

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 17 de diciembre de 1970 \*

En el asunto 11/70,

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

**Internationale Handelsgesellschaft mbH**, con domicilio social en Frankfurt am Main,

y

**Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel**, de Frankfurt am Main,

una decisión prejudicial sobre la validez del párrafo tercero del apartado 1 del artículo 12 del Reglamento nº 120/67/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1967, sobre organización común de mercados en el sector de los cereales, y del artículo 9 del Reglamento nº 473/67/CEE de la Comisión, de 21 de agosto de 1967, relativo a los certificados de importación y de exportación para los cereales, productos transformados a base de cereales, arroz, arroz partido y productos transformados a base de arroz,

\* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; A.M. Donner y A. Trabucchi, Presidentes de Sala; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (Ponente) y H. Kutscher, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Dutheillet de Lamothe;

Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

**Sentencia**

*(No se transcriben los antecedentes de hecho.)*

**Fundamentos de Derecho**

- 1 Considerando que, mediante resolución de 18 de marzo de 1970, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de marzo de 1970, el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones sobre la validez del régimen de certificados de exportación y del régimen de garantías que acompaña a éstos –en lo sucesivo, «régimen de garantías»– previsto por el Reglamento n° 120/67/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1967, sobre organización común de mercados en el sector de los cereales (DO 1967, 117, p. 2269), y por el Reglamento n° 473/67/CEE de la Comisión, de 21 de agosto de 1967, relativo a los certificados de importación y de exportación (DO 1967, 204, p. 16).
- 2 Considerando que de los fundamentos de la resolución de remisión se deduce que el Verwaltungsgericht se ha negado hasta ahora a admitir la validez de dichas disposiciones y que, por esta razón, considera indispensable poner fin a la inseguridad jurídica existente;

que, según el criterio de dicho órgano jurisdiccional, el régimen de garantías es contrario a determinados principios estructurales del Derecho constitucional

nacional, que deberían ser tutelados en el marco del Derecho comunitario, de manera que la primacía del Derecho supranacional debiera ceder ante los principios de la Ley Fundamental alemana;

que, más en particular, el régimen de garantías atenta contra los principios de libertad de acción y de disposición, de libertad económica y de proporcionalidad, que emanan concretamente del párrafo primero del artículo 2 y del artículo 14 de la Ley Fundamental;

que el compromiso de importar o de exportar derivado de la expedición de los certificados, junto con la fianza, constituyen una intromisión excesiva en la libertad de disposición de los comerciantes, ya que el objetivo de los Reglamentos se habría podido alcanzar con intervenciones que tuvieran consecuencias menos graves.

*Sobre la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario*

- 3 Considerando que el recurso a normas o conceptos jurídicos del Derecho nacional, para apreciar la validez de los actos de las Instituciones de la Comunidad, tendría por efecto menoscabar la unidad y la eficacia del Derecho comunitario;

que la validez de dichos actos sólo puede apreciarse con arreglo al Derecho comunitario;

que, en efecto, al Derecho nacido del Tratado, surgido de una fuente autónoma, por su propia naturaleza no se le puede oponer ninguna norma del Derecho nacional, sin perder su carácter comunitario y sin que se cuestione el fundamento jurídico de la Comunidad misma;

que la alegación de violaciones de los derechos fundamentales, tal como están formulados por la Constitución de un Estado miembro, o de los principios de una estructura constitucional nacional no puede afectar a la validez de un acto de la Comunidad o a su efecto en el territorio de dicho Estado.

- 4 Considerando que, sin embargo, es preciso examinar si no se ha infringido ninguna garantía análoga, inherente al Derecho comunitario;

que, en efecto, la observancia de los derechos fundamentales es parte integrante de los principios generales del Derecho, cuyo respeto garantiza este Tribunal de Justicia;

que la salvaguardia de dichos derechos, aunque se inspire en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, debe ser garantizada en el marco de la estructura y de los objetivos de la Comunidad;

que procede, pues, examinar a la luz de las dudas manifestadas por el Verwaltungsgericht si el régimen de garantías habría menoscabado los derechos fundamentales cuyo respeto debe garantizarse en el ordenamiento jurídico comunitario.

*Sobre la primera cuestión (legalidad del régimen de garantías)*

- 5 Considerando que la primera cuestión planteada por el Verwaltungsgericht versa sobre si es conforme a derecho el compromiso de exportar basado en el párrafo tercero del apartado 1 del artículo 12 del Reglamento nº 120/67, la constitución de la fianza que acompaña a dicho compromiso y la pérdida de la fianza en caso de que no se efectúe la exportación durante el período de validez del certificado de exportación.

- 6 Considerando que a tenor del decimotercer considerando de la exposición de motivos del Reglamento nº 120/67, «las autoridades competentes deben poder seguir permanentemente el movimiento de los intercambios, con objeto de poder apreciar la evolución del mercado y aplicar, en su caso, las medidas [...] que fueran necesarias», y, a tal fin, resulta oportuno prever la expedición de certificados de importación o de exportación junto con la constitución de fianzas que garanticen la realización de las operaciones para las que se hayan solicitado dichos certificados»;

que de estas consideraciones, así como del sistema general del Reglamento, se desprende que el régimen de garantías está destinado a asegurar la realidad de las importaciones y exportaciones para las que se solicitaron los certificados,

con el fin de garantizar tanto a la Comunidad como a los Estados miembros el conocimiento exacto de las transacciones proyectadas;

- 7 que dicho conocimiento, junto con los demás datos disponibles sobre el estado del mercado, es indispensable para permitir a las autoridades competentes la utilización razonable de los instrumentos de intervención, ordinarios y excepcionales, puestos a su disposición para garantizar el funcionamiento del régimen de precios establecido por el Reglamento, tales como compras, almacenamiento, venta de existencias, fijación de primas por desnaturalización y de restituciones a la exportación, aplicación de medidas de salvaguardia y elección de medidas destinadas a evitar desviaciones de tráfico comercial;

que dicha necesidad es tanto más imperiosa cuanto que la ejecución de la Política Agrícola Común implica graves responsabilidades financieras para la Comunidad y los Estados miembros;

- 8 que es importante, por ello, que las autoridades competentes dispongan no sólo de datos estadísticos sobre el estado del mercado, sino también de previsiones precisas sobre las importaciones y exportaciones futuras;

que, ante la obligación, impuesta a los Estados miembros por el artículo 12 del Reglamento nº 120/67, de expedir certificados de importación o de exportación a toda persona interesada, la proyección de futuro carecería de significado si los certificados no implicaran para los beneficiarios la obligación de obrar en consecuencia;

que, a su vez, dicha obligación carecería de eficacia si su cumplimiento no estuviera garantizado por los medios adecuados;

- 9 que no se puede criticar la elección, hecha para ello por el legislador comunitario, de la fianza, teniendo en cuenta que este mecanismo se acomoda al carácter voluntario de las solicitudes de certificados y que tiene, sobre los demás sistemas posibles, la doble ventaja de la sencillez y de la eficacia;
- 10 que un régimen de mera declaración de las exportaciones efectuadas y de los certificados no utilizados, como proponía la demandante en el litigio principal, sería incapaz de proporcionar a las autoridades competentes datos ciertos sobre

la evolución de los movimientos de mercancías, debido a su carácter retrospectivo y a la falta de toda garantía de aplicación;

- 11 que, igualmente, un sistema de multas *a posteriori* produciría considerables complicaciones administrativas y jurisdiccionales tanto en la fase de decisión como de ejecución, agravadas por el hecho de que los operadores afectados pueden escapar a la acción de los organismos de intervención por residir en el territorio de otro Estado miembro, ya que el artículo 12 del Reglamento impone a los Estados miembros la obligación de expedir certificados a toda persona interesada que lo solicite «sea cual fuere su lugar de establecimiento en la Comunidad»;
- 12 que, por consiguiente, resulta que la exigencia de certificados de importación y de exportación, que implican para los beneficiarios el compromiso de realizar las operaciones proyectadas con la garantía de una fianza, constituye un medio, a la vez necesario y apropiado, para permitir a las autoridades competentes determinar de la manera más eficaz sus intervenciones en el mercado de los cereales;
- 13 que no puede, pues, discutirse el principio del régimen de garantías.
- 14 Considerando que procede, sin embargo, examinar si determinadas modalidades del régimen de garantías no podrían ser cuestionadas habida cuenta de los principios enunciados por el Verwaltungsgericht, ya que la demandante en el litigio principal ha alegado que la carga de la fianza es excesiva para el comercio, hasta el punto de violar los derechos fundamentales.
- 15 Considerando que, para apreciar la carga real de la fianza que afecta al comercio, resulta oportuno tomar en consideración no tanto el importe de la fianza que es reembolsada –es decir 0,5 unidades de cuenta por 1.000 kg– como los gastos y gravámenes que entraña su constitución;

que no se puede tener en cuenta, en la apreciación de esta carga, la pérdida de la fianza, ya que los comerciantes están protegidos de una manera adecuada por las disposiciones del Reglamento relativas a las circunstancias reconocidas como casos de fuerza mayor;

16 que los gastos de fianza no constituyen un importe desproporcionado en relación con el valor total de las mercancías y los demás gastos comerciales;

que resulta, por lo tanto, que las cargas derivadas del régimen de garantías no son excesivas y son la consecuencia normal de un régimen de organización de mercados concebido en función de las exigencias del interés general, definido en el artículo 39 del Tratado, cuya finalidad es garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola asegurando al consumidor suministros a precios razonables.

17 Considerando que la demandante en el litigio principal alega igualmente que la pérdida de la fianza, como consecuencia de incumplir el compromiso de importar o de exportar, constituye en realidad una multa o una sanción cuya imposición el Tratado no ha autorizado al Consejo ni a la Comisión.

18 Considerando que este argumento se basa en un análisis erróneo del régimen de garantías que no puede ser asimilado a una sanción penal, pues no constituye más que el aseguramiento de que se cumplirá un compromiso voluntariamente asumido.

19 Considerando, finalmente, que son improcedentes los argumentos de la demandante en el litigio principal, basados, por una parte, en que los servicios de la Comisión, desde el punto de vista técnico, no son siquiera capaces de explotar los datos suministrados por el sistema criticado, por lo que éste carece totalmente de utilidad práctica y, por otra parte, en que las mercancías objeto del litigio se encontraban en régimen de perfeccionamiento activo;

que, en efecto, dichas objeciones no pueden cuestionar el principio mismo del régimen de garantías.

20 Considerando que de todas estas consideraciones resulta que el régimen de certificados, que implica para quienes los solicitan el compromiso de importar o de exportar, garantizado por una fianza, no viola ningún derecho fundamental;

que el mecanismo de la fianza constituye, en el sentido del apartado 3 del artículo 40 del Tratado, un medio apropiado para la organización común de los mercados agrícolas, que, además, es conforme con los requisitos del artículo 43.

*Sobre la segunda cuestión (concepto de fuerza mayor)*

21 Considerando que la segunda cuestión planteada por el Verwaltungsgericht versa sobre si, en caso de que el Tribunal de Justicia confirme la validez de la disposición controvertida del Reglamento n° 120/67, el artículo 9 del Reglamento n° 473/67 de la Comisión, adoptado en aplicación del primer Reglamento, es conforme a Derecho, ya que sólo excluye la pérdida de la fianza en caso de fuerza mayor.

22 Considerando que de los fundamentos de la resolución de remisión resulta que el órgano jurisdiccional nacional juzga excesiva y contraria a los principios enunciados la disposición del artículo 1 del Reglamento n° 473/67, que tiene por efecto limitar la anulación de la obligación de importar o de exportar y la devolución de la fianza únicamente a las «circunstancias que se deban considerar como fuerza mayor»;

que el Verwaltungsgericht, por su experiencia, estima que dicha disposición es excesivamente estricta y que deja a cargo de los exportadores la pérdida de la fianza en caso de que no se haya realizado una exportación por razones justificables, pero no asimilables a un caso de fuerza mayor *stricto sensu*;

que, por su parte, la demandante en el litigio principal estima excesivamente rigurosa dicha disposición, ya que limita la devolución de la fianza a los casos de fuerza mayor, sin tener en cuenta las disposiciones de los importadores y exportadores justificadas por razones de índole comercial.

23 Considerando que el concepto de fuerza mayor utilizado por los Reglamentos agrícolas tiene en cuenta la naturaleza especial de las relaciones de derecho público entre los agentes económicos y la Administración nacional, así como los objetivos de dicha normativa;

que se deduce tanto de dichos objetivos como de las disposiciones materiales de los Reglamentos impugnados que el concepto de fuerza mayor no se limita al de imposibilidad absoluta, sino que hay que entenderlo en el sentido de circunstancias anormales, ajenas al importador o al exportador, cuyas consecuencias no se habrían podido evitar más que con sacrificios excesivos, pese a toda la diligencia empleada;

que este concepto supone cierto grado de flexibilidad en lo que se refiere no sólo a la naturaleza del acontecimiento alegado, sino también a las diligencias que el exportador habría debido realizar para hacerle frente y a la importancia de los sacrificios que habría debido hacer;

- 24 que los casos invocados por el Verwaltungsgericht, en los que la pérdida de la fianza significaría para el exportador una carga injustificada y excesiva, parecen referirse a supuestos en los que no se realizó la exportación, por culpa o por un error del exportador o por razones puramente comerciales;

que las críticas formuladas contra el artículo 9 del Reglamento nº 473/67 en realidad tienen por objeto sustituir por consideraciones basadas únicamente en el interés y en la conducta de determinados operadores económicos el régimen establecido por el Tratado en beneficio del interés público de la Comunidad;

que el sistema establecido, con arreglo a los principios del Reglamento nº 120/67, por el Reglamento de aplicación nº 473/67 tiene por objeto liberar a los agentes económicos de sus compromisos únicamente en los casos en que la operación de importación o de exportación no se haya podido realizar durante el período de validez del certificado como consecuencia de los acontecimientos contemplados en los textos citados;

que fuera de dichos acontecimientos, de los que no son responsables, los importadores y exportadores están obligados a atenerse a lo prescrito por los Reglamentos agrícolas, sin poder sustituirlo por consideraciones basadas en su propio interés;

- 25 que resulta, por tanto, que al limitar a los casos de fuerza mayor la anulación del compromiso de exportar y la devolución de la fianza, el legislador comunitario adoptó una disposición que, sin imponer una carga desproporcionada a los importadores y exportadores, es adecuada para

garantizar el funcionamiento normal de la organización del mercado de cereales, de conformidad con el interés general definido por el artículo 39 del Tratado;

que de ello se deduce que de las disposiciones que limitan la restitución de la fianza a los casos de fuerza mayor no se puede extraer ningún argumento contra la validez del régimen de garantías.

### Costas

- 26 Considerando que los gastos efectuados por el Gobierno del Reino de los Países Bajos, por el Gobierno de la República Federal de Alemania y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso;
- 27 que, dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto;

vistos los autos;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las observaciones orales de la demandante en el litigio principal y de la Comisión de las Comunidades Europeas;

oídas las conclusiones del Abogado General;

visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en especial, sus artículos 2, 39, 40, 43 y 177;

vistos el Reglamento nº 120/67/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1967, y el Reglamento nº 473/67/CEE de la Comisión, de 21 de agosto de 1967;

visto el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea y, en especial, su artículo 20;

visto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mediante resolución de 18 de marzo de 1970, declara:

**El examen de las cuestiones planteadas no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez:**

- 1) **Del párrafo tercero del apartado 1 del artículo 12 del Reglamento nº 120/67/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1967, que supedita la expedición de certificados de importación y de exportación a la constitución de una fianza que garantice el compromiso de importar o de exportar durante el período de validez del certificado.**
- 2) **Del artículo 9 del Reglamento nº 473/67/CEE de la Comisión, de 21 de agosto de 1967, que tiene por efecto restringir la anulación del compromiso de importar o de exportar y la devolución de la fianza únicamente a las circunstancias que se deban considerar como casos de fuerza mayor.**

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de diciembre de 1970.

Lecourt	Donner	Trabucchi
Monaco	Mertens de Wilmars	Pescatore
		Kutscher

Luxemburgo, a 17 de diciembre de 1970.

El Secretario  
A. Van Houtte

El Presidente  
R. Lecourt