CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL presentadas el 22 de mayo de 1980 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A tenor del artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 281, p. 1; EE 03/09, p. 13), para la exportación fuera de la Comunidad de los productos mencionados en el artículo 1 se exigirá la presentación de un certificado de exportación, expedido por los Estados miembros a toda persona interesada que lo solicite, sea cual fuere su lugar de establecimiento en la Comunidad. Dicho certificado valdrá para toda la Comunidad. Al expedir dichos certificados se prestará una fianza como garantía de la obligación contraída de exportar mientras dure la validez del certificado (párrafo tercero, del apartado 1, del artículo 12). El artículo 16 del mismo Reglamento dispone que, en la medida necesaria para permitir la exportación de los productos contemplados en el artículo 1, basándose en las cotizaciones o precios de dichos productos en el mercado mundial, se podrá compensar la diferencia entre estas cotizaciones o precios y los precios dentro de la Comunidad mediante una restitución a la exportación. Las restituciones, que son idénticas para toda la Comunidad, se fijarán periódicamente de acuerdo con el procedimiento del Comité de Gestión previsto en el artículo 26 del Reglamento. El importe de las restituciones aplicable cuando se exporten los productos será aquél válido para el día de la exportación. No obstante, con respecto a las exportaciones de los productos mencionados en las letras a) y b) del artículo 1, la restitución aplicable el día de la presentación de la solicitud de certificado, ajustada en función del precio de umbral vigente durante el mes de la exportación, será aplicada, a instancia del interesado, presentada junto con la solicitud de certificado, para una exportación que deba efectuarse mientras dure la validez de dicho certificado (artículo 16). Cuando la restitución se fije con antelación, dicha fijación se consignará –de conformidad con el artículo 12 del Reglamento– sobre el certificado.

Estas normas han sido objeto de modalidades de aplicación establecidas mediante Reglamentos por la Comisión que, con arreglo a los artículos 12 y 16 del Reglamento nº 2727/75, deberán adoptarse en el

* Lengua original: alemán.

marco del procedimiento del Comité de Gestión [véase el Reglamento (CEE) nº 192/75; DO 1975, L 25, p. 1; Reglamento (CEE) nº 193/75; DO 1975, L 25 p. 10; Reglamento (CEE) nº 2042/75; DO 1975, L 213, p. 5; EE 03/08, p. 225]. A tenor del artículo 9 del Reglamento nº 193/75, los certificados se extenderán por lo menos en dos ejemplares, de los cuales el primero, denominado «ejemplar para el titular», y con el número 1, se expedirá sin demora al solicitarlo, y el segundo, denominado «ejemplar para el organismo emisor», y con el número 2, será conservado por el organismo emisor. El ejemplar número 1 –prosigue el artículo 9– «se presentará en la Aduana donde se cumplimenten [...] en el caso de un certificado de exportación o de fijación anticipada de la restitución, las formalidades aduaneras relativas a la exportación fuera de la Comunidad». El ejemplar número 1 será entregado al interesado previa imputación y visado por la Aduana mencionada. Según el artículo 13 del Reglamento nº 192/75, la restitución se abonará previa solicitud escrita del interesado por el Estado miembro en cuyo territorio se hayan llevado a cabo las formalidades aduaneras de exportación. El apartado 3 de dicho artículo dispone que la documentación relativa al pago de la restitución deberá presentarse, salvo en caso de fuerza mayor, en los seis meses siguientes al día en que se efectuaron las formalidades aduaneras de exportación, so pena de caducidad. Por último, el apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 dispone:

«En caso de pérdida del certificado o del extracto del certificado, los organismos emisores, con carácter excepcional, podrán expedir al interesado un duplicado de dichos documentos, extendido y visado como los documentos originales y conteniendo claramente la mención "duplicado" en cada ejemplar.

Los duplicados no podrán presentarse con el fin de realizar operaciones de importación o de exportación.»

La sociedad Pardini, parte demandante en el litigio principal, recibió durante el año 1979, del organismo italiano competente, diversos certificados de exportación. Se trataba, por una parte, de un certificado concedido para la exportación de harina en concepto de ayuda alimenticia en favor de la UNRWA y, por otra, de un certificado expedido para la exportación habitual de sémola de trigo duro. Este último contenía una fijación por anticipado de la restitución y se refería a una cantidad de 12.500 toneladas. Tenía fecha de 14 de junio de 1979 y era válido hasta el 31 de octubre de 1979.

Según la demandante, estos documentos fueron robados el 22 de agosto de 1979 en Roma a un representante de la sociedad Pardini. La sociedad Pardini se dirigió entonces al Ministerio de Comercio Exterior italiano competente con el objeto de obtener la autorización para efectuar las exportaciones sobre la base de nuevos certificados. El Ministerio cursó dicha solicitud –aparentemente previa consulta a la Comisión– expidiendo el 27 de agosto de 1979 un nuevo certificado para la exportación en concepto de ayuda alimentaria válido hasta el 31 de diciembre de 1979. En cuanto al otro certifi-

cado mencionado, que aparentemente estaba destinado a exportaciones de la sociedad Pardini a Argelia, por el contrario, se denegó la expedición de un certificado equivalente al original en base a las disposiciones mencionadas del apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75.

La sociedad Pardini, que parecía estar dispuesta a prestar una fianza en forma de garantía bancaria por una cuantía igual al importe de la restitución fijada por anticipado, estimó que dicha negativa no era conforme a Derecho. En su opinión, las autoridades italianas han interpretado erróneamente el artículo 17 del Reglamento nº 193/75; pero en el caso de que dicha interpretación, que también comparte la Comisión, fuera exacta, cabría, por diferentes motivos considerar que esta disposición no es conforme a Derecho.

Para que se reconocieran sus pretendidos derechos, la empresa Pardini emprendió diversas acciones. Dirigió, el 9 de noviembre de 1979, con arreglo al artículo 175 del Tratado CEE, una carta a la Comisión y posteriormente interpuso un recurso por omisión y de indemnización contra la Comisión (asunto 809/79, en cuyo marco la sociedad Pardini también presentó –sin resultado– una demanda de medidas provisionales). Por lo demás, en noviembre de 1979, también obtuvo del Pretore di Lucca una resolución sobre medidas provisionales pretendiendo que se expidiera un certificado sustitutivo, a lo que, sin embargo, el Gobierno italiano no dio curso –al parecer, no se inició el procedimiento principal. El 19 de noviembre de 1979, la demandante interpuso, por último, un recurso de anulación del certificado robado ante el Tribunale di Lucca, con arreglo a los artículos 2016 y siguientes del Código Civil italiano.

Mediante resolución de 28 de noviembre de 1979, el Presidente del Tribunale di Lucca suspendió el procedimiento mencionado y planteó al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) Los párrafos primero y segundo del apartado 7 del artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 193/75 ¿deben interpretarse en el sentido de que un exportador a quien hayan robado un certificado de exportación, válido para toda la Comunidad, con fijación anticipada del importe de la restitución, no puede ya solicitar ni obtener un nuevo título ni un documento equivalente expedido por una autoridad nacional, que le permita realizar las operaciones de exportación antes o después de la expiración del período de validez del título robado, sufriendo de este modo la pérdida integral de las restituciones fijadas con antelación en base a dicho título?

2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión precedente, el apartado 7 del artículo 17 del citado Reglamento nº 193/75, que establece una sanción muy grave para el operador que, sin culpa por su parte, se haya visto desposeído de un certificado de exportación ¿es compatible con el principio de proporcionalidad considerado a la luz

de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, teniendo en cuenta el hecho de que el Reglamento impugnado es un Reglamento de la Comisión y no un Reglamento del Consejo de Ministros de la CEE?»

Estas cuestiones me invitan a formular estas observaciones:

1. Sobre la primera cuestión

La demandante en el litigio principal opina que la disposición citada no es aplicable a la pérdida de un certificado a consecuencia de un robo. A este respecto se remite, citando numerosos ejemplos, por una parte, al hecho de que los ordenamientos jurídicos nacionales distinguen claramente entre pérdida y robo y subraya en particular que el tenor literal del apartado 7 del artículo 17 aboga en favor de tal interpretación, ya que «la pérdida» describe un proceso en el que sólo importa el comportamiento del titular del certificado. Subraya, por otra parte, la necesidad de semejante interpretación restrictiva de la disposición de que se trata, ante las graves consecuencias que se desprenden de ella y teniendo en cuenta el hecho de que constituye una excepción al principio según el cual las copias gozan, en general, del mismo valor que los originales. Esto también podría aplicarse a los certificados de exportación, ya que no materializan el derecho de exportar sino que debieran considerarse simples documentos de legitimación destinados a identificar al titular del derecho y a testimoniar que han concurrido los requisitos de ejecución de una operación de exportación. Siempre según la demandante, habría además que tener en cuenta el hecho de que el artículo 17 del Reglamento nº 193/75 afecta sobre todo a lo que va a suceder con la fianza prestada, es decir, a las empresas interesadas únicamente en liberar la fianza y que no tienen en absoluto la intención de efectuar la operación prevista en el certificado. Por último, habría que admitir también, en su opinión, que la grave consecuencia jurídica prevista en el apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 no es imprescindible en caso de robo. El operador que alega el robo debe en efecto denunciarlo ante la jurisdicción penal y cabe suponer, dado que las denuncias falsas están sancionadas penalmente, que las denuncias sólo tendrán lugar cuando se trate efectivamente de un robo y no de una pérdida imputable a otros motivos. Por añadidura, las disposiciones del artículo 3 del Reglamento nº 193/75 –inscripción de un nuevo titular únicamente a instancia del titular del certificado y por el organismo emisor del certificado– impediría que un certificado robado y nominativo fuera utilizado por otra persona. Por lo tanto, si se extendiera un duplicado, el peligro de que se utilizara dos veces sólo existiría en el supuesto de una falsificación, contra la cual, sin embargo, se han previsto otras medidas en los artículos 13, 15 y 16 del Reglamento nº 193/75 y a la que se oponen también las graves sanciones penales previstas en los ordenamientos jurídicos nacionales. No obstante, en el caso de que se contemplara la posibilidad de que el robo fuera simplemente simulado y que el propio titular planteara una doble utilización, ésta encontraría dificultades considerables cuando se tratara –como en este caso– de canti-

dades importantes para las que no sería fácil encontrar abastecimiento y clientela de reemplazo, en un caso como el presente, en el que la demandante ha llamado la atención por medio de cinco procedimientos judiciales, donde no solamente ha expirado ya el período de validez del certificado original, sino que también el plazo de caducidad previsto en el artículo 13 del Reglamento nº 192/75 –en relación con la fecha de la fase oral de este procedimiento– está a punto de expirar, los controles permitirían fácilmente descubrir semejantes maquinaciones que, por lo demás, no han tenido lugar en el pasado.

La Comisión, por el contrario recuerda –y a este respecto se refiere expresamente a las graves consecuencias señaladas por la parte demandante que podrían derivarse de una interpretación extensiva del apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75– que las exportaciones también pueden llevarse a cabo después de la pérdida de un certificado, bien en base al tipo de restitución aplicable el día de la exportación, bien, cuando el nuevo certificado lo permita, en base a un nuevo tipo de restitución fijado por anticipado. Procedería sobre todo, teniendo en cuenta la finalidad de esta disposición, partir de la idea de que el concepto de «pérdida» incluye también los robos. De lo contrario todas las pérdidas –o por lo menos un gran número de ellas– se declararían en efecto como robos, para lo cual basta presentar una simple denuncia cuya falta de fundamento es difícil demostrar. Además, existe el peligro, al que sólo se puede hacer frente mediante controles complicados, de que el titular de una licencia efectúe dos veces, en caso de pérdidas o robos simulados, una operación de importación o de exportación disfrutando de condiciones ventajosas, e influya de este modo en el mercado de manera incontrolada.

Por lo que respecta a este punto del litigio, procede en verdad reconocer que la interpretación literal de la disposición de que se trata, así como una comparación con determinados regímenes nacionales parecen inclinar a la presunción de que el concepto de «pérdida» no incluye en sí el de robo. Sin embargo, semejante perspectiva no conduce, por sí misma, a ningún resultado determinante.

El examen de otras reflexiones expuestas durante el procedimiento pone de manifiesto rápidamente que el segundo argumento de la demandante en el litigio principal, según el cual el artículo 17 del Reglamento nº 193/75 sólo se refiere en realidad a las cuestiones derivadas de la pérdida de la fianza, es decir, a las situaciones de hecho en las que no subsiste ni siquiera la intención de efectuar una operación de importación o de exportación, mientras que no existe ninguna normativa que contemple los casos en los que semejante intención subsiste perfectamente, incluso después de la pérdida de un certificado, no es convincente. Se puede oponer a esta tesis, con toda evidencia, el párrafo segundo del apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75, según el cual el duplicado extendido en caso de pérdida del certificado no podrá presentarse con el fin de realizar operaciones de importación o de exportación. Se trata aquí de efectos jurídicos que desbordan clara-

mente el marco de la pérdida de la fianza; se parte manifiestamente en este caso de que persiste la intención de efectuar una operación de importación o de exportación, porque únicamente en tal supuesto tiene sentido la norma según la cual las importaciones o las exportaciones no pueden efectuarse mediante un duplicado del certificado.

Igualmente, procede considerar el hecho de que, si se acepta la interpretación restrictiva del apartado 7 del artículo 17, sostenida por la demandante, se llegaría necesariamente a la conclusión de que el Reglamento es incompleto, precisamente porque no contempla la hipótesis del robo. A este respecto, el artículo 20 del Reglamento nº 193/75, que trata de la fuerza mayor, tampoco aporta una solución, ya que dicha disposición –en la medida en que su contenido interesa aquí– sólo se refiere a una prórroga del período de validez del certificado, mientras que no prevé que ésta pueda también aplicarse a un duplicado. Por otro lado, parece erróneo referirse, respecto a los robos, al Derecho común así como a la posibilidad que de él deriva de presentar documentos de reemplazo. Prescindiendo de que parece problemático aplicar pura y simplemente al Derecho comunitario que regula el comercio exterior, con sus problemas y exigencias específicas, normas jurídicas nacionales recordadas por la demandante, según las cuales las copias pueden producir los mismos efectos que los originales, y con independencia del hecho de que un trato particular de los casos de robo no parece apropiado para todos los casos de pérdida –especialmente para aquéllos en que no media ninguna culpa– semejante planteamiento conduciría, efectivamente, a vaciar en una gran medida las disposiciones del apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 de su contenido, considerado en un sentido restrictivo. En efecto, no puede excluirse la idea de que una interpretación restrictiva del apartado 7 del artículo 17 provocaría una fuerte tendencia a las pérdidas efectivas, declaradas incluso como robos –para evitar las consecuencias del párrafo segundo del apartado 7 del artículo 17– lo que no implicaría riesgos particulares ya que –como se verá a continuación– los problemas planteados por los controles excluyen prácticamente la posibilidad de descubrir denuncias falsas.

Si ello ya aboga, por consiguiente, a favor de la interpretación que la Comisión recomienda y que se basa en la finalidad de la disposición, y según la cual la «pérdida» abarca cualquier forma de desaparición de los certificados, incluso la que implica la participación de un tercero, tampoco puede oponerse el argumento de que la consecuencia jurídica prevista en el apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 no parece imponerse obligatoriamente precisamente en caso de robo.

Ciertamente, hay que admitir que, en caso de robo efectivo, el peligro de que un tercero y el titular inicial del certificado efectúen dos veces la operación autorizada por medio de un certificado idéntico es relativamente pequeño. Teniendo en cuenta los requisitos de forma, ya mencionados, que fija el artículo 3 del Reglamento nº 193/75 –participación del titular inicial del certificado y del organismo emisor en caso de cambio de

nombre– la repetición de la operación sólo sería posible mediante una falsificación, es decir, por un medio del que, sin duda, podemos prescindir teniendo en cuenta las disposiciones particulares de los artículos 13, 15 y 16 del Reglamento nº 193/75 y de las severas disposiciones penales nacionales. Se puede también, a causa igualmente de las exigencias del artículo 3 del Reglamento nº 193/75 y de la posibilidad que allí se establece de ser descubierto, considerar como relativamente pequeño el riesgo de que el titular de un certificado, que se limite a simular un robo, utilice él mismo un duplicado dejando que un tercero utilice el certificado original.

Por el contrario, no se pueden ignorar los riesgos –y esto es sin duda lo que el legislador pensó en primer lugar– para el funcionamiento de las organizaciones comunes de mercados –falta de un cuadro seguro de los movimientos del mercado e influencia directa en el mercado de la realización de operaciones no registradas– que habría que tener en cuenta en caso de simulación de un robo y de utilización por el propio titular tanto del certificado original como del duplicado ante varios Estados miembros. Además, a pesar de las condiciones del mercado, posiblemente diferentes en los varios Estados miembros, podría surgir la tentación bajo varios aspectos, por ejemplo, cuando se hayan concedido certificados que contienen la fijación por anticipado de tipos de restitución ventajosos y que, a continuación, la restitución haya sido reducida o, como en el presente caso, eliminada; por otra parte, en casos en los que, con posterioridad a la expedición del certificado, se haya suspendido de un modo general la expedición de certificados, así como en situaciones en las que se haya sometido la expedición de certificados a requisitos más difíciles, como la compra de productos a los organismos de intervención comunitarios.

A esto no puede objetarse que hasta ahora las manipulaciones temidas por la Comisión nunca se han producido en la práctica, ya que esto encuentra claramente una explicación en el hecho de que la normativa comunitaria no tiene prevista la expedición de duplicados equivalentes a los certificados originales. Tampoco pueden alegarse a este respecto las particularidades del caso de autos, en el que se trata de un certificado correspondiente a una considerable cantidad de mercancías, y sobre el cual numerosos procedimientos judiciales han podido llamar la atención de los servicios afectados; en efecto, en el marco de la tarea interpretativa que el Tribunal de Justicia tiene que realizar, hay que tener en cuenta el hecho de que el apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 constituye una norma general, aplicable a todos los casos, que no permite evidentemente proceder a diferenciaciones como las que imagina la demandante en el litigio principal. Por último, tampoco se puede objetar que el riesgo mencionado es absolutamente mínimo debido al peligro de que fueran descubiertas las manipulaciones ilícitas que acarrean sanciones a nivel nacional. Semejante descubrimiento supondría en efecto la existencia de controles eficaces; ahora bien, teniendo en cuenta el gran número de operaciones que habría que considerar –a esta segunda cuestión me referiré

luego más detalladamente– y teniendo en cuenta los períodos que juegan un papel en este asunto –a este respecto, recordaré el plazo fijado en el artículo 13 del Reglamento nº 192/75– dichos controles son prácticamente imposibles.

Por consiguiente, no puedo sino adherirme a la interpretación que propone la Comisión basándose en la finalidad de la disposición, y declarar, respondiendo a la primera cuestión del Tribunale di Lucca, que el concepto de «pérdida», contemplado en el apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75, incluye también el robo.

2. Sobre la segunda cuestión.

En el marco de la interpretación que me parece exacta del apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75, el control de legalidad debe efectuarse, por una parte, en relación con el problema de si, a falta de una habilitación específica y explícita en el correspondiente Reglamento del Consejo, un Reglamento de la Comisión, como el Reglamento nº 193/75, puede declarar extinguido un derecho que existe en base al Reglamento del Consejo y, por otra, a la luz de la cuestión de si la consecuencia jurídica prevista en el apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 –el duplicado extendido en caso de pérdida no podrá utilizarse para realizar operaciones de importación o de exportación– es compatible con el principio de proporcionalidad.

a) Por lo que se refiere al primer aspecto, la demandante en el litigio principal recuerda que, con arreglo al Reglamento de base del Consejo que se ha de considerar aquí (Reglamento nº 2727/75), todo interesado dispone de un derecho a que se le autorice a efectuar operaciones de importación y de exportación. Según el régimen de la organización común de mercados, procedería distinguir claramente el derecho a efectuar una operación de importación y de exportación del documento que sirve para testimoniar este derecho y que, por lo tanto, debe ser considerado como un documento de legitimación. Ahora bien, el Reglamento del Consejo sólo habilita a la Comisión para regular cuestiones de forma y las modalidades de aplicación. Cuando se trata de una competencia más amplia, como la de fijar el período de validez de los certificados, que afectan al valor jurídico en cuanto tal, esta debe ser objeto de una indicación explícita (artículo 12 del Reglamento nº 2727/75). En opinión de la demandante, estas reflexiones no permiten suponer que la Comisión esté habilitada para disponer que la pérdida de un certificado, es decir, de un documento de legitimación, entrañe la extinción del derecho a efectuar la operación de importación y de exportación de que se trata.

Esta argumentación, que a primera vista puede parecer oportuna, debe, sin embargo, desestimarse. En mi opinión, la distinción entre el derecho a exportar y el documento justificativo correspondiente resulta artificial. Este campo del Derecho comunitario reviste un carácter necesariamente formalista y –esto ya en el contexto del Reglamento de base del Consejo– teniendo en cuenta la multitud de tales operaciones y las exigen-

cias de la gestión administrativa. A este respecto se puede recordar la jurisprudencia existente (sentencia de 17 de diciembre de 1970, Einfuhr– und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 25/70,↔ Rec. pp. 1161 y ss., especialmente p. 1177) en la cual el Tribunal de Justicia afirma que los certificados implican, para los beneficiarios, la obligación de actuar conforme a ellos, lo que se aplica naturalmente también –es decir, el vínculo inseparable entre el documento y la obligación incorporada al mismo– al otro aspecto del asunto, es decir, al derecho del importador o del exportador. En efecto, sólo esto permite alcanzar la finalidad del Reglamento, que es la de conseguir una visión de conjunto exacta de los intercambios y de excluir las operaciones incontroladas que afectan, o incluso perturban en algunos casos el mercado.

Por consiguiente, si según el Reglamento de base del Consejo, la competencia para regular las modalidades de aplicación –así como las cuestiones de forma y de procedimiento– se ha delegado a la Comisión –que debe, por lo demás, intervenir en el procedimiento del Comité de Gestión, es decir, con participación de representantes de los Estados miembros– ello sólo puede entenderse, en interés de la capacidad del sistema para funcionar, en el sentido de que la competencia normativa abarca también la cuestión de lo que debe ocurrir cuando se produzcan faltas como la pérdida de documentos que otorgan el derecho a exportar en este ámbito. La suposición según la cual las «modalidades de aplicación» comprenden igualmente lo que garantiza los controles eficaces, corresponde también manifiestamente a la concepción que el Consejo tiene del apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75, precisamente porque no ha habido reacciones al respecto por parte del Consejo o de los Estados miembros que, como acabo de decir, están representados en el Comité de Gestión. En cualquier caso, es difícilmente imaginable que proceda deducir del artículo 12 del Reglamento nº 2727/75, relativo a la fijación del período de validez de los certificados, que otras disposiciones de habilitación exijan una interpretación restrictiva: en otras palabras, que no existe habilitación para regular las consecuencias de la pérdida de un documento de importación o de exportación. Esto significaría que el Consejo habría considerado aceptable una grave laguna a este respecto. O que ello debería entenderse en el sentido de que el Consejo parte de la idea de que en caso de pérdida de un documento de exportación o de importación, los principios generales de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros permiten pura y simplemente expedir un segundo documento de igual valor. Ambos casos son difícilmente concebibles y, en particular. el último, teniendo en cuenta los graves riesgos que acarrearía y que únicamente podrían eliminarse a través de mecanismos de control eficaces que, sin embargo, los Estados miembros –como se ha dicho– no han estado dispuestos a poner en práctica hasta la fecha por suponer un esfuerzo considerable para su aparato administrativo.

Por consiguiente, considero que la validez del apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 de la Comisión no puede

ponerse en duda alegando que la Comisión rebasó el marco de la habilitación que el Consejo le confirió.

b) Queda por examinar, en último lugar, la cuestión de si el apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 de la Comisión puede cuestionarse desde el punto de vista de la violación del principio de proporcionalidad.

La demandante en el litigio principal alega a este respecto que los certificados de exportación debieran considerarse únicamente documentos de legitimación. Ahora bien, en virtud de un principio general del Derecho, sería posible, en caso de pérdida de semejante documento, aportar la prueba necesaria a través de otro medio, e incluso existirían normas que prevén la expedición de documentos sustitutivos para los certificados que incorporan un derecho. Por lo tanto, la consecuencia jurídica prevista por el Derecho comunitario en caso de pérdida de un certificado habría de calificarse de exorbitante. Además, prosigue la demandante, habría que reconocer que el objetivo de evitar la utilización abusiva –utilización simultánea de un certificado idéntico y del certificado original, pretendidamente perdido– puede también alcanzarse de una manera menos radical. A este respecto, ya se habría alcanzado una solución –como lo demuestra el carácter poco alarmante de la experiencia adquirida hasta el momento– mediante las posibilidades de sanciones existentes a nivel nacional y el hecho de que sea posible desenmascarar tales manipulaciones mediante los controles apropiados. También podría pensarse –esto, sin embargo, únicamente en la hipótesis de una negligencia grave por parte del titular del certificado que haya dado lugar a su pérdida– en subordinar la expedición de un duplicado que pudiera sustituir plenamente al certificado original, en el caso de una exportación prevista, a la prestación de una fianza por un importe igual a la restitución inicialmente concedida.

La Comisión por el contrario se remite sobre todo a la función ya mencionada del sistema de certificados y llama la atención sobre el hecho de que admitir la tesis de la demandante entraña el peligro de que las pérdidas se declaren pura y simplemente como robos. Esto acarrearía una multiplicación de situaciones problemáticas que hasta el momento sólo se han producido raramente debido precisamente a la normativa existente. En caso de que se expidieran duplicados, únicamente podría hacerse frente a esta situación mediante controles eficaces, ya que, después de todo, el efecto disuasorio de las sanciones depende de ellos. Pero esto constituiría un problema de dimensiones enormes, por tratarse de una normativa general, aplicable tanto a las importaciones como a las exportaciones y a las exacciones reguladoras y a las restituciones. Habría que tener en cuenta, por ello, el hecho de que una multitud de servicios nacionales en los diferentes Estados miembros participaría en el desarrollo de tales operaciones, que cada servicio debería examinar un gran número de estos expedientes y que un control eficaz, habida cuenta del plazo aplicable con arreglo al artículo 13 del Reglamento nº 192/75, debería cubrir, en su caso, un período considerable. Habida cuenta del método utilizado

actualmente –los archivos sólo se cumplimentan a mano– los controles eficaces implicarían un trabajo administrativo gigantesco y también gastos considerables a los que los Estados miembros hasta ahora siempre se han negado, a pesar de las discusiones que se han consagrado a este problema desde hace varios años.

Debo reconocer que los argumentos de la Comisión, así como sus declaraciones relativas a un caso excepcional ocurrido aparentemente entre 1971 y 1973 y que puso de manifiesto las dificultades inherentes a los necesarios controles, me han convencido perfectamente. La cuestión determinante a efectos de examinar la proporcionalidad de la consecuencia jurídica prevista en el apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 es, en efecto, si la solución contraria defendida por la demandante –expedición de un duplicado equivalente al original, al menos en caso de robo– no supone peligro de causar un perjuicio considerable al régimen comunitario. Semejante peligro, resultante de la doble utilización de los certificados, no debe ciertamente menospreciarse –a la vista de la normativa actualmente vigente, no parece apenas oportuno recordar en este caso las experiencias adquiridas hasta el momento– en particular cuando se considera que muchos casos de pérdida, que pueden producirse fácilmente en caso de que varios agentes actúen por una empresa, se convertirían en casos de robo, si en tales supuestos se admitiera la expedición de certificados idénticos. Eliminar este peligro requeriría controles seguros que sin embargo implicarían, como se nos ha demostrado, un esfuerzo gigantesco e injustificado por parte de las administraciones nacionales.

Tampoco cabe admitir otras soluciones que contemplan la posibilidad de remitir los certificados de exportación al organismo emisor a efectos de control. Esto no supondría, en efecto, ninguna ayuda en el caso de que un empresario de mala fe, lo que es fácilmente imaginable en la hipótesis de una doble exportación con el correspondiente beneficio, renuncie a la liberación de la fianza prestada. De igual modo, no se puede llegar a otra conclusión en lo referente a la posibilidad planteada por la demandante, de constituir una fianza por un importe igual al de la restitución, posibilidad que, además, no considera justificable fuera de los casos en que la pérdida del certificado obedezca a una grave negligencia por parte del titular. En efecto, esta posibilidad también implica la necesidad de fijar un día, el de la expiración del plazo contemplado por el artículo 13 del Reglamento nº 192/75, para la liberación de esta fianza. Pero esto sólo puede realizarse cuando no se ha utilizado el certificado original ni el certificado idéntico que lo ha sustituido, es decir, que en este caso también sería necesario poner en marcha los gigantescos mecanismos de control descritos por la Comisión, lo que obligaría a la administración a un esfuerzo difícilmente soportable.

En mi opinión, la validez del apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 tampoco puede, por lo tanto, cuestionarse en base al principio de la proporcionalidad. Las reflexiones relativas a los derechos fundamentales y a la discriminación que

la demandante ha expuesto también a este respecto no me parece que aporten otros elementos importantes para esta apreciación.

Por lo tanto procede aplicar la normativa existente –incluso si no parece totalmente satisfactoria– en todo caso mientras no sea posible modificar los mecanismos de la organización de mercados y del aparato administrativo vinculado a ella de manera que se reduzcan los costes de los controles necesarios, por ejemplo mediante la informática. Mientras tanto sólo cabe estimular –como, por otra parte, parece que ya ocurre en algunos Estados miembros– a los operadores económicos interesados, a dar prueba del mayor cuidado posible –en su caso, en colaboración con las autoridades administrativas– en la utilización de los certificados de exportación y de importación.

3. Por consiguiente, propongo que se responda a las cuestiones planteadas por el Tribunale di Lucca del modo siguiente:

a) El apartado 7 del artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 193/75 debe interpretarse en el sentido de que el exportador a quien se haya robado un certificado de exportación, válido para toda la Comunidad, con fijación por anticipado del importe de la restitución, no podrá solicitar la concesión de un duplicado que le permita realizar la exportación en las condiciones fijadas en el certificado original.

b) El procedimiento no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda poner en cuestión la validez del apartado 7 del artículo 17 del Reglamento nº 193/75 interpretado en este sentido.