CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO LA PERGOLA

presentadas el 18 de enero de 1996 *

1. Las cuestiones formuladas por la High Court of Ireland mediante resolución de 25 de julio de 1994 se refieren a la interpretación y a la validez del Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas, [1] así como del Reglamento (CEE) nº 2340/90 del Consejo, de 8 de agosto de 1990, por el que se impiden los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait. [2]

2. El litigio que suscitó las dos cuestiones sometidas al examen del Tribunal de Justicia se describe a continuación de forma sucinta.

Anglo Irish Beef Processors International (en lo sucesivo, «Anglo Irish Beef») es un grupo de empresas irlandesas que operan en el sector del comercio de la carne de vacuno. Conforme al Reglamento nº 3665/87, [3] obtuvo de la autoridad competente irlandesa, esto es, el Minister for Agriculture, Food and Forestry (en lo sucesivo, «Ministro»), el pago anticipado de una «restitución diferenciada» a la exportación para la venta a Irak de un lote de carne de vacuno. Resulta útil precisar desde este mismo momento en qué sentido se aplica el calificativo de diferenciada a la restitución en el Reglamento. Su importe se calcula de modo diferente según el país de destino de las mercancías y se adapta así al precio aplicado en el país de destino. El objetivo esencial de la normativa es facilitar la venta de los productos comunitarios en los mercados de países terceros, compensando al exportador la eventual diferencia entre el precio del mercado comunitario y aquel, generalmente inferior, aplicado en los demás. La restitución que podía percibirse por la exportación de los productos a Irak representaba una cantidad importante.

Conforme a la normativa comunitaria vigente, Anglo Irish Beef constituyó en favor del Ministro un aval bancario por importe de la cantidad anticipada, incrementado en un 20 %. Este aval se establece, en concepto de garantía, dado que el exportador se beneficia del pago anticipado de la restitución, precisamente para garantizar a las autoridades que la han abonado el reembolso de la cantidad pagada, si resultase que «no existe ningún derecho a las restituciones a la exportación» (vigésimo considerando del Reglamento nº 3665/87) o que «existe un derecho a una restitución por un importe inferior» (artículo 6 del Reglamento nº 565/80).

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 351, p. 1.

2 — DO L 213, p. 1.

3 — El caso de autos se rige por las disposiciones del Reglamento citado en el texto, modificado en último lugar por el Reglamento (CEE) nº 354/90 de la Comisión, de 9 de febrero de 1990 (DO L 38, p. 34), en relación con las del Reglamento (CEE) nº 565/80 del Consejo, de 4 de marzo de 1980, relativo al pago por anticipado de las restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 62, p. 5; EE 03/17, p. 182), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2026/83 del Consejo, de 18 de julio de 1983 (DO L 199, p. 12; EE 03/28, p. 132).

Como expone la resolución de remisión, las mercancías todavía no habían llegado a su destino, y se encontraban precisamente en Turquía cuando, como consecuencia de la invasión de Kuwait por parte de Irak, se estableció un embargo comercial contra este último país. Dicho embargo se estableció mediante la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 6 de agosto de 1990, a la que se sumaron las disposiciones del Reglamento nº 2340/90 del Consejo de las Comunidades Europeas, adoptado el 8 de agosto de 1990, pero aplicable retroactivamente a partir del 7 de agosto.

Debido al embargo, las autoridades turcas impidieron que el barco que transportaba la carga de Anglo Irish Beef llegase a territorio iraquí. Los intentos de vender la mercancía en países para los que el importe de la restitución a la exportación fuera equivalente al previsto para Irak fracasaron. La carga fue vendida finalmente en otros mercados, para los cuales el importe de la restitución a que tenía derecho el exportador era inferior al que ya se había abonado a Anglo Irish Beef. Por lo tanto, el Ministro solicitó que le reembolsase la diferencia indebidamente percibida, negándose a liberar el aval bancario hasta que el interesado cumpliese su obligación de reembolso. Además, como no se había discutido que el hecho de que la carne no se entregase en Irak se debía a un caso de fuerza mayor, el Ministro, conforme al Reglamento antes citado, no solicitó el incremento del 20 % sobre dicha cantidad.

3. Por consiguiente, Anglo Irish Beef interpuso recurso ante la High Court, impugnando el reembolso reclamado por el demandado y solicitando al mismo tiempo que se liberase íntegramente la garantía. En estas circunstancias, el Juez *a quo* formuló ante el Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Puede interpretarse el Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión en el sentido de que prohíbe la ejecución de la garantía prestada por el exportador en las circunstancias antes mencionadas, bien por motivos de fuerza mayor o debido al efecto desproporcionado que tendría la ejecución de la garantía en comparación con las circunstancias alegadas para justificar dicha ejecución, o debe interpretarse en sentido distinto?

2) Si no es posible dar al Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión una interpretación acorde con el sentido expresado con anterioridad, ¿es total o parcialmente nulo por tal motivo?

3) ¿Puede interpretarse el Reglamento (CEE) nº 2340/90 del Consejo en el sentido de que comprende las mercancías en tránsito hacia Irak, y de ser así, es total o parcialmente nulo debido al régimen al que somete las mercancías en tránsito en las presentes circunstancias?»

Sobre la primera cuestión

4. Para contestar a la primera cuestión, es necesario evidentemente hacer referencia a los términos, que debemos considerar probados en el caso de autos, en los que el Juez *a quo* somete el presente asunto al Tribunal de Justicia. En primer lugar, procede considerar que las mercancías para las que se había concedido la restitución a la exportación no llegaron al destino indicado en la solicitud y en su lugar se vendieron en otros países, para los que se habría pagado una restitución por un importe inferior. Por lo tanto, el exportador percibió un importe superior al que le hubiera correspondido con arreglo al Reglamento. Por otra parte, de la resolución de remisión se deduce que el acontecimiento que impidió que las mercancías llegasen a su destino original constituye, sin lugar a dudas, un caso de fuerza mayor.

Estos son los hechos del caso de autos. El órgano jurisdiccional de remisión pregunta al Tribunal de Justicia si el organismo de intervención puede conservar la parte de la garantía correspondiente a la cantidad no debida al beneficiario, habida cuenta del hecho de que las mercancías se exportaron, como consecuencia de un caso de fuerza mayor, a un destino distinto del previsto originalmente.

La solución viene dada, en mi opinión, por la siguiente disposición del apartado 5 del artículo 33 del Reglamento nº 3665/87: «Cuando, como consecuencia de un caso de fuerza mayor, el importe de la restitución [*debida*] [4] sea inferior al importe de la restitución anticipada, la garantía ejecutada será igual a la diferencia entre el importe de la restitución anticipada y el importe de la restitución efectivamente debida [...]» Por el contrario, cuando no se cumplen los requisitos de «fuerza mayor», la disposición pertinente es la letra d) del apartado 3 del artículo 33 conforme a la cual, «la garantía ejecutada será igual a la diferencia entre el importe pagado anticipadamente y el importe de la restitución real, aumentando luego dicha diferencia en un 20 %».

Por consiguiente, en las circunstancias descritas en la resolución de remisión, el organismo de intervención podrá conservar la garantía constituida a su favor por el exportador dentro de los límites del importe señalado en el apartado 5 del artículo 33. No obstante, por tratarse de un caso de fuerza mayor, no cabe incrementar dicho importe en un 20 %.

Ahora bien, el hecho de que las mercancías no lleguen al destino declarado, como consecuencia de un caso de fuerza mayor o debido a un hecho imputable al interesado, carece de importancia alguna, a los efectos que aquí nos interesan: el exportador está obligado en cualquier circunstancia a reembolsar la parte de la restitución que no le correspondía, entendiéndose que —a falta de fuerza mayor, contrariamente a lo que ocurre en el caso de autos— deberá abonar también una cantidad

4 — La palabra añadida en cursiva es mía.

adicional del 20 %, que se ha establecido para evitar posibles abusos. Por lo demás el Tribunal de Justicia ha afirmado que el operador económico no tiene ningún derecho «a una restitución diferenciada a la exportación de carne de vacuno a un país tercero cuando el producto exportado ha sido destruido por motivos de fuerza mayor, después de haber salido del territorio aduanero de la Comunidad y antes de haber sido importado en su estado natural en el país tercero de destino». [5]

5. Me ocuparé ahora del otro aspecto de la primera cuestión formulada por el Juez de remisión. Se trata de si, en las circunstancias descritas anteriormente, el Reglamento nº 3665/87 puede interpretarse en el sentido de que prohíbe a la autoridad encargada de hacer el pago confiscar la garantía, habida cuenta del supuesto efecto desproporcionado que tendría para el exportador esta pérdida.

Anglo Irish Beef considera que la contestación a esta cuestión debe ser afirmativa. Por mi parte, soy de la opinión contraria. Empezaré por hacer observar que la ejecución de la garantía está limitada, como dice la resolución de remisión, al importe indebidamente percibido, y por lo tanto no se extiende, como parece pretender Anglo Irish Beef, a la totalidad de la restitución anticipada. En este caso, resulta difícil comprender en que consiste el efecto desproporcionado. La restitución a la exportación, como he señalado con anterioridad, se rige por la intención, que el Tribunal de Justicia ha puesto de relieve en otros asuntos, [6] de facilitar la venta de los productos comunitarios en los mercados mundiales. Con esta finalidad, se paga al exportador una cantidad de dinero destinada exclusivamente a compensar la eventual diferencia entre el precio comunitario y el que se aplica en los demás mercados. El importe de la restitución está «diferenciado» precisamente en la medida en que se calcula en función de los distintos precios aplicados en el mercado de destino. Por este motivo es fundamental que las mercancías lleguen efectivamente al destino declarado: [7] si se vendieran en un mercado diferente, cuyos precios fueran superiores, y por lo tanto el importe de la restitución inferior, el operador interesado obtendría con ello un enriquecimiento injusto. En este caso, se beneficiaria de un precio de venta superior y conservaría al mismo tiempo la restitución más elevada, a la que, no obstante, no tenía derecho. Dicho esto, puede verse claramente como el mecanismo de la restitución, lejos de conculcar el principio de proporcionalidad, lo incorpora: la cantidad abonada por el organismo de intervención se adapta al importe de la diferencia entre el precio comunitario del bien exportado y el aplicado en el mercado de destino. El medio empleado, es decir, el pago anticipado y diferenciado, es pues debidamente proporcional en relación con el objetivo perseguido por el legislador. En caso de fuerza mayor, cuando el interesado se ve forzado a exportar el bien a un destino distinto del de origen, el derecho del exportador a la restitución permanece íntegro, y no está sujeto a ninguna penalización: simplemente se tiene en cuenta la diferencia entre el precio

5 — Sentencia de 25 de mayo de 1993, Tara Meat Packers (C-321/91, Rec. p. I-2811), apartado 19.

6 — Sentencia de 11 de julio de 1984, Dimex (89/83, Rec. p. 2815), apartados 8 y 9.

7 — Sentencia citada en la nota precedente, apartado 16.

comunitario y el del mercado en el que el producto se ha exportado efectivamente. Esta es ciertamente la *ratio* del Reglamento. Las disposiciones establecidas la siguen plenamente y de modo racional.

6. Además, Anglo Irish Beef invoca un supuesto principio general según el cual, cuando el caso de fuerza mayor que impide que las mercancías lleguen al destino declarado es consecuencia del propio comportamiento de la Comunidad, el exportador tiene derecho a conservar la totalidad de la restitución anticipada. Dicho razonamiento no es convincente. En primer lugar, parte de la hipótesis errónea según la cual las mercancías no llegaron a su destino debido al embargo establecido por las Instituciones comunitarias mediante el Reglamento nº 2340/90. Ahora bien, de la resolución de remisión se deduce claramente que la carga fue bloqueada en Turquía por las autoridades de dicho país, que actuaron —según se cree— con arreglo al embargo decidido por Naciones Unidas y, en cualquier caso, no en aplicación del Reglamento antes citado. Por lo tanto, es erróneo pensar que, en el presente caso, la fuerza mayor consiste en un comportamiento imputable a las Instituciones comunitarias. Pero hay más. Anglo Irish Beef olvida tener en cuenta la verdadera naturaleza de la obligación, que incumbe al exportador, de reembolsar la diferencia entre lo que ha percibido y aquello que le corresponde legítimamente. Dicha obligación no se concibe como una sanción a un comportamiento ilegal, sino simplemente en concepto de reembolso de una suma no debida. En otros términos, se trata de una obligación de naturaleza puramente restitutoria; se ha establecido con independencia de cualquier criterio de culpabilidad o de imputabilidad del hecho al sujeto de la obligación y, por lo tanto, debe cumplirse aunque la entrega de la mercancía en lugar distinto del indicado en la solicitud se deba a un caso de fuerza mayor. Por otra parte, si el Reglamento prevé los casos de fuerza mayor, es para exonerar en dichos supuestos al exportador sólo de la responsabilidad que le incumbe cada vez que vende los productos en mercados diferentes del que indicó originariamente. En efecto, cuando existe fuerza mayor, no se aplica el incremento del 20 % sobre la cantidad que debe reembolsarse al organismo de intervención, como ya he señalado. Por tanto, el exportador no está sujeto a dicha medida, que también puede entenderse como una sanción. No obstante, esto no significa que tenga derecho a conservar la totalidad de la cantidad que le fue pagada anticipadamente. Tal derecho no está previsto en el ordenamiento jurídico comunitario, y no puede estarlo, habida cuenta del régimen y del objetivo esencial de la restitución. Cuando no se exporta la mercancía al lugar indicado por el interesado, la «restitución» sólo puede referirse a la diferencia entre el precio comunitario y el que se aplica en el lugar en el que se vendió efectivamente la mercancía. Por lo tanto, no hay ningún motivo para considerar que el ordenamiento jurídico comunitario debe regular el caso de fuerza mayor reconociendo al interesado el derecho a conservar la totalidad de la cantidad. Dicho resultado sería incompatible con la lógica de toda la normativa examinada.

Sobre la segunda cuestión

7. Mediante la segunda cuestión se desea saber si, ante la imposibilidad de interpretar el Reglamento nº 3665/87 en el sentido de que excluye la pérdida de la garantía en caso de fuerza mayor, dicha disposición debe considerarse invalida por este motivo. En apoyo

de esta tesis, Anglo Irish Beef expone dos series de consideraciones: unas están vinculadas a la supuesta violación del principio de proporcionalidad y las otras a la defraudación de la confianza legítima del exportador. Ya he tenido ocasión de explicar por qué debe desestimarse la primera alegación. En cuanto a la presunta violación de la confianza legítima, se basa en la idea según la cual el exportador contaría con la posibilidad de conservar en cualquier circunstancia —y especialmente en caso de fuerza mayor— el importe de la restitución anticipada. [8] No obstante, no queda claro cuál es el fundamento de este punto de vista. Todo operador económico medianamente informado puede, mediante la simple lectura del Reglamento, saber que el derecho a conservar la integridad de la restitución que le ha sido anticipada, y de obtener, por consiguiente, la devolución de su garantía, está sujeta necesariamente al requisito de que las mercancías lleguen efectivamente al destino declarado. En efecto, el apartado 2 del artículo 33 del Reglamento nº 3665/87 dispone que: «La devolución de la totalidad de la garantía se supeditará a la aportación de la prueba de que [...] los productos considerados dan derecho a un importe de restitución igual o superior al importe determinado con arreglo al apartado 3 del artículo 29.» Por lo demás, el quinto considerando del Reglamento nº 565/80 afirma expresamente que la prestación de una fianza sirve precisamente para garantizar «el reembolso de una suma por lo menos igual al importe pagado si se establece posteriormente que no existía ningún derecho a la restitución a la exportación o que los productos o mercancías [...] no han sido efectivamente exportados fuera de la Comunidad en los plazos prescritos». Las normas son las que acabamos de recordar y, evidentemente, no pueden suscitar ninguna otra expectativa legítima que la de beneficiarse del derecho a la restitución dentro de los límites en los que fue establecido.

8 — *A fortiori*, según Anglo Irish Beef, dicha conclusión resulta obligada cuando es la propia Comunidad quien impide que las mercancías lleguen a su destino. No obstante, sobre este punto, sólo puedo repetir lo que ya he dicho anteriormente: el Juez de remisión expone claramente que los productos fueron bloqueados en Turquía por las autoridades turcas debido al embargo establecido por Naciones Unidas. El Reglamento nº 2340/90, visto desde este ángulo, carece de pertinencia.

Sobre la tercera cuestión

Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional de remisión solicita al Tribunal de Justicia que determine si el Reglamento nº 2340/90, que estableció el embargo comercial, afecta también a las mercancías ya enviadas y en tránsito hacia Irak. En caso afirmativo, el Juez nacional pregunta al Tribunal de Justicia si dicho Reglamento es inválido, en todo o en parte, precisamente debido al hecho de que el régimen que establece no es aplicable sólo a los productos que deben exportarse, sino igualmente a los que están siendo exportados.

Anglo Irish Beef basa su pretensión de conservar la totalidad de la restitución en la idea de que la Resolución de Naciones Unidas dejaba a la Comunidad la libertad de excluir del embargo las mercancías que ya estaban en tránsito hacia Irak. De ahí la conclusión según la cual el Reglamento nº 2340/90 sería inválido precisamente porque el Consejo de Ministros de la Comunidad se abstuvo de ejercer la facultad discrecional de que disponía para adaptar, en su propio Reglamento, el régimen establecido por Naciones Unidas teniendo en cuenta equitativamente

la situación de los exportadores. Más concretamente, el régimen instaurado por la Comunidad no sería válido en la medida en que es discriminatorio. Y ello porque, según Anglo Irish Beef, el trato dado a las mercancías en tránsito procedentes de Irak y a las personas que las importaban fue diferenciado injustificadamente del que se otorgó a los exportadores y a las mercancías que ya habían enviado hacia dicho país, siendo estas últimas las únicas que estaban afectadas por el embargo. El objetivo de este razonamiento es alegar que, si se hubiera concebido el Reglamento de modo que se tuviese en cuenta la situación de Anglo Irish Beef y de los demás exportadores que se encontraban en idéntica situación, el Ministro no podría hoy obtener el reembolso objeto de litigio bajo ningún concepto.

El Consejo, la Comisión, los Gobiernos irlandés y británico, han rebatido todos el fundamento de esta alegación, aduciendo principalmente que el Reglamento nº 2340/90 retoma con fidelidad las disposiciones de la Resolución de Naciones Unidas, que la Comunidad y sus Estados miembros estaban obligados a cumplir.

No obstante, me parece que existe un problema preliminar de pertinencia de la cuestión, formulada en estos términos. Recordaré, para ser más preciso, que el Juez *a quo* somete a la apreciación del Tribunal de Justicia dos Reglamentos: el Reglamento nº 2340/90, que se refiere al embargo, sólo es pertinente en el litigio del que es objeto en la medida en que regula un supuesto particular que, en el sentido del otro Reglamento (nº 3665/87), constituye un caso de fuerza mayor. Es este segundo Reglamento el que rige el litigio pendiente ante el Juez nacional. Ahora bien, el requisito insoslayable que el Reglamento nº 3665/87 exige para el reconocimiento de los derechos invocados por Anglo Irish Beef en el litigio principal es que las mercancías hayan llegado al destino para el que el interesado había obtenido el pago anticipado de la restitución. Este requisito no se cumple en el presente caso, y los motivos expuestos por Anglo Irish Beef carecen de fundamento, por este primer motivo, a los ojos del Derecho comunitario. No obstante, nos encontramos frente a un caso de fuerza mayor, al que se aplican las disposiciones *ad hoc* del Reglamento pertinente. Ya las he examinado: el importe de la restitución debida a Anglo Irish Beef no es íntegro sino diferenciado; el interesado debe abonar, para obtener la cancelación de la garantía, al organismo competente la diferencia que pueda existir entre el precio fijado a la vista del destino inicial de las mercancías, y el aplicable en el mercado al que han llegado efectivamente. En el marco del litigio *a quo*, sólo importa, pues, el caso de fuerza mayor, que ha impedido objetivamente que las mercancías lleguen al destino declarado; el hecho puro y simple que constituye el embargo es pertinente para definir el litigio objeto del procedimiento prejudicial y no la disposición, sea cual sea, del Reglamento comunitario nº 2340/90. Cabe preguntarse, en efecto, cuál habría sido el resultado práctico si la Comunidad hubiera establecido una excepción a la Resolución de la ONU mediante dicho Reglamento, para sustraer al embargo, como deseaba Anglo Irish Beef, los productos ya exportados y aún en tránsito. Dicho régimen no habría podido oponerse a los países terceros, quienes, conforme a la deliberación de Naciones Unidas, o por iniciativa propia, querían impedir en cualquier circunstancia el paso de los productos destinados a Irak. El cargamento de Anglo Irish Beef fue bloqueado por una medida de las autoridades turcas, totalmente independiente de las disposiciones sobre el embargo adoptadas en el ámbito comunitario. La

conclusión que se impone es, pues, evidente. El control de la supuesta legalidad del Reglamento nº 2340/90 no tendría ninguna incidencia sobre la aplicación al caso de autos de las disposiciones que establece el Reglamento nº 3665/87, en los términos precisados más arriba, en caso de fuerza mayor. La tercera cuestión planteada por el Juez de remisión es, en definitiva, únicamente teórica. El Tribunal de Justicia se ha negado siempre a pronunciarse acerca de cuestiones prejudiciales de este tipo. [9] En mi opinión, este principio sabio y reiterado de la jurisprudencia debe seguirse también en el presente litigio.

Conclusión

Por lo tanto, basándome en las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que conteste del siguiente modo a las cuestiones planteadas por la High Court of Ireland:

«1) Conforme al apartado 5 del artículo 33 del Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas, cuando un exportador recibe una restitución a la exportación y las mercancías, por motivos de fuerza mayor, se han vendido, no en el lugar de destino declarado, sino en países para los que se ha fijado una restitución inferior, la garantía ejecutada es igual a la diferencia entre el importe de la restitución anticipada y el de la restitución efectivamente devengada.

2) El examen del Reglamento nº 3665/87, sobre la base de las indicaciones que contiene la resolución de remisión, no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a su legalidad.»

9 — Véanse la sentencia de 17 de mayo de 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Rec. p. I-1783), apartado 14, y la jurisprudencia citada en dicha sentencia.