y como consecuencia de un error de sus servicios administrativos, las pruebas de la importación sólo se presentaron al organismo francés de intervención competente cinco semanas después de que expirara el plazo que acabamos de mencionar. Sin negar la regularidad de las operaciones de importación efectuadas por la sociedad Buitoni, el organismo francés de intervención estimó que el retraso en la presentación de las pruebas no le permitía resolver favorablemente la solicitud presentada por dicha sociedad para que se liberara la fianza y decidió, en consecuencia, hacerla efectiva.

Contra esta resolución, la sociedad Buitoni interpuso recurso ante el tribunal adminis-

* Lengua original: italiano.

tratif de Paris, alegando la invalidez del artículo 3 del Reglamento n° 499/76 de la Comisión. El órgano jurisdiccional citado, mediante resolución de 22 de marzo de 1978, se dirigió al Tribunal de Justicia, solicitándole que, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, se pronunciara «sobre la validez e interpretación» del artículo que acaba de citarse.

Para comprender en sus justos términos la petición de decisión prejudicial, es preciso remitirse a lo alegado por la sociedad de que se trata cuando interpuso su recurso ante el tribunal administratif de Paris, dado que la resolución de este último está explícitamente motivada por la dificultad de responder «a los motivos de la demanda».

Según la sociedad Buitoni, el Reglamento n° 499/76 previó una sanción que ni la Comisión ni el Consejo estaban facultados para establecer. Si bien es cierto que la confiscación de la fianza puede considerarse una medida lógica y adecuada en caso de no respetarse el compromiso que la fianza pretende garantizar, por el contrario, no cabe decir lo mismo cuando dicha sanción se aplica en unas circunstancias similares a las de autos, en las que lo que se penaliza es el retraso en la presentación de determinados documentos y no el incumplimiento de la obligación de importar la mercancía dentro del plazo señalado.

En segundo lugar, es contrario al principio de proporcionalidad penalizar de idéntica manera el incumplimiento de una obligación y el mero retraso en la presentación de las

pruebas de su ejecución. El propio Reglamento n° 193/75 tuvo presente el principio de proporcionalidad, al prever (en los apartados 2 y 3 del artículo 18) la liberación parcial de la fianza, en favor de quien haya cumplido únicamente su obligación de manera parcial, proporcionalmente a las cantidades de hecho importadas o exportadas. No cabe, por consiguiente, admitir que un agente económico que ha respetado plenamente la obligación de importar —sin, no obstante, proporcionar la prueba de la misma en tiempo oportuno— sufra una sanción más severa que la prevista para el caso de una ejecución parcial de la misma obligación. De esta manera, se ha desconocido igualmente el principio de igualdad de trato.

La parte demandante en el litigio principal alega, por último, que el artículo 3 del Reglamento n° 499/76 es contrario tanto al fin perseguido como al espíritu del régimen comunitario de garantía. Si bien es cierto que el objetivo de este régimen es obligar al agente económico a respetar su compromiso de importar o exportar, sería absolutamente injustificado extender también la confiscación de la fianza al caso en que se haya cumplido la obligación.

2. Estas son, por lo tanto, las consideraciones en virtud de las cuales el órgano jurisdiccional nacional ha solicitado al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez del artículo 3 del Reglamento n° 499/76. Ahora bien, al plantear su cuestión, el tribunal administratif de Paris ha hecho igualmente referencia a la interpretación de dicho artículo. Se impone clarificar

este punto inmediatamente para despejar un falso problema.

Según la sociedad demandante, en caso de que no proceda declarar la invalidez de la norma impugnada, aún queda la posibilidad de ofrecer una interpretación «liberal» o «equitativa» de la misma, de tal manera que le permita recuperar la fianza por ella prestada. En realidad, la referida sociedad demandante no ha podido indicar el sentido equitativo que podría atribuirse, por hipótesis, al artículo 3. Lo que dicha sociedad querría es que este precepto fuese objeto de una aplicación muy flexible al caso de autos, llegando a considerarse como un caso de fuerza mayor la mala organización administrativa de sus servicios durante el período de vacaciones. Es de todos sabido que compete al Juez nacional aplicar al caso concreto la normativa comunitaria de que se trate, y no al Tribunal de Justicia, órgano jurisdiccional al que compete abordar el problema relativo a la interpretación en términos generales. Si se considerase que la intención del Tribunal *a quo* fue solicitar la interpretación de los términos «salvo en caso de fuerza mayor», que recoge el tenor del artículo 3, tampoco plantearía problema alguno responder que el concepto de fuerza mayor se refiere a circunstancias anormales no imputables al agente económico que invoque la fuerza mayor para burlar el cumplimiento de una obligación o para sustraerse a su responsabilidad (véanse las sentencias de 11 de julio de 1968, Schwarzwaldmilch, 4/68, Rec. p. 497; de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125; de 30 de enero de 1974, Kampffmeyer, 158/73, Rec. p. 101; de 15 de marzo de 1974, Nord-

deutscher Viehund Fleischkontor, 186/73, Rec. p. 533; de 28 de mayo de 1974, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 3/74, Rec. p. 589, y de 20 de febrero de 1975, Reich, 64/74, Rec. p. 261). Estimo, por consiguiente, que no encaja en el concepto de fuerza mayor un funcionamiento defectuoso de las oficinas de una sociedad mercantil durante el período de vacaciones estivales. Por último, si el Juez nacional siguiera albergando dudas acerca de la determinación de un supuesto margen que el artículo 3 podría dejar a la apreciación en equidad por parte de las administraciones o Tribunales nacionales, la respuesta no podría ser sino negativa; en efecto, este artículo no prevé margen alguno de este tipo.

3. Pasaré a ocuparme ahora del problema de la validez de la norma objeto del presente examen y recordaré las alegaciones de la Comisión. En sus observaciones escritas, esta última defendió la legalidad del artículo 3 del Reglamento nº 499/76, afirmando fundamentalmente que esta disposición era necesaria de cara a la realización de dos objetivos; a saber, uniformizar las diversas prácticas administrativas de los Estados miembros en materia de requisitos y plazos para la liberación de las fianzas y fijar un plazo máximo para el archivo definitivo de dichas actuaciones.

Con posterioridad, en la vista, la Comisión desarrolló un tercer argumento que apenas había sido abordado en sus observaciones escritas, resaltando la función informativa que está llamado a cumplir el sistema de certificados de importación y exportación.

Entre otras cosas, este sistema debe permitir a la Comunidad seguir con precisión la evolución del mercado, y, por otra parte, el establecimiento de un único plazo para toda la Comunidad en el que hayan de concluirse las actuaciones relativas a las obligaciones garantizadas con la fianza, no hace otra cosa que garantizar que esa función de información desempeñe correctamente su papel. La Comisión afirma que sólo mediante la presentación de las pruebas correspondientes, por los importadores y exportadores, pueden los organismos nacionales y comunitarios conocer con precisión el número de operaciones efectuadas con arreglo a los certificados. En opinión de la Comisión, la gravedad de la sanción reservada a quien no respete el plazo previsto para la presentación de las pruebas se justifica por la importancia que la Comunidad asigna al interés en el correcto desarrollo de la función de información. Cuando las pruebas no le son presentadas, la Comisión, en efecto, se ve conducida a considerar que la operación relacionada con los certificados de que se trate no se efectuó, lo cual falsea su conocimiento de la realidad económica.

Por lo que respecta al primer punto —conveniencia de uniformizar las prácticas administrativas de los Estados miembros en materia de liberación de las fianzas—, la Comisión se limitó a afirmar que algunas administraciones nacionales se habían mostrado más rigurosas que otras, sin llegar a citar, no obstante, ningún precedente en el que un Estado miembro hubiera hecho efectiva la fianza a resultas de un mero retraso en la presentación de las pruebas durante el período anterior a la adopción de la norma impugnada. Por otra parte, la

necesidad de uniformizar los procedimientos nacionales no conduce necesariamente a la solución rigurosa, recogida en el artículo 3 del Reglamento n° 499/76.

En realidad y como se vio también en la vista, el segundo punto de la argumentación de la Comisión revistió, en su defensa, mayor trascendencia que el primero. Soy consciente de la necesidad de orden administrativo de archivar los expedientes pendientes en un plazo determinado, al mismo tiempo que recordaré que el tercer considerando de la exposición de motivos del Reglamento antes citado justifica el tenor del artículo 3 «en aras a una buena gestión administrativa».

Sin duda alguna, es una exigencia práctica razonable el que toda administración pública no tenga abiertos indefinidamente los expedientes de que estén conociendo sus servicios. La propia sociedad Buitoni no ha negado el carácter legítimo de esta exigencia ni, por lo tanto, de la fijación de un plazo indicativo para cada presentación de las pruebas de la realización efectiva de la importación o exportación. De la misma manera, tampoco ha sido objeto de impugnación la duración del plazo fijado en el Reglamento n° 499/76; la Comisión ha afirmado con muy justo criterio que un plazo de seis meses es un período de tiempo razonable. Igualmente razonable es el hecho de que el plazo sea «indicativo» y no preclusivo, como ha señalado la propia Comisión. La consecuencia práctica de esto es que las pruebas de las operaciones efectuadas podrán presentarse incluso una vez expirado dicho plazo. Ahora bien, lo dicho no prejuz-

ga en absoluto la apreciación de la sanción aplicable a quien no respete el referido plazo: en el supuesto que nos ocupa, la cuestión decisiva es el carácter razonable de la sanción, no el plazo indicativo.

Por lo que respecta, por último, a la función informativa que la Comisión atribuye al régimen de certificados, hay que excluir que el conocimiento de la situación del mercado dependa de la presentación en tiempo oportuno de las pruebas de la realización efectiva de las operaciones de importación o exportación de las mercancías sujetas a la obligación de obtención del certificado. Estas precisiones, que la Comisión ha proporcionado en respuesta a las preguntas que le fueron formuladas en la vista, confirman el hecho de que las autoridades aduaneras de los Estados miembros informan a la Comisión de todas las operaciones de importación o exportación de las diversas categorías de mercancías. Estas informaciones tienen un carácter exhaustivo por lo que respecta a las cantidades de mercancías y permiten a la Comisión formarse una idea de la situación del mercado, así como de las corrientes de intercambios. Lo que las referidas informaciones no permiten es individualizar a aquellas empresas que han contraído compromisos de importar o de exportar dentro del régimen de certificados de que se trata. Por consiguiente, la función informativa parece limitarse a la adquisición de los documentos necesarios para, en el marco de los movimientos globales de mercancías de los que la Comisión es informada por los Servicios de Aduanas Nacionales, distinguir aquellas operaciones efectuadas en virtud de certificados de importación o de exportación y, en particular, para

identificar a las empresas que hayan satisfecho las obligaciones vinculadas a los certificados. Una vez dicho esto, estimo que una función informativa tan secundaria y limitada no reviste una importancia tal que pueda justificar una sanción tan gravosa como la pérdida de la fianza en caso de retraso en la presentación de los certificados. Estimo igualmente oportuno hacer notar que si la Comisión hubiera sido consciente, desde un principio, de la existencia de un estrecho vínculo entre la función informativa, la obligación de probar la realización efectiva de las operaciones efectuadas dentro de un plazo razonable y las sanciones previstas en caso de incumplimiento de esta obligación, este vínculo habría debido reflejarse en la motivación del Reglamento impugnado, que, por el contrario, guarda silencio en este punto.

4. La solución del problema objeto de nuestro examen radica en la apreciación de la sanción contemplada en el artículo 3 del Reglamento n° 499/76 a la luz del principio de proporcionalidad, según el cual, toda carga impuesta a los destinatarios de las normas comunitarias debe limitarse a lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo perseguido, debiendo exigirse, en todo caso, que el sacrificio sufrido por el administrado sea el mínimo posible. No es apenas necesario recordar que se trata de un principio ya firmemente anclado en el Derecho comunitario (de entre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citaré las sentencias de 13 de julio de 1962, *Mannesmann*, 19/62, Rec. p. 659; de 17 de diciembre de 1970, *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide*, 25/70, -- Rec. p. 1162; de 24 de octubre de 1973, *Balkan Import-Export*, 5/73, -- Rec.

p. 1092; de 13 de noviembre de 1973, Werhahn, asuntos acumulados 63/72 a 69/72, Rec. p. 1230; de 11 de mayo de 1970, De Beste Boter y Hoche, asuntos acumulados 99/76 y 100/76, Rec. p. 861, y de 5 de julio de 1977, Bela-Mühle, 14/76, Rec. p. 1211). Insisto, en particular, en la sentencia de 11 de mayo de 1977, asuntos acumulados 99/76 y 100/76, pues en la misma se enfoca el problema de una fianza en materia agrícola desde la perspectiva del respeto del principio de proporcionalidad, habiendo fallado en dicha sentencia el Tribunal de Justicia que no se habían rebasado los límites de lo que ha de considerarse idóneo y necesario para alcanzar el objetivo perseguido, dado que en el referido caso la pérdida de la fianza no podía considerarse «como una sanción por incumplimiento de una obligación independiente» (apartado 11 de los fundamentos de Derecho).

Puestos a valorar la proporcionalidad existente entre el medio empleado (régimen de garantía) y el fin perseguido, hay que partir de la identificación de la finalidad perseguida por dicho régimen. Ya he tenido ocasión de citar el sexto considerando de la exposición de motivos del Reglamento nº 193/75 de la Comisión a tenor del cual la fianza «garantiza el compromiso de importar o exportar durante el período de validez» (de los certificados). Esta precisión es tanto más importante cuanto que el Reglamento nº 193/75 pretendía «codificar» la normativa preexistente en materia de certificados de importación y exportación a partir del Reglamento nº 1373/70 de la Comisión, de 10 de julio de 1970 (véase el segundo considerando de la exposición de motivos del Re-

glamento nº 193/75). Por su lado, el Tribunal de Justicia, precisamente a propósito del Reglamento nº 1373/70, ya había afirmado que «el régimen de fianza está destinado a garantizar la realización de las importaciones y exportaciones». Por lo tanto, no cabe duda alguna acerca del fin perseguido por el régimen de fianza, en el marco del sistema de los certificados de importación y exportación, y ello, con la consecuencia lógica y jurídica de la legalidad de la confiscación de la fianza cuando la operación prevista no se haya efectuado.

Ahora bien, la inobservancia del compromiso, voluntariamente contraído, de importar o exportar dentro de un determinado plazo es cosa distinta de la falta de presentación, antes de la fecha contemplada en el Reglamento nº 499/76, de la documentación que pruebe la realización de la importación o de la exportación. Extender a esta segunda circunstancia la sanción prevista para la primera, es decir, la confiscación de la fianza, significa tanto como aplicar el régimen de fianza para alcanzar un fin distinto del originario, es decir (recogiendo los términos empleados por el Tribunal de Justicia en la sentencia dictada el 11 de mayo de 1977), atribuir a la pérdida de la fianza el carácter de una sanción por el incumplimiento de una obligación autónoma. Dos consideraciones se imponen a este respecto.

En primer lugar, si la no presentación de la prueba se debe a que la operación prevista no se ha realizado, esto determina, en cual-

quier caso, la confiscación de la fianza. Por consiguiente, una disposición como la del artículo 3 del Reglamento n° 499/76 sólo tiene razón de ser si su adopción obedece a la voluntad de sancionar la no presentación de las pruebas como tal, es decir, independientemente de la realización de la importación (o exportación). En segundo lugar, cuando se adoptó el Reglamento n° 499/76, el régimen de fianzas estaba ya en vigor desde hacía tiempo y, naturalmente, la pérdida de la fianza sancionaba el incumplimiento de la obligación de importar o exportar, mientras que la imposibilidad de recuperar la fianza hasta la presentación de la prueba de que se había realizado la operación, conducía a las empresas a no demorarse excesivamente en la presentación de la referida prueba. La verdadera innovación introducida por el Reglamento de que se trata es que la fianza se hará igualmente efectiva para aquel que, habiendo respetado el compromiso contraído, haya dejado expirar el plazo declarativo sin presentar los documentos probatorios.

Una sanción tan rigurosa, aplicable a una omisión de carácter meramente formal de entidad claramente inferior a la aplicable al incumplimiento de la obligación que la propia fianza pretende garantizar, me parece excesiva y no creo que para justificarla pueda bastar el inconveniente que podría derivarse para la autoridad administrativa del hecho de tener un expediente en suspenso en vez de archivarlo definitivamente seis meses después de la expiración del certificado.

La Comisión afirma temer los inconvenientes que para el funcionamiento de sus servicios supondría la posibilidad de que los agentes económicos pudieran presentar en cualquier momento las pruebas requeridas para la liberación de la fianza. Podemos responder a la referida institución que, en primer lugar, toda empresa tiene interés en que se libere lo antes posible la fianza, aun cuando ésta se haya constituido por medio de un mero aval bancario, pues no hay que creer que por regla general los bancos otorgan ventajas a su clientela sin contrapartida de ningún tipo. Es preciso observar, en segundo lugar, que, entre la libertad de presentar la prueba, sin límite de tiempo alguno, de que se ha efectuado la operación y la regla draconiana recogida en el artículo 3 del Reglamento n° 499/76, existe una solución intermedia que consiste en fijar, como ya se ha hecho, un plazo indicativo para la presentación de la prueba, sancionando, al mismo tiempo, la inobservancia del plazo con una multa coercitiva de cuantía proporcional a la entidad del retraso (y que, por lo tanto, aumente ligera y razonablemente con la importancia de éste). De esta manera, las empresas tendrían una razón adicional para respetar el plazo impuesto y la administración obtendría una compensación por los inconvenientes derivados de un eventual retraso.

El hecho de que claramente se puede alcanzar el resultado pretendido por medio de medidas sensiblemente menos gravosas para los administrados, me parece decisivo para considerar que la medida impugnada en el caso de autos es contraria al principio de proporcionalidad y, por lo tanto, es inválida.

5. Por estas razones, concluyo proponiendo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión que le ha sido planteada por el tribunal administratif de Paris, mediante resolución de 22 de febrero de 1978, declarando la invalidez del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 499/76 de la Comisión, de 5 de marzo de 1976.