CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 18 de septiembre de 2008 [1]

1. Las restituciones comunitarias a la exportación de cereales pueden ser concedidas con tipos diferenciados. Conforme a las disposiciones aplicables en el presente asunto no existían restituciones para las exportaciones de centeno a Suiza o Liechtenstein, si bien eran posibles para las exportaciones a todos los demás países terceros.

2. Dado que no es posible exportar mercancías por vía marítima a Liechtenstein o Suiza, en ciertas circunstancias la normativa comunitaria admite la prueba de exportación por vía marítima en lugar de la prueba de cumplimiento de las formalidades aduaneras en destino para tener derecho al tipo aplicable a otros países.

3. Lo que no está tan claro es si sigue siendo necesario no obstante aportar además los documentos de transporte relativos al envío al destino final.

4. La presente remisión del Finanzgericht (Tribunal de lo tributario) Hamburg para su decisión prejudicial se refiere a un exportador que puede aportar la prueba de la exportación por vía marítima a un puerto no comunitario, pero no la del posterior transporte por tierra al destino final en Rusia.

Normativa

Fijación de restituciones a la exportación

5. Conforme a los artículos 1, 13 y 21 del Reglamento (CEE) nº 1766/92, [2] las restituciones a la exportación de cereales a países terceros se fijan periódicamente (al menos una vez al mes) mediante Reglamento y/o en todo momento mediante licitaciones específicas. Su finalidad es compensar, cuando sea apropiado, la diferencia entre los precios en el mercado mundial si son inferiores a los precios de la Comunidad.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Reglamento del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 181, p. 21).

6. En lo relevante para el presente asunto, el Reglamento (CE) nº 1758/1999 [3] abrió una licitación de las restituciones a la exportación de centeno a todos los países terceros. Según el artículo 4, apartado 1, de ese Reglamento, los certificados de exportación se consideraban expedidos el día de presentación de la oferta. El Reglamento (CE) nº 1851/1999 [4] fijó la restitución máxima para las ofertas comunicadas del 20 al 26 de agosto de 1999 en 66,25 euros/t. La fijación ordinaria para el mismo período se contenía en el Reglamento (CE) nº 1816/1999, [5] cuyo anexo muestra que no se concedía restitución alguna al centeno (código de producto 1002 0000 9000) para «todos los terceros países».

Reglas de aplicación horizontales

7. Hasta 1999, el Reglamento (CEE) nº 3665/87 [6] regulaba el sistema de restituciones a la exportación de productos agrícolas en general. El artículo 18 de ese Reglamento contenía, entre otras previsiones, varias reglas relativas a los documentos que los exportadores debían presentar para obtener las restituciones.

8. Con efectos desde el 1 de Julio de 1999, el Reglamento nº 3665/87 fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) nº 800/1999, [7] en virtud de cuyo artículo 54, apartado 2, en todo acto comunitario en el que se haga referencia al Reglamento nº 3665/87, o a sus artículos específicos, se considerará que dicha referencia remite al Reglamento nº 800/1999 o a los correspondientes artículos del mismo, conforme a la tabla de correspondencias contenida en un anexo. Según dicha tabla, el artículo 16 del Reglamento nº 800/1999 corresponde al artículo 18 del Reglamento nº 3665/87.

9. Los siguientes considerandos de la exposición de motivos del Reglamento nº 800/1999 pueden ser útiles para la comprensión de las reglas aplicables:

> «2) […] en las normas generales adoptadas por el Consejo se establece que la restitución se pague cuando se presente la prueba de que los productos se han exportado fuera de la Comunidad; […] el derecho a la restitución se adquiere, en principio, a partir del momento en que los productos salen del mercado comunitario cuando en todos los terceros países se aplica un tipo único de restitución; […] en caso de que el tipo de la restitución sea diferente en función del destino de los productos, el derecho a la restitución estará vinculado a la importación en un tercer país;

3 — Reglamento de la Comisión, de 9 de agosto de 1999, relativo a la apertura de una licitación de la restitución o del gravamen de exportación de centeno a todos los países terceros (DO L 210, p. 3).

4 — Reglamento de la Comisión, de 26 de agosto de 1999, por el que se fija la restitución máxima a la exportación de centeno en el marco de la licitación contemplada en el Reglamento (CE) nº 1758/1999 (DO L 226, p. 20).

5 — Reglamento de la Comisión, de 19 de agosto de 1999, por el que se fijan las restituciones aplicables a la exportación de los cereales y de las harinas, grañones y sémolas de trigo o de centeno (DO L 220, p. 22).

6 — Reglamento 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).

7 — Reglamento de la Comisión, de 15 de abril de 1999, por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de restituciones por exportación de productos agrícolas (DO L 102, p. 11).

[…]

15) […] en caso de que el tipo de la restitución esté diferenciado en función del destino de los productos, conviene asegurarse de que el producto ha sido importado en el tercer país o en uno de los terceros países para los que se haya previsto la restitución; […] tal medida puede hacerse más flexible sin inconvenientes para las exportaciones que den derecho a un importe de restitución poco elevado y siempre que las exportaciones ofrezcan garantías suficientes en cuanto a la llegada a destino de los productos; […] el objetivo de esta disposición es simplificar desde el punto de vista administrativo la presentación de las pruebas;

[…]

17) […] cuando la tasa de restitución es distinta en función del destino de los productos exportados, debe aportarse la prueba de que el producto en cuestión ha sido importado en un tercer país; […] el cumplimiento de las formalidades aduaneras de importación consiste, fundamentalmente, en el pago de los derechos de importación aplicables para que el producto pueda comercializarse en el mercado del tercer país en cuestión; […] teniendo en cuenta las diferentes situaciones existentes en los terceros países importadores, conviene aceptar la expedición de documentos aduaneros de importación que ofrezcan una garantía de llegada a destino de los productos exportados, obstaculizando al mismo tiempo lo menos posible los intercambios;

[…].»

10. El capítulo 1 del título II del Reglamento nº 800/1999 regula el derecho a las restituciones por exportaciones a terceros países. Su sección 1 (artículo 3 a 13) contiene disposiciones generales.

11. Conforme al artículo 3, «el derecho a la restitución comenzará:

— en el momento de la salida del territorio aduanero de la Comunidad siempre que se aplique un solo tipo de restitución para todos los terceros países,

— en el momento de la importación en un tercer país determinado cuando sea aplicable a ese país un tipo de restitución diferenciado».

12. El párrafo primero del artículo 7, apartado 1, dispone: «Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 14 y 20, el pago de la restitución estará supeditado a la presentación de la prueba de que los productos respecto de los cuales se haya aceptado la declaración de exportación han salido del territorio aduanero de la Comunidad en su estado natural, a más tardar, en un plazo de 60 días a partir de dicha aceptación.»

13. El artículo 9 establece disposiciones especiales acerca de los documentos que deben presentarse en caso de exportación por vía marítima (apartado 1), por carretera, vía de navegación interior o ferrocarril (apartado 2) y por vía aérea (apartado 3). Se centran en esencia en la prueba de que el producto ha salido del territorio aduanero de la Comunidad. Las letras b) de los apartados 1 y 2 indican que a los efectos de dicha prueba se exigirán los documentos de transporte de los productos hasta el tercer país en que vayan a descargarse; en cambio, en caso de exportación por vía aérea la letra a) del apartado 3 exige un documento de transporte que indique un destino final situado fuera del territorio aduanero de la Comunidad. Respecto a la exportación por vía marítima, el artículo 9, apartado 1, letra c), permite que el Estado miembro de salida disponga que, en lugar de los requisitos establecidos en la letra b), el documento que pruebe que el producto ha salido del territorio aduanero de la Comunidad no reciba el visto bueno hasta que no se presente «un documento de transporte que indique un destino final situado fuera del territorio aduanero de la Comunidad».

14. El artículo 10 regula procedimientos simplificados y también se centra en la «salida» del territorio aduanero de la Comunidad.

15. La sección 2 (artículo 14 a 19) tiene por objeto las restituciones diferenciadas.

16. El artículo 14, apartado 1, establece: «En caso de diferenciación del tipo de restitución según el destino, el pago de la restitución estará supeditado a las condiciones suplementarias establecidas en los artículos 15 y 16.»

17. El artículo 15, apartado 1, dispone que 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». El artículo 15, apartado 2, aclara lo que se entiende por «estado natural». El artículo 15, apartado 3, prevé que un producto se considerará importado «cuando se hayan cumplido las formalidades aduaneras de importación y, en particular, las relativas al pago de los derechos de impor-

tación en el tercer país». El artículo 15, apartado 4, establece que la parte diferenciada de la restitución se abonará según la masa de los productos por los que se hayan realizado los trámites aduaneros de importación en el tercer país, sin tener en cuenta las variaciones por causas naturales producidas durante el transporte.

18. En virtud del artículo 16, apartado 1, la prueba del cumplimiento de los trámites aduaneros de importación se aportará mediante la presentación de un documento aduanero o de un certificado de descarga y de importación. Según el artículo 16, apartado 2, si esos documentos no se pueden obtener, podrán admitirse otros documentos especificados (incluidos los certificados expedidos por una empresa especializada en control y vigilancia a escala internacional que haya sido autorizada). El artículo 16, apartado 3, dispone que «el exportador deberá presentar en todos los casos una copia o fotocopia del documento de transporte». [8] El artículo 16, apartado 4, faculta a la Comisión, en los casos específicos que determine, para considerar presentada la prueba de la importación mediante «algún documento en particular o de cualquier otra forma». El artículo 16, apartado 5, enumera las condiciones mínimas para la autorización de las sociedades especializadas a escala internacional en materia de control y vigilancia.

8 — De las varias versiones lingüísticas de este apartado, sólo la alemana comienza con el término «*Außerdem […]*» (además). No obstante, sus equivalentes figuraban en todas las versiones de la disposición antecedente, el artículo 18, apartado 3, del Reglamento nº 3665/87.

19. El artículo 17 establece que «los Estados miembros podrán eximir al exportador de presentar las pruebas establecidas en el artículo 16, con excepción del documento de transporte, cuando se trate de una operación que ofrezca garantías suficientes respecto a la llegada a su destino de productos que hayan sido objeto de una declaración de exportación y den derecho a una restitución cuya parte diferenciada equivalga a un importe igual o inferior» a 1.200 o 6.000 euros, según determinadas circunstancias.

20. La sección 3 (artículo 20) se refiere a medidas específicas de protección de los intereses financieros de la Comunidad. El artículo 20, apartado 1, dispone, en sustancia y en lo que es relevante para este asunto, que cuando existan dudas fundadas respecto al destino real del producto o sospechas concretas de que el producto se reimportará en la Comunidad beneficiándose de una exención o reducción del derecho de importación, únicamente se pagará la restitución si el producto ha salido del territorio aduanero de la Comunidad, y en el caso de una restitución diferenciada en función del destino, si el producto ha sido importado en su estado natural durante los 12 meses siguientes a la fecha de aceptación de la declaración de exportación en un tercer país determinado. «Además», prosigue esa disposición, «cualquiera que sea la restitución de que se trate, los servicios competentes de los Estados miembros podrán exigir pruebas suplementarias que demuestren, a satisfacción de las autoridades competentes, que el producto ha sido realmente comercializado en el mercado del tercer país de importación o ha sido objeto de una elaboración o de una transformación sustancial […]».

21. En el capítulo 2, titulado «Anticipo de la restitución por exportación», el artículo 24, apartado 1, establece que, a instancia del exportador, los Estados miembros podrán pagar por anticipado, total o parcialmente, el importe de la restitución, tan pronto como se acepte la declaración de exportación, siempre que se deposite una garantía cuyo importe sea igual al del anticipo, incrementado en un 10 %.

22. Por ultimo, el título IV, capítulo 2 (artículos 51 y 52), prevé la recuperación de los importes indebidamente pagados y las sanciones imponibles a los exportadores en caso de solicitudes de restituciones indebidas o de importe superior al aplicable.

Reglas de aplicación sectoriales

23. El Reglamento (CE) nº 1501/95 de la Comisión [9] contiene disposiciones más detalladas, aplicables específicamente a las restituciones a la exportación de cereales.

24. El considerando decimocuarto de su exposición de motivos es del siguiente tenor:

«[…] el Reglamento (CEE) nº 3665/87 […] exige que, en caso de diferenciación del tipo de la restitución según el destino, el pago de la restitución esté supeditado a la presentación de la prueba de que el producto ha sido importado sin transformar en el país tercero o en uno de los terceros países para el que está prevista la restitución; […] en el sector de los cereales, el único tipo de restitución inferior al aplicable a las exportaciones a todos los terceros países es el fijado para las exportaciones a Suiza y Liechtenstein; […] a fin de no dificultar la mayor parte de las exportaciones comunitarias exigiendo la prueba de que los productos han llegado a su destino, es conveniente comprobar por otros medios que los productos que se hayan beneficiado del tipo de restitución aplicable a las exportaciones a todos los terceros países no sean exportados a los países antes citados; […] a tal fin, procede renunciar a la presentación de una prueba de llegada en todos los casos en que la exportación se efectúe por vía marítima; […] para ofrecer esta garantía, puede considerarse suficiente un certificado expedido por las autoridades competentes de los Estados miembros que acredite que los productos han abandonado el territorio aduanero de la Comunidad tras haber sido cargados en un buque apto para la navegación marítima».

25. El artículo 13 del Reglamento nº 1501/95 dispone: [10]

9 — Reglamento de 29 de junio de 1995, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1766/92 (DO L 147, p. 7). Fue adoptado cuando el Reglamento nº 3665/87 aún estaba vigente, pero durante el período relevante en el presente asunto no había sido modificado dado que este Reglamento fue sustituido por el Reglamento nº 800/1999.

10 — En la versión aplicable durante el período relevante, esto es, según su modificación por el Reglamento (CE) nº 1259/97 de la Comisión, de 1 de julio de 1997 (DO L 174, p. 10).

«No obstante lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento (CEE) nº 3665/87, [11] la prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras de despacho a consumo no se exigirá para el pago de la restitución fijada en el marco de una licitación de la restitución a la exportación hacia cualquier tercer país, siempre que el operador aporte la prueba de que una cantidad de 1.500 toneladas por lo menos de productos cerealistas ha abandonado el territorio aduanero de la Comunidad en un buque apto para la navegación marítima.

Dicha prueba se aportará mediante la inserción de la mención siguiente, certificada por la autoridad competente, en el ejemplar de control a que se refiere el artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3665/87, en el documento administrativo único o en el documento nacional que acredite la salida del territorio aduanero de la Comunidad:

[…]

"Exportación de cereales por vía marítima; artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1501/95"

[…].»

11 — La tabla en el anexo del Reglamento nº 800/1999 (véase el punto 8 anterior) muestra que el artículo 18 del Reglamento nº 3665/87 corresponde al artículo 16 del Reglamento nº 800/1999 (véase el punto 18 anterior).

26. El artículo 14 dispone:

«Cuando el operador aporte la prueba de haber cumplido las formalidades aduaneras de despacho al consumo en Suiza o en Liechtenstein, el importe de la restitución a la exportación a todos los países terceros fijada en el marco de una licitación será disminuido en la diferencia entre ese importe y el de la restitución a la exportación vigente para dichos destinos el día de la adjudicación.»

Hechos, procedimiento y cuestiones planteadas

27. Según la resolución de remisión, en febrero de 2000 Glencore Grain Rotterdam BV (en lo sucesivo, «Glencore») obtuvo el control aduanero definitivo de la exportación a Rusia de 6.725 toneladas de centeno en tres cargamentos parciales.

28. De los autos remitidos por el tribunal nacional resulta que los certificados de exportación relevantes fueron expedidos como consecuencia de una oferta presentada el 26 de agosto de 1999, con arreglo al Reglamento nº 1758/1999. Por consiguiente, al parecer, el tipo de restitución era 66,25 euros/t para las exportaciones a todos los países terceros, conforme al Reglamento nº 1851/1999, excepto a Suiza y Liechtenstein,

países respecto a los cuales no se concedía restitución, en virtud del artículo 14 del Reglamento nº 1501/95, puesto en relación con el Reglamento nº 1816/1999. [12]

29. Fueron emitidas las declaraciones de exportación con la mención: «País de destino: todos los países terceros; […] "Exportación de cereales por vía marítima; artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1501/95"».

30. Un primer cargamento, de 3.041,886 toneladas, [13] fue expedido por vía marítima desde Lübeck en Alemania a Klaipeda en Lituania. En el conocimiento de embarque de fecha 8 de febrero de 2000, una copia del cual obra en los autos del procedimiento nacional, figuraba Klaipeda como puerto de destino. [14]

31. El 12 de julio de 2000 Glencore solicitó al Hauptzollamt Hamburg-Jonas (en lo sucesivo, «autoridad aduanera») un anticipo a cuenta de la restitución a la exportación correspondiente.

32. Mediante escrito de 2 de agosto de 2000 se informó a Glencore de la necesidad de presentar los documentos de transporte relativos a la expedición posterior desde Klaipeda al destino en Rusia.

33. El anticipo a cuenta fue provisionalmente pagado no obstante en virtud de resolución de 5 de septiembre de 2000, supeditado a que se acreditara el derecho a la restitución en la forma y plazo debidos.

12 — Véanse los puntos 6 y 26 anteriores. El artículo 14 del Reglamento nº 1501/95 (una regla de aplicación sectorial) tiene como efecto transformar una restitución a la exportación a «todos los países terceros» de una licitación referida a un producto en ese sector (Reglamento nº 1851/1999), en una restitución diferenciada. Así resulta de la remisión a la fijación ordinaria de restituciones a la exportación de ese producto, también expresada como exportaciones a «todos los países terceros» (Reglamento nº 1816/1999).

13 — En la vista se confirmó que la controversia no afecta a los demás cargamentos, de lo que puede acaso deducirse que Glencore consiguió presentar toda la documentación exigida por la autoridad aduanera.

14 — El destino final del centeno es incierto. La resolución de remisión expone que se solicitó el control aduanero final de la exportación a Nazran y Minsk en Rusia. El conocimiento de embarque indica «OOO Agroprodservis», de Nazran, Rusia, como consignatario. En realidad Minsk está en Belarús en tanto que Nazran está en Ingusetia, fronteriza con Georgia. Los autos del procedimiento nacional contienen una copia de un documento en inglés, de fecha 23 de septiembre de 2002, presuntamente emanante de «Customs of Whiterussia» en Minsk, confirmativo de la llegada y el despacho aduanero para la importación de 3.034.150 kg de centeno en febrero de 2000, «en vagones ex mv. "VOLGOBALT — 209"», el buque indicado en el conocimiento de embarque. Es plausible que el transporte por tierra desde Klaipeda a Nazran pueda pasar por Minsk.

34. A pesar de una ampliación del plazo concedido Glencore no pudo presentar los documentos de transporte requeridos [15] y en diciembre de 2001 la autoridad aduanera reclamó la devolución del anticipo, más el 10 %. [16]

35. El recurso de Glencore contra la resolución de la autoridad aduanera está actualmente pendiente ante el Finanzgericht Hamburg, que pregunta al Tribunal de Justicia:

«¿Debe interpretarse el artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1501/95 en el sentido de que la presentación de la prueba descrita en su apartado 2 tiene como efecto excluir la necesidad no sólo de la prueba de haber cumplido los trámites aduaneros para el despacho a consumo, sino también de la presentación del documento de transporte [artículo 18, apartado 3, del Reglamento (CEE) nº 3665/87, actualmente artículo 16, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 800/99]?»

36. Glencore, la autoridad aduanera y la Comisión han presentado observaciones escritas. Glencore y la Comisión también informaron en la vista.

37. Glencore alega que la certificación de exportación por vía marítima, prevista por el artículo 13 del Reglamento nº 1501/95, sustituye *tanto* a la necesidad de prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras de importación *como* a la de presentación de documentos de transporte; la autoridad aduanera mantiene que dicha certificación *sólo* sustituye a la necesidad de prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras.

Apreciación

38. De la normativa controvertida resulta con claridad la intención de establecer un equilibrio entre la necesidad de asegurar que las restituciones a la exportación sólo se paguen cuando los requisitos relevantes se cumplan, por una parte y el interés en no obstaculizar la exportación desde la Comunidad con ninguna carga administrativa innecesaria, por otra parte. Lo que está menos claro es el punto exacto en el que se pretende situar ese equilibrio.

15 — En la vista ante el Ttribunal de Justicia Glencore manifestó sin ser rebatida que había entregado el centeno al importador ruso en Klaipeda y que a menudo los importadores rusos no respondían cuando se les pedía que proporcionaran prueba documental del transporte al destino final.

16 — Según los autos del procedimiento nacional, parece ser que la suma total es de 220.561,82 euros.

El considerando decimocuarto de la exposición de motivos del Reglamento nº 1501/95 — el significado de Suiza y Liechtenstein

39. En el presente procedimiento, Glencore ha puesto mucho énfasis en el razonamiento expuesto en el considerando decimocuarto de la exposición de motivos del Reglamento nº 1501/95. En esencia ese considerando expresa que el único tipo de restitución inferior al aplicable a las exportaciones a todos los terceros países es el de las exportaciones a Suiza y Liechtenstein, y que, a fin de no dificultar indebidamente las exportaciones comunitarias, basta para garantizar que los productos no sean exportados a esos países que la autoridad nacional competente certifique que los productos han abandonado el territorio aduanero de la Comunidad en un buque apto para la navegación marítima.

40. Ésa es una lógica de peso, y cabe apreciar la fuerza del argumento de Glencore de que cualquier ambigüedad en las disposiciones del Reglamento debe resolverse conforme a tal lógica. Si una cantidad de al menos 1.500 toneladas de cereales ha salido de la Comunidad por mar, es improbable que termine llegando a Suiza o Liechtenstein. [17] Esos países no solo están rodeados por tierra, están también «enclavados en la Comunidad». Cualquier cargamento de mercancías dirigido a ellos tiene que atravesar territorio comunitario, en el que en principio estará sujeto a control aduanero comunitario. Si en tal caso la prueba de la exportación por vía marítima hace innecesaria la prueba del despacho aduanero en un tercer país distinto de Suiza o Liechtenstein, ¿por qué no puede también excluir la necesidad de probar el transporte a un destino final específico? Éste no afecta al tipo de la restitución a la exportación.

41. Yo podría asentir con más convicción a esa lógica si la premisa en la que se basa —la de que, cuando hay un tipo diferenciado de restitución a la exportación, siempre hay un tipo inferior para Suiza y Liechtenstein y un tipo superior, uniforme, para todos los demás países terceros— pudiera confirmarse. Sin embargo, al tratar de verificar el diferencial real aplicable en el período relevante, observo que tal premisa está lejos de ser cierta.

42. El mismo día que la Comisión adoptó el Reglamento nº 1501/95 —el 29 de junio de 1995— fijó también la restitución a la exportación de centeno (y para la cebada excepto la semilla, código de producto 1003 0090 000), en 10 ecus por tonelada para Suiza, Liechtenstein, Ceuta y Melilla, en 8 ecus por tonelada para Eslovenia, Hungría, la República Checa y la República Eslovaca, y en cero

17 — Aunque sin duda nada puede excluirse. En la vista el agente de la Comisión destacó la audaz inventiva de los defraudadores de restituciones a la exportación.

para otros países terceros.[18] Por tanto: en primer lugar, no existía una diferenciación binaria entre Suiza y Liechtenstein y todos los demás países terceros; en segundo lugar, las exportaciones a Suiza y Liechtenstein podían obtener el tipo más alto, no el más bajo, de restitución; y en tercer lugar, los tres tipos se aplicaban todos ellos a países terceros a los que se podía llegar por mar desde un puerto comunitario. Parece más bien como si la mano derecha de la Comisión al legislar no supiera lo que su mano izquierda estaba haciendo al regular.

43. Las situaciones en las que se dan una o más de esas tres características —todas las cuales contradicen la suposición en la que se basa el considerando decimocuarto de la exposición de motivos del Reglamento nº 1501/95— son frecuentes a lo largo de los años. Tales situaciones hacen muy difícil sentirse seguro interpretando el Reglamento a la luz de ese considerando. Aunque —en cuanto puedo aclarar mediante los Reglamentos vigentes en el período del que se trata—[19] la suposición que da soporte al considerando parece ser válida para las operaciones específicas controvertidas en el presente asunto, hay muchos otros casos en los que no es así. Por ejemplo, conforme al Reglamento nº 1816/1999, aplicable en la fecha relevante para la operación controvertida, otros seis tipos de cereales tenían un tipo uniforme de restitución para todos los países terceros, y un producto tenía un tipo positivo para Suiza y Liechtenstein y un tipo cero para otros países terceros. Y por poner sólo otro ejemplo más, posterior, el Reglamento (CE) nº 968/2005[20] aplicó una restitución a las exportaciones de cinco tipos de cereales a todos los países terceros excepto Albania, Bulgaria, Rumanía, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro, la Antigua República Yugoslava de Macedonia (todos los cuales son accesibles por mar desde un puerto comunitario), Liechtenstein y Suiza, de modo que el tipo más bajo (en este caso cero) era común a todos esos países.

44. Por consiguiente opino que el considerando decimocuarto de la exposición de motivos del Reglamento nº 1501/95 no puede ayudar a interpretar el artículo 13 del mismo Reglamento.

Artículo 13 del Reglamento nº 1501/95 — ¿son necesarios documentos de transporte?

45. El texto del artículo 13 del Reglamento nº 1501/95 y el del artículo 16 del Reglamento nº 800/1999, leídos conjuntamente, no parecen crear ninguna dificultad grave. A falta de la orientación que hubiera podido derivar del considerando decimocuarto de la

18 — Reglamento (CE) nº 1525/95 de la Comisión, de 29 de junio de 1995, por el que se fijan las restituciones aplicables a la exportación de los cereales y de las harinas, grañones y sémolas de trigo o de centeno (DO L 147, p. 72).

19 — Véanse los puntos 6, 26 y 28 anteriores.

20 — Reglamento de la Comisión, de 23 de junio de 2005, por el que se fijan las restituciones aplicables a la exportación de los cereales y de las harinas, grañones y sémolas de trigo o de centeno (DO L 164, p. 33).

exposición de motivos del Reglamento nº 1501/95, si la suposición en la que se basaba [21] se hubiera confirmado, parece apropiado interpretar literalmente esas disposiciones, dando a las palabras su sentido ordinario.

46. El artículo 16, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 800/1999 exige que la prueba del cumplimiento de los trámites aduaneros de importación se aportará mediante la presentación de determinados documentos; el artículo 16, apartado 4, faculta a la Comisión para establecer que esa prueba se aporte mediante «algún documento en particular o de cualquier otra forma». [22] En cambio, el artículo 16, apartado 3, dispone que el exportador deberá presentar «en todos los casos» una copia o fotocopia del documento de transporte —es decir, cualquiera que sea el medio de prueba del despacho aduanero. La presentación de los documentos de transporte se considera así pues claramente diferenciada de la aportación de la prueba del cumplimiento de los trámites aduaneros para la importación. En cualquier caso tales documentos no se destinan a acreditar el estatus aduanero de las mercancías —que afectará en alguna medida a la probabilidad de que sean transportadas a continuación a un destino diferente— sino que tan sólo constituyen prueba de su envío de un punto a otro.

47. En consecuencia, cuando el artículo 13 del Reglamento nº 1501/95 prevé que «no obstante lo dispuesto en el [artículo 16 del Reglamento nº 800/1999], la prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras de despacho a consumo no se exigirá» en las circunstancias que enuncia, los términos «no obstante» tienen que referirse lógicamente sólo a las disposiciones de ese artículo que en otro caso habrían impedido la concesión —a saber, las relativas a la prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras.

48. Tal conclusión se ajusta además a la interpretación estricta que requiere el artículo 13 en su calidad de excepción (sectorial) a una regla general (horizontal).

49. También concuerda con la sentencia Philipp Brothers [23] del Tribunal de Justicia, que establece una distinción entre el requisito de presentar documentos aduaneros (para los que era posible obtener plazos suplementarios) y el de presentar documentos de transporte (para los que ello no era posible). Como señaló el Tribunal de Justicia, los exportadores pueden encontrar dificultades para obtener los documentos aduaneros de las autoridades de un tercer país, sobre las que no poseen medios de presión, no, en cambio, si se trata de documentos de transporte, de los que

21 — Véase el punto 41 anterior.
22 — No consta que la Comisión haya ejercido esa facultad.
23 — Sentencia de 12 de julio de 1990 (C-155/89, Rec. p. I-3265), apartados 25 a 32, especialmente el apartado 27.

los exportadores conservan una copia por ser quienes contratan el transporte, en caso de venta cif, o cuya copia pueden exigir fácilmente a los compradores, en caso de venta fob.

50. No me convencen los argumentos textuales de Glencore en sentido opuesto.

51. El uso de la palabra *«Außerdem»* («además») en la versión alemana del artículo 16, apartado 3, del Reglamento nº 800/1999, que Glencore invoca como indicativo de que la obligación de presentar los documentos de transporte es accesoria de la obligación principal de presentar la prueba del cumplimiento de los trámites aduaneros, y se cumple con ésta, no me parece relevante. Incluso si pudiera atribuirse tal sentido al término (lo que creo dudoso), ése no figura en las demás versiones lingüísticas que he podido comprobar, al parecer como resultado de una modificación intencionada del texto que originalmente tuvo el artículo 18, apartado 3, del Reglamento nº 3665/87. La finalidad de la modificación puede haber sido ciertamente la de poner fin a cualquier ambigüedad que pudiera haberse deducido del término, y su mantenimiento en la versión alemana parece ser un error de redacción.

52. Tampoco me persuade la referencia de Glencore a disposiciones de otros Reglamentos.

53. El Reglamento nº 40/2004 y el Reglamento nº 450/2005 [24] contienen ambos un artículo 1, apartado 1, de redacción en esencia idéntica, que dispone para exportaciones específicas: «[…] con respecto a las cuales el exportador no pueda facilitar las pruebas contempladas en el artículo 16, apartados 1 y 2 del Reglamento (CE) nº 800/1999, no obstante lo dispuesto en dicho artículo, los productos se considerarán importados en un tercer país» previa presentación de copia del documento de transporte, de certificado oficial de descarga del producto y de documento bancario en el que se certifique el pago.

54. En la medida en que las citadas disposiciones prevén expresamente que los documentos de transporte pueden reemplazar «las pruebas contempladas en el artículo 16, apartados 1 y 2» del Reglamento nº 800/1999, tienden más bien a contradecir la comparación que Glencore intenta esta-

24 — Reglamento (CE) nº 40/2004 de la Comisión, de 9 de enero de 2004, relativo a la prueba del cumplimiento de los trámites aduaneros de importación de azúcar en un tercer país, prevista en el articulo 16 del Reglamento (CE) nº 800/1999 (DO L 6, p. 17) y Reglamento (CE) nº 450/2005 de la Comisión, de 18 de marzo de 2005, relativo a la prueba del cumplimiento de los trámites aduaneros de importación de leche y productos lácteos en terceros países, prevista en el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 800/1999 (DO L 74, p. 30).

blecer con el artículo 13 del Reglamento nº 1501/95. En este último no hay tal referencia expresa, ni ninguna disposición acerca de documentos adicionales probatorios que hayan de presentarse.

55. Otro tanto ocurre con el artículo 1 del Reglamento (CE) nº 436/2007,[25] salvo que éste no hace referencia ninguna al artículo 16 del Reglamento nº 800/1999.

56. Considero por tanto que la presentación de la prueba descrita en el párrafo segundo del artículo 13 del Reglamento nº 1501/95 sólo hace innecesaria la prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras pero no la presentación de los documentos de transporte conforme al artículo 16, apartado 3, del Reglamento nº 800/1999.

Artículo 16, apartado 3, del Reglamento nº 800/1999 — ¿qué documentos de transporte se exigen?

57. Aunque la conclusión anterior responde estrictamente a la cuestión del tribunal remitente, creo que el análisis no puede terminar ahí.

58. El artículo 16, apartado 3, del Reglamento nº 800/1999 exige la presentación de una copia del «documento de transporte», sin definición alguna de esos términos. Glencore presentó una copia del conocimiento de embarque, que es un documento de transporte. Acredita que el centeno fue exportado a un país tercero para el que era aplicable el tipo de restitución en cuestión. En esas circunstancias, ¿está obligado un exportador en la posición de Glencore a presentar documentos de transporte adicionales que acrediten el posterior envío al país de destino final, para el que era aplicable el mismo tipo?

59. Podría razonarse ciertamente que, al seguir inmediatamente a los apartados 1 y 2 del artículo 16, relativos a la acreditación del cumplimiento de los trámites aduaneros en el país tercero de importación, la referencia al «documento de transporte» del apartado 3 del mismo artículo tiene que aludir a documentos por los que conste el transporte hasta ese destino. Ésa no parece ser una interpretación artificial de la disposición en ese contexto.

60. Observo sin embargo otras indicaciones en el texto y el sistema del Reglamento nº 800/1999 que contradicen ese criterio.

25 — Reglamento de la Comisión, de 20 de abril de 2007, relativo a la prueba del cumplimiento de los trámites aduaneros de importación de azúcar en un tercer país prevista en el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 800/1999 (DO L 104, p. 14).

61. Conforme a las disposiciones generales del título II, capítulo 1, sección 1 (en particular los artículos 7 y 9), [26] lo exigido se limita en principio a documentos que acrediten que los productos han salido del territorio aduanero de la Comunidad. Cuando se quiere designar un documento de transporte que demuestre un destino *final* fuera de la Comunidad, ello se enuncia expresamente [como en el caso del requisito alternativo para la exportación por vía marítima del artículo 9, apartado 1, letra c), o el requisito para la exportación por vía aérea del artículo 9, apartado 3, letra a)].

62. Esas disposiciones generales se aplican a todas las restituciones, sean de tipo único o diferenciado, como resulta con claridad de la expresión en el artículo 14, apartado 1, de que los artículos 15 y 16 contienen condiciones suplementarias aplicables en el último caso.

63. Para la exportación por vía marítima, el requisito normal conforme al artículo 9, apartado 1, letra b) es la presentación de «el documento o documentos de transporte, o sus copias o fotocopias, desde el primer puerto […] hasta el tercer país en que los productos vayan a descargarse». Con toda claridad, «el tercer país en que los productos vayan a descargarse» no es necesariamente el país tercero de destino final, como muestra el presente asunto, en el que el centeno fue descargado en Lituania aunque su destino final era Rusia.

64. No hay una indicación expresa en los artículos 15 o 16 de que los documentos de transporte al destino final tengan que ser presentados cuando el tipo de restitución varía según el destino, ni pienso que pueda deducirse tal indicación. La prueba de la importación en un país tercero para el que se aplica el tipo de restitución apropiado [27] debe aportarse mediante los documentos de despacho aduanero, no los documentos de transporte. El artículo 16, apartado 3, sólo indica que tal prueba de la importación no libera de la obligación de presentar el «documento de transporte» —lo que, en el contexto global, tiene que significar el documento que se habría exigido en cualquier caso, incluso en el de un tipo indiferenciado de restitución.

65. Si ése es el sentido del artículo 16, apartado 3, en el caso normal, también ha de serlo incluso cuando, conforme al artículo 13 del Reglamento nº 1501/95, no se aplican los requisitos del artículo 16, apartados 1 y 2.

26 — Véanse los puntos 10 y ss. anteriores.

27 — Y puede señalarse que en los artículos 15 y 16 nada exige la prueba de la importación en el país tercero de destino *final*. El artículo 15, apartado 1, es ciertamente muy explícito al exigir la importación «en el tercer país *o en uno de los terceros países* para los que esté prevista la restitución» (el subrayado es mío). Sin duda esa redacción no se habría utilizado si fuera necesario acreditar la llegada a un destino final específico entre todos los que comparten el mismo tipo de restitución.

66. Puedo apreciar el fundamento de la alegación de la Comisión de que el requisito de presentación de los documentos de transporte hasta el destino final en el país tercero de importación constituiría una valiosa salvaguardia adicional contra el fraude. Pero si la Comisión no ha incorporado con claridad tal requisito en su propia normativa no incumbe en tal caso al Tribunal de Justicia imponer el requisito mediante una inferencia.

67. Sin embargo hay que mencionar el artículo 9, apartado 1, letra c), del Reglamento nº 800/1999, en virtud del cual, como una alternativa a los requisitos enunciados en el artículo 9, apartado 1, letra b), puede exigirse la presentación de «un documento de transporte que indique un destino final situado fuera del territorio aduanero de la Comunidad». Así pues, si se aplica el artículo 9, apartado 1, letra c), y no el artículo 9, apartado 1, letra b), el documento de transporte que exige el artículo 16, apartado 3, tiene que hacer constar tal destino final.

68. No obstante los requisitos alternativos no pueden a mi juicio aplicarse de forma discrecional por las autoridades nacionales que gestionan el sistema. El artículo 9, apartado 1, letra c), dispone que «el Estado miembro de salida podrá establecer» que se apliquen los requisitos alternativos. A mi parecer ello implica la necesidad de alguna disposición legislativa, reglamentaria o administrativa que dé certeza sobre la situación a los exportadores. No dispongo de información sobre si existe tal disposición en Alemania. Si no existe, las autoridades no pueden a mi juicio exigir la presentación de documentos de transporte hasta el destino final en virtud del artículo 9, apartado 1, letra c).

69. Llego por tanto a la conclusión de que, cuando los productos se exportan por vía marítima, el artículo 16, apartado 3, del Reglamento nº 800/1999 exige la presentación de documentos de transporte que acrediten que los productos han salido del territorio aduanero de la Comunidad y que se han transportado hasta la llegada al país tercero en el que deben descargarse, o bien hasta la llegada a su destino final si el Estado miembro de salida ha ejercitado la opción prevista por el artículo 9, apartado 1, letra c), del mismo Reglamento, por medio de una disposición legislativa, reglamentaria o administrativa de aplicación general.

Artículo 20, apartado 1, del Reglamento nº 800/1999 — prueba adicional en caso de duda

70. No debe olvidarse sin embargo que conforme al artículo 20, apartado 1, del Reglamento nº 800/1999, las autoridades nacionales pueden en determinadas circunstancias exigir pruebas suplementarias que demuestren, a su satisfacción, que el producto

ha sido realmente comercializado en el mercado del tercer país de importación o ha sido objeto de una elaboración o de una transformación sustancial en ese país.

71. Esa facultad puede ejercitarse en particular si existen dudas fundadas respecto al destino real del producto o sospechas concretas de que el producto se reimportará en la Comunidad, beneficiándose de una exención o reducción del derecho de importación.

72. Parece que así se establece una salvaguardia razonable contra el fraude en casos en los que, con arreglo al artículo 13 del Reglamento nº 1501/95 y al artículo 16 del Reglamento nº 800/1999 interpretados de la forma que propongo, un exportador haya presentado sólo documentos de transporte que acrediten la exportación por vía marítima a un país tercero respecto al cual sea aplicable el tipo de restitución relevante y la mención prescrita por el artículo 13 del Reglamento nº 1501/95.

73. Sin embargo esa disposición no puede facultar a las autoridades nacionales para exigir sistemáticamente esa prueba adicional en todos los casos. Tiene que existir en primer lugar una duda fundada o una sospecha concreta del tipo previsto. Debe incumbir al tribunal nacional determinar en cada caso singular si existen realmente esos motivos para exigir tal prueba.

Observaciones finales

74. La normativa controvertida es compleja y técnica, comprensiblemente dado su objeto. Sin embargo también adolece de una considerable falta de claridad en los detalles y de una significativa incoherencia entre los motivos declarados de una disposición y el contenido de otras simultáneamente aplicables.

75. Quiero recordar a la Comisión el Acuerdo sobre la redacción que adoptó conjuntamente con el Parlamento y el Consejo. [28] Los dos primeros considerandos del preámbulo de ese Acuerdo dicen lo que sigue:

«1) Una formulación clara, sencilla y precisa de los actos legislativos comunitarios es esencial para que la legislación comunitaria sea transparente, y para que la opinión pública y los medios económicos la comprendan sin dificultad. Es también necesaria para la ejecución correcta y la aplicación uniforme de la legislación comunitaria en los Estados miembros;

28 — Acuerdo interinstitucional de 22 de diciembre de 1998 relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DO 1999, C 73, p. 1).

2) De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de seguridad jurídica, que forma parte del ordenamiento jurídico comunitario, exige que la legislación comunitaria sea clara y precisa y su aplicación previsible para los justiciables. Este imperativo se impone con rigor especial cuando se trata de un acto que puede implicar consecuencias financieras y que imponga cargas a los particulares, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que se les imponen».

76. A mi parecer esos principios no se han respetado plenamente en la normativa controvertida en el presente asunto.

Conclusión

77. En virtud de las consideraciones expuestas, opino que el Tribunal de Justicia debe responder a la cuestión planteada por el Finanzgericht Hamburg en el siguiente sentido:

— la presentación de la prueba descrita en el párrafo segundo del artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1501/95 de la Comisión sólo hace innecesaria la prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras pero no la presentación de los documentos de transporte conforme al artículo 16, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 800/1999 de la Comisión;

— cuando los productos se exportan por vía marítima, el artículo 16, apartado 3, del Reglamento nº 800/1999 exige la presentación de documentos de transporte que acrediten que los productos han salido del territorio aduanero de la Comunidad y que se han transportado hasta la llegada al país tercero en el que deben descargarse, o bien hasta la llegada a su destino final si el Estado miembro de salida ha ejercitado la opción prevista por el artículo 9, apartado 1, letra c), del mismo Reglamento, por medio de una disposición legislativa, reglamentaria o administrativa de aplicación general;

— en las circunstancias descritas en el artículo 20, apartado 1, del Reglamento nº 800/1999 las autoridades nacionales pueden exigir pruebas suplementarias que demuestren, a su satisfacción, que el producto ha sido realmente comercializado en el mercado del tercer país de importación o ha sido objeto de una elaboración o de una transformación sustancial en ese país.