SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 25 de septiembre de 1984 *

En el asunto 117/83,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Karl Könecke GmbH & Co. KG, Fleischwarenfabrik, de Bremen,

y

Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung,

una decisión prejudicial sobre la interpretación y la validez del Reglamento (CEE) nº 1071/68 de la Comisión, de 25 de julio de 1968, por el que se establecen modalidades de aplicación de la concesión de ayudas al almacenamiento privado en el sector de la carne de vacuno (DO L 180, p. 19), en lo que se refiere a la posibilidad, respecto a una fianza indebidamente liberada de responsabilidad, de que se acuerde con posterioridad declarar su pérdida y exigir su restitución,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: A.J. Mackenzie Stuart, Presidente; Y. Galmot, Presidente de Sala; O. Due, U. Everling y C. Kakouris, Jueces;

Abogado General: Sr. P. VerLoren van Themaat;
Secretario: Sr. J.A. Pompe, Secretario adjunto;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de 26 de mayo de 1983, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de junio siguiente, el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación y la validez del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1071/68 de la Comisión, de 25 de julio de 1968, relativo a las modalidades de aplicación de la concesión de ayudas al almacenamiento privado en el sector de la carne de vacuno (DO L 180, p. 19).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (en lo sucesivo, «BALM»), y una empresa alemana que, con arreglo al citado Reglamento, se obligó a almacenar durante cuatro meses una cantidad determinada de carne de vacuno fresca, originaria de la Comunidad, y que, al expirar el período de almacenamiento obtuvo la liberación de responsabilidad de las fianzas que, de conformidad con el artículo 4 de dicho Reglamento, había prestado en forma de aval bancario.

3 Posteriormente, el Servicio de Vigilancia Fiscal comprobó que la demandante había almacenado carne congelada originaria de la República Popular de China. A raíz de esta comprobación, BALM revocó sus resoluciones relativas a la fijación de ayudas y a la liberación de responsabilidad de las fianzas, exigió la restitución de las ayudas y acordó, además, declarar las fianzas perdidas para el demandante. BALM compensó el importe de las fianzas con un crédito de la misma cuantía que la empresa poseía contra ella. Al término de un proceso penal, los socios y empleados responsables de la empresa fueron condenados a penas privativas de libertad o a multas por los hechos que originaron la pérdida de las fianzas.

4 El Verwaltungsgericht, ante el cual se había interpuesto un recurso contra las resoluciones que acordaban declarar la pérdida de las fianzas, estimó que el citado Reglamento nº 1071/68 no contenía base alguna que permitiera la revocación de las resoluciones relativas a la liberación de responsabilidad de las fianzas y que tal base tampoco existía en otras disposiciones comunitarias, en particular, en el artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, relativo a la financiación de la Política Agrícola Común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220).

5 En la resolución de remisión, el Verwaltungsgericht manifestó igualmente que albergaba serias dudas sobre si, con arreglo al Derecho nacional, podía admitirse la revocación de la resolución relativa a la liberación de responsabilidad de una fianza. La fianza, dado que constituye una garantía, ya no puede ser exigida una vez se ha producido el riesgo. Ahora bien, para el supuesto de que el régimen de garantías previsto por el citado Reglamento nº 1071/68 contuviere el fundamento de un derecho a una prestación pecuniaria que debiera garantizarse mediante la fianza y de que se reunieran los requisitos para obtener dicha prestación, el Verwaltungsgericht contempla la posibilidad de que BALM, en lugar de revocar la resolución por la que se acuerda la liberación de responsabilidad de la fianza, exija a la empresa el pago de un importe equivalente al de ésta. Sin embargo, el Verwaltungsgericht considera que, si existiera este derecho, más bien se trataría del derecho a imponer una multa y se interroga, en este caso, sobre la compatibilidad de la normativa de que se trata con el Derecho comunitario de rango superior. En el presente asunto, estima que se han infringido determinados principios de Derecho penal comunes en los Estados miembros, en particular, en razón de las sanciones penales ya impuestas a los responsables.

6 En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) El artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1071/68 de la Comisión, de 25 de julio de 1968, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la concesión de ayudas al almacenamiento privado del sector de la carne de vacuno (DO L 180, p. 19), ¿autoriza a los organismos nacionales de intervención a recuperar, tras la expiración del período de almacenamiento, las fianzas que han sido indebidamente liberadas de responsabilidad?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿es compatible con el Derecho comunitario una legislación nacional que autoriza la revocación de una resolución irregular de liberación de responsabilidad de una fianza y de la petición de que se restituya el importe de la fianza tras la expiración del plazo del período de almacenamiento?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿es compatible con el Derecho comunitario una legislación nacional, como la mencionada en la segunda cuestión, que deja a la apreciación del organismo de intervención la revocación de la resolución de liberación de responsabilidad y, en consecuencia, de la petición de que se restituya la fianza?

4) En caso de respuesta afirmativa a la primera o a la segunda cuestión, ¿cuál es el derecho garantizado por la fianza prevista en el artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1071/68?

5) En el supuesto de que la respuesta a la cuarta cuestión debiera darse en el sentido de que el derecho garantizado por la fianza es un derecho de sanción, ¿son contrarios al Derecho comunitario de rango superior el artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1071/68 y el derecho de sanción que le es inherente?»

Sobre las cuestiones primera y cuarta

7 En primer lugar, es conveniente examinar los problemas planteados por las cuestiones primera y cuarta, con el objeto de determinar si el Derecho comunitario contiene una base legal suficiente ya sea para revocar una resolución por la que se declara libre de responsabilidad una fianza, ya sea para exigir el pago de un importe equivalente al de la fianza que indebidamente ha sido liberada de responsabilidad.

8 En las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno de la República Federal de Alemania propone responder negativamente a la primera cuestión, porque el artículo 4 del Reglamento nº 1071/68 no se refiere al caso de una fianza que indebidamente ha sido liberada de responsabilidad. Según dicho Gobierno, no existen otras disposiciones de Derecho comunitario en la materia. Por el contrario, estima que los principios que se derivan del artículo 5 del Tratado imponen a los Estados miembros exigir la restitución de una fianza indebidamente liberada de responsabilidad. La finalidad principal del régimen de garantías consiste en asegurar la ejecución del contrato de almacenamiento y la observancia del Derecho comunitario. El incumplimiento de estas obligaciones por parte de los operadores económicos debe ser tomado en consideración, incluso después de que la fianza haya sido declarada libre de responsabilidad, para evitar que aquéllos cuyo incumplimiento sólo pudo comprobarse después de la liberación de responsabilidad de la fianza se hallen en mejor situación que los operadores cuyas infracciones pudieron percibirse con anterioridad.

9 La Comisión alega que, al celebrar el contrato de almacenamiento, el almacenista contraía en realidad dos obligaciones: la de pagar, en su caso, una pena convencional y la de constituir una fianza a fin de garantizar dicho pago. Lamentablemente, sólo la última de dichas obligaciones está expresada en términos claros en el Reglamento de que se trata. Ahora bien, la obligación de pago subsiste incluso después de que la fianza haya sido declarada libre de responsabilidad. Si queda demostrado que el almacenista no ha cumplido el contrato, no se puede volver a constituir ni recuperar la fianza, pero puede exigirse el pago del importe correspondiente en concepto de pena convencional.

10 Como han señalado el órgano jurisdiccional nacional y la Comisión, hay que admitir que no es posible exigir que se vuelva a constituir una garantía cuando ya se haya producido el riesgo que debía de haber cubierto. En este sentido, no puede recuperarse la fianza si ha sido indebidamente declarada libre de responsabilidad después de haber transcurrido el período de almacenamiento. Por lo tanto, debe averiguarse si, como sostiene la Comisión, el régimen de garantías abarca efectivamente una obligación de pagar una pena convencional o una multa, obligación que es distinta de la exigencia de constituir una garantía y que subsiste incluso después de que la fianza se haya declarado libre de responsabilidad.

11 A este respecto, hay que subrayar que una sanción, incluso de carácter no penal, sólo puede ser impuesta si se funda en una base legal clara y carente de ambigüedad. Por tanto, para responder a la primera y cuarta cuestión se debe examinar si el artículo 4 del Reglamento nº 1071/68 constituye una base de dicha naturaleza, interpretándolo a la luz de su tenor literal, de su contexto y del objetivo que persigue.

12 El artículo 4 reza como sigue:

«1. Cuando se celebre el contrato, el almacenista deberá constituir una fianza por un importe que no exceda del 50 % del total de la ayuda concedida en dicho contrato, pagándola al contado o prestándola en forma de garantía expedida por un establecimiento bancario que cumpla los requisitos fijados por cada Estado miembro.

2. La cuantía de la fianza se determinará en el momento de la fijación del importe de la ayuda o en el momento de abrirse el procedimiento de adjudicación.

3. Si no se cumplieren las obligaciones establecidas en el contrato, la fianza se perderá en su totalidad; sin embargo, si al menos el 90 % de la cantidad convenida en el contrato ha sido puesta en almacén y fuese almacenada dentro de los plazos señalados, la fianza se perderá en proporción a la parte que falte de la cantidad a la que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 3.

4. La fianza se perderá cuando, como consecuencia de un caso de fuerza mayor, al almacenista le sea imposible cumplir con las obligaciones antes mencionadas.»

13 Si bien dicho artículo establece, en algunos aspectos, disposiciones bastante detalladas, no contiene ninguna disposición expresa relativa a la situación que se crea cuando una fianza ha sido indebidamente liberada de responsabilidad. Las otras disposiciones del Reglamento ni sus considerandos tampoco contienen indicaciones sobre este particular. Lo mismo sucede con el Reglamento (CEE) nº 989/68 del Consejo, de 15 de julio de 1968, por el que se establecen las normas generales para la concesión de ayudas al almacenamiento en el sector de la carne de vacuno (DO L 169, p. 10; EE 03/02, p. 198). Ninguna de las disposiciones de que se trata prevé de forma explícita la imposición de una pena, contractual o de otro tipo, diferente a la consistente en la pérdida de la fianza, ni permite, de modo expreso, insertar una estipulación en este sentido en los contratos que deban celebrarse con los operadores económicos.

14 En lo que se refiere al régimen de garantías instituido en el ámbito de las importaciones y las exportaciones de productos agrícolas, el Tribunal de Justicia estimó, en su sentencia de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70,↔ Rec. p. 1125), que dicho régimen tiene que asegurarse que se realizarán las importaciones y exportaciones para las que se solicitaron los certificados, a fin de permitir a las autoridades competentes la utilización razonable de los instrumentos de intervención, tales como compras, almacenamiento, y venta de existencias, la fijación de restituciones a la exportación, la aplicación de medidas de salvaguardia y la elección de medidas destinadas a evitar desviaciones de tráfico. Añadió que la obligación de los operadores económicos carecería de eficacia si su cumplimiento no estuviera garantizado por medios apropiados y que a este respecto, el régimen de garantías es más adecuado que un sistema de multas impuestas *a posteriori*. Por último, el Tribunal de Justicia afirmó que el régimen de garantías no puede ser asimilado a una sanción penal, pues no constituye más que el aseguramiento de que se cumplirá una obligación voluntariamente asumida.

15 Del mismo modo, el régimen de garantías establecido en el ámbito del almacenamiento privado tiene por finalidad asegurar el cumplimiento, por parte del operador económico, de su obligación de almacenar, en el modo en que se

fija en la normativa comunitaria y en el contrato celebrado. Dicha finalidad no postula en favor de interpretar el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento nº 1071/68 en el sentido de que debe pagarse un importe equivalente al de la fianza si ésta ha sido indebidamente liberada de responsabilidad tras la expiración del período de almacenamiento. En esta fase, la obligación de almacenar ya no puede cumplirse y el pago tampoco puede servir para garantizar que se lleve a cabo la operación, sino que constituye únicamente una sanción por el incumplimiento de la obligación contraída.

16 Al igual que alega el Gobierno alemán, la inexistencia de dicha sanción puede constituir una laguna en el régimen de garantías en el sentido de que aquél que obtuviere que la fianza se declarara liberada de responsabilidad mediante declaraciones falsas evitaría su pérdida. Este argumento podría servir de base a una interpretación como la preconizada por dicho Gobierno y por la Comisión si la controvertida normativa se prestase a dicha interpretación, dado su tenor literal y el objetivo que persigue. En cambio, tal argumento, no basta, por sí mismo, para crear una base clara y no ambigua para imponer una sanción.

17 En consecuencia, procede responder a las cuestiones primera y cuarta que el artículo 4 del Reglamento nº 1071/68 no autoriza a los organismos nacionales de intervención a recuperar, tras la expiración del período de almacenamiento, las fianzas que indebidamente hayan sido liberadas de responsabilidad, ni a imponer a los operadores económicos sanciones pecuniarias que correspondan a los importes de dichas fianzas.

Sobre la segunda cuestión

18 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional solicita que se dilucide si es compatible con el Derecho comunitario una legislación nacional que autoriza la revocación de una resolución irregular, que acuerda liberar de responsabilidad una fianza y exigir la restitución de su importe de la fianza tras la expiración del plazo de almacenamiento.

19 Como antes se ha indicado, el Gobierno alemán estima que el Derecho comunitario impone a los Estados miembros la obligación de exigir la restitución de una fianza indebidamente liberada de responsabilidad, mientras

que la Comisión opina que no puede solicitarse dicha restitución, sino que los Estados miembros deben exigir el pago del importe correspondiente en concepto de pena convencional. En lo que respecta a las modalidades, el Gobierno alemán y la Comisión están de acuerdo en que su regulación se ha confiado a la legislación nacional, dentro de los límites indicados por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas por las autoridades nacionales en el marco de su administración de las organizaciones comunes de mercado.

20 Habida cuenta de la respuesta que este Tribunal de Justicia acaba de dar a las cuestiones primera y cuarta, hay que subrayar que la normativa comunitaria sobre la concesión de ayudas al almacenamiento privado en el sector de la carne de vacuno debe considerarse como un sistema completo, que no faculta a los Estados miembros, con el fin de cubrir una posible laguna de dicho sistema, para prever en su Derecho nacional una obligación de los operadores económicos que no se funde en la normativa comunitaria. Sólo cabría una interpretación distinta si las disposiciones comunitarias generales, que regulan la administración de las organizaciones comunes de mercado por parte de las autoridades nacionales, contuvieran una autorización suficiente a dicho fin.

21 Por lo que respecta a este último punto, el órgano jurisdiccional nacional cita acertadamente al artículo 8 del Reglamento nº 729/70, que establece que «los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adoptarán las medidas necesarias para [...] recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades». Sin embargo, como observa el Verwaltungsgericht, dicha disposición se refiere a la recuperación de las cantidades financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola y no puede extenderse a la recuperación del importe de una pena que no tiene base legal en la normativa comunitaria, aun cuando, en la práctica, la cantidad percibida en concepto de dicha pena fuere ulteriormente deducida por las autoridades nacionales de los gastos financiados por el Fondo.

22 Procede añadir que dicho artículo 8 impone igualmente a los Estados miembros el deber de adoptar las medidas necesarias para perseguir, de conformidad con su Derecho nacional, las irregularidades cometidas en relación con las cantidades concedidas. Esta afirmación no afecta al derecho y al deber de las autoridades nacionales de perseguir a un operador económico que mediante

maniobras fraudulentas haya obtenido que se haya declarado libre de responsabilidad una fianza. Ante la inexistencia de una disposición que autorice a dichas autoridades a exigir el pago de un importe equivalente a la fianza liberada de responsabilidad, dicha acción permite corregir, al menos parcialmente, el inconveniente señalado por el Gobierno alemán.

23 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión que una legislación nacional, que autoriza la revocación de una resolución irregular por la que se acuerda declarar libre de responsabilidad una fianza y que se exija la restitución del importe de la fianza tras la expiración del período de almacenamiento, no es compatible con el Derecho comunitario, pero esta circunstancia no afecta al derecho y al deber de las autoridades nacionales de perseguir, según su Derecho nacional, a un operador económico que, mediante maniobras fraudulentas, haya obtenido que la fianza haya sido liberada de responsabilidad.

24 A la vista de las respuestas dadas a las cuestiones primera, segunda y cuarta, las demás carecen de objeto.

Costas

25 Los gastos efectuados por el Gobierno de la República Federal de Alemania así como por 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 el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mediante resolución de 26 de mayo de 1983, declara:

1) **El artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1071/68 de la Comisión, de 25 de julio de 1968, relativo a las modalidades de aplicación de la concesión de ayudas al almacenamiento privado en el sector de la carne de vacuno, no autoriza a los organismos nacionales de intervención a recuperar, tras la expiración del período de almacenamiento, las fianzas indebidamente liberadas de responsabilidad, ni a imponer a los operadores económicos sanciones pecuniarias que correspondan a los importes de dichas fianzas.**

2) **Una legislación nacional, que autoriza la revocación de una resolución irregular por la que se acuerda declarar libre de responsabilidad una fianza y que se exija la restitución del importe de la fianza tras la expiración del período de almacenamiento, no es compatible con el Derecho comunitario, pero esta circunstancia no afecta al derecho y al**

deber de las autoridades nacionales de perseguir, según su Derecho nacional, a un operador económico que, mediante maniobras fraudulentas, haya obtenido que la fianza haya sido liberada de responsabilidad.

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de septiembre de 1984.

El Secretario
Por orden
D. Louterman
Administradora

El Presidente
A.J. Mackenzie Stuart