SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 16 de julio de 1998 *

En el asunto C-287/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Bundesfinanzhof (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Kyritzer Stärke GmbH

y

Hauptzollamt Potsdam,

una decisión prejudicial sobre la interpretación 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), en relación con el Reglamento (CEE) nº 1722/93 de la Comisión, de 30 de junio de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CEE) nºs 1766/92 y 1418/76 del Consejo en lo que respecta al régimen de las restituciones por producción en el sector de los cereales y el arroz (DO L 159, p. 112),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: C. Gulmann, Presidente de Sala; M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann (Ponente) y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Kyritzer Stärke GmbH, por la Sra. Barbara Festge, Abogada de Hamburgo;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Klaus-Dieter Borchardt, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Kyritzer Stärke GmbH y de la Comisión, expuestas en la vista de 22 de enero de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de marzo de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 4 de julio de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de agosto siguiente, el Bundesfinanzhof planteó, con arreglo al artículo 177 del

Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n° 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), en relación con el Reglamento (CEE) n° 1722/93 de la Comisión, de 30 de junio de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CEE) n^{os} 1766/92 y 1418/76 del Consejo, en lo que respecta al régimen de las restituciones por producción en el sector de los cereales y el arroz (DO L 159, p. 112).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre Kyritzer Stärke GmbH (en lo sucesivo, «Kyritzer») y el Hauptzollamt Postdam (en lo sucesivo, «Hauptzollamt») acerca de la liberación de garantías constituidas en el marco de solicitudes de restituciones por producción de almidón.

Sobre la normativa comunitaria

El Reglamento n° 2220/85

3 Según su artículo 1, el Reglamento n° 2220/85 establece las disposiciones relativas a las garantías que deberán constituirse con arreglo, entre otros, a los Reglamentos sobre organización común de mercados en los sectores de los cereales y del arroz y a los Reglamentos de aplicación.

4 El artículo 20 define y clasifica, en función de su importancia, los diferentes tipos de exigencias que pueden comprender las obligaciones para cuyo cumplimiento

estos Reglamentos requieren la constitución de garantías. Sus apartados 1 a 5 señalan lo siguiente:

«1. Una obligación podrá comprender exigencias principales, secundarias o subordinadas.

2. Una exigencia principal será una exigencia fundamental para los objetivos del Reglamento que la imponga de cumplir o no un acto.

3. Una exigencia secundaria será una exigencia de cumplimiento de un plazo establecido para cumplir una exigencia principal.

4. Una exigencia subordinada será cualquier otra exigencia que se prevea mediante un Reglamento.

5. El presente Título no se aplicará cuando la regulación comunitaria específica no haya determinado la o las exigencias principales.»

El artículo 21 define las condiciones de liberación de la garantía en estos términos:

«Una vez que se haya proporcionado la prueba prevista con este fin y que se hayan cumplido todas las exigencias principales, secundarias y subordinadas, se liberalizará la garantía.»

Los artículos 22 y 24 determinan las consecuencias que tendrá sobre la garantía el incumplimiento de una exigencia principal o subordinada. En lo que se refiere a una exigencia principal, en los apartados 1 y 2 del artículo 22 se establece:

«1. Una garantía será retenida en su totalidad por la cantidad para la cual no se haya cumplido una exigencia principal.

2. Una exigencia principal se considerará como no cumplida si la prueba correspondiente no se hubiere presentado en el plazo establecido para la presentación de dicha prueba [...]»

6 En el caso de una exigencia subordinada, el apartado 1 del artículo 24 dispone:

«1. El incumplimiento de una o de varias exigencias subordinadas implicará la retención del 15 % de la parte correspondiente del importe garantizado [...]»

7 En cuanto a los plazos de presentación de las pruebas, en el artículo 28 se establece:

«1. Si no se hubiere previsto ningún plazo para la presentación de las pruebas necesarias para obtener la liberalización de una garantía, dicho plazo será de:

a) doce meses a partir del plazo límite especificado para el cumplimiento de la o de las exigencia(s) principal(es)

o

b) si tal plazo no estuviere especificado, doce meses a partir de la fecha después de la cual se hubieren cumplido la o las exigencia(s) principal(es).

2. El plazo que se prevé en el apartado 1 no podrá ser superior a tres años a partir de la fecha en la cual se haya destinado la garantía a la obligación de que se trate, salvo caso de fuerza mayor.»

El Reglamento n° 2169/86

8 El Reglamento (CEE) n° 2169/86 de la Comisión, de 10 de julio de 1986, por el que se establecen normas precisas para el control y el pago de las restituciones a la producción en los sectores de los cereales y del arroz (DO L 189, p. 12), adoptado conforme a los Reglamentos sobre la organización común de mercados en dichos sectores, establece, en el apartado 1 de su artículo 7, que la expedición del certificado estará sujeta a la constitución de una garantía por parte del fabricante ante la autoridad competente, igual a 25 ECU por tonelada de almidón básico, multiplicado, en su caso, por el coeficiente relativo al tipo de almidón que se utilice, tal como se indica en el Anexo. El Reglamento (CEE) n° 3642/87 de la Comisión, de 2 de diciembre de 1987, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2169/86 (DO L 342, p. 10), añadió a dicha disposición un nuevo párrafo, según el cual: «Sin embargo, cuando el producto indicado en el certificado corresponda a la subpartida 39.06 B I del Arancel Aduanero Común (NC 3505 10 50), la garantía será igual al 105% de la restitución a la producción que se conceda para la fabricación de dicho producto.»

9 En la primera frase del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento n° 2169/86 se determina:

«La exigencia principal con arreglo al artículo 20 del Reglamento (CEE) n° 2220/85 será la transformación de la cantidad de almidón declarada en la solicitud en los productos aprobados declarados durante el período de validez del certificado.»

10 El apartado 4 del artículo 7 del Reglamento n° 2169/86, en su versión resultante del Reglamento (CEE) n° 165/89 de la Comisión, de 24 de enero de 1989, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2169/86 (DO L 20, p. 14), somete la liberación de la garantía a una exigencia adicional cuando el producto de que se trate corresponda al código NC 3505 10 50:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, únicamente se liberará la garantía prevista en el párrafo segundo del apartado 1 cuando las autoridades competentes hayan recibido la prueba de que el producto perteneciente al código NC 3505 10 50:

a) se utiliza para fabricar productos distintos de los enumerados en el Anexo I,

o

b) se exporta a terceros países.»

El Reglamento n° 1722/93

11 El Reglamento n° 1722/93, igualmente adoptado conforme a los Reglamentos sobre organización común de mercados en los sectores de los cereales y del arroz, recoge, como indica su decimotercer considerando, adaptándolas a la situación actual del mercado, las disposiciones del Reglamento n° 2169/86, que deroga.

12 El apartado 1 del artículo 8 supedita la expedición del certificado de restitución a la constitución de una garantía por parte del fabricante ante la autoridad competente por un valor igual a 15 ECU por tonelada de almidón o fécula de base, multiplicado, en su caso, por el coeficiente correspondiente al tipo de almidón o fécula que vaya a utilizarse, tal como se indica en el Anexo II.

13 Con arreglo al apartado 2 del artículo 8, la liberación de la garantía se realizará de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento n° 2220/85 de forma que la exigencia principal, a que se refiere el artículo 20 de dicho Reglamento, será «la transformación de la cantidad de fécula o almidón indicada en la solicitud en los productos autorizados así definidos dentro del período de validez del certificado».

14 Cuando el producto controvertido pertenezca al código NC 3505 10 50, el apartado 2 del artículo 9 exige la constitución de una segunda garantía diferente, por un importe igual a la restitución pagadera para la fabricación del producto de que se trate.

15 El apartado 1 del artículo 10 supedita la liberación de dicha garantía al requisito de la presentación de la prueba que acredite que dicho producto ha sido:

«a) utilizado para fabricar productos distintos de los mencionados en el Anexo II dentro del territorio aduanero de la Comunidad;

o

b) exportado hacia terceros países. En caso de exportación directa hacia un tercer país, la garantía sólo se devolverá cuando la autoridad competente haya recibido la prueba de que el producto de que se trate ha abandonado el territorio aduanero de la Comunidad.»

16 El Reglamento nº 1722/93 entró en vigor el 1 de julio de 1993. El párrafo segundo de su artículo 14 establece como disposición transitoria:

«En lo que se refiere a la liberación de la garantía, de conformidad con las disposiciones del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 2169/86, las disposiciones del artículo 10 se aplicarán igualmente a los expedientes que se encuentren todavía abiertos en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento.»

Sobre el litigio principal

17 Kyritzer transforma almidón natural en productos autorizados en el sentido de los Reglamentos sobre las restituciones a la producción en los sectores de los cereales y del arroz, y, en particular, en almidón esterificado. Por ello, percibe restituciones a la producción.

18 En diciembre de 1991 y en enero de 1992, Kyritzer obtuvo la expedición de certificados de restitución relativos a la producción de almidón esterificado correspondiente al código NC 3505 10 50, para los cuales constituyó garantías con arreglo al apartado 1 del artículo 7 del Reglamento n° 2169/86.

19 En enero y en febrero de 1992, Kyritzer declaró haber fabricado determinadas cantidades de almidón esterificado.

20 Sin embargo, como la prueba de la utilización correcta de este producto, es decir, bien de su subsiguiente transformación en un producto distinto del almidón o de la fécula, o bien de su exportación a terceros países (en lo sucesivo, «utilización correcta»), se presentó solamente para una parte de dichas cantidades, el Hauptzollamt, durante el mes de mayo de 1995, resolvió retener parcialmente las garantías constituidas por Kyritzer.

21 El recurso interpuesto por Kyritzer contra dichas resoluciones fue desestimado por el Finanzgericht. El Bundesfinanzhof, ante el que se interpuso un recurso de «Revision» (casación), estimó que el Reglamento n° 2220/85 era aplicable. No obstante, por suscitarle dudas las disposiciones de dicho Reglamento que regulan las

garantías de que se trata, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) La utilización establecida en el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento nº 1722/93, en relación con el apartado 2 de su artículo 14, para los productos elaborados correspondientes al código 3505 10 50 de la Nomenclatura Combinada, ¿constituye una exigencia principal en el sentido de los apartados 1 y 2 del artículo 20 del Reglamento nº 2220/85, cuyo cumplimiento debe probarse dentro del plazo fijado en el apartado 2 del artículo 28 del Reglamento nº 2220/85, so pena de retención de la garantía constituida, conforme a los apartados 1 y 2 del artículo 22 de dicho Reglamento?

2) En caso negativo: ¿Puede deducirse del Derecho comunitario la existencia de un plazo dentro del cual debe aportarse la prueba de que el producto de transformación se ha utilizado conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento nº 1722/93, de tal manera que la garantía deba ser retenida total o parcialmente (¿por qué importe?) cuando dicha prueba se presente fuera del plazo?»

Sobre la primera cuestión

22 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide, esencialmente, a qué tipo de exigencia pertenece la obligación de utilización correcta establecida para los productos correspondientes al código NC 3505 10 50 y cuál es el plazo de presentación de la prueba de su cumplimiento, puesto que estos elementos permiten determinar el destino de las garantías constituidas.

Sobre la calificación de la exigencia controvertida

23 Kyritzer señala que el sexto considerando del Reglamento nº 2169/86 y el duodécimo considerando del Reglamento nº 1722/93 indican expresamente que es necesario definir, en ambos Reglamentos, las exigencias principales que incumben a los productores y que están cubiertas por la constitución de una garantía. Ahora bien, aunque ha establecido un régimen especial para los productos correspondientes al código NC 3505 10 50, el legislador comunitario no ha indicado en parte alguna que la exigencia adicional que representa la utilización correcta de dichos productos constituya una exigencia principal. Esta calificación está expresamente reservada a la transformación en productos autorizados, la cual culmina con su fabricación.

24 La Comisión explica que el régimen de los productos correspondientes al código NC 3505 10 50 responde a la preocupación por prevenir los fraudes y está determinado por la naturaleza particular de tales productos, que pueden ser nuevamente transformados en productos de base, permitiendo, así, al fabricante acumular indebidamente las restituciones a la producción. Debe considerarse que la utilización correcta impuesta por el artículo 7 del Reglamento nº 2169/86 para los productos controvertidos es la prolongación de la transformación y, por consiguiente, forma parte integrante de ésta. Si bien el Reglamento nº 1722/93 practica una distinción entre la fase de la transformación, a que se refiere el artículo 8, y la de la utilización correcta, a que se refiere el artículo 10, esta distinción no cuestiona la calificación, justificada por el objetivo perseguido, de la exigencia de utilización correcta entre las exigencias principales.

25 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, si bien la garantía controvertida ha sido constituida con arreglo al artículo 7 del Reglamento nº 2169/86, su liberación está sujeta, en virtud del artículo 14 del Reglamento nº 1722/93, a los requisitos exigidos por el artículo 10 de este último Reglamento. Esta circunstancia, a la cual se añaden las similitudes existentes entre ambos Reglamentos, justifica que se los tome en consideración conjuntamente.

26 El apartado 2 del artículo 7 del Reglamento n° 2169/86 y el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento n° 1722/93 expresamente califican de exigencia principal la transformación en productos autorizados. Por otra parte, del primer considerando del Reglamento n° 3642/87 y del primer considerando del Reglamento n° 165/89, que introdujeron en el Reglamento n° 2169/86 disposiciones específicas para los productos pertenecientes al código NC 3505 10 50, disposiciones que fueron esencialmente recogidas en el Reglamento n° 1722/93, se deduce que la exigencia de una utilización correcta es consecuencia de la naturaleza particular del almidón esterificado, que puede ser transformado nuevamente en una materia prima cuya utilización puede dar lugar a una nueva solicitud de restitución a la producción.

27 Por consiguiente, la transformación en productos autorizados constituye la operación esencial deseada por el legislador comunitario, y el régimen especial aplicable a los productos correspondientes al código NC 3505 10 50 tiene por objetivo garantizar el carácter irreversible de dicha operación. De ello se sigue que la obligación de utilización correcta establecida en el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento n° 2169/86, y recogida en el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento n° 1722/93, debe considerarse un componente de la obligación de transformación, independientemente del lugar que ocupe en la normativa específica aplicable. Por lo tanto, la calificación expresa de exigencia principal dada por el legislador comunitario a la obligación de transformación debe ser interpretada en el sentido de que se extiende a la obligación de utilización correcta.

28 Esta interpretación está corroborada por la importancia que reviste la obligación de utilización correcta para la consecución de los objetivos de los Reglamentos que la imponen. En efecto, como destaca el Abogado General en el punto 59 de sus conclusiones, no cabe duda de que la lucha contra el fraude en el ámbito de las operaciones de transformación de almidón o de fécula en almidón esterificado es, desde 1987, uno de los objetivos perseguidos por el legislador comunitario en los Reglamentos aplicables. La utilización correcta de los productos transformados, medio elegido para lograr dicho objetivo, responde, por consiguiente, a la definición de la exigencia principal dada por el apartado 2 del artículo 20 del Reglamento n° 2220/85, a saber, una exigencia fundamental para los objetivos del Reglamento que la impone.

Sobre el plazo de prueba

29 En cuanto al plazo en el que debe aportarse la prueba de la utilización correcta, Kyritzer alega que, puesto que el artículo 28 del Reglamento n° 2220/85 no impone ninguna sanción en caso de que se rebasen los plazos que fija, y puesto que el artículo 24 prevé una sanción únicamente en caso de incumplimiento de una exigencia subordinada, la prueba del cumplimiento de dicha exigencia puede ser aportada posteriormente.

30 Este argumento no es pertinente, puesto que ya se ha declarado que la obligación controvertida debe ser considerada una exigencia principal.

31 La Comisión alega que procede aplicar a la utilización correcta el plazo señalado para la transformación en productos autorizados, el cual, en la fecha de la constitución de la garantía controvertida, se definía en el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento n° 2169/86 y correspondía a la duración de validez del certificado de restitución.

32 Este argumento se basa en una lectura demasiado restrictiva del párrafo segundo del artículo 14 del Reglamento n° 1722/93, del que resulta claramente que el artículo 10 de dicho Reglamento se aplica, en lo que se refiere a la liberación de la garantía constituida con arreglo al artículo 7 del Reglamento n° 2169/86, a todos los expedientes que —como el controvertido en el litigio principal— se encontraban todavía en curso el 1 de julio de 1993.

33 El artículo 10 del Reglamento n° 1722/93 modifica el régimen de prueba y de control hasta entonces vigente por lo que respecta a la observancia de la obligación de utilización correcta. Sin embargo, no fija un plazo específico para el cumplimiento de dicha obligación, ni para la presentación de las correspondientes pruebas. Por lo

tanto, deben aplicarse las disposiciones de alcance general del artículo 28 del Reglamento nº 2220/85, que regulan los supuestos en los que no se ha previsto ningún plazo para la presentación de las pruebas necesarias a fin de obtener la liberación de una garantía.

34 Por consiguiente, de conformidad con la letra b) del apartado 1 y con el apartado 2 del artículo 28 del Reglamento nº 2220/85, la prueba de la utilización correcta debe presentarse en un plazo de doce meses a partir de la fecha de su cumplimiento y, como máximo, en un plazo de tres años a partir de la constitución de la garantía, salvo caso de fuerza mayor. Si dichos plazos no se cumplieren, la garantía ha de ser retenida en su totalidad, con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 22 del Reglamento nº 2220/85.

35 Kyritzer sostiene también que la pérdida de la garantía en el caso de que se rebasen los plazos previstos para la presentación de la prueba de la utilización correcta constituye una discriminación de los fabricantes de productos correspondientes al código NC 3505 10 50 en relación con los fabricantes de otros productos autorizados.

36 A este respecto, basta con recordar que la diferencia entre el trato aplicado a los fabricantes de productos correspondientes al código NC 3505 10 50 y el reservado a los fabricantes de otros productos autorizados está justificada por los riesgos de fraude propios de la actividad de los primeros. Puesto que las situaciones son diferentes, es conforme con el principio de no discriminación que no se traten de manera igual.

37 Por último, Kyritzer aduce que la pérdida de la totalidad de la garantía en el caso de que la prueba de la utilización correcta no se presente en un determinado plazo constituye una violación del principio de proporcionalidad.

38 Debe desestimarse este argumento. Por una parte, dicha sanción permite, indiscutiblemente, alcanzar el objetivo de lucha contra el fraude que persigue el legislador. Por otra parte, la fijación de un plazo más allá del cual la falta de presentación de la prueba exigida se considera equivalente al incumplimiento de la obligación es necesaria para paliar los inconvenientes que ocasionaría la prolongación indefinida de una situación de incertidumbre en cuanto al destino de la garantía constituida.

39 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión que el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento n° 1722/93 debe interpretarse de forma que la utilización de un producto correspondiente al código NC 3505 10 50, establecida en dicho texto, constituye una exigencia principal en el sentido del apartado 2 del artículo 20 del Reglamento n° 2220/85, cuyo cumplimiento debe probarse dentro de los plazos fijados en el artículo 28 de dicho Reglamento, so pena de retención de la totalidad de la garantía, conforme a los apartados 1 y 2 del artículo 22 de este Reglamento.

Sobre la segunda cuestión

40 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede responder a la segunda cuestión.

Costas

41 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Bundesfinanzhof mediante resolución de 4 de julio de 1996, declara:

El apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 1722/93 de la Comisión, de 30 de junio de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CEE) n^{os} 1766/92 y 1418/76 del Consejo en lo que respecta al régimen de las restituciones por producción en el sector de los cereales y el arroz, debe interpretarse de la forma siguiente:

— La utilización de un producto correspondiente al código NC 3505 10 50, establecida en dicho texto, constituye una exigencia principal en el sentido del apartado 2 del artículo 20 del Reglamento (CEE) n° 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;

— su cumplimiento debe probarse dentro de los plazos fijados en el artículo 28 de dicho Reglamento, so pena de retención de la totalidad de la garantía, conforme a los apartados 1 y 2 del artículo 22 de este Reglamento.

Gulmann Wathelet Edward

Jann Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de julio de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

C. Gulmann