INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-155/89 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Marco jurídico del litigio*

En diferentes sectores, las organizaciones comunes de mercados para los productos agrarios prevén la concesión de restituciones a la exportación, cuyo objetivo es facilitar la exportación de los productos de que se trata hacia terceros países. Estas restituciones están destinadas a cubrir la diferencia entre los precios comunitarios y los practicados en el mercado mundial.

En el marco de este sistema, la Comisión, amparándose en las facultades concedidas por los reglamentos básicos por los que se establece la organización común de mercados y por los reglamentos que establecen, en cada sector, las normas generales relativas a la concesión de las restituciones a la exportación y los criterios de fijación de su importe, adoptó el Reglamento (CEE) nº 2730/79, de 29 de noviembre de 1979, sobre modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrarios (DO L 317, p. 1; EE 3/17, p. 3). Por lo general, las restituciones cuyo importe difiere en función del país de destino son abonadas únicamente cuando los operadores interesados presentan la prueba de que la mercancía ha sido importada en el tercer país. Sin embargo, el artículo 25 del Reglamento nº 2730/79 prevé la posibilidad de una prefinanciación por los Estados miembros, de todo o parte del importe de la restitución, desde el momento en que se hayan cumplido las formalidades aduaneras de exportación y por tanto antes de que los productos abandonen efectivamente el territorio aduanero de la Comunidad. La concesión de estos anticipos está subordinada a la prestación de una fianza de un importe igual al anticipo que haya sido pagado, incrementado en un 15 %.

La fianza así constituida se perderá en caso de que el operador económico no presente la prueba de que el producto de que se trata ha sido importado en el tercer país para el que está prevista la restitución. En virtud del artículo 20 del Reglamento nº 2730/79, esta prueba consiste en la presentación de los documentos siguientes:

a) el documento aduanero relativo a las formalidades de despacho al consumo, o su copia o fotocopia certificadas conformes, o el certificado de despacho de aduanas extendido en un formulario uniforme [letras a) y b) del apartado 3];

b) una copia o fotocopia del documento de transporte (apartado 5).

El apartado 4 del artículo 20 cita además una serie de documentos «de sustitución» que pueden constituir la prueba de la importación en el tercer país cuando el documento aduanero o el certificado de despacho de aduana no pudieran presentarse como consecuencia de circunstancias independientes de la voluntad del importador o si los mismos se consideraran insuficientes. No se prevé excepción alguna a la obliga-

* Lengua de procedimiento: francés.

ción de presentar una copia del documento de transporte.

El apartado 1 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 establece un plazo de preclusión de seis meses a contar desde el día del cumplimiento de las formalidades aduaneras de exportación, salvo caso de fuerza mayor, para la presentación de la solicitud de pago de la restitución. El apartado 2 del citado artículo prevé sin embargo que se podrán conceder plazos suplementarios para la presentación del documento aduanero o del certificado de despacho de aduanas previstos en el apartado 3 del artículo 20 o de los documentos «de sustitución» mencionados en el apartado 4 del artículo 20, a condición de que «el exportador haya hecho lo posible por obtenerlos en dichos plazos».

Conviene añadir que el plazo de seis meses previsto en el apartado 1 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 ha sido ampliado a un año por el apartado 4 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1663/81 de la Comisión, de 23 de junio de 1981, por el que se modifica por quinta vez el Reglamento nº 2730/79, por segunda vez el Reglamento (CEE) nº 798/80 y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 52/81, en lo que se refiere en particular a los plazos fijados para la presentación de los documentos necesarios para los pagos que deban efectuarse (DO L 166, p. 9; EE 3/22, p. 42). De conformidad con las disposiciones de su artículo 2, dicho Reglamento entró en vigor el 1 de julio de 1981; sin embargo, el plazo prorrogado a doce meses se aplica, a instancias de la parte interesada, en lo que se refiere a las operaciones para las que el plazo de seis meses hubiere expirado después del 1 de enero de 1981. Además, la facultad de conceder plazos suplementarios con arreglo al apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 se ha extendido, posteriormente, a la presentación del documento de transporte, en virtud de las disposiciones del apartado 14 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 568/85 de la Comisión, de 4 de marzo de 1985, por el que se modifica por décima vez el Reglamento nº 2730/79 (DO L 65, p. 5; EE 03/33, p. 240); estas disposiciones entraron en vigor el 7 de marzo de 1985, pero, en virtud del artículo 2 del citado Reglamento «(éstas) se aplicarán, a instancias de la parte interesada, a los expedientes pendientes». Por último, procede recordar que el Reglamento nº 2730/79 ha sido sustituido en adelante por el Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrarios (DO L 351, p. 1).

2. *Antecedentes del litigio*

La sociedad francesa Philipp Brothers recibió de la Office central des contingents et des licences (en lo sucesivo, «OCCL»), organismo de intervención belga, dos certificados de exportación a terceros países: uno, de fecha 23 de enero de 1981, correspondiente a una cantidad de 2 428 571 kg de trigo blando con destino a Finlandia (en lo sucesivo, «la operación finlandesa»); el otro, de fecha 28 de enero de 1981, correspondiente a un lote de 4 571 429 kg de trigo blando con destino a Noruega (en lo sucesivo, «la operación noruega»). El 18 de marzo de 1981, Philipp Brothers recibió de la OCCL anticipos por la totalidad de las restituciones previstas para las dos operaciones, esto es, respectivamente, 4 351 899 y 8 298 816 BFR. Como garantía de dichos anticipos, Philipp Brothers constituyó, por medio de la Banque Vernes de París y de la Banque Bruxelles Lambert de Bruselas, dos fianzas cuyo importe era superior al fijado por el artículo 25 del Reglamento nº 2730/79, que es equivalente al 115 % de la restitución anticipada.

El 1 de abril de 1981, la Banque Bruxelles Lambert solicitó a la OCCL que se declararan libres de responsabilidades las dos fianzas. La correspondiente a la operación noruega fue declarada libre de responsabilidades el 24 de abril de 1981. En cuanto a la operación finlandesa, el banco interesado reiteró su petición en cuatro ocasiones; cada vez, los servicios de la OCCL estamparon sobre la solicitud la mención «Acta que debe ser anulada», pero la fianza no fue declarada libre de responsabilidades hasta el 3 de febrero de 1982.

El 10 de agosto de 1981, la OCCL, al darse cuenta de que no tenía en su poder los documentos necesarios para declarar las fianzas libres de responsabilidades, requirió a Philipp Brothers para que los presentara. No habiendo recibido respuesta, la OCCL dirigió el 27 de agosto de 1982 a Philipp Brothers una «liquidación de cierre» mediante la cual le reclamaba la devolución de los anticipos abonados, incrementados en un 15 %. El 17 de septiembre de 1982, la sociedad SGS Van Bree, transportista de Philipp Brothers, envió a la OCCL los documentos aduaneros relativos a las formalidades de despacho al consumo; sin embargo, si bien el documento relativo a la operación noruega fue transmitido en copia certificada conforme, el correspondiente a la operación finlandesa fue enviado en copia simple. Además, mediante carta de 24 de diciembre de 1982, SGS Van Bree hizo llegar a la OCCL una copia de los documentos de transporte, indicando que los originales habían sido enviados el 19 de agosto de 1981.

El 22 de marzo de 1983, la OCCL informó a Philipp Brothers de que mantenía su petición de devolución, debido a que los documentos le habían llegado fuera de plazo, que el documento finlandés se había presentado en copia simple y no en copia certificada conforme y que, aunque se probara que los documentos de transporte originales le habían sido enviados el 19 de agosto de 1981, esta transmisión se había producido después de expirar el plazo de seis meses establecido por el apartado 1 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79. Además, mediante carta de 15 de abril de 1983, denegó la solicitud presentada el 1 de abril por el Abogado de Philipp Brothers para que se le concedieran plazos suplementarios a fin de regularizar los expedientes.

Habida cuenta de que la OCCL no había podido obtener de la Banque Bruxelles Lambert el pago de las fianzas constituidas, que aquélla había declarado libres de responsabilidades como consecuencia de lo que ella califica de error administrativo, el Estado belga, representado por su Ministro de Economía, demandó a Philipp Brothers ante el Tribunal de grande instance de París. Mediante resolución de 28 de enero de 1987, este órgano jurisdiccional desestimó la demanda del Estado belga, debido esencialmente a que el plazo de presentación de los documentos acreditativos había sido ampliado a un año por el Reglamento nº 1663/81, a que, si bien el comisionista de Philipp Brothers había presentado los documentos después de expirar dicho plazo, el apartado 4 del artículo 20 del Reglamento nº 2730/79 autoriza sin embargo la presentación de documentos de sustitución por parte del exportador que haya sido víctima de circunstancias independientes de su voluntad y a que el apartado 2 del artículo 31 del citado Reglamento prevé la concesión de plazos suplementarios, cuya duración no se precisa, cuando el exportador acredite haber hecho lo posible para obtenerlos en dicho plazo, lo que había ocurrido en el presente caso.

El Estado belga recurrió dicha resolución ante la Cour d'appel de París.

3. *Cuestión prejudicial*

Al estimar que el litigio suscitaba problemas de interpretación y de validez de las disposiciones comunitarias, la Cour d'appel de Pa-

rís, mediante sentencia interlocutoria de 3 de febrero de 1989, decidió, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado sobre las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) El hecho de que el organismo nacional de intervención del Estado miembro que haya anticipado el importe de una restitución a la exportación declare libre de responsabilidades una fianza, con arreglo a lo previsto en el artículo 25 del Reglamento nº 2730/79, de 29 de noviembre de 1979, ¿produce el efecto de eximir al exportador, en todo o en parte, de sus obligaciones, especialmente en lo que se refiere a las formalidades y plazo de presentación de las pruebas exigidas para beneficiarse de la restitución?

2) ¿Puede un error cualquiera de la Administración permitir que se revoque la decisión por la que se declara libre de responsabilidades la fianza antes mencionada?

3) ¿Debe presentarse la solicitud de los plazos suplementarios previstos en el apartado 2 del artículo 31 del citado Reglamento antes de que finalice el plazo ordinario de preclusión?

4) ¿Subordina el apartado 2 del artículo 31 del Reglamento antes mencionado la concesión de plazos suplementarios para la presentación de documentos aduaneros de sustitución a la prueba de la existencia de fuerza mayor?

5) El apartado 2 del artículo 31 del Reglamento antes mencionado ¿se aplica por analogía a la presentación de los documentos de transporte de los productos exportados?

6) En caso de respuesta negativa a la quinta cuestión, ¿es válido el apartado 2 del artículo 31 del citado Reglamento en relación con el principio de proporcionalidad, si se tiene en cuenta la discriminación que establece entre dos categorías de pruebas?

7) ¿Son válidos los artículos 25 y 31 del Reglamento antes citado en relación con el principio de proporcionalidad al imponer al exportador la devolución de la restitución percibida anticipadamente, incrementada en un 15 %, cuando las pruebas de la exportación, del transporte y del despacho al consumo no se hayan presentado dentro del plazo, aunque la operación se haya realizado efectivamente?»

De los fundamentos de derecho de la resolución de remisión resulta que, según el órgano jurisdiccional nacional, el hecho de que un organismo nacional de intervención declare libre de responsabilidades una fianza puede suponer la comprobación previa de la regularidad del expediente de pago de las restituciones y, por consiguiente, la exoneración o la atenuación de las obligaciones impuestas al exportador. Además, de las disposiciones del apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 no se sigue de forma evidente que la concesión de plazos suplementarios se subordine a la prueba de la fuerza mayor, ni que no pueda aplicarse, por analogía, una prórroga semejante a la presentación de los documentos de transporte, ni que la solicitud de plazos suplementarios deba presentarse antes de que termine el plazo ordinario de preclusión. Por último, el órgano de remisión destaca que la obligación esencial que debe garantizar la fianza, en caso de anticipo de las restituciones, es la realización efectiva de la exportación, que debe traducirse en el despacho a consumo de los productos agrarios en el

país de destino. Por consiguiente, puede parecer contrario al principio de proporcionalidad sancionar la falta de presentación, dentro del plazo legal, de las pruebas reglamentarias de una operación efectivamente realizada, mediante la privación del derecho a restitución, con un incremento de un 15 %. Asimismo, puede ser contrario al principio de proporcionalidad admitir la concesión de plazos suplementarios para la presentación de los documentos aduaneros y excluir dicha posibilidad para la presentación del documento de transporte.

4. *Procedimiento*

La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de mayo de 1989.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas el Estado belga, apelante en el procedimiento principal, representado por los Sres. Benoît Cambier y Luc Cambier, Abogados de Bruselas; Philipp Brothers, apelada en el procedimiento principal, representada por los Sres. Jean-François Bellis y Jean-Yves Art, Abogados de Bruselas, y por el Sr. François Sage, Abogado de París, y la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejera Jurídica la Sra. Denise Sorasio.

Mediante decisión de 6 de diciembre de 1989, el Tribunal de Justicia, conforme a los apartados 1 y 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento, acordó atribuir el asunto a la Sala Sexta. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal de Justicia formuló determinadas preguntas a la Comisión, que ésta debía responder por escrito, sobre la finalidad y la interpretación de determinadas modificaciones del Reglamento nº 2730/79, que es el núcleo del presente litigio, así como de ciertas disposiciones del Reglamento nº 3665/87, que vino a sustituir a aquél. La Comisión respondió por escrito dentro del plazo señalado.

II. Resumen de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

1. *Sobre los efectos de declarar la fianza libre de responsabilidades (cuestiones primera y segunda)*

El *Estado belga*, apelante en el procedimiento principal, afirma que, en el presente caso, el hecho de declarar las fianzas libres de responsabilidades se debe a un error sobre la naturaleza de las fianzas; al ser las fianzas constituidas por cuenta de Philipp Brothers más elevadas que el importe exigido para las operaciones de que se trata, los servicios de la OCCL creyeron que se trataba de fianzas globales, constituidas para varias operaciones efectuadas por el mismo exportador, y no de fianzas específicas, correspondientes a una operación bien determinada. Por consiguiente, cancelaron ambas fianzas, no después de comprobar la regularidad de los expedientes relativos a las operaciones litigiosas, sino en el momento en que el saldo de la garantías presentadas por Philipp Brothers bastaba para garantizar las operaciones en curso.

Según el Estado belga, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia excluye que el hecho de declarar libre de responsabilidades una fianza pueda exonerar al operador económico de sus obligaciones reglamentarias. En la sentencia de 5 de diciembre de 1985 (Direktoratet for Markedsordningerne contra Corman, 124/83, Rec. 1985, p. 3777), que versaba sobre una fianza declarada libre de responsabilidades destinada a garantizar

la transformación de un lote de mantequilla, el Tribunal decidió que dicha declaración no impide actuar contra el operador comercial por incumplimiento de sus obligaciones en virtud del principio de seguridad jurídica. Por lo que respecta al presente asunto, la fianza no es más que un privilegio que garantiza la devolución de los anticipos percibidos más el incremento de un 15 %, que constituye la sanción por el incumplimiento de las obligaciones reglamentarias; el hecho de que aquélla sea declarada libre de responsabilidades no implica renuncia a la aplicación de dicha sanción.

En la misma sentencia de 5 de diciembre de 1985, Corman, el Tribunal de Justicia recordó que, en virtud del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agraria común, los Estados miembros están obligados a recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. De esto se sigue que la única consecuencia de una decisión por la que se declara erróneamente libre de responsabilidades una fianza consiste en privar al organismo de intervención de ese privilegio que garantiza la devolución de las sumas percibidas y el pago del incremento en caso de incumplimiento de las obligaciones reglamentarias.

Por consiguiente, procede responder como sigue a las dos primeras cuestiones:

«El hecho de que se declare libre de responsabilidades una fianza no exonera al operador económico de sus obligaciones reglamentarias; el único alcance que cabe reconocer a una decisión por la que se declara erróneamente libre de responsabilidades una fianza es el de privar al organismo pagador de ese privilegio que garantiza el reembolso de las sumas percibidas, en caso de incumplimiento de la normativa.»

Philipp Brothers, apelada en el procedimiento principal, sostiene que el presente asunto se distingue del asunto tratado en la sentencia Corman en un aspecto fundamental: en este último asunto, quedó demostrado que el operador comercial había incumplido su obligación principal, a saber la transformación de la mantequilla, mientras que, en el presente procedimiento, se ha demostrado que el exportador ha cumplido conforme a Derecho su obligación principal, aquélla cuya ejecución es esencial para la realización de los objetivos de la normativa comunitaria: los productos han sido exportados, transportados e importados con vistas a su despacho al consumo en el tercer país. La obligación de presentar la solicitud de pago de la restitución en un plazo determinado es, por el contrario, una obligación secundaria, cuyo único fin es permitir verificar que la obligación principal ha sido ejecutada dentro de la legalidad.

Por consiguiente, si, en el momento en que el organismo de intervención pretende haber declarado libre de responsabilidades una fianza por error, el exportador demuestra que los productos han sido exportados legalmente y despachados al consumo en el tercer país, desaparece el motivo para pretender el pago de una suma igual al importe de la fianza. En efecto, el objetivo del control previo mediante la presentación de la solicitud de pago en un plazo determinado no es otro que evitar los fraudes y, en este caso, no existe ningún riesgo de fraude desde el momento en que se aporta la prueba de la ejecución de la obligación principal.

Philipp Brothers propone pues que se responda a las dos primeras cuestiones planteadas por la Cour d'appel de París de la siguiente forma:

«Cuando se demuestra que los productos agrarios han sido efectivamente exportados y despachados al consumo en el mercado de los terceros países, la liberación de la fianza dispensa al exportador de su obligación de

presentar la solicitud de pago de la restitución con arreglo a las formalidades y dentro de los plazos previstos por el Reglamento nº 2730/79.»

La *Comisión* destaca que la finalidad del régimen de fianzas establecido por el Reglamento nº 2730/79 es garantizar la devolución de la ventaja económica percibida por el operador que disfruta de anticipos, en el supuesto de que éste no aporte la prueba de la realización de la operación que da derecho a este beneficio dentro de los plazos señalados. La pérdida de la fianza no tiene pues la naturaleza jurídica de una penalización impuesta al operador, sino la de la privación de un privilegio indebido.

El Reglamento nº 2730/79 impone claramente a los Estados miembros la obligación de no liberar una fianza salvo si el operador cumple determinados requisitos expresamente enumerados. De ello se sigue que si el organismo nacional de intervención declara la fianza libre de responsabilidades sin haber comprobado que el operador ha cumplido sus obligaciones, esta situación no tiene incidencia sobre la extensión de las obligaciones que pesan sobre el operador. A la vista de la finalidad de la fianza, destinada a garantizar que el operador no disfrute de una ventaja indebida y, más en general, a la vista de la estructura del régimen de las restituciones a la exportación, incumbe al Estado miembro utilizar todas las vías a su disposición para recuperar las cantidades indebidamente pagadas cuando, al haber declarado la fianza libre de responsabilidades equivocadamente, ha privado de garantía a los importes anticipados con cargo al presupuesto comunitario. La Comisión remite también, sobre este punto, al artículo 8 del Reglamento nº 729/70 sobre la financiación de la política agraria común, que obliga a los Estados miembros a recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias y establece que ellos costearán las consecuencias económicas de dichas situaciones a falta de dicha recuperación.

La Comisión sugiere pues que se responda de la forma siguiente a las dos primeras cuestiones:

«El hecho de que se declare libre de responsabilidades la fianza prevista en el apartado 1 del artículo 25 del Reglamento nº 2730/79 de la Comisión, por el organismo nacional de intervención del Estado miembro que ha anticipado el importe de una restitución a la exportación, no exonera al exportador, en todo ni en parte, de sus obligaciones, en especial en lo tocante a las formalidades y plazos de presentación de las pruebas exigidas para beneficiarse de la restitución. En caso de error del organismo nacional de intervención que haya llevado a declarar libre de responsabilidades la fianza sin cumplir los requisitos previstos por la normativa comunitaria, el Estado miembro está obligado a exigir al operador el pago previsto en el apartado 1 del artículo 25 por todas las vías jurídicas a su alcance.»

2. *Sobre el plazo para presentar la solicitud de plazos suplementarios (tercera cuestión)*

El *Estado belga* recuerda que, en virtud del apartado 1 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79, el plazo para la presentación de los documentos está previsto «so pena de preclusión». Considera que, en este sentido, toda solicitud de prórroga del plazo de preclusión debe presentarse antes de finalizar dicho plazo.

La solución menos restrictiva admitida por el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 30 de enero de 1974 (Kampffmeyer contra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 158/73, Rec. 1974, p. 101) y de 28 de mayo de 1974 (Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel

contra Pfützenreuter, 3/74, Rec. 1974, p. 589) se explica debido a las particularidades de los asuntos de que se trata. En cualquier caso, el Tribunal de Justicia precisó, en la segunda de estas sentencias, que los operadores económicos están obligados a formular sus pretensiones con la mayor diligencia.

La respuesta a la tercera cuestión es pues que

«la solicitud de plazos suplementarios previstos en el apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 debe presentarse antes de finalizar el plazo ordinario, debido a su carácter "preclusivo" (apartado 1 del artículo 31 del Reglamento)».

Subsidiariamente, la respuesta podría ser que

«sólo procede admitir una solicitud de plazo suplementario presentada después de finalizar el plazo ordinario de preclusión cuando el operador económico se haya visto en la imposibilidad de presentar esta solicitud dentro del plazo por causa de fuerza mayor».

Philipp Brothers manifiesta que ninguna disposición del Reglamento nº 2730/79 exige que el exportador presente la solicitud de prórroga del plazo antes de finalizar éste. Por otra parte, por lo general el exportador tendrá dificultades para demostrar antes de finalizar el plazo establecido la imposibilidad de presentar el documento de importación dentro de plazo. Si el exportador estuviera obligado a presentar la solicitud de prórroga del plazo antes de finalizar éste, se arriesgaría a verse privado en muchos casos del beneficio que le concede el apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79.

Philipp Brothers sugiere pues al Tribunal de Justicia que aplique también a este caso la solución adoptada en la sentencia de 30 de enero de 1974 (Kampffmeyer) y que responda como sigue a la tercera cuestión:

«Es lícito que la solicitud prevista en el apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 sea presentada después de finalizar el plazo de preclusión.»

La *Comisión* alega en primer lugar que, con arreglo a las disposiciones del apartado 4 del artículo 1 del Reglamento nº 1663/81, el plazo previsto para la presentación de los documentos probatorios ha sido prorrogado a doce meses en lo que se refiere a todas las operaciones para las que el plazo de seis meses no hubiere expirado el 1 de julio de 1981. La cuestión de los requisitos de concesión de plazos suplementarios debería pues entenderse como relativa a la obtención de plazos superiores a doce meses.

La Comisión recuerda seguidamente la obligación que pesa sobre el operador de aportar la prueba de que ha hecho lo posible para obtener el documento aduanero o los documentos equivalentes dentro de los plazos señalados. Esto implica que, salvo circunstancias excepcionales imputables a fuerza mayor, el operador está obligado a dirigir al organismo de intervención competente una solicitud de plazos suplementarios antes de finalizar el plazo normal de doce meses. En efecto, el concepto de «hacer lo posible» comprende toda gestión útil al alcance del operador. La solicitud de plazos suplementarios, que no encierra ninguna dificultad especial, debe ser prevista por un operador diligente.

Debe darse pues la siguiente respuesta a la tercera cuestión:

«La obligación de diligencia que pesa sobre el operador implica que éste debe solicitar la concesión de los plazos suplementarios previstos en el apartado 2 del artículo 31 en el momento en que se apercibe de la imposibilidad de procurarse los documentos exigidos en el plazo de doce meses, y en todo caso antes de la expiración de éste.»

3. *Sobre los requisitos para la concesión de plazos suplementarios (cuarta cuestión)*

En cuanto a la *cuarta cuestión*, el *Estado belga*, *Philipp Brothers* y la *Comisión* están de acuerdo en considerar que el apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 subordina la concesión de plazos suplementarios no a la existencia de un caso de fuerza mayor, sino al requisito de que el operador haya hecho lo posible para obtener los documentos necesarios en los plazos señalados.

El *Estado belga* destaca que la imposibilidad de presentar los documentos a pesar de la diligencia empleada es un concepto más amplio que el de fuerza mayor.

Philipp Brothers y la *Comisión* argumentan, de forma similar, que el apartado 1 del artículo 31 del Reglamento considera la existencia de un caso de fuerza mayor como una excepción automática a la preclusión. Por consiguiente, la norma que figura en el apartado 2 del mismo artículo debe aplicarse necesariamente a supuestos distintos de la fuerza mayor. Por otra parte, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para probar un caso de fuerza mayor, a un operador económico no le basta demostrar que ha hecho lo posible para obtener un documento determinado. La prueba que debe aportar es de mucha mayor amplitud en cuanto a su objeto y versará sobre la existencia de circunstancias imprevisibles y anormales ajenas a su voluntad y cuyas consecuencias no ha podido evitar a pesar de toda la diligencia que cabe esperar de un operador prudente.

4. *Sobre la concesión de plazos suplementarios para la presentación de los documentos de transporte (cuestiones quinta y sexta)*

En cuanto a la posibilidad de aplicar por analogía el apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 a la presentación de los documentos de transporte, el *Estado belga* señala que la citada disposición recoge una excepción al principio general por el cual los documentos deben presentarse en los plazos ordinarios. Es pues una disposición de interpretación estricta y no cabe extender su aplicación a los documentos de transporte, no contemplados por ella expresamente.

Esta interpretación se atiene también a la *ratio* de la disposición de que se trata, la cual pretende tener en cuenta las dificultades que los exportadores podrían encontrar para obtener de la administración de un tercer país el documento de importación. Respecto a la obtención de los documentos de transporte, no debería presentarse ninguna dificultad de este género ya que su presentación depende de particulares vinculados al exportador por vía contractual.

Esta diferencia objetiva justifica el diferente tratamiento de que es objeto el plazo de presentación de estos documentos y excluye cualquier discriminación. Por otra parte, el apartado 1 del artículo 31 recoge el supuesto de que un caso de fuerza mayor impida al exportador presentar el documento de transporte en los plazos exigidos.

Por consiguiente, las respuestas a las cuestiones quinta y sexta deberían ser que

«el apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 no puede aplicarse por analogía a la presentación de los documentos de transporte de los productos exportados; el tratamiento diferente de que son objeto los plazos de presentación de los documentos aduaneros no es discriminatorio ni viola en modo alguno el principio de proporcionalidad».

Philipp Brothers llama la atención sobre el hecho de que, en todos los casos en que el expediente deba contener el documento de importación, debe incluir igualmente una copia del documento de transporte: esto es lo que resulta de los artículos 10 y 20 del Reglamento nº 2730/79. Ahora bien, aunque el apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 prevea la posibilidad de conceder plazos suplementarios únicamente para el documento de importación, sería absurdo atenerse a una interpretación literal del mismo.

Pueden preverse dos situaciones:

— bien los documentos de exportación y de importación son presentados dentro de plazo, siendo el documento de transporte el único que falta en el expediente: en tal caso, habría que admitir que la mercancía ha sido transportada del territorio de la Comunidad hacia el del tercer país y sería contrario al principio de proporcionalidad acordar la pérdida de la fianza por falta de presentación del documento de transporte dentro de los plazos;

— bien el exportador no presenta tampoco el documento de importación dentro del plazo normal y obtiene un plazo suplementario a tal fin: en este caso, al haber sido aplazada la fecha de liquidación definitiva de la situación administrativa, sería también contrario al principio de proporcionalidad no aplicar la ampliación del plazo a la presentación del documento de transporte, dado que de ello no podría resultar inconveniente alguno.

Las autoridades comunitarias han reconocido por otra parte que es absurdo limitar la aplicación del apartado 2 del artículo 31 a los documentos de importación: el apartado 14 del artículo 1 del Reglamento nº 568/85 extendió la posibilidad de conceder plazos suplementarios a la presentación de los documentos de transporte; asimismo, el apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87, que ha venido a sustituir al apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79, autoriza la concesión de plazos suplementarios en las mismas condiciones tanto para la presentación de documentos aduaneros como para la de documentos de transporte.

Philipp Brothers propone pues que se responda de la siguiente forma a las cuestiones quinta y sexta:

«El apartado 2 del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 se aplica por analogía a la presentación de los documentos de transporte.»

Según la *Comisión*, de una simple lectura del apartado 2 del artículo 31 resulta que la concesión de plazos suplementarios se prevé únicamente para la presentación de los documentos aduaneros o de documentos equivalentes. De ello se sigue que, salvo causa de fuerza mayor, las autoridades nacionales no están facultadas para conceder plazos su-

plementarios para la presentación del documento de transporte.

Si bien la sexta cuestión alude al principio de no discriminación, éste sólo es válido entre personas sujetas a una normativa y no respecto a normas procesales que se aplican de forma absolutamente indistinta al conjunto de los operadores de que se trata. El problema de la validez de la distinción entre dos categorías de pruebas no es otro que comprobar si se ha violado el principio de proporcionalidad no permitiendo ninguna excepción, distinta de la fuerza mayor, a la obligación de presentar los documentos de transporte dentro de los plazos de preclusión.

La distinción entre documentos aduaneros y documentos de transporte se explica en atención a las siguientes consideraciones: los primeros deben ser visados por las autoridades aduaneras del tercer país de importación de la mercancía en el momento del despacho a consumo. Ahora bien, el operador comunitario carece de medios de presión sobre las autoridades en el supuesto de que éstas desatiendan estas formalidades. Además, la mercancía puede despacharse a consumo después de la expiración del plazo previsto para la presentación de la solicitud de pago, por ejemplo cuando permanece varios meses en un depósito aduanero. Por el contrario, en cuanto al documento de transporte, si se trata de una venta cif, el exportador debe tener una copia del mismo, por ser él quien corre con los gastos de transporte; si la exportación se realiza fob, siendo el transporte de cuenta del comprador, el exportador está en condiciones, en el marco de una relación contractual con el comprador, de exigir una copia certificada conforme del documento de transporte.

A la vista de esta diferencia sustancial, la aplicación de normas distintas a la presentación de uno y otro tipo de documentos no conculca en medida alguna el principio de proporcionalidad.

Se podría pues responder de la siguiente forma a las cuestiones quinta y sexta:

«El apartado 2 del artículo 31 impide la concesión de plazos suplementarios para la presentación del documento de transporte mencionado en el apartado 5 del artículo 20. El examen de las cuestiones planteadas por el órgano remitente no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 31 del Reglamento nº 2730/79 de la Comisión.»

5. *Sobre la validez de los artículos 25 y 31 del Reglamento nº 2730/79 en relación con el principio de proporcionalidad (séptima cuestión)*

El *Estado belga* afirma que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido ya unas normas sobre el principio de proporcionalidad cuya aplicación en el presente caso permite rechazar las objeciones de ilegalidad planteadas contra los artículos 25 y 31 del Reglamento nº 2730/79.

Es cierto que, en las sentencias de 20 de febrero de 1979 (Buitoni contra FORMA, 122/78, Rec. 1979, p. 677) y de 24 de septiembre de 1985 (Man Sugar contra IBAP, 181/84, Rec. 1985, p. 2889), el Tribunal de Justicia consideró excesivo que los operadores que no hubieran aportado la prueba de la exportación o importación perdieran pura y simplemente la fianza. Sin embargo, el Tribunal se basó en la idea de que la normativa relativa a los certificados de importación y exportación no implica ninguna ventaja económica para los operadores econó-

micos, sino que su objetivo es facilitar a los organismos nacionales y a las autoridades comunitarias el conocimiento exacto de las operaciones que se realizan en los mercados agrarios.

En el presente caso, la concesión de restituciones a la exportación representa una ventaja económica considerable para las exportaciones, lo que justifica que se imponga a éstas obligaciones imperativas, cuyo incumplimiento se sanciona con la pérdida de todos los derechos y ventajas.

Además, en las sentencias de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft contra Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel (11/70, Rec. 1970, p. 1125), y Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contra Köster (25/70, Rec. 1970, p. 1161), el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de establecer un plazo obligatorio no es desproporcionado o excesivo cuando se establecen excepciones a favor de los operadores que se hallen ante un caso de fuerza mayor. En el presente caso, los artículos 25 y 31 del Reglamento nº 2730/79 contienen efectivamente normas especiales para los operadores que se ven enfrentados a un caso de fuerza mayor, eximiéndoles de la pérdida del incremento del 15 % cuando el producto llegue a un destino distinto o cuando no pueda aportarse la prueba de la exportación y previendo la concesión de plazos suplementarios para la presentación de los documentos probatorios.

En la sentencia de 22 de enero de 1986 (Denkavit France contra FORMA, 266/84, Rec. 1986, p. 149), el Tribunal de Justicia estimó que el establecimiento de un plazo imperativo de seis meses para la presentación de las solicitudes de pago de los montantes compensatorios monetarios es una medida necesaria y no desproporcionada. El caso así resuelto por el Tribunal de Justicia presenta marcadas similitudes con el presente asunto, fundamentalmente en lo relativo a la duración del plazo, a la existencia de excepciones para el caso de fuerza mayor y a las finalidades de las normativas de que se trata. Estas últimas prevén la concesión de ventajas económicas importantes a los operadores económicos, lo que explica el rigor con que son tratados los expedientes. El Gobierno belga estima pues que la solución admitida por el Tribunal de Justicia es perfectamente aplicable al presente caso.

Así pues sugiere al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a la séptima cuestión:

«Los artículos 25 y 31 del Reglamento nº 2730/79 son conformes con el principio de la proporcionalidad.»

Philipp Brothers alega que el artículo 25 del Reglamento nº 2730/79 sanciona con la pérdida de la fianza el incumplimiento de dos obligaciones diferentes, a saber, la de exportar y la de presentar las pruebas reglamentarias en un plazo determinado. Sin embargo, estas obligaciones tienen una importancia claramente desigual, ya que la ejecución de la primera es esencial para la realización de los objetivos de la normativa, a saber, permitir la comercialización de los productos comunitarios en los mercados de los terceros países, mientras que la segunda tiene un carácter secundario y tiende a permitir la conclusión de las situaciones administrativas lo antes posible.

Sin embargo, la aplicación del apartado 2 del artículo 25 lleva a sancionar de forma más severa el incumplimiento de la obliga-

ción secundaria, dado que el operador que exporta únicamente una parte de los productos por los que se ha concedido un anticipo sólo está obligado a devolver una parte del mismo, calculada en proporción a las cantidades no exportadas, mientras que el exportador que ha exportado debidamente las cantidades previstas, pero aporta las pruebas después de la expiración de los plazos, estará obligado a devolver el importe total del anticipo, incrementado en un 15 %.

En el primer supuesto, la devolución del anticipo no constituye una sanción, sino que es la consecuencia normal del incumplimiento de la obligación; por el contrario, la devolución del anticipo por incumplimiento del plazo señalado para presentar la prueba de la exportación efectuada se traduce en una pérdida económica considerable para el operador, que deberá soportar la diferencia existente entre el precio de los productos en el interior del mercado comunitario y el precio inferior al que haya podido vender el producto en el tercer país.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias de 20 de febrero de 1979, Buitoni, antes citada, de 24 de septiembre de 1985, Man Sugar, ya mencionada, y de 27 de noviembre de 1986, Maas contra BALM, 21/85, Rec. 1986, p. 3537) resulta que, cuando una normativa comunitaria establece una distinción entre una obligación principal, cuyo cumplimiento es necesario para alcanzar el objetivo previsto, y una obligación secundaria, de carácter esencialmente administrativo, no puede sancionar con la misma severidad el incumplimiento de la obligación secundaria y el incumplimiento de la obligación principal sin violar el principio de proporcionalidad.

Esta posición adoptada por el Tribunal de Justicia puede trasladarse directamente al presente caso, el cual presenta una gran similitud con el asunto Buitoni: en ambos casos se aplica la misma sanción al incumplimiento de dos obligaciones de importancia distinta; la obligación secundaria consiste en el cumplimiento de un plazo para la presentación de las pruebas del cumplimiento de la obligación principal; dicho plazo se impone exclusivamente por consideraciones de buena gestión administrativa; se prevé una excepción a la aplicación de la sanción en caso de fuerza mayor; la sanción que se aplica al incumplimiento de la obligación principal es proporcionada a la importancia de la infracción, mientras que la sanción por el incumplimiento de la obligación secundaria es a tanto alzado.

Por el contrario, el presente caso difiere esencialmente de la situación examinada por el Tribunal de Justicia en la citada sentencia de 22 de enero de 1986, Denkavit France. En dicho asunto, el establecimiento de un plazo imperativo para la presentación de los expedientes de pago de los montantes compensatorios monetarios estaba justificado no sólo por razones de buena gestión administrativa sino también, indirectamente, por el afán de evitar distorsiones de la competencia. Además, en esta ocasión, el Tribunal de Justicia se pronunció exclusivamente sobre la compatibilidad de la preclusión ligada al incumplimiento del plazo con el principio de proporcionalidad, y no sobre la legalidad de la sanción aplicada al incumplimiento del plazo.

Por último, las propias autoridades comunitarias han reconocido de forma implícita que el apartado 2 del artículo 25 del Reglamento nº 2730/79 no era conforme con el principio de proporcionalidad, ya que el apartado 3 del artículo 48 del Reglamento nº 3665/87 sustituyó la sanción a tanto alzado por una sanción modulada en función de diversos criterios.

Philipp Brothers propone que se dé la siguiente respuesta a la cuestión séptima:

«El apartado 2 del artículo 25 del Reglamento nº 2730/79 carece de validez por sancionar la falta de presentación de la solicitud de pago de la restitución en el plazo previsto por el artículo 31 con la devolución del anticipo concedido al exportador.»

La *Comisión* considera que, tal como está formulada, la cuestión séptima no da cuenta completa de la situación normativa sobre cuya validez se interroga al Tribunal de Justicia. Por una parte, el incremento del 15 % no se recuperará cuando las pruebas exigidas no puedan presentarse como consecuencia de un caso de fuerza mayor, mientras que esta misma situación de fuerza mayor permitirá al operador escapar a la preclusión en caso de incumplimiento del plazo fijado para la presentación de los documentos. Por otra parte, el órgano jurisdiccional nacional parece partir de la hipótesis de que en el presente caso el despacho a consumo de los productos en Finlandia y en Noruega está probado; ahora bien, los elementos obrantes en el expediente indican que los documentos indicados en el Reglamento, que son las únicas pruebas seguras a este respecto, no han sido nunca presentados. Por consiguiente, la cuestión de la validez de la obligación de devolver la restitución incrementada en un 15 % debería examinarse únicamente en la hipótesis de que los documentos probatorios hubieran sido presentados fuera de plazo y sin darse un caso de fuerza mayor.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta, y en especial de la sentencia de 23 de febrero de 1983 (Fromançais contra Forma, 66/82, Rec. 1983, p. 395), que disposiciones que prevén consecuencias idénticas, bien para la no realización de la operación, bien para su realización fuera de los plazos prescritos, pueden ser consideradas conformes con el principio de proporcionalidad. Por otra parte, la distinción operada por el Tribunal de Justicia, en el plano de las consecuencias, entre los plazos de realización de las operaciones materiales y los plazos relativos a la presentación de las pruebas documentales, así como la declaración de invalidez de las disposiciones que sancionan el segundo supuesto de forma más severa que el primero, versan sobre las penalidades que vienen a sumarse al lucro cesante resultante de la supresión de la ventaja económica a la que el operador habría tenido derecho si hubiera cumplido las obligaciones reglamentarias (sentencias de 20 de febrero de 1979, Buitoni, antes citada, y de 21 de junio de 1979, Atalanta Amsterdam contra Produktschap voor Vee en Vlees, 240/78, Rec. 1979, p. 2137). Ahora bien, el presente asunto tiene por objeto la concesión de la ventaja misma, a saber, la restitución a la exportación, incrementada en un porcentaje fijado en función de la ventaja de tesorería resultante del pago del anticipo.

Por lo que se refiere a dicho incremento, la sentencia de 18 de noviembre de 1987 (Maizena contra BALM, 137/85, Rec. 1987, p. 4603) indica que un tipo de 15 a 20 % no puede constituir una violación del principio de proporcionalidad.

Por último, la Comisión se refiere a la sentencia de 22 de enero de 1986 (Denkavit France, antes citada) para pronunciarse a favor de la validez de una disposición que establece una preclusión ante el incumplimiento del plazo de presentación de una solicitud de pago, cuando la exigencia de cumplimiento de un plazo imperativo se basa en razones de buena gestión administrativa y se explica por la preocupación de evitar diferencias de trato y distorsiones de la competencia entre los operadores. En el presente caso, dado que el plazo de doce

meses parece razonable y que los casos de fuerza mayor están expresamente exceptuados, las disposiciones de que se trata no conculcan el principio de proporcionalidad.

La séptima cuestión requiere pues la siguiente respuesta:

«El examen de las cuestiones planteadas por el órgano remitente no ha revelado elemento alguno que pueda afectar a la validez de los artículos 25 y 31 del Reglamento nº 2730/79 de la Comisión.»

III. Respuestas de la Comisión a las preguntas planteadas por el Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia instó a la Comisión a responder por escrito a las siguientes preguntas:

«1) El Tribunal de Justicia ha observado que el apartado 14 del artículo 1 del Reglamento nº 568/85 de la Comisión, de 4 de marzo de 1985, que modifica por décima vez el Reglamento nº 2730/79 (DO L 65, p. 5; EE 03/33, p. 240), y el apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrarios (DO L 351, p. 1), admiten la concesión de plazos suplementarios para la presentación de los documentos de transporte. ¿Podría la Comisión indicar a este Tribunal cuáles son las razones que la han llevado a modificar la normativa sobre este punto?

2) El Tribunal de Justicia ha observado igualmente que el Reglamento nº 3665/87, en su artículo 48, contiene disposiciones que prevén consecuencias menos rigurosas que la pérdida de la fianza en caso de incumplimiento de los plazos señalados para la presentación de las pruebas, al menos cuando el retraso en la presentación de los documentos no excede de seis meses. ¿Podría explicar la Comisión las finalidades de esta nueva regulación?

3) ¿Puede indicar la Comisión cuáles son, a su juicio, los "expedientes de solicitud que permanecen abiertos" que contempla el párrafo 3 del artículo 51 del Reglamento nº 3665/87?»

En su carta de respuesta, recibida el 15 de enero de 1990 e inscrita en el registro del Tribunal de Justicia el 16 de enero de 1990, la Comisión afirmó, a propósito de la *primera pregunta*, que consideró oportuno adaptar el régimen de plazos para la presentación de los documentos de transporte al de las pruebas de llegada a destino por razones que tienen que ver con la gestión de los expedientes de restitución. En efecto, resultó que la obligación de aportar el documento de transporte antes que el documento de llegada a destino complicaba la gestión de los expedientes por parte de los organismos nacionales. Los expedientes deberían ser objeto de un doble examen, esto es, la verificación del cumplimiento de los plazos para la presentación de los documentos de transporte, por una parte, y, por otra, la comprobación de los demás plazos y elementos del expediente.

En cuanto a la *segunda pregunta*, la Comisión ha explicado que, a la vista de la experiencia adquirida, se ha considerado posible introducir, sin afectar al buen funcionamiento del régimen de las restituciones a la

exportación, una determinada gradación a las consecuencias del incumplimiento de los plazos señalados para la presentación de los documentos probatorios, siempre que el retraso quede limitado a un corto período de tiempo, y ello a fin de dotar de una mayor flexibilidad al régimen en bien de los operadores.

En respuesta a la *tercera pregunta*, la Comisión expresó su opinión de que el concepto de «expedientes de solicitud que permanecen abiertos» debe interpretarse en el sentido de que cubre aquel supuesto en que la Administración nacional no ha resuelto todavía un expediente de pago. En el marco del Reglamento nº 3665/87, y en particular en relación con el apartado 2 del artículo 48 de este Reglamento, cuya aplicación extendió el párrafo 3 del artículo 51 a las exportaciones «cuyos expedientes de solicitud permanezcan abiertos», se sigue que los organismos nacionales están obligados a realizar, llegado el caso, la reducción gradual de la restitución mencionada en la respuesta a la segunda pregunta en todos los casos en que los plazos de presentación de la solicitud de pago no hayan expirado en el momento de entrada en vigor del Reglamento nº 3665/87.

G. F. Mancini
Juez Ponente