# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 6 de noviembre de 1997 *

1. El Bundesfinanzhof solicita a este Tribunal que compruebe la conformidad con el principio de proporcionalidad del Reglamento (CEE) nº 2670/81 de la Comisión, de 14 de septiembre de 1981, por el que se establecen las modalidades de aplicación para la producción fuera de cuota en el sector del azúcar [1] (en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»), en relación con determinadas disposiciones del Reglamento (CEE) nº 3183/80 de la Comisión, de 3 de diciembre de 1980, por el que se establecen modalidades comunes de aplicación del régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas. [2]

## El Derecho comunitario pertinente

*El Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (en lo sucesivo, «Reglamento de base de 1981» o también «reforma de 1981»)* [3]

2. Creada por el Reglamento nº 1009/67/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1967, [4] la organización común de mercados en el sector del azúcar fue objeto de una reestructuración total en 1981, mediante la adopción del Reglamento de base de 1981.

3. Este Reglamento persigue el mantenimiento de las garantías necesarias en lo que se refiere al empleo y nivel de vida de los productores de productos de base y los fabricantes de azúcar de la Comunidad, así como garantizar el abastecimiento de azúcar de los consumidores a precios razonables, estabilizando el mercado del azúcar. [5]

4. La regulación del mercado se efectúa mediante la fijación anual de precios indicativos y de intervención de determinados productos (en particular, azúcar blanco y azúcar terciado), su almacenamiento y el establecimiento de un régimen común de intercambios en las fronteras externas de la Comunidad, basado en un sistema de exacciones reguladoras a la importación y de restituciones a la exportación. Por lo demás, se mantiene el régimen de cuotas de producción en el sector del azúcar establecido por el Reglamento nº 1009/67. [6]

* Lengua original: francés.

1 — DO L 262, p. 14; EE 03/23, p. 94.

2 — DO L 338, p. 1; EE 03/20, p. 5.

3 — DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80.

4 — DO 1967, 308, p. 1.

5 — Considerandos tercero, cuarto y octavo.

6 — Considerandos tercero, quinto, séptimo, octavo y undécimo.

5. Con el fin de controlar el incremento del coste financiero de este nuevo régimen, los productores se hacen cargo íntegramente de su financiación. [7] Es éste, sin lugar a dudas, un aspecto original y novedoso de la reforma.

6. Dado que la eficacia de estas medidas está vinculada al conocimiento exhaustivo del movimiento de los intercambios con los países terceros, [8] en el artículo 13 se dispone que toda importación en la Comunidad o exportación fuera de ella estará supeditada a la presentación de un certificado de importación o de exportación cuya «expedición [...] quedará supeditada a la prestación de una fianza como garantía del compromiso de importar o de exportar durante el período de validez del certificado; la fianza se perderá total o parcialmente de no efectuarse la operación en dicho plazo o si sólo se efectuare en parte».

7. Deben distinguirse tres tipos de cuotas, reguladas por normas específicas que se enuncian en los artículos 23 a 32:

— la cuota A, cuota de base;

— la cuota B, constituida por la cantidad de azúcar producida que exceda de la cuota de base sin sobrepasar la «cuota máxima», correspondiente a la cuota A multiplicada por un coeficiente;

— la cuota C (o «producción fuera de cuota»), constituida por la cantidad de azúcar producida con cargo a una campaña determinada que sobrepase la «cuota máxima» (cuotas A y B).

8. La venta del azúcar A está garantizada por un precio de intervención (artículos 5 y 9) y disfruta de una ayuda a la exportación (artículo 18). El azúcar B no goza de la garantía del precio de intervención. No obstante, puede exportarse a países terceros disfrutando de una ayuda a la exportación equivalente a la diferencia entre el precio de intervención y el precio en el mercado mundial del azúcar. Esta ayuda se paga mediante restituciones a la exportación (artículo 19).

9. El artículo 24 establece que los Estados miembros asignarán a toda empresa productora de azúcar que haya estado establecida en su territorio durante un tiempo determinado una cuota A y una cuota B, que delimitan la cantidad de azúcar que puede, por tanto, producir y vender directamente en el mercado comunitario o mundial, mediante las eventuales restituciones.

10. Todos los gastos relativos a la salida al mercado de los excedentes comunitarios de azúcar son soportados por los propios productores de azúcar A y B, mediante cotizaciones a la producción y a los gastos de almacenamiento (artículo 8). En contrapartida, los productos de azúcar A y de azúcar B pueden comercializar libremente dichos excedentes en el interior de la Comunidad.

7 — Undécimo considerando.

8 — Noveno considerando.

11. Mientras que el funcionamiento del régimen de las cuotas A y B se organiza de forma precisa, sólo se enuncian los principios esenciales del funcionamiento del régimen de la cuota C, encomendándose a la Comisión la adopción de sus modalidades de aplicación. En efecto, en el artículo 26 se dispone:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, el azúcar C que no se haya trasladado en virtud del artículo 27 [...] no [podrá] venderse en el mercado interior de la Comunidad y [deberá] exportarse, antes del 1 de enero siguiente al final de la campaña de comercialización de que se trate, en estado natural.

Los artículos 8, 9, 18 y 19 no serán aplicables a dicho azúcar [...]

2. Con carácter excepcional y en la medida indispensable para garantizar la seguridad del abastecimiento de azúcar de la Comunidad, se podrá decidir la aplicación del artículo 18 al azúcar C. En tal caso se decidirá al mismo tiempo que a toda la cantidad de azúcar C de que se trate se le podrá dar definitivamente salida en el mercado interior sin que se perciba el importe previsto en el apartado 3.

3. Las modalidades de aplicación del presente artículo se establecerán de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 41. [9]

Dichas modalidades preverán, en especial, la percepción de un importe sobre el azúcar C [...] [mencionado] en el apartado 1 cuya exportación en estado natural en el plazo exigido no haya sido probada en una fecha por determinar.»

12. Con el fin de atenuar las variaciones anuales de la producción, el artículo 27 permite a los productores trasladar una cantidad de azúcar C a la campaña de comercialización siguiente, por un importe máximo de la producción de su cuota A. Esta cantidad trasladada es objeto de almacenamiento obligatorio durante doce meses y se considera comprendida en la cuota A de la campaña de comercialización siguiente. Los productores que hagan uso de la posibilidad, así ofrecida, de trasladar una cantidad de azúcar C están obligados a participar en la financiación de los gastos de almacenamiento (párrafo segundo del apartado 3 del artículo 27).

9 — Procedimiento denominado del «Comité de gestión».

*El Reglamento controvertido*

13. Este Reglamento establece las medidas de utilidad para la aplicación del artículo 26 del Reglamento de base de 1981, es decir, define las modalidades de aplicación para la producción del azúcar C.

14. El fabricante de azúcar C deberá aportar la prueba acreditativa de que dicho azúcar no se ha vendido en el mercado interior y ha sido exportado a países terceros.

15. Dicha prueba deberá aportarse al organismo competente del Estado miembro en cuyo territorio se hubiere producido el azúcar C (apartado 1 del artículo 2), y respetar las disposiciones establecidas en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 2.

16. Si no se aporta esta prueba, en la letra a) del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento controvertido se establece que las cantidades de azúcar C se considerarán comercializadas en el mercado interior, y se adeudarán determinados importes.

*El Reglamento n° 3183/80*

17. En razón del lugar preponderante que ocupan los certificados de importación y de exportación en la organización común de los mercados agrícolas, [10] este Reglamento establece las modalidades comunes de aplicación del régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas.

18. El certificado de exportación autoriza y obliga a exportar, con arreglo al certificado, la cantidad neta de producto indicada durante el período de validez de dicho certificado (artículo 8). Su expedición está supeditada a la prestación de una fianza (artículo 13).

19. La solicitud de certificado debe dirigirse al organismo nacional competente y, bajo pena de inadmisibilidad (artículo 12), cumplimentarse con arreglo a las indicaciones que figuran en formularios preestablecidos (artículo 16).

20. Los certificados se extenderán por lo menos en dos ejemplares, de los cuales el primero, llamado «ejemplar para el titular» e

10 — Considerandos quinto y duodécimo.

identificado con el número 1, se expedirá sin demora al solicitante, y el segundo se conservará por el organismo emisor (artículo 19).

21. El *ejemplar n° 1 del certificado de exportación* debe presentarse en la Oficina de la Aduana en la que se cumplan las formalidades aduaneras relativas a la exportación fuera de la Comunidad [letra b) del apartado 1 del artículo 22]. Previa *imputación y visado,* la referida Aduana entregará al interesado el ejemplar n° 1 del certificado (apartado 3 de la misma disposición).

22. La devolución de la fianza está supeditada a *la aportación de la prueba* «del cumplimiento de las formalidades aduaneras contempladas en la letra b) del apartado 1 del artículo 22 relativas al producto de que se trate» [letra b) del apartado 1 del artículo 30] y de que, dentro de un plazo de sesenta días a partir del día del cumplimiento de dichas formalidades, salvo caso de fuerza mayor, el *producto ha salido del territorio geográfico de la Comunidad* (primer guión).

23. Dichas pruebas deben aportarse mediante la presentación del ejemplar n° 1 del certificado visado con arreglo a las disposiciones del artículo 22 [letra a) del apartado 1 del artículo 31].

24. Por otra parte, la letra b) del apartado 2 del artículo 31 exige la presentación de una prueba complementaria que debe aportarse mediante «el ejemplar o ejemplares de control contemplados en el artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 223/77», [11] es decir, el ejemplar de control T n° 5 (en lo sucesivo, «ejemplar T 5»).

25. En dicho artículo 10 se dispone: «Cuando la aplicación de una medida comunitaria en materia de importación o de exportación de mercancías [...] esté supeditada a la prueba de que las mercancías a que se refiera han recibido el uso y/o el destino previstos o prescritos por dicha medida, la citada prueba consistirá en la presentación del ejemplar de control T n° 5.»

26. Por otro lado, el artículo 13 del Reglamento n° 223/77 precisa: «Cuando las mercancías sometidas a un control de uso y/o de destino no estén al amparo de un procedimiento de tránsito comunitario, además del documento correspondiente al procedimiento utilizado [el ejemplar n° 1 en el que figuran los visados e imputaciones], deberá extenderse para ellas un ejemplar de control T n° 5. Este último se expedirá y utilizará en las condiciones señaladas en el artículo 12.»

11 — Reglamento de la Comisión, de 22 de diciembre de 1976, por el que se establecen disposiciones de aplicación y medidas de simplificación del régimen de tránsito comunitario (DO 1977, L 38, p. 20; EE 02/03, p. 110).

27. Con arreglo a dicho artículo 12, corresponderá a la Aduana de partida (Aduana del territorio en el que se ha producido el azúcar C) expedir el ejemplar T 5. Deberá comprobar la concordancia entre la mercancía y las menciones que figuran en el ejemplar nº 1 (del certificado de exportación expedido al productor de dicha mercancía). Por otra parte, pueden efectuarse controles sobre la mercancía.

28. Cuando los controles efectuados sobre la mercancía confirmen las menciones que figuran en el ejemplar nº 1, la declaración de exportación será aceptada por la Aduana. Esta pondrá los visados e imputaciones (artículo 11 del Reglamento nº 223/77), certificando de ese modo la veracidad de la declaración de exportación presentada por el productor, y extenderá el ejemplar de control T 5. Se considera que la exportación tiene lugar el día en que se efectúa esta comprobación.

29. El original del ejemplar de control T 5 que acompaña a la mercancía se devolverá al titular del certificado de exportación tras el cumplimiento de las formalidades aduaneras por la Aduana de destino, mientras que la Aduana de partida conservará una copia de dicho documento.

30. Por último, cuando el ejemplar T 5 no haya podido presentarse en un plazo de tres meses a partir de su expedición, como consecuencia de circunstancias no imputables al interesado, éste podrá presentar una solicitud motivada de equivalencia acompañada de justificantes ante el organismo competente (apartado 4 del artículo 31). El reconocimiento de documentos equivalentes al ejemplar T 5 presupone, por tanto, que se hayan cumplido previamente las formalidades aduaneras antes descritas.

*El Reglamento (CEE) nº 2630/81 de la Comisión, de 10 de septiembre de 1981, por el que se establecen modalidades especiales de aplicación del régimen de certificaciones de importación y de exportación en el sector del azúcar* [12]

31. Justificado por la reforma de la Política Agrícola Común en el sector del azúcar efectuada mediante el Reglamento de base de 1981, [13] este Reglamento establece las modalidades especiales de aplicación del régimen de certificados de importación y de exportación introducido por el artículo 13 del Reglamento de base de 1981.

32. Para el azúcar C, la expedición de *un certificado que será válido únicamente para la exportación a partir del territorio del Estado miembro en el que se haya producido* (párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3) está supeditada a la aportación, por el fabricante de que se trate, «al organismo competente [de] la prueba de que la cantidad para la que se ha solicitado el certificado, o una cantidad equivalente, ha sido efectivamente producida

12 — DO L 258, p. 16; EE 03/23, p. 83.
13 — Primer considerando.

por encima de las cuotas A y B de la empresa correspondiente, habida cuenta, en su caso, en lo que se refiere al azúcar, de las cantidades trasladadas a la campaña de comercialización de que se trate» (artículo 4).

33. Los formularios de solicitud o de certificado de exportación del azúcar C deben llevar las indicaciones generales previstas en el artículo 16 del Reglamento nº 3183/80, así como las indicaciones complementarias que figuran en el artículo 3 del Reglamento nº 2630/81.

## Hechos y procedimiento

34. El Bundesfinanzhof ha presentado la presente petición de decisión prejudicial en el marco de un litigio entre Südzucker Mannheim/Ochsenfurt AG (en lo sucesivo, «Südzucker»), empresa alemana domiciliada en Mannheim, y el Hauptzollamt Mannheim (Administración Principal de Aduanas de Mannheim).

35. Südzucker vendió a la sociedad A. Töpfer/Hamburg, también domiciliada en Alemania, azúcar C que había fabricado durante la campaña de 1986/1987.

36. Dicho azúcar fue exportado a Suiza sin proceder al despacho de aduana a la salida. Por consiguiente, Südzucker no pudo facilitar los ejemplares nº 1 y T 5 con las imputaciones y visados exigidos.

37. Las solicitudes *a posteriori* de expedición del ejemplar T 5 e imputación del certificado de exportación presentadas por Südzucker fueron denegadas.

38. Mediante resolución de 9 de junio de 1992, el Hauptzollamt Mannheim, por entender que no se había aportado debidamente la prueba de la exportación, reclamó a Südzucker el pago *a posteriori* del importe previsto en la letra a) del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento controvertido.

39. Al considerar que los documentos que había presentado eran equivalentes a los exigidos en el Reglamento controvertido, [14] Südzucker interpuso un recurso contra esta resolución ante el Finanzgericht Mannheim. Este último fue desestimado debido a que no se había aportado la prueba de la exportación del azúcar C mediante la presentación de los documentos y la información que prevé la letra a) del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento controvertido.

14 — Se trataba de los documentos de transporte y declaraciones de exportación, de copias de las cartas de porte ferroviario y de las cartas de pago de despacho de aduana extendidas por las autoridades aduaneras suizas.

40. En estas circunstancias, contra la resolución del Finanzgericht Mannheim se interpuso un recurso de casación («Revision» alemana) ante el Bundesfinanzhof.

## La cuestión prejudicial

41. Por entender que la solución del litigio del que conoce depende de la apreciación de la validez de los artículos 2 y 3 del Reglamento controvertido, el Bundesfinanzhof plantea a este Tribunal, con carácter prejudicial, la siguiente cuestión:

«El Reglamento (CEE) nº 2670/81 de la Comisión, de 14 de septiembre de 1981, por el que se establecen las modalidades de aplicación para la producción fuera de cuota en el sector del azúcar (DO L 262, p. 14; EE 03/23, p. 94) en relación con el Reglamento (CEE) nº 3183/80 de la Comisión, de 3 de diciembre de 1980, por el que se establecen modalidades de aplicación del régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas (DO L 338, p. 1; EE 03/20, p. 5), ¿es válido, especialmente a la luz del principio comunitario de proporcionalidad, en la medida en que, conforme a dicho Reglamento, se considera que el azúcar ha salido al mercado interior —fundamento para la recaudación del gravamen sobre la producción de azúcar— cuando, a pesar de que el azúcar ha sido efectivamente exportado, no se han cumplido las formalidades aduaneras de exportación, por lo que no puede aportarse la prueba de ésta mediante presentación de un ejemplar nº 1 del certificado de exportación debidamente imputado y visado por los Servicios de Aduanas?»

42. Según el Juez remitente, la letra b) del apartado 2 del artículo 2 del Reglamento controvertido, que obliga al productor a aportar la prueba de la exportación del azúcar C mediante la presentación del certificado de exportación provisto de los visados e imputaciones necesarios y del ejemplar T 5, no adolece de ilegalidad ya que dicha obligación está específicamente prevista en el apartado 3 del artículo 26 del Reglamento de base de 1981. [15]

43. En cambio, se pregunta si la consecuencia que se anuda a la falta de presentación de dicha prueba, a saber, el hecho de que se considera que el azúcar C ha salido al mercado interior, no es contraria al principio de proporcionalidad, tal como lo definió este Tribunal en las sentencias de 24 de septiembre de 1985, Man (Sugar) (en lo sucesivo, «sentencia Man»), [16] y de 27 de noviembre de 1986, Maas. [17]

44. Con arreglo a dichas sentencias, el Tribunal de Justicia afirmó que cuando una normativa comunitaria establece una distinción entre una obligación principal y una obligación secundaria, no puede, sin vulnerar el principio de proporcionalidad, sancionar con el mismo rigor la inobservancia de la obligación secundaria y la de la obligación principal.

15 — Parte II de la resolución de remisión, párrafo quinto.
16 — Asunto 181/84, Rec. p. 2889, apartado 20.
17 — Asunto 21/85, Rec. p. 3537, apartado 15.

45. Este Tribunal definió la obligación principal como aquella cuyo respeto es de fundamental importancia para el buen funcionamiento del sistema de que se trata, o incluso cuyo cumplimiento es necesario para alcanzar el objetivo perseguido por la normativa de que se trata, y la obligación secundaria como aquella que presenta un carácter *esencialmente administrativo.*

46. Basándose en esta distinción y en la consecuencia que de ella se deriva —la norma según la cual el incumplimiento de una obligación secundaria no debe sancionarse con el mismo rigor que el de una obligación principal, so pena de contravenir el principio de proporcionalidad—, este Tribunal admitió que el incumplimiento de una obligación principal puede sancionarse con la pérdida de una fianza en su integridad, sin que ello suponga una infracción del principio de proporcionalidad.

47. Invocando esta jurisprudencia, el Juez remitente concluye que la obligación principal, cumplida en el caso de autos, consistía en exportar, y que parece dudoso que dicha obligación incluya también la prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras de exportación y la presentación del certificado. [18]

18 — Parte II de la resolución de remisión, párrafo sexto.

48. Según mi parecer, la distinción efectuada en las sentencias Man y Maas, antes citadas, entre obligaciones principales y obligaciones secundarias no sirve de ayuda alguna para comprobar si el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento controvertido respeta el principio de proporcionalidad.

49. En efecto, para un productor de azúcar C, la obligación principal consiste precisamente, con arreglo al párrafo primero del apartado 1 del artículo 26 del Reglamento de base de 1981, *en no vender el azúcar C en el mercado interior y en exportarlo a países terceros.* En contrapartida, según el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 26, dicho productor queda exonerado del pago de las cotizaciones y gastos inherentes al funcionamiento de la reforma de 1981. Ahora bien, el Reglamento controvertido no es sino aplicación exacta de esta disposición, ya que prevé que, de no aportarse la prueba del cumplimiento de la obligación principal, se percibirá un determinado importe. Por otra parte, todos los Estados miembros, en general, admiten el principio según el cual un derecho sólo puede reconocerse válidamente si se aporta la prueba del respeto de los requisitos que lo confieren. Debo deducir de ello que la obligación de aportar la prueba del cumplimiento de la obligación principal forma parte, forzosamente, de esta obligación. En otras palabras, concluyo que, dado que el Reglamento controvertido no establece distinción entre obligación principal y obligación secundaria, las sentencias Man y Maas carecen de pertinencia.

50. Para poder facilitar una respuesta útil al Juez *a quo,* estimo que la cuestión que

plantea debe entenderse referida a la validez, a la luz del principio de proporcionalidad, de la obligación de aportar la prueba de que el azúcar C no ha sido comercializada en el mercado interior y de que ha sido exportada a países terceros, estricta y únicamente por los medios definidos en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento controvertido. Dicho de otro modo, el órgano jurisdiccional remitente solicita a este Tribunal que compruebe la conformidad con el principio de proporcionalidad de la norma según la cual dicha prueba sólo puede aportarse mediante la presentación de la prueba de la tramitación aduanera del ejemplar nº 1 del certificado de exportación y del ejemplar T 5.

**La respuesta a la cuestión prejudicial**

51. De una reiterada jurisprudencia de este Tribunal se desprende que el principio de proporcionalidad exige que los actos de las Instituciones comunitarias no rebasen los límites de *lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida,* bien entendido que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos. [19]

19 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de julio de 1997, National Farmers' Union y otros (C-354/95, Rec. p. I-4559), apartados 49 y 50.

52. El objetivo perseguido por el Reglamento controvertido consistía en adoptar medidas útiles para la aplicación del artículo 26 del Reglamento de base de 1981.

53. Dado que el mercado del azúcar en la Comunidad se caracteriza por una situación excedentaria, se trata de mantener las garantías necesarias en lo que respecta al empleo y al nivel de vida de los productores de los productos de base y los fabricantes de azúcar de la Comunidad, de garantizar el abastecimiento de azúcar de todos los consumidores de la Comunidad a precios razonables, de prever instrumentos apropiados para regular el mercado del azúcar y de controlar el incremento del coste financiero de la organización común de mercados del azúcar. Por esta razón, el régimen que establece este Reglamento se basa en el principio según el cual sólo pueden beneficiarse del sistema quienes lo financian.

54. Dado que sólo los productores de azúcar A o B lo financian, sólo ellos están autorizados para comercializar su producción en el mercado interior con garantías de precio o ayudas a la exportación.

55. Al establecer el artículo 26 del Reglamento de base de 1981, el Consejo afirma que los objetivos perseguidos por la reforma de 1981 se alcanzan siempre que *el productor de azúcar C aporte la prueba de que el azúcar fuera de cuota no se ha vendido en el mercado interior y se ha exportado a países terceros.*

56. En efecto, con arreglo a dicha disposición, los principios indispensables para permitir el buen funcionamiento de la cuota C son los siguientes:

— en principio, el azúcar C no puede venderse en el mercado interior;

— del mismo modo, dicho azúcar debe exportarse a países terceros, antes del 1 de enero siguiente al final de la campaña de comercialización de que se trate, en estado natural;

— el azúcar exportado con cargo a la cuota C debe proceder, efectivamente, de la producción fuera de cuota y no de la cuota A o B;

— los productores de azúcar C están dispensados de la financiación del sistema establecido para las cuotas A y B;

— en contrapartida, estos últimos no disfrutan ni de garantía de precios ni de ayuda a la exportación;

— de no aportarse la prueba del respeto de estas exigencias, el productor de azúcar C está obligado a pagar un determinado importe.

57. Una vez enunciados los objetivos de esta disposición, paso a examinar si la Comisión no fue más allá de lo apropiado y necesario para su logro.

58. Este Tribunal considera que «en lo referente a la evaluación de una situación económica compleja, la Comisión y el Comité de gestión gozan de una amplia facultad de apreciación. Así, al controlar la legalidad del ejercicio de tal competencia, el Juez debe limitarse a examinar si adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si dicha Institución ha sobrepasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación». [20]

59. El Tribunal de Justicia comprueba si no ha existido error manifiesto en la evaluación de la situación del mercado de que se trata, si la Comisión ha elegido una medida que no es manifiestamente inadecuada a los objetivos perseguidos, si, cuando se le ofrecía una elección entre varias medidas adecuadas, ha recurrido a la menos onerosa y, por último, si las desventajas ocasionadas no son desproporcionadas con respecto al objetivo perseguido. [21]

60. No se ha aducido ninguna alegación en apoyo del primero de los extremos mencionados.

20 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 29 de febrero de 1996, Francia e Irlanda/Comisión (asuntos acumulados C-296/93 y C-307/93, Rec. p. I-795), apartado 31.

21 — *Ibidem*, apartado 30.

61. Así pues, es obligado señalar que no se ha probado que la Comisión comitiera un error manifiesto en la evaluación del mercado.

62. Acto seguido, examinaré si, como sostiene Südzucker, la medida adoptada es manifiestamente inadecuada al objetivo perseguido y si hubiera sido más adecuado aceptar la presentación de otros medios de prueba distintos del previsto en el Reglamento controvertido.

63. La función que desempeña el Reglamento controvertido es, precisamente, la de definir las condiciones de aportación de la prueba de que el azúcar C no ha sido comercializada en el mercado interior y de que se ha realizado su exportación a países terceros.

64. En efecto, el apartado 1 de su artículo 1 [22] dispone:

«1. El azúcar C [...] [mencionado] en el apartado 1 del artículo 26 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 *[deberá] exportarse desde el Estado miembro en cuyo territorio se [haya] producido.*

Todo fabricante de azúcar C [...] deberá aportar la *prueba acreditativa* de que se [ha] exportado:

— como azúcar blanco o azúcar terciado no desnaturalizado [...] en el estado en el que se encontrare,

— sin restitución ni exacción reguladora,

— desde el Estado miembro en cuyo territorio se ha producido.

*Si no se aportare la prueba de que el azúcar [...] se [...] [exportó]* fuera de la Comunidad antes del 1 de enero siguiente a la finalización de la campaña de comercialización durante la cual se hubiere producido el azúcar C [...], *se considerará que la cantidad de que se trate ha salido al mercado interior.*»

65. Del análisis del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento controvertido se desprende que el fabricante de azúcar C debe aportar una triple prueba. En primer lugar, debe probar que el azúcar C exportado es azúcar blanco o azúcar terciado no desnaturalizado, y en segundo lugar, que ha sido exportado sin restitución ni exacción reguladora.

22 — El subrayado es mío.

66. En la medida en que sólo los azúcares A y B pueden acogerse a exacciones reguladoras o restituciones, debe deducirse que dicha disposición exige al productor de azúcar C probar que la cantidad de azúcar exportado fuera de la Comunidad con arreglo a la cuota C se produjo, efectivamente, fuera de cuota, y que no procede de las cantidades producidas con cargo a las cuotas A y B. En otras palabras, debe probarse que el funcionamiento del régimen de producción con cargo a las cuotas A y B no ha sido trastocado por el funcionamiento del régimen de producción fuera de cuota.

67. En tercer lugar, debe demostrar que el azúcar C ha sido exportado *desde el Estado miembro en cuyo territorio se ha producido.*

68. Esta triple prueba debe aportarse al organismo competente del Estado miembro en cuyo territorio se haya producido el azúcar C (apartado 1 del artículo 2 del Reglamento controvertido) antes del 1 de enero siguiente a la finalización de la campaña de comercialización durante la cual se hubiere producido el azúcar C.

69. Así pues, del examen de dicho artículo 1 se desprende que la Comisión tradujo perfectamente los objetivos perseguidos por el artículo 26 del Reglamento de base de 1981 y que el productor de azúcar C que se limite a aportar exclusivamente la prueba de la exportación fuera de la Comunidad de una determinada cantidad de azúcar C no satisface las exigencias que dicho texto establece.

70. Ahora bien, el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento controvertido, en relación con los artículos 3 y 4 del Reglamento nº 2630/81 y los artículos 22, 30 y 31 del Reglamento nº 3183/80, armoniza la forma de aportación de la prueba que contempla el artículo 1 del Reglamento controvertido.

71. En efecto, dicha disposición prevé lo siguiente:

«2. La prueba [mencionada en el apartado 1] se aportará mediante la presentación:

a) de *un certificado de exportación expedido, de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2630/81*, al fabricante de que se trate por el organismo competente del Estado miembro mencionado en el apartado 1;

b) *de los documentos* necesarios para la devolución de la fianza *mencionados en el artículo 30 del Reglamento (CEE) nº 3183/80*;

c) de una declaración del fabricante que acredite que él mismo ha producido el azúcar C [...]»

72. El certificado de exportación, expedido por la autoridad competente en la materia, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento nº 2630/81, se presenta, en concreto, en forma de un legajo compuesto, en este orden, por el ejemplar nº 1, el ejemplar nº 2, la solicitud de exportación con cargo a producción fuera de cuota y los eventuales ejemplares suplementarios del certificado, en los que figuran toda una serie de indicaciones relativas tanto al titular del certificado como a la mercancía para la cual se solicita éste.

73. A continuación, este formulario se tramita exactamente del mismo modo que el previsto en el Reglamento nº 3183/80. Ya he descrito de manera precisa esta tramitación.

74. En lo que respecta a las normas más importantes que define este último Reglamento, recordaré que el ejemplar nº 1 del certificado de exportación se entrega a las autoridades aduaneras de la Aduana de partida. El ejemplar nº 2 lo conserva en su poder la autoridad competente para la expedición del certificado de exportación. La Aduana de partida procede a las comprobaciones de la concordancia entre las menciones que figuran en el ejemplar nº 1 entregado al titular y la mercancía. Los visados e imputaciones certifican dicha conformidad y, hecha esta comprobación, la Aduana competente extiende el ejemplar T 5. Una vez la mercancía ha llegado a su destino, todos estos documentos exigidos, que contienen los visados y menciones de control (es decir, las «imputaciones»), son remitidos por el productor de azúcar C a la autoridad competente.

75. Mediante esta información, esta última autoridad comprueba que se han respetado las exigencias del artículo 26 del Reglamento de base de 1981 y puede adoptar las medidas procedentes. [23]

76. Por consiguiente, concluyo que los documentos que exige el artículo 2 del Reglamento controvertido no sólo son necesarios sino, incluso, absolutamente adecuados al objetivo que persigue la reforma de 1981.

77. Südzucker sostiene que la admisión de medios de prueba distintos de los expresamente previstos en dicho artículo 2 y, en particular, los expedidos por las autoridades de países terceros sería una medida igualmente apropiada y menos onerosa.

78. Verdaderamente lo dudo, ya que en mi opinión la tramitación aduanera del ejemplar nº 1 y del ejemplar T 5 asegura a la Comunidad una gestión de la Política Agrícola

23 — Imponer sanciones en caso de inobservancia de las normas establecidas o, incluso, anticiparse a las situaciones de crisis en el mercado interior, proponiendo la adopción de nuevas medidas (tales como exacciones reguladoras a la exportación en caso de escasez de azúcar...).

Común en el sector del azúcar racional y de coste mínimo. Por otra parte, permite a los productores de azúcar C comprender claramente las obligaciones que se les imponen y recibir el mismo trato.

79. Así, gracias a un control de la mercancía antes incluso de que abandone el territorio comunitario, todas las menciones que figuran en un mismo documento son autenticadas por autoridades competentes en la materia, lo que facilita la igualdad de trato entre productores. La presentación armonizada de la prueba aportada es, por tanto, fiable, clara para el usuario y de fácil gestión por los servicios de la Comisión. En efecto, recuérdese que, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común, [24] los gastos realizados por los Estados miembros en razón de una medida financiada por el FEOGA no se imputan al presupuesto comunitario hasta después de la liquidación de cuentas efectuada por la Comisión.

80. En cambio, las pruebas que propone Südzucker no presentan estas ventajas. No acreditan, necesariamente, la identidad de los controles, ya que las autoridades aduaneras de los países terceros que las expiden no se guían, forzosamente, por el mismo objetivo que persigue la reforma de 1981. Por esta razón, no cabe otorgar a los Estados miembros la facultad de apreciar las pruebas que deben aportarse para demostrar que el régimen de producción de azúcar fuera de cuota ha funcionado correctamente, sin perjudicar esta reforma. Conferirles esta facultad se traduciría en mayores dificultades para los servicios de la Comisión en el examen de los expedientes y, con el tiempo, no sólo se correría el riesgo de una parálisis del sistema, sino que necesariamente surgiría el peligro, aún mayor, de dispensar un trato diferente a los productores en función de los países en que estén establecidos.

81. A mayor abundamiento, procede subrayar que en el caso de autos Südzucker no cumplió ninguna de las obligaciones previstas en el Reglamento controvertido, ya que no se aportaron ni el certificado de exportación provisto de los visados e imputaciones exigidos ni el ejemplar T 5, y que su Abogado indicó que no se trataba de que Südzucker cuestionase la totalidad de la normativa relativa a los certificados de exportación en el ámbito de la agricultura o de la organización común de mercados del azúcar ni de no utilizar más dichos certificados en el futuro, sino de permitirle, mediante una sentencia basada en consideraciones de equidad y de carácter enteramente excepcional, obtener satisfacción ante su órgano jurisdiccional nacional. [25]

82. Por consiguiente, la solución que sugiere Südzucker no constituye un medio más adecuado y menos oneroso que la tramitación aduanera del ejemplar nº 1 del certificado de exportación.

24 — DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220.

25 — En la vista pública de 25 de septiembre de 1997.

## Conclusión

83. Por las razones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión remitida por el Bundesfinanzhof:

«El examen del Reglamento (CEE) nº 2670/81 de la Comisión, de 14 de septiembre de 1981, por el que se establecen las modalidades de aplicación para la producción fuera de cuota en el sector del azúcar, en relación con el Reglamento (CEE) nº 3183/80 de la Comisión, de 3 de diciembre de 1980, por el que se establecen modalidades comunes de aplicación del régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas, en la medida en que exige al productor de azúcar fuera de cuota aportar la prueba de que el azúcar C no ha salido al mercado interior y de que ha sido exportado a países terceros, exclusivamente mediante la presentación de los documentos definidos en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento nº 2670/81, antes citado, no ha puesto de manifiesto la existencia de elementos que puedan afectar a su validez.»