CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN-PIERRE WARNER presentadas el 13 de diciembre de 1973 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Este asunto, sometido al Tribunal de Justicia mediante una petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht de Frankfurt del Main, suscita un conjunto de cuestiones sobre las consecuencias, con arreglo al Derecho comunitario aplicable, de la pérdida por parte de un importador de un certificado de importación de cereales.

Este Tribunal recordará que el Reglamento nº 120/67/CEE del Consejo estableció la organización común de mercados en el sector de los cereales en la Comunidad.

En el preámbulo de este Reglamento se dice:

«Las autoridades competentes deben estar en condiciones de seguir constantemente los intercambios para poder apreciar las tendencias del mercado y aplicar las medidas establecidas en este Reglamento cuando sea preciso.»

y que:

«A este fin, se debe disponer que la expedición de certificados de importación y exportación vaya acompañada de la constitución de una fianza que garantice que se efectúen las transacciones para las que se solicitan dichos certificados.»

Ello explica por qué el apartado 1 del artículo 12 del citado Reglamento dispone que las importaciones en la Comunidad o exportaciones desde ella de cualquier producto al que se aplique este Reglamento deben estar sujetas a la presentación de un certificado de importación o exportación expedido por un Estado miembro, y continúa:

«La expedición de estos certificados estará condicionada a la constitución de una fianza que garantice que se efectúa la importación o exportación durante el período de validez del certificado; la fianza se perderá en todo o en parte si no se efectúa la transacción durante dicho período, o si sólo se efectúa en parte.»

* Lengua original: inglés.

El apartado 2 del artículo 12 dispone la adopción de normas detalladas para la aplicación de dicho artículo. Por lo que respecta a este asunto, las normas detalladas oportunas están contenidas en el Reglamento (CEE) nº 1373/70 de la Comisión.

El apartado 1 del artículo 2 de dicho Reglamento dispone:

«El certificado de importación [...] autoriza y obliga [...] a importar [...], con arreglo al certificado, la cantidad neta del producto designado durante el período de validez de dicho certificado, que [...] puede ir acompañado de una determinación anticipada del derecho regulador [...] en las condiciones establecidas por las normas relativas a cada sector.»

Este Tribunal de Justicia conoce bien el sistema de determinación anticipada de los derechos reguladores mediante certificados. En el presente asunto sólo tiene una importancia marginal.

El apartado 2 del artículo 8 del Reglamento dispone, por lo que respecta al presente asunto:

«Las licencias y certificados se expedirán al menos en dos ejemplares, el primero de los cuales, denominado "ejemplar para el titular", señalado con el "nº 1", se expedirá sin demora al solicitante, y el segundo, denominado "ejemplar para el organismo emitente", señalado con el "nº 2" será retenido por este organismo.

El ejemplar nº 1 de la licencia o certificado se presentará a la oficina competente para efectuar:

a) en el caso de un certificado de importación [...] las formalidades aduaneras de importación;

[...]

Después de atribuirse la cantidad y de ser aprobada por la oficina mencionada en el párrafo anterior, se devolverá al interesado el ejemplar nº 1 de la licencia o certificado.»

El artículo 15 es un largo artículo entre cuyas disposiciones tienen especial importancia las siguientes:

«1. Por lo que respecta al período de validez de las licencias y certificados:

a) se considerará que se ha cumplido la obligación de importar y que se ha utilizado el derecho a la importación correspondiente a la licencia o certificado el día en que se hayan cumplido las formalidades aduaneras a que se refiere la letra a) del segundo párrafo del apartado 2 del artículo 8;

[...]

2. La fianza se declarará libre de responsabilidad cuando se presente la prueba:

a) por lo que respecta a la importación, del cumplimiento de las formalidades aduaneras a que se refiere la letra a) del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 8 relativas al producto del que se trata;

[...]

3. La prueba exigida en el apartado 2 será aportada [...]

a) en los casos contemplados en la letra a) del apartado 2 de este artículo [...] la presentación del ejemplar nº 1 de la licencia o mediante certificado [...] extendido con arreglo a las disposiciones del artículo 8;

[...]

4. En caso de pérdida de la licencia o certificado [...], los organismos emisores, excepcionalmente, podrán facilitar a la parte interesada un duplicado de los mismos, extendido y aprobado del mismo modo que el documento original y en cada copia figurará claramente la palabra "duplicado".

No se podrán presentar duplicados para efectuar operaciones [...] de importación.»

La Comisión explica en sus observaciones que el motivo de esta última disposición se basa en el designio de impedir la posibilidad de que un comerciante poco escrupuloso se aproveche dos veces de un certificado que fije anticipadamente el derecho regulador, utilizando primeramente el título pretendidamente perdido que incluye dicho certificado y después sirviéndose del duplicado.

Así pues, la finalidad del duplicado sólo es permitir a su titular asegurarse que se declare libre de responsabilidad la fianza en la medida en que se atribuye a las importaciones efectuadas al amparo de dicho certificado antes de su pérdida.

El artículo 16 dispone, por lo que viene al caso:

«1. Se declarará libre de responsabilidad la fianza tan pronto como se aporte la prueba a que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 15 de este Reglamento.

2. Sin perjuicio de la aplicación del artículo [...] 18, cuando la obligación de importar [...] no se haya cumplido, se perderá la fianza por una cantidad igual a la diferencia entre:

a) [...] la cantidad neta indicada en la licencia o certificado y

b) la cantidad neta efectivamente importada [...]

3. A petición de un titular poseedor de un documento, los Estados miembros podrán declarar libre de responsabilidad una parte de la fianza en proporción a las cantidades de productos para los que se han aportado las pruebas a las que se refieren los apartados 2 y 3 del artículo 15 [...]»

Por último, el artículo 18 dispone, por lo que viene al caso, lo siguiente:

«1. Cuando la importación o exportación [...] no pueda efectuarse durante el período de validez de la licencia o certificado a consecuencia de *fuerza mayor,* el Estado miembro que extendió el certificado decidirá, a petición del titular, bien que se anule la obligación de importar o exportar, quedando la fianza libre de responsabilidad, bien que se prolongue la validez del certificado por el plazo que se considere necesario a la vista de la circunstancia alegada. El plazo puede ser prorrogado después de expirar el período de validez del documento.

La decisión de anulación o prórroga se limitará a la cantidad del producto que no pudo importarse [...] por causa de *fuerza mayor.*

[...]

3. Si el organismo competente admite que se da un caso de *fuerza mayor* el Estado miembro interesado notificará inmediatamente a la Comisión, que informará de ello a los demás Estados miembros.

4. El titular de la licencia o certificado aportará la prueba de las circunstancias que se consideran como *fuerza mayor.*»

Éstas son las disposiciones que interesan al Tribunal de Justicia en este asunto.

Del modo en que el Verwaltungsgericht de Frankfurt expone los hechos de este asunto en su resolución de remisión deduzco que aquél aún no ha concluido sus averiguaciones sino que ha considerado preferible hacer cuanto antes la remisión a este Tribunal, al menos en parte, para saber sobre que puntos de hecho necesita pronunciarse. Con esta reserva, parece que los hechos se pueden resumir del modo siguiente. Los demandantes constituyen una sociedad de importadores que ejerce sus actividades en Hamburgo. Solicitaron al demandado, el organismo alemán competente en la materia, un certificado de importación de 2.000 toneladas de salvado de trigo aglomerado, prestando la debida fianza. Recibieron a su debido tiempo dicho certificado con fecha de 15 de junio de 1972 y con validez hasta el 31 de octubre del mismo año. Con arreglo a dicho certificado efectuaron diversas importaciones, por un total de alrededor de 821.000 kg, cuyas particularidades se indicaban en el certificado. Posteriormente, el 17 de octubre de 1972, enviaron la licencia por correo certificado a sus agentes de Rotterdam, Peterson's Havenbedrijf NV (en lo sucesivo, «Peterson's») para que éstos pudieran efectuar la importación de alrededor de 60.000 kg de aglomerado. Al mismo tiempo, pidieron a Peterson's que, en cuanto se concluyeran las formalidades aduaneras relativas a la im-

portación, enviaran el certificado por correo urgente a una empresa de Bremen denominada Bachmann y que, según alegan los demandantes, tenía que efectuar la importación del saldo de aglomerado autorizado por el certificado. El 25 de octubre de 1972 Peterson's recibió el certificado de las autoridades aduaneras de Rotterdam y, el mismo día, según alega, lo remitió por correo urgente, pero no certificado, a Bachmann. Se ha dicho que el empleo de el correo certificado en estas circunstancias no es habitual en los Países Bajos, aunque en Alemania es una práctica normal. Este Tribunal de Justicia posee alguna experiencia que parece confirmar esta sugerencia –véase la sentencia Mij PPW Internationaal NV, 61/72, Rec. 1973, p. 301– en el que el mismo organismo competente para la expedición de certificados en los Países Bajos envió uno por correo ordinario. Sea como fuere, los demandantes dicen que el escrito que contenía el certificado nunca llegó a Bachmann, de modo que éste no pudo utilizarlo para efectuar las importaciones pendientes. El 16 de noviembre de 1972 los demandantes solicitaron al demandado un duplicado del certificado, con arreglo al apartado 4 del artículo 15 del Reglamento nº 1373/70, duplicado que fue expedido en debida forma.

En el procedimiento ante el Verwaltungsgericht de Frankfurt del Main se litiga sobre si, en estas circunstancias, los demandantes pueden conseguir que se declare libre de responsabilidad toda su fianza o si, como pretende el demandado, están obligados a perder la parte de la misma, por un importe de unos 11.400 DM, correspondiente a las importaciones cubiertas por el certificado pero no efectuadas en realidad.

Los demandados alegan como principal alegación que la pérdida definitiva de un certificado de importación no constituye un caso de fuerza mayor incluido en el artículo 18 del Reglamento nº 1373/70, sino que, interpretando el apartado 1 del artículo 2 y el apartado 4 del artículo 15, entraña la desaparición automática de la obligación de importar. Según ellos, el motivo es que la pérdida del certificado implica la pérdida del derecho a importar, del que no se puede separar la obligación de importar. Con carácter subsidiario solicitan acogerse al artículo 18.

La Comisión se opone a la afirmación de que la pérdida de un certificado produzca la extinción automática del derecho y el deber de importar. Alega que lo que produce la pérdida es impedir el ejercicio del derecho y el cumplimiento del deber mientras no se vuelva a encontrar el certificado antes de expirar su período de validez. No obstante, la Comisión acepta que la pérdida de un certificado puede representar un caso de fuerza mayor. Solamente insiste en que el artículo 18 debe interpretarse y aplicarse de manera que se eviten abusos.

Nadie ha expuesto ningún argumento solicitando que el Tribunal de Justicia rechace tanto la primera alegación de los demandantes como la opinión de que la pérdida de un certificado puede constituir un caso de fuerza mayor. A mi parecer, una alegación de este tipo sería insostenible. Como expli-

ca el preámbulo del Reglamento nº 120/67, el objeto del sistema de certificados sólo es permitir que los organismos comunitarios competentes aprecien las tendencias del mercado de manera que puedan ejercitar sus facultades para regular el mercado estando bien informados. A la luz de lo expuesto sería innecesariamente duro penalizar con la pérdida de su fianza a un comerciante que ha demostrado la imposibilidad de cumplir con su obligación de importar sin haber cometido falta alguna. En efecto, la propia existencia del artículo 18 revela que no es ésta la intención de la norma.

No veo ningún motivo para decir que la pérdida accidental o destrucción de un certificado no puede constituir un caso de fuerza mayor comprendido en dicho artículo. Por supuesto, no impide una importación por completo, puesto que se puede solicitar un nuevo certificado. Pero para ello debe prestarse una nueva fianza. Lo que impide la pérdida de un certificado es la importación al amparo del mismo y la preocupación del comerciante es el destino de la fianza por él prestada para obtener dicho certificado. Durante la discusión se hizo alusión a las disposiciones a las que sustituyó el artículo 18, en las que había un catálogo de ejemplos de casos de fuerza mayor. Se señaló que todos estos ejemplos constituían sucesos que impedían el movimiento de las mismas mercancías, como una guerra, un naufragio, las huelgas y otros casos parecidos. Pero esta enumeración no pretendía ser exhaustiva y contenía un ejemplo de impedimento antes jurídico que físico, a saber, «interdictions d'exportation ou d'importation édictés par les États». En cualquier caso, el artículo 18 no contiene una enumeración de este tipo.

En diversos asuntos se ha pedido al Tribunal de Justicia que interprete la expresión «force majeure» en las disposiciones *in pari materia* que el artículo 18. El primero y más oportuno quizás de estos asuntos es el 4/68, Schwarzwaldmilch GmbH (Rec. 1968, p. 549). En este asunto el Tribunal de Justicia señaló que el concepto de fuerza mayor podía variar de contenido según el contexto en el que tenía que producir efectos y que consiguientemente, en el contexto actual, debe interpretarse a la luz del objeto del Reglamento de que se trata y de la especial naturaleza de los derechos y deberes jurídicos creados por dicho Reglamento. Según este Tribunal, el interés público, que exigía que los organismos comunitarios se encontraran en situación de predecir las tendencias del comercio del modo más exacto posible y exigía así el depósito de la fianza para la expedición de las diligencias de la importación, también requería que el comercio no quedase obstaculizado por la imposición de una obligación excesivamente rígida sobre los comerciantes. La amenaza de la pérdida de su fianza pretendía impedir que los comerciantes que habían obtenido certificados de importación dejaran de efectuar las importaciones autorizadas de esta manera. De ello se seguía, en principio, que un comerciante que había adoptado todas las precauciones debidas pero que por causas ajenas a su voluntad no podía efectuar una importación, debía quedar libre de la obligación de efectuarla. Había que entender que las circunstancias ajenas a la voluntad del comerciante significaban aquellas circunstancias que un co-

merciante prudente y diligente consideraría improbables y cuyas consecuencias no podría evitar sin excesivos costes. El Tribunal de Justicia reiteró esta interpretación del concepto de fuerza mayor en los asuntos 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH (– Rec. 1970, pp. 1125 y ss., especialmente p. 1139), y 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (– Rec. 1970, pp. 1161 y ss., especialmente p. 1179). En ambas sentencias el Tribunal de Justicia señaló el carácter flexible de dicho concepto.

A mi parecer estos asuntos constituyen suficiente jurisprudencia para declarar que un comerciante que no puede efectuar una importación debido a la pérdida de su certificado, siempre que pueda demostrar que dicha pérdida no es debida a una falta de atención normal por su parte, puede pretender que se le declare libre de responsabilidad. Sin embargo, es interesante observar que, en «The Turul» (1919) A.C. 515, el Judicial Committee of the Privy Council consideró que el patrón de una nave que no pudo zarpar dentro del período de gracia previsto por el artículo 1 del Sexto Convenio de La Haya por el hecho de haber sido desposeído, sin culpa por su parte, de los documentos y cartas del buque, había sido víctima de fuerza mayor en el sentido del artículo 2 del Convenio. Ello respalda en concreto la tesis de que el concepto de fuerza mayor puede abarcar el caso de una persona a quien se impide hacer algo porque, sin culpa por su parte, ha sido desposeído de un documento esencial para poder hacerlo.

Consiguientemente yo rechazaría el primer motivo de los demandantes por ser incompatible con el punto de vista de que el tema está regulado por el artículo 18 y por existir razones fundadas para preferir este punto de vista.

Me parece que si los autores del Reglamento hubieran pretendido que la pérdida de un certificado supusiera automáticamente la pérdida de los derechos y la extinción de las obligaciones a los que su expedición dio lugar, lo habrían dicho así expresamente y habrían previsto, además, que la Comisión fuera informada de la pérdida, de modo que pudiera rectificar sus estadísticas, como hace el apartado 3 del artículo 18. Creo que también habrían incluido una disposición sobre la prueba de acuerdo con el apartado 4 de dicho artículo.

Por consiguiente opino que se debe responder del modo siguiente a la primera cuestión y la letra a) de la segunda cuestión planteadas a este Tribunal por el Verwaltungsgericht de Frankfurt:

«1) El apartado 1 del artículo 2 y el apartado 4 del artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 1373/70 de la Comisión no deben interpretarse en el sentido de que la pérdida de un certificado de importación implica automáticamente la extinción de la obligación de importar que genera su expedición.

2.a) La pérdida de dicho certificado constituye un caso de fuerza mayor en el sentido del artículo 18 del Reglamento siempre que sobrevenga a pesar de que el titular del certificado haya adoptado todas las precauciones que se deben esperar de un comerciante prudente y diligente.»

La letra b) de la segunda cuestión planteada por el Verwaltungsgericht de Frankfurt se refiere al grado de atención que se debe esperar de un comerciante prudente y diligente. ¿Queda por debajo de este nivel un comerciante que envía el certificado por correo ordinario? Me inclino por la afirmativa. Desgraciadamente, la pérdida de documentos enviados por correo es un suceso corriente y el modo normal de protegerse de ello es certificar los envíos. Se ha alegado en favor de los demandantes que ésta no es una garantía perfecta. Estoy de acuerdo, pero la experiencia de cada día muestra que el correo certificado reduce efectivamente el riesgo de pérdidas. No obstante, llego a la conclusión de que no corresponde a este Tribunal declarar si un comerciante determinado, en un caso concreto, ha adoptado o no las debidas precauciones. Creo que es un asunto que debe determinar el órgano jurisdiccional nacional, que está en situación de apreciar todas las circunstancias de hecho en las que se encontró el comerciante, incluidos, como en el presente caso, factores como el grado de urgencia, los servicios postales disponibles en el lugar y otros.

Por consiguiente opino que se debe responder a la letra b) de la segunda cuestión del modo siguiente:

«Corresponde al órgano jurisdiccional nacional competente, después de apreciar todas las circunstancias de hecho en las que se encontró el comerciante, determinar si el titular de una licencia adoptó en un caso concreto todas las precauciones que se deben esperar de un comerciante prudente y diligente.»

La última cuestión planteada por el Verwaltungsgericht de Frankfurt [letra c) de la segunda cuestión] versa sobre si se puede presentar una demanda con arreglo al apartado 1 del artículo 18 después de espirar el período de validez del certificado.

No dudo de que la respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa. Un acontecimiento constitutivo de un caso de fuerza mayor puede producirse tan cerca de la fecha de expiración del certificado que no dé tiempo al comerciante interesado para poner

en marcha el mecanismo del artículo 18 antes de dicha fecha. Es posible, desde luego, que le llegue la noticia de este acontecimiento después de dicha fecha. Sería enormemente arbitrario decir que en este caso debe privársele del beneficio del artículo 18.