# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 28 de marzo de 1996 *

En el asunto C-299/94,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la High Court of Ireland, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Anglo Irish Beef Processors International y otros**

y

**Minister for Agriculture, Food and Forestry,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación y la validez 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 (DO L 213, p. 1), y 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 (DO L 351, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 354/90 de la Comisión, de 9 de febrero de 1990 (DO L 38, p. 34),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: C.N. Kakouris, Presidente de Sala; G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler y P.J.G. Kapteyn (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Anglo Irish Beef Processors International y otros, por el Sr. Michael M. Collins, SC, designado por A. & L. Goodbody, Solicitors;

— en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Aindrias O'Caoimh, SC;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Srta. Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por el Sr. David Lloyd Jones, Barrister;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. Jorge Monteiro y António Tanca, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Peter Oliver y la Srta. Claudia Schmidt, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Anglo Irish Beef Processors International y otros, representados por los Sres. Michael M. Collins y Peter Shanley, SC; del Gobierno irlandés, representado por el Sr. Aindrias O'Caimh; del Consejo de la Unión

Europea, representado por el Sr. António Tanca, y de la Comisión, representada por el Sr. Peter Oliver y la Srta. Claudia Schmidt, expuestas en la vista de 30 de noviembre de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de enero de 1996;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Mediante resolución de 25 de julio de 1994, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de noviembre siguiente, la High Court of Ireland planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación y la validez 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 (DO L 213, p. 1), y 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 (DO L 351, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 354/90 de la Comisión, de 9 de febrero de 1990 (DO L 38, p. 34).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre Anglo Irish Beef Processors International y otros (en lo sucesivo, «AIB y otros»), un grupo de ocho empresas irlandesas que operan en el sector de la transformación y de la exportación de carne de vacuno, y el Minister for Agriculture, Food and Forestry (en lo sucesivo, «MAFF»).

3 El 28 de marzo de 1990, AIB y otros celebraron dos contratos con el organismo estatal de compras de Irak para la venta de determinadas cantidades de carne de vacuno deshuesada, que debían entregarse a coste y flete pagados en Bagdad, Basra y Mosul.

4 El MAFF realizó pagos anticipados de las restituciones a la exportación conforme al 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), y al Reglamento nº 3665/87, antes citado.

5 Conforme a dichos Reglamentos, AIB y otros prestaron en favor del MAFF un aval bancario, equivalente al 120 % del importe anticipado en concepto de restituciones a la exportación.

6 AIB y otros comenzaron a enviar la carne de vacuno a Irak durante el mes de mayo de 1990. Más o menos en aquella época, debido a un informe erróneo de la Organización Mundial de la Salud según el cual la enfermedad conocida como «encefalopatía espongiforme» se había propagado en el Reino Unido y en Irlanda, las autoridades iraquíes obligaron a las demandantes en el litigio principal a presentar determinados certificados de inspección sanitaria que demostraran que la carne de vacuno estaba libre de dicha enfermedad. La carne de vacuno se hallaba en almacenes refrigerados a bordo de dos buques anclados en el puerto de Mersin (Turquía). El 3 de agosto de 1990, las autoridades iraquíes autorizaron finalmente el transporte de la carne de vacuno a Irak.

7 El 2 de agosto de 1990, Irak invadió Kuwait. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó ese mismo día la Resolución nº 660 por la que se condenaba la invasión. El 4 de agosto de 1990, la Comunidad Europea y sus Estados miembros formularon una declaración por la que se condenaba dicha invasión y en la que se indicaba que habían adoptado una serie de medidas que incluían un embargo sobre determinadas importaciones procedentes de Irak y Kuwait, un embargo sobre la venta de armas y material militar a Irak y la suspensión de algunas otras medidas de cooperación.

8 El 6 de agosto de 1990, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución nº 661 por la que se establecía un embargo del comercio con Irak y Kuwait y, el 8 de agosto de 1990, el Consejo de Ministros de las Comunidades

Europeas adoptó el Reglamento nº 2340/90 aplicable con carácter retroactivo a partir del 7 de agosto de 1990. Este Reglamento prohibía la exportación a Irak o Kuwait de todos los productos originarios o procedentes de la Comunidad.

9 Debido al embargo comercial, Turquía denegó el tránsito de las mercancías por su territorio. No obstante, se exportó la carne a otros países terceros, todos situados en regiones en las que la restitución a la exportación era inferior a la prevista para Irak, e incluso a regiones que no daban derecho a restitución alguna.

10 Conforme al apartado 1 del artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 2220/85 de la Comisión, de 22 de julio de 1985, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de garantías para los productos agrícolas (DO L 205, p. 5; EE 03/36, p. 206), el MAFF solicitó el reembolso de la diferencia entre el importe de la restitución anticipada y el de la restitución efectivamente devengada, negándose a liberar el aval bancario hasta que AIB y otros le reembolsasen dicha cantidad. No obstante, en la medida en que no se discutía que las circunstancias que impidieron a las demandantes en el litigio principal exportar la carne a Irak constituían un caso de fuerza mayor, el MAFF, con arreglo al Reglamento nº 3665/87, no exigió el reembolso del recargo del 20 %.

11 AIB y otros consideran que tienen derecho a conservar la totalidad del importe de la restitución anticipada así como a recuperar la fianza. Dado que el MAFF no compartía dicho análisis, las demandantes en el litigio principal interpusieron un recurso ante la High Court of Ireland.

12 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional nacional planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«Cuando:

— Un exportador de la Comunidad solicita una restitución a la exportación con arreglo al Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión.

— Un Estado miembro realiza un pago anticipado al exportador que presta fianza por el importe del anticipo incrementado en un 20 % conforme al Reglamento de la Comisión antes citado.

— Las mercancías objeto de la solicitud de restitución a la exportación circulan con destino a Irak, el país de destino a efectos de la solicitud de restitución a la exportación, cuando el Consejo de Ministros de la CE adopta el Reglamento (CEE) nº 2340/90 que prohíbe, en particular, las exportaciones de los nacionales comunitarios a Irak.

— El exportador no puede cumplir un requisito esencial, esto es, que las mercancías deben ser exportadas a Irak para que se conceda la restitución a la exportación controvertida, como consecuencia del Reglamento (CEE) nº 2340/90 del Consejo.

— Se han realizado esfuerzos razonables para vender las mercancías de que se trata en países con un tipo de restituciones a la exportación similar al de Irak, pero dichos esfuerzos resultaron infructuosos en gran medida.

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**

13 Mediante esta cuestión, el Juez *a quo* solicita, principalmente, que se dilucide si el Reglamento nº 3665/87, antes citado, debe interpretarse en el sentido de que prohíbe al organismo de intervención conservar la parte de la garantía correspondiente a la cantidad a la que no tiene derecho el beneficiario, habida cuenta del hecho de que las mercancías fueron exportadas, como consecuencia de un caso de fuerza mayor, a un destino diferente del previsto originalmente, debido al efecto desproporcionado que tendría la pérdida de la garantía en relación con las circunstancias descritas en la resolución de remisión para justificar tal pérdida, o por otro motivo.

14 Con carácter preliminar, procede recordar las características pertinentes, en el litigio principal, del sistema de pago anticipado de las restituciones a la exportación.

15 Conforme a las disposiciones del Reglamento nº 565/80, antes citado, los Estados miembros están autorizados a pagar todo o parte de la restitución antes de la exportación de la carne de vacuno, siempre que se preste una fianza que garantice el reembolso del importe pagado si resulta que el operador económico no tiene derecho a la restitución.

16 El Reglamento nº 3665/87 establece las modalidades comunes de aplicación del régimen de las restituciones a la exportación, en particular para la carne de vacuno. El apartado 1 de su artículo 5 dispone que el pago de la restitución diferenciada o no diferenciada estará supeditado, además de a la condición de que el producto haya salido del territorio aduanero de la Comunidad, a la condición de que el producto haya sido importado, salvo que haya perecido durante el transporte por motivos de fuerza mayor, en un tercer país, y, en su caso, en un tercer país determinado, en los doce meses siguientes a la fecha de la declaración de exportación.

17 A tenor del apartado 1 del artículo 16 del Reglamento nº 3665/87, antes citado, en caso de diferenciación del tipo de la restitución según el destino, el pago de la restitución estará supeditado a las condiciones suplementarias establecidas en los artículos 17 y 18 de dicho Reglamento. Con arreglo al apartado 1 del artículo 17, el producto deberá haber sido importado en su estado natural en el tercer país o en uno de los terceros países para los que esté prevista la restitución en los doce meses siguientes a la fecha de aceptación de la declaración de exportación.

18 Según el apartado 5 del artículo 33 de este mismo Reglamento, cuando, como consecuencia de un caso de fuerza mayor, el importe de la restitución 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, la letra d) del apartado 3 del artículo 33 de dicho

Reglamento dispone que, salvo en los casos de fuerza mayor, cuando el importe de la restitución sea inferior al importe de la restitución anticipada, 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 %.

19 Por consiguiente, en un caso como el de autos, en el que no se discute que las circunstancias que impidieron a las demandantes en el litigio principal exportar la carne a Irak constituyen un caso de fuerza mayor, el organismo de intervención puede ejecutar la garantía si se cumplen los requisitos enumerados en el apartado 5 del artículo 33 del Reglamento nº 3665/87.

20 El Juez *a quo* pregunta igualmente si, en las circunstancias descritas en la resolución de remisión, el Reglamento nº 3665/87 puede interpretarse en el sentido de que prohíbe ejecutar la garantía debido al efecto desproporcionado para el exportador, o por otro motivo.

21 A este respecto, procede recordar que, como subrayó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 11 de julio de 1984, Dimex (89/83, Rec. p. 2815), apartado 8, la finalidad del sistema de restituciones diferenciadas a la exportación es abrir o mantener abiertos a las exportaciones comunitarias los mercados de los países terceros afectados, por ser el origen de la diferenciación de la restitución la voluntad de tener en cuenta las características propias de cada mercado de importación en que la Comunidad quiere desempeñar un papel.

22 Además, en el apartado 9 de la citada sentencia Dimex, el Tribunal de Justicia señaló que se vulneraría la razón de ser del sistema de diferenciación de la restitución si bastase, para que se pague la restitución a un tipo más elevado, con descargar simplemente la mercancía, sin alcanzar el mercado del territorio de destino.

23 Al estar supeditado, en principio, el acceso efectivo al mercado de destino al cumplimiento de las formalidades del despacho al consumo, en el país de destino, la

circunstancia de que el producto no haya llegado a este destino y haya debido ser exportado a otros destinos debido a un caso de fuerza mayor excluye que, a efectos del pago del importe de la restitución diferenciada, pueda considerarse importado en el sentido del apartado 1 del artículo 5 del citado Reglamento nº 3665/87.

24 Cualquier interpretación distinta del Reglamento haría que el exportador se beneficie de un tipo de restitución a la exportación más elevado que el aplicable a los países a los que se han importado efectivamente las mercancías, resultado manifiestamente no acorde con el apartado 5 del artículo 33 del Reglamento nº 3665/87, antes citado.

25 Procede, pues, responder a la primera cuestión que el apartado 5 del artículo 33 del Reglamento nº 3665/87 debe interpretarse en el sentido de que cuando, como resultado de un caso de fuerza mayor, unas mercancías no llegan a su país de destino sino que se exportan a otros países terceros en los que la restitución a la exportación es inferior o inexistente, la garantía ejecutada es igual a la diferencia entre el importe de la restitución adelantada y el de la restitución efectivamente devengada.

**Sobre la segunda cuestión**

26 El objeto de la segunda cuestión es determinar si el citado Reglamento nº 3665/87 es inválido en la medida en que no permite el reembolso de la totalidad de la fianza en caso de fuerza mayor.

27 A este respecto, AIB y otros manifiestan que la prohibición de reembolso de la fianza constituye una violación del principio de proporcionalidad y de la protección de la confianza legítima.

28 Por lo que respecta a la supuesta violación del principio de proporcionalidad, hay que tener en cuenta el objetivo del régimen de las restituciones diferenciadas, que consiste en abrir o mantener abiertos a las exportaciones comunitarias los mercados de los países terceros de que se trate, por ser el origen de la diferenciación de la restitución la voluntad de tener en cuenta las características propias de cada mercado de importación en que la Comunidad quiere desempeñar un papel (véase la sentencia Dimex, antes citada, apartado 8). A estos efectos, es esencial que los productos subvencionados mediante la concesión de una restitución lleguen efectivamente al mercado de destino para ser comercializados en él.

29 De esto se deduce que la ejecución de una parte de la fianza igual a la diferencia entre el importe de la restitución anticipada y el de la restitución efectivamente devengada, sin imponer penalización alguna, es proporcional al objetivo perseguido por el legislador.

30 En cuanto a la supuesta violación del principio de protección de la confianza legítima, procede recordar en primer lugar que el apartado 5 del artículo 33 del Reglamento nº 3665/87 dispone que cuando, como consecuencia de un caso de fuerza mayor, el importe de la restitución 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.

31 Además, la letra b) del apartado 2 del artículo 33 del Reglamento nº 3665/87 establece 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 de este mismo Reglamento.

32 Por otra parte, como ha señalado el Abogado General en el punto 7 de sus conclusiones, el quinto considerando del Reglamento nº 565/80, antes citado, indica expresamente que la prestación de una fianza está destinada a 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.

33 De ello se deduce que dichas disposiciones no podían originar una expectativa legítima distinta de la de acogerse al derecho a la restitución dentro de los límites en los que fue establecido.

34 AIB y otros alegan también que la protección de la confianza legítima exige el reembolso de la fianza cuando, como en el caso de autos, las mercancías no han llegado a su destino precisamente debido a la adopción de un acto comunitario.

35 Procede manifestar que no es necesario examinar si la protección de la confianza legítima tiene esta consecuencia, puesto que, según la resolución de remisión, el tránsito de las mercancías por el territorio de Turquía fue denegado por las autoridades de dicho país debido al embargo comercial decidido por Naciones Unidas; por consiguiente, en el caso de autos, el motivo por el que las mercancías no llegaron a su destino no era un comportamiento imputable a las Instituciones comunitarias.

36 Por lo tanto, procede responder a la segunda cuestión que el examen del Reglamento nº 3665/87 no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a su validez.

## Sobre la tercera cuestión

37 Mediante la tercera cuestión, el Juez *a quo* solicita que se dilucide, sustancialmente, si el Reglamento nº 2340/90, antes citado, puede interpretarse en el sentido de que afecta igualmente a las mercancías ya enviadas y en tránsito hacia Irak y si, en ese caso, es inválido, total o parcialmente, considerando el trato que concede a las mercancías en tránsito en las circunstancias descritas en la resolución de remisión.

38 Procede recordar, como ha observado este Tribunal de Justicia en el apartado 35, que, si, según la resolución de remisión, las mercancías no habían llegado a su destino, ello se debía a las medidas adoptadas por las autoridades turcas que denegaron el tránsito a la vista del embargo comercial decidido por Naciones Unidas.

39 De ello se desprende que la cuestión de si el Reglamento nº 2340/90, antes citado, es válido no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal. En tales casos, conforme a una jurisprudencia reiterada (véase, como más reciente, la sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 61), el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse sobre la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional nacional. Por consiguiente, no procede responder a la tercera cuestión.

## Costas

40 Los gastos efectuados por los Gobiernos irlandés y del Reino Unido, así como por el Consejo de la Unión Europea y 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 Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la High Court of Ireland mediante resolución de 25 de julio de 1994, declara:

**1) El apartado 5 del artículo 33 del Reglamento (CEE) n° 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, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 354/90 de la Comisión, de 9 de febrero de 1990, debe interpretarse en el sentido de que cuando, como resultado de un caso de fuerza mayor, unas mercancías no llegan a su país de destino sino que se exportan a otros países terceros en los que la restitución a la exportación es inferior o inexistente, la garantía ejecutada es igual a la diferencia entre el importe de la restitución adelantada y el de la restitución efectivamente devengada.**

**2) El examen del Reglamento n° 3665/87 no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a su validez.**

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de marzo de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

C.N. Kakouris