CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 23 de septiembre de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El Rechtbank van Eerste Aanleg de Bruselas ha remitido a este Tribunal una solicitud de interpretación del Reglamento nº 1371/81 de la Comisión, de 19 de mayo de 1981, por el que se establecen modalidades de aplicación administrativa de los montantes compensatorios monetarios (DO 1981, L 138, p. 1; EE 03/21, p. 250), y, en particular, del apartado 3 de su artículo 17, que dispone lo siguiente:

«[...]

El pago de los montantes compensatorios monetarios será efectuado por las autoridades competentes en un plazo de dos meses a partir del día de la presentación de la documentación completa, salvo:

»a) caso de fuerza mayor,

b) en los casos en que se haya iniciado un expediente administrativo relativo al derecho a los montantes compensatorios monetarios. En tal caso, el pago se producirá sólo después de haberse reconocido el derecho a los montantes compensatorios monetarios.»

Dado que los hechos y antecedentes del asunto figuran en el informe para la vista, no es preciso resumirlos aquí.

Voy a examinar a continuación desde cuando corre el plazo de dos meses para el pago y la interpretación del concepto de «fuerza mayor», a tenor en cada caso de la pregunta del juez de remisión.

* Traducido del francés.

1. *Desde cuando corre el plazo de dos meses*

El Rechtbank van Eerste Aanleg de Bruselas pregunta a este Tribunal, en primer lugar, si:

«¿Debe interpretarse el apartado 3 del artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 1371/81 de la Comisión en el sentido de que el plazo de dos meses que esta disposición prescribe para el pago de los montantes compensatorios monetarios comienza al día siguiente al de la presentación por el interesado, ante la autoridad nacional competente, de la solicitud de pago de los montantes compensatorios monetarios y de los demás documentos que deba aportar o bien este plazo comienza únicamente después de que se haya probado, tras el examen por la autoridad nacional competente, de los documentos presentados, que el expediente presentado está completo y que el interesado tiene derecho a montantes compensatorios monetarios?»

Denkavit y la *Comisión* estiman que el momento determinante en que comienza el plazo del que se trata es el de la presentación, ante la autoridad competente, en este caso la Oficina central de contingentes y licencias (OCCL), de la solicitud así como de los documentos que se le deben unir obligatoriamente.

El *Estado belga*, en cambio, estima que el expediente no está completo y que el plazo de dos meses no comienza a correr más que cuando la OCCL cierra el procedimiento administrativo que, según él, comprende (por orden cronológico) las fases siguientes: recepción de solicitud; inscripción de la soli-

citud y atribución de un número de orden; comunicación de este número de referencia al solicitante; fotocopia del documento de aduana; examen de las declaraciones en relación con el documento aduanero; eventual investigación ante la administración de aduanas.

En mi opinión, no cabe duda de que la primera interpretación es la correcta por razones que tienen su fundamento tanto en el texto del artículo 17 como en su finalidad.

Por una parte, el texto es claro: el plazo corre «a partir del día de la presentación de la documentación completa». Ahora bien, la presentación es necesariamente un acto propio del solicitante; no puede depender de la actitud de la instancia ante la cual el interesado presenta su solicitud.

Ésta podrá, ciertamente, comprobar si el expediente está completo, es decir si todos los documentos prescritos están unidos a la solicitud, pero el solicitante debe, en todo caso, poder conocer de una manera clara y precisa la fecha en la cual comience a correr el plazo.

En este caso, la Administración belga habría podido, por ejemplo, encargar a uno o varios funcionarios de la recepción y el registro de las nuevas solicitudes.

Estos habrían examinado si se habían adjuntado los documentos necesarios. Para las importaciones provinientes de los Países Bajos se trata de hecho de un solo documento, a saber, un ejemplar de la declaración X-10 (véase a este respecto la comunicación del Ministerio de Agricultura publicada en el *Moniteur belga* del 25 de febrero de 1982).

En caso de que este documento hubiese fallado, la solicitud se habría devuelto: el plazo no habría comenzado a correr.

En caso contrario la solicitud se habría registrado sin tardar, y la fecha de este registro habría iniciado el transcurso del plazo.

La verificación de la concordancia entre el ejemplar de la declaración X-10 unida a la solicitud y el remitido directamente a la aduana claramente forma parte del examen de la conformidad a derecho de una solicitud.

Se deriva, por otra parte, del segundo considerando del Reglamento nº 343/74 de la Comisión, de 11 de febrero de 1974 (DO 1974, L 40, p. 4), que introdujo la noción de un plazo de pago de los MCM en la normativa por la que se establecen modalidades de aplicación de dichos montantes, que el fin de esta disposición es «cortar las distorsiones de la competencia entre los operadores de los Estados miembros». La misma motivación se repite en el decimocuarto considerando del Reglamento nº 1380/75 de la Comisión, de 29 de mayo de 1975 (DO 1975, L 139, p. 37), cuya parte relativa a las modalidades de aplicación administrativa de los MCM fue precisamente sustituida por el Reglamento nº 1371/81 que se somete a la interpretación de este Tribunal.

Este objetivo quedaría en entredicho si el momento a partir del cual comienza a correr el plazo difiere de un Estado miembro a otro a causa de eventuales divergencias entre los procedimientos nacionales o de la mayor o menor diligencia de las autoridades competentes. Esta es la razón por la que se fijó un plazo relativamente corto de manera que las variaciones en el tiempo que puedan tener lugar en el pago de los MCM entre los diversos Estados miembros se reduzcan al máximo.

Finalmente, es justo y natural que el susodicho plazo de dos meses tenga el mismo carácter imperativo y objetivo que el que se impone, a tenor del apartado 2 del propio artículo 17 del Reglamento nº 1371/81, a los solicitantes. Estos deben, salvo caso de

fuerza mayor, presentar los documentos relativos a la concesión de los MCM, *«bajo pena de caducidad*, dentro de los doce meses siguientes al día en que las autoridades aduaneras hayan aceptado la declaración de importación o la de exportación».

En la sentencia 266/84 de 22 de enero de 1986 (Denkavit France contra FORMA, Rec. 1986, p. 149)[1] el Tribunal de Justicia estimó que el plazo de dos meses, previsto en el apartado 3 «completa el sistema» establecido por el apartado 2, cuya finalidad es «la liquidación de las situaciones administrativas sin retrasos indebidos» (apartados 18 y 19). Ahora bien, para el cumplimiento de este objetivo, tan necesario es hacer correr el plazo de dos meses (dentro del cual la autoridad competente debe cumplir su obligación de pago) a partir del momento en que el solicitante haya presentado su solicitud con los documentos prescritos, como hacer correr el plazo de doce meses (dentro del cual el solicitante debe presentar su expediente) a partir del momento en que las autoridades aduaneras hayan aceptado las declaraciones de importación o de exportación.

Muy diferente es la situación cuando la autoridad competente estima que es dudoso el derecho del solicitante a los MCM. En este caso tiene la posibilidad, de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 17, de iniciar un expediente administrativo que puede hacer que se retrase el pago, eventualmente más allá de los dos meses, hasta el momento en que el derecho a los MCM quede indiscutiblemente probado. Pero la administración tiene el deber, en este caso, de informar al solicitante de que se ha iniciado un expediente y que, por este hecho, el plazo presumiblemente no podrá ser cumplido.

En defecto de apertura de dicho expediente administrativo o de una decisión que deestime la solicitud en el plazo de dos meses, la autoridad nacional está obligada al pago dentro de este plazo.

Por todas estas razones concluyo que la interpretación que se debe hacer es la expresada en la primera parte de la cuestión planteada y propongo, por tanto, que la respuesta a esta cuestión prejudicial sea la siguiente:

«El apartado 3 del artículo 17 del Reglamento nº 1371/81 de la Comisión se debe interpretar en el sentido de que el plazo de dos meses prescrito para el pago de los MCM comienza al día siguiente al de la presentación por el interesado, ante la autoridad nacional competente, de la solicitud de pago y demás documentos que debe aportar.»

2. *El concepto de fuerza mayor*

A continuación el Tribunal de Bruselas plantea a este Tribunal de Justicia las dos cuestiones siguientes:

«2) ¿Puede invocarse fuerza mayor en el sentido de la letra a) del apartado 3 del artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 1371/81 de la Comisión cuando la complejidad de la normativa relativa a la concesión de montantes compensatorios monetarios en un sector agrícola determinado, así como lo complicado del examen del expediente presentado y del cálculo de los montantes aplicables que se deriven del mismo hagan imposible a la autoridad nacional competente de un Estado miembro respetar el plazo de dos meses fijado en el apartado 3 del artículo 17, a pesar del empleo de todo el personal disponible, en caso de un considerable y repentino incremento de las solicitudes de montantes compensatorios monetarios?

1 — Esta sentencia se refiere al Reglamento nº 1380/75 cuyos artículos 14, 15 y 16 prefiguran, con redacciones ligeramente diferentes, los apartados 1, 2 y 3 del artículo 17 del Reglamento nº 1371/81.

»3) ¿Puede la autoridad nacional competente invocar fuerza mayor en el sentido de la letra a) del apartado 3 del artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 1371/81 cuando, a causa de restricciones presupuestarias impuestas por la ley nacional, el personal de sus servicios no pueda ser adaptado a un considerable y repentino incremento del número de las solicitudes de concesión de montantes compensatorios monetarios?»

Según el *Estado belga* procede considerar como fuerza mayor, en el sentido de la letra a) del apartado 3 del artículo 17 del Reglamento nº 1371/81 el concurso de las tres circunstancias excepcionales siguientes:

— el considerable y repentino incremento de las solicitudes de MCM, que se deriva del hecho de que, a consecuencia de la devaluación del franco belga-luxemburgués de 22 de febrero de 1982 y hasta el 23 de mayo de 1983, se tuvieron que conceder MCM, por primera vez, a la importación en Bélgica de productos agrícolas originarios de los Países Bajos que es el socio comercial más importante de Bélgica por lo que se refiere a la importación de productos agrícolas;

— la insuficiencia del personal de la OCCL que no pudo ser corregida debido a las restricciones presupuestarias impuestas por la ley;

— la complejidad del sistema de los MCM en el sector de los alimentos para animales que se prestaría a dilatar el procedimiento administrativo por el que se determina el derecho a los MCM y se liquida su importe.

Denkavit y la *Comisión* estiman por su parte, que ninguna de estas circunstancias se ajusta a los criterios que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, son necesarios para apreciar un caso de fuerza mayor.

En la sentencia 266/84, antes citada, el Tribunal de Justicia recordó su jurisprudencia constante en la materia: «la noción de fuerza mayor debe ser entendida en el sentido de circunstancias ajenas al interesado, anormales e imprevisibles, y cuyas consecuencias no hubiesen podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia utilizada. Esta noción debe ser examinada en el marco de las disposiciones de cada reglamento donde figure el término 'fuerza mayor' (apartado 27).[2]

Es verdad que en casi todos los casos en que se ha invocado fuerza mayor ante el Tribunal de Justicia, lo ha sido por empresas o particulares.

En los tres únicos asuntos en los que, que yo sepa, un Estado miembro ha invocado fuerza mayor, se trataba de casos en los que debía justificar el incumplimiento de una obligación del que se le acusaba en el marco del procedimiento del artículo 169 del Tratado CEE. En los dos primeros casos (sentencia 77/69 de 5 de mayo de 1970, Comisión contra Bélgica, Rec. 1970, p. 237, y 8/70 de 18 de noviembre de 1970, Comisión contra Italia, Rec. 1970, p. 961) el Tribunal

2 — En un pasado reciente el Tribunal de Justicia utilizó en diversas ocasiones otras dos formulaciones sustancialmente idénticas, para definir el concepto de fuerza mayor: «El concepto de fuerza mayor se refiere esencialmente, abstracción hecha de las particularidades de los actores específicos donde se utilice, a circunstancias extrañas que hagan imposible la realización del hecho del que se trate. Aun cuando no presuponga una imposibilidad absoluta, exige, sin embargo, que se trate de dificultades anormales, independientes de la voluntad de la persona y que parezcan inevitables incluso si se adoptan todas las medidas oportunas«(sentencia de 9 de febrero de 1984, Acciaierie e Ferriere Busseni SpA/Comisión de las CE, 284/82, Rec. 1984, p. 557; de 30 de mayo de 1984, Ferriera Vittoria Srl/Comisión de las CE, 224/83, Rec. 1984, p. 2349; de 12 de julio de 1984, Ferriera Valsabbia SpA/Comisión de las CE, 209/83, Rec. 1984, p. 3089) *(traducción provisional)*. O bien: «El reconocimiento de un caso de fuerza mayor supone que la causa exterior invocada por los sujetos de derecho tenga consecuencias irresistibles e inevitables hasta el punto de hacer objetivamente imposible para las personas afectadas el cumplimiento de sus obligaciones«(sentencias de 18 de marzo de 1980, Valsabbia y otros/Comisión de las CE, asuntos acumulados 154, 205, 206, 226 a 228, 263 y 264/78, 31, 39, 83 y 85/79, Rec. 1980, p. 907; de 13 de noviembre de 1984, Van Gend & Loos NV y Expeditiebedrijf Wim Bosman BV/Comisión de las CE, asuntos acumulados 98 y 230/83, Rec. 1984, p. 3763 *(traducción provisional)*.

de Justicia rechazó la excepción de fuerza mayor basada en la lentitud parlamentaria, sobre la base de «que la responsabilidad de un Estado miembro respecto al artículo 169 se ve comprometida, cualquiera que sea el órgano del Estado cuya acción u omisión haya dado lugar al incumplimiento, incluso si se trata de una institución constitucionalmente independiente» *(traducción provisional).*

En un asunto más reciente (sentencia de 11 de julio de 1985, Comisión contra Italia, 101/84, Rec. 1985, p. 2629) el Tribunal de Justicia reconoció que un atentado que había destruido las instalaciones del banco de datos estadísticos «pudo constituir un caso de fuerza mayor y crear dificultades insuperables», pero no lo tomó en consideración de todos modos sobre la base de que «sus efectos sólo pudieron durar un cierto período de tiempo, a saber, el materialmente necesario para que una administración que dé muestras de una diligencia normal sustituya el equipo técnico destruido y reúna y elabore los datos» (apartado 16) *(traducción provisional).*

Dicho esto, no creo que se pueda deducir de lo que antecede que exista una diferencia en la apreciación del Tribunal de Justicia si quien invoca la excepción de fuerza mayor es un particular o una empresa, por una parte, o un Estado miembro, por otra. Por el contrario, me parece que la citada jurisprudencia debe aplicarse a cualesquiera «sujetos de derecho» y la apreciación de que existe fuerza mayor sólo puede variar en función del marco legal en el que este concepto debe surtir sus efectos.

En el presente caso el marco legal es el Reglamento nº 1371/81.

Hemos visto más arriba cuáles son las consideraciones que han servido de fundamento al apartado 3 del artículo 17: se trata ante todo de evitar las distorsiones de la competencia entre los operadores de los diferentes Estados miembros.

Se desprende de ello que las autoridades competentes deben actuar con la mayor diligencia en la aplicación de esta disposición.

Sólo se permite superar el plazo en los casos excepcionales que se enumeran con carácter taxativo, a saber fuerza mayor y expediente administrativo.

a) ¿Puede la complejidad del cálculo de los MCM en el sector de alimentos animales constituir un caso de fuerza mayor o ser parte integrante de un supuesto análogo?

A este respecto, comparto la opinión de la Comisión según la cual «es extremadamente poco probable que el legislador comunitario haya pretendido fijar un plazo de pago cuyo cumplimiento sea objetivamente imposible en un sector agrícola determinado, incluso en circunstancias normales. Es incluso menos verosímil que el legislador comunitario haya querido soslayar una imposibilidad objetiva de tal naturaleza por medio de la excepción de fuerza mayor prevista en la letra a) del apartado 3 del artículo 17».

Si el legislador comunitario hubiera opinado que se planteaba un problema particular en el sector de los alimentos para animales habría, ciertamente, establecido un plazo superior a dos meses, al menos por lo que se refiere al sector en cuestión.

El Reglamento nº 1371/81 fue adoptado después de haberse obtenido el dictamen conforme de todos los comités de gestión afectados (véase el último considerando de este reglamento). Por consiguiente, al menos la mayoría de los Estados miembros opinaba que también se podía cumplir un plazo de dos meses en el sector de alimentos para animales. Por otra parte no se le ha significado al Tribunal de Justicia que se hayan producido retrasos en el pago en otros Estados miembros.

Efectivamente, me parece casi imposible que se pueda considerar que la complejidad de una legislación comunitaria, en cuya elaboración han participado los Estados miembros, constituya una dificultad anormal e imprevisible que sea insuperable para los servicios de un Estado miembro, a pesar de todas las medidas que pudieran adoptarse.

A fin de facilitar la tarea a las autoridades competentes, el artículo 6 del Reglamento nº 1371/81 establece que «el interesado deberá facilitar todas las indicaciones necesarias para el cálculo del montante compensatorio monetario» y, en particular, «la composición de los productos de que se trate, siempre que ello resulte necesario para el cálculo del montante compensatorio monetario».

Se desprende, por último, de la forma en la que el tribunal civil de Bruselas ha formulado su segunda cuestión, que este tribunal tampoco estima que la complejidad de los cálculos pueda por sí misma constituir un caso de fuerza mayor. En efecto, únicamente cita este elemento en relación con «un considerable y repentino incremento de las solicitudes».

b) A este respecto procede hacer las observaciones siguientes.

Cuando un Estado miembro se ve en la necesidad de devaluar su moneda por encima de un determinado porcentaje, de ello se deriva súbitamente la necesidad de conceder los MCM en los casos de importación de productos agrícolas provenientes de todos los demás Estados miembros, salvo de aquéllos que hayan devaluado en la misma proporción que el primero, así como de los provenientes de terceros países.

A una situación caracterizada por la ausencia de MCM le sigue, repentinamente, una avalancha de solicitudes.

Es evidente que esto constituye un choque para para cualquier administración, incluso aquellas que estén bien equipadas de personal.

Sin embargo, el legislador comunitario no ha previsto período de adaptación (por ejemplo, un plazo de pago provisionalmente más largo) para aquellos casos en lo que un Estado miembro deba establecer, por primera vez, MCM.

Se partió, pues, del principio de que los Estados miembros iban a adoptar las disposiciones necesarias a fin de que sus autoridades competentes pudieran hacer frente a la eventualidad del establecimiento o de la ampliación de los MCM en sus intercambios.

Un considerable y repentino incremento de las solicitudes de pago de estos montantes no es, en efecto, más que una consecuencia normal y previsible del propio establecimiento del sistema de los MCM, basado por su parte en la previsión de que se producirán de vez en cuando fluctuaciones monetarias.

Consiguientemente, Bélgica, por su parte, debería haber adoptado determinadas precauciones a este respecto.

La posibilidad del establecimiento de montantes compensatorios negativos para las importaciones de productos agrícolas provenientes del principal socio de Bélgica en este terreno, a saber, los Países Bajos, ya no constituía, ciertamente, un acontecimiento imprevisible desde que en octubre de 1981, unos cuatro meses antes de la devaluación del franco belga/luxemburgués en febrero de 1982, se había decidido que no se debía considerar que los Países Bajos constituían, con Bélgica y Luxemburgo, un único Estado miembro para la aplicación de la normativa sobre los MCM (consecuencia de la modificación introducida en el Reglamento nº 1371/81 por el Reglamento nº 2898/81, de 7 de octubre de 1981).

c) En cuanto a la insuficiencia de los efectivos debida a las restricciones presupuestarias impuestas por la ley, tampoco puede considerarse como constitutivo de un caso de fuerza mayor, porque es una circunstancia provocada por el propio Estado belga y por tanto no le es ajena en modo alguno.

Por otra parte, no está excluido que, incluso con los efectivos existentes, los servicios competentes hubieran podido cumplir el plazo de dos meses pagando los MCM, por así decirlo, con carácter de anticipo, sin perjuicio de un control posterior más riguroso mencionado de forma expresa.

Dado que las causas que han provocado las dificultades en cuestión o bien no han sido ajenas al Estado belga, o bien no han tenido consecuencias irresistibles e inevitables hasta el punto de hacer objetivamente imposible para el Estado el cumplimiento de sus obligaciones, concluyo que el concurso de las mismas tampoco puede constituir un caso de fuerza mayor.

Diría incluso, en aplicación de la susodicha sentencia 101/84, que aun si hubieran constituido un caso de fuerza mayor y hubiesen creado dificultades insuperables, no habrían podido ser invocadas incluso en este supuesto, más que en relación con el período necesario para que una administración normalmente diligente le pusiese remedio. Ahora bien, en este caso, la fuerza mayor se alegó al parecer (y sin duda alguna por lo que se refiere a la Sociedad Denkavit) para todo el período de validez de los MCM en cuestión, a saber, quince meses (del 24 de febrero de 1982 al 23 de mayo de 1983).

Propongo, por consiguiente, al Tribunal de Justicia responder como sigue a las cuestiones planteadas por el Rechtbank van Eerste Aanleg de Bruselas:

1) El apartado 3 del artículo 17 del Reglamento nº 1371/81 de la Comisión se debe interpretar en el sentido de que el plazo de dos meses prescrito para el pago de los MCM comienza al día siguiente al de la presentación por el interesado, ante la autoridad nacional competente, de la solicitud de pago y de los demás documentos que deba aportar.

2) No se puede invocar fuerza mayor, en el sentido de la letra a) del apartado 3 del artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 1371/81 de la Comisión, cuando la complejidad de la normativa relativa a la concesión de montantes compensatorios monetarios en un sector agrícola determinado, así como lo complicado del examen del expediente presentado y del cálculo de los montantes aplicables que se deriven del mismo hagan imposible a la autoridad nacional competente de un Estado miembro cumplir el plazo de dos meses fijado en el apartado 3 del artículo 17, a pesar del empleo de todo el personal disponible, en caso de un considerable y repentino incremento de las solicitudes de montantes compensatorios monetarios.

3) La autoridad nacional competente no puede invocar fuerza mayor, en el sentido de la letra a) del apartado 3 del artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 1371/81, cuando a causa de las restricciones presupuestarias impuestas por la ley nacional, el personal de sus servicios no pueda ser adaptado a un considerable y repentino incremento del número de las solicitudes de concesión de montantes compensatorios monetarios.

Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha formulado observaciones ante este Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.