

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 27 de noviembre de 2001 ¹

I. Observación preliminar

1. Mediante resolución de 4 de abril de 2000, el Bundesfinanzhof (República Federal de Alemania) planteó a este Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales relativas a una normativa sancionadora en el ámbito de las restituciones a la exportación. Mediante la primera cuestión, el Bundesfinanzhof pretende saber, fundamentalmente, si la normativa sancionadora con arreglo a la cual, cuando existe una diferencia no intencionada entre la restitución solicitada y la restitución efectivamente adeudada, la restitución efectivamente concedida se reduce en un importe equivalente a la mitad de dicha diferencia puede ser inválida en la medida en que no está supeditada a la existencia de culpa del propio exportador. Mediante la segunda cuestión, planteada para el caso de que la normativa sancionadora sea válida, el órgano jurisdiccional remitente quiere saber cómo debe interpretarse el concepto de «fuerza mayor» que se utiliza en la normativa sancionadora.

Reglamento (CEE) n° 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 agrícolas,² en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 2945/94 de la Comisión, de 2 de diciembre de 1994³ (en lo sucesivo, «Reglamento n° 3665/87»), se dispone, en particular, lo siguiente:

«1. Cuando se compruebe que, con miras a la concesión de una restitución a la exportación, un exportador ha solicitado una restitución superior a la aplicable, la restitución debida para la exportación de que se trate será la aplicable a la exportación efectiva disminuida en un importe equivalente:

a) a la mitad de la diferencia entre la restitución solicitada y la restitución aplicable a la exportación efectiva;

II. Marco jurídico pertinente

2. En el artículo 11, apartado 1, párrafos primero, tercero, cuarto y séptimo, del

b) al doble de la diferencia entre la restitución solicitada y la aplicable, en

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 351, p. 1.

3 — DO L 310, p. 57.

caso de que el exportador haya suministrado deliberadamente datos falsos.

3. Los considerandos primero, segundo y tercero del Reglamento n° 2945/94 tienen el siguiente tenor:

[...]

La sanción contemplada en la letra a) no será aplicable:

— en caso de fuerza mayor,

«[...] la normativa comunitaria prevé la concesión de restituciones a la exportación basándose exclusivamente en criterios objetivos, especialmente en lo referente a la cantidad, naturaleza y características del producto exportado, así como a su destino geográfico; [...] a la luz de la experiencia adquirida, debe intensificarse la lucha contra las irregularidades y, especialmente, el fraude perjudiciales para el presupuesto comunitario; [...] para ello, es preciso prever la recuperación de los importes indebidamente pagados y las sanciones correspondientes a fin de inducir a los exportadores a respetar la normativa comunitaria;

[...]

Cuando la reducción a que se refieren las letras a) o b) dé como resultado un importe negativo, el exportador pagará dicho importe negativo.

[...] para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de restituciones a la exportación, deben aplicarse sanciones independientemente del elemento subjetivo de la culpa; [...] no obstante, procede renunciar a la aplicación de sanciones en determinados supuestos, sobre todo, en caso de error manifiesto reconocido por la autoridad competente, y prever sanciones más severas en los casos en los que se hubiere cometido deliberadamente una infracción;

[...]

Las sanciones se entenderán sin perjuicio de las posibles sanciones suplementarias establecidas a escala nacional.»

[...] la información errónea suministrada por los exportadores puede dar lugar al pago indebido de una restitución si no se

descubre el error; [...] si se descubre el error, está totalmente justificado sancionar al exportador con un importe proporcional al que habría recibido indebidamente de no descubrirse el error; [...] en caso de que la información errónea haya sido proporcionada deliberadamente, resulta también apropiado imponer una sanción más severa».

4. Los artículos 4 y 5 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas,⁴ tienen el siguiente tenor:

«Artículo 4

1. Como norma general, toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá:

— la obligación de abonar las cantidades debidas o de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas,

— la pérdida total o parcial de la garantía constituida en apoyo de la solicitud de una ventaja concedida o en el momento de la percepción de un anticipo.

2. La aplicación de las medidas contempladas en el apartado 1 se limitará a la retirada de la ventaja obtenida, incrementada, en su caso, con intereses que podrán determinarse de forma global.

3. Los actos para los cuales se haya establecido que su finalidad es obtener una ventaja contraria a los objetivos del Derecho comunitario aplicable al caso, creando artificialmente las condiciones requeridas para la obtención de esta ventaja, tendrán por consecuencia, según el caso, la no obtención de la ventaja o su retirada.

4. Las medidas previstas en el presente artículo no serán consideradas como sanciones.

Artículo 5

1. Las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia podrán dar lugar a las sanciones administrativas siguientes:

a) el pago de una multa administrativa;

4 — DO L 312, p. 1.

- b) el pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas, incrementada, en su caso, con intereses. Esta cantidad complementaria, determinada con arreglo a un porcentaje que se fijará en las normativas específicas, no podrá rebasar el nivel estrictamente necesario para que tenga carácter disuasorio;
 - c) la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja;
 - d) la exclusión o la retirada del beneficio de la ventaja durante un período posterior al de la irregularidad;
 - e) la retirada temporal de una autorización o de un reconocimiento necesarios para participar en un régimen de ayuda comunitaria;
 - f) la pérdida de una garantía o de una fianza depositada a fin de respetar las condiciones de una normativa o reconstituir el importe de una garantía liberada indebidamente;
 - g) otras sanciones de carácter exclusivamente económico, de naturaleza y alcance equivalentes, previstas en las normativas sectoriales adoptadas por el Consejo en función de las necesidades propias del sector correspondiente y dentro del respeto de las competencias de ejecución otorgadas a la Comisión por el Consejo.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en las normativas sectoriales existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, las demás irregularidades sólo podrán dar lugar a las sanciones no asimilables a una sanción penal contempladas en el apartado 1, siempre y cuando dichas sanciones sean indispensables para la correcta aplicación de la normativa.»

III. Hechos y procedimiento

5. En 1996, la demandante en el procedimiento principal, la sociedad Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG (en lo sucesivo, «demandante») exportó queso fundido indicando en la declaración de exportación el código de mercancía de la nomenclatura de restituciones 0406 3039 9500, recibiendo por ello del Hauptzollamt Hamburg-Jonas (en lo sucesivo, «demandada»), a solicitud suya, una restitución a la exportación por importe de aproximadamente 30.000 DEM en concepto de anticipo. El examen de una muestra de un envío de mercancías tomada con ocasión de la exportación puso de

manifiesto que la mercancía contenía grasa vegetal y habría debido clasificarse como preparación alimenticia en el código de mercancía de la nomenclatura de restituciones 2106 9098 0000.

6. En sus declaraciones, la demandante alega que las averiguaciones llevadas a cabo entre sus proveedores tras el descubrimiento de la grasa vegetal habían dado como resultado que, durante el período comprendido entre el 22 de enero y el 5 de agosto de 1996, el director técnico responsable de la operación de fundido había añadido grasa vegetal al queso fundido producido. El director técnico había decidido hacerlo porque, a su juicio, la grasa vegetal mejora el gusto del queso fundido y se consideraba facultado para ello con arreglo al artículo 1, apartado 4, número 3, del Käseverordnung (Reglamento del queso) alemán. Ni la dirección de la empresa fabricante ni las personas responsables de la empresa demandante habrían podido prever tal comportamiento irregular de un director técnico responsable.

7. Dado que se trata de una mercancía no incluida en el anexo II del Tratado y que, por este motivo, la demandante no había presentado la declaración del fabricante sobre la composición de la mercancía exigida para la concesión de la restitución a la exportación con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1222/94,⁵ la demandada reclamó,

mediante resolución firme, el reembolso de la restitución a la exportación concedida, incrementada en un 15 %.

8. Mediante otra resolución objeto de litigio en el procedimiento principal, la demandada impuso a la demandante el pago de una sanción con arreglo al artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n° 3665/87.

9. El Bundesfinanzhof indica que el Finanzgericht desestimó el recurso interpuesto por la demandante contra el importe de la sanción. Contra dicha sentencia se dirige el recurso de casación interpuesto por la demandante.

10. Ante el Bundesfinanzhof, la demandante alegó que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87 no es válido, ya que viola el principio del Estado de Derecho y la prohibición de discriminación. A este respecto, el Bundesfinanzhof formula una serie de consideraciones. Con carácter subsidiario, la demandante alega que se encontró en una situación de fuerza mayor a efectos del artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, primer guión, del Reglamento n° 3665/87.

11. El Bundesfinanzhof señala, en primer lugar, que, en el presente caso, concurre el

5 — Reglamento de la Comisión de 30 de mayo de 1994 por el que se establecen, para determinados productos agrícolas exportados en forma de mercancías no incluidas en el anexo II del Tratado, las disposiciones comunes de aplicación del régimen de concesión de las restituciones a la exportación y los criterios para la fijación de su importe (DO L 136, p. 5).

supuesto del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87. La demandada debe imponer la sanción siempre que no concurren los requisitos para que la sanción regulada en dicha disposición no sea aplicable.

12. Sin embargo, el Bundesfinanzhof considera que la naturaleza no conforme con el contrato (o la naturaleza que no cumple las exigencias que el exportador da por supuestas tácitamente) de una mercancía fabricada por un tercero no constituye para el exportador un caso de fuerza mayor a efectos del artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, primer guión, del Reglamento n° 3665/87. De este modo, el Tribunal de Justicia no ha considerado, en su jurisprudencia relativa al concepto de fuerza mayor, que el incumplimiento de las obligaciones contractuales de un tercero que contrata con el exportador constituya un acontecimiento imprevisible y anormal, sino que exige a los operadores económicos que adopten las precauciones adecuadas contra un comportamiento como ése mediante la incorporación al contrato con un tercero de las cláusulas pertinentes o mediante la contratación de un seguro específico.⁶ El Tribunal de Justicia ni siquiera ha reconocido la existencia de fuerza mayor en caso de comportamiento fraudulento de la otra parte contratante con el exportador.⁷

13. Además, el Bundesfinanzhof estima que tampoco concurre el supuesto del artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, tercer guión, del Reglamento n° 3665/87, es decir, error manifiesto reconocido por la autoridad competente en relación con la restitución solicitada.

14. A continuación, el Bundesfinanzhof examinó si la disposición comunitaria vulnera los derechos fundamentales, negando que lo haga, ya que no se trata de una «pena» y no se viola ni el principio de proporcionalidad ni la prohibición de discriminación.

15. A su entender, el objetivo del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87 consiste en imponer al exportador un perjuicio financiero para disuadirle de proporcionar en el futuro datos falsos al solicitar restituciones a la exportación, poniendo en peligro, de este modo, los intereses financieros de la Comunidad y la correcta aplicación del régimen de las organizaciones comunes de mercados afectadas. Según el Bundesfinanzhof, este mero objetivo disuasorio (de prevención) es completamente diferente del objetivo perseguido mediante una sanción penal, que consiste en poner de manifiesto la reprobación ético-social.

16. Según el Bundesfinanzhof, una pena presupone un elemento subjetivo de culpa, y el grado de la sanción penal depende del carácter reprochable individualmente de la conducta punible. Éste no es el caso del

6 — Sentencias de 27 de octubre de 1987, Theodorakis (109/86, Rec. p. 4319), y de 9 de agosto de 1994, Boterlux (C-347/93, Rec. p. I-3933).

7 — Sentencias Boterlux, citada en la nota 6 *supra*, y de 8 de marzo de 1988, McNicholl y otros (296/86, Rec. p. 1491).

artículo 11, apartado 1, en el que la imposición de una sanción es independiente de la existencia de culpa personal del solicitante de la restitución. La reducción de la restitución no constituye una censura pública por una infracción que le sea personalmente imputable al exportador, sino que mediante el mero apercibimiento de su imposición se pretende impedir que se produzca la infracción.

17. El hecho de que en los considerandos se haga referencia a una «Bestrafung» («sancionar» en la versión española) del exportador carece de pertinencia, ya que el concepto de «Strafe» puede utilizarse también en un sentido amplio, no sólo técnico-jurídico.

18. Según el Bundesfinanzhof, en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 se establecen sanciones administrativas únicamente para el caso de que las irregularidades se causen intencionadamente o por negligencia. No obstante, con arreglo al artículo 5, apartado 2, de dicho Reglamento se establecen sanciones «sin perjuicio de lo dispuesto en las normativas sectoriales existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento», entre las que se encuentran la normativa sancionadora objeto de litigio en el presente asunto.

19. Según el Bundesfinanzhof, el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87 no viola, por lo demás, el principio de proporcionalidad. Dicha violación no puede derivarse del hecho de que

la amenaza de sanción se dirija también contra un exportador de buena fe y prudente, ya que el exportador tiene plena libertad para realizar operaciones de exportación con mercancías sujetas a una organización de mercados subvencionadas mediante restituciones a la exportación. Si el exportador decide, en función de su propio interés, participar en un sistema de prestaciones públicas, está obligado a someterse a las normas establecidas al respecto, entre las que se encuentra la sanción controvertida. El hecho de que con ello se exima a las autoridades aduaneras, en particular, de aportar la prueba de la conducta negligente del exportador, lo que a menudo no resulta fácil ni concluyente, y se simplifique de este modo la gestión de las restituciones a la exportación, aboga asimismo por una interpretación del artículo 11, apartado 1, en el sentido de que implica una reducción de la restitución que no depende de la existencia de culpa. Según el Bundesfinanzhof, si se tiene en cuenta el objetivo perseguido y el gran número de datos falsos —difíciles de detectar—, la sanción no es inadecuada ni vulnera la prohibición de adoptar medidas desmesuradas.

20. Según el Bundesfinanzhof, el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87 tampoco vulnera la prohibición de discriminación. Dado que no impone ninguna sanción de carácter penal que dependa de la existencia de culpa, la forma y el grado de culpabilidad del solicitante de la restitución o la total falta de culpa personal no constituyen un criterio de diferenciación intrínseco a efectos de la cuantía de la sanción.

21. Por considerar que la repuesta a la cuestión de la validez del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87 no es manifiesta, el Bundesfinanzhof decidió plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial a este respecto.

ción falsa del fabricante, constituyen, en principio, un caso de fuerza mayor cuando aquél no podía descubrir que eran falsos o sólo podía hacerlo mediante controles en la empresa de fabricación?»

22. Habida cuenta de las dificultades que plantea la interpretación de dos sentencias del Tribunal de Justicia⁸ sobre los requisitos para que los exportadores puedan invocar su buena fe, el Bundesfinanzhof consideró necesario asimismo plantear la segunda cuestión:

IV. Primera cuestión: validez del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87 en un caso como el del procedimiento principal

«1) El artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 3665/87, ¿es válido en la medida en que prevé una sanción aunque el exportador haya solicitado sin culpa propia una restitución a la exportación superior a la aplicable?»

23. La demandante en el procedimiento principal considera que esta disposición viola los principios del Derecho penal derivados del Estado de Derecho y, en particular, el principio *nulla poena sine culpa* (no hay pena sin culpa), el principio de proporcionalidad y la prohibición de discriminación.

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

A. *Sobre el principio nulla poena sine culpa*

El artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, primer guión, del Reglamento (CEE) n° 3665/87, ¿puede interpretarse en el sentido de que los datos falsos facilitados de buena fe por el solicitante de la restitución, basados en informa-

1. Alegaciones de las partes

⁸ — Sentencias de 12 de mayo de 1998, Steff-Houlberg Export y otros (C-366/95, Rec. p. I-2661), y de 16 de julio de 1998, Oelmühle y Schmidt Söhne (C-298/96, Rec. p. I-4767).

24. La demandante alega, en primer lugar, que la sanción prevista en la citada dispo-

sición tiene carácter penal. A continuación, examina la aplicación del principio *nulla poena sine culpa* en el Derecho de los Estados miembros, en el marco del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») y en el Derecho comunitario, llegando a la conclusión de que el principio de culpabilidad es uno de los principios generales del Derecho comunitario.

25. En cambio, la Comisión comparte la tesis del Bundesfinanzhof y se limita a las siguientes consideraciones complementarias. Alega que, en la medida en que la sanción controvertida tiene carácter administrativo, el principio *nulla poena sine culpa* no se aplica y tampoco viola, por lo demás, el principio del Estado de Derecho, ya que la responsabilidad del exportador es independiente de que tenga culpa o no.

2. Apreciación

26. Las alegaciones de la demandante requieren examinar la naturaleza jurídica de la sanción controvertida (a). En el caso de que no constituya una sanción de carácter penal, habría que examinar si procede aplicar o no el principio de culpabilidad (b).

a) Naturaleza jurídica de la sanción controvertida

¿Sanción de carácter penal?

27. El artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87 prevé, fundamentalmente, la reducción del derecho a una restitución —y hasta el pago de una suma de dinero— en relación con la diferencia entre la restitución solicitada y la efectivamente adeudada. Esta norma se aplica con independencia de eventuales devoluciones y no tiene en cuenta la magnitud del perjuicio ocasionado en su caso como consecuencia de la inexactitud de la solicitud de restitución. Es cierto, como subraya la demandante, que dicha normativa no pretende restablecer la situación legal, reparar un perjuicio ni eliminar las consecuencias de la actuación irregular, sino que se limita, más bien, a imponer un perjuicio financiero al exportador en caso de inexactitud de la solicitud de restitución.

28. También es cierto que la normativa de que se trata no supone una compensación por un crédito a título gratuito, como puede suceder, por ejemplo, en el caso de la ejecución de una garantía.⁹ En efecto,

⁹ — Véase, a este respecto, la sentencia de 5 de febrero de 1987, Plange Kraftfutterwerke (288/85, Rec. p. 611), apartados 14 y ss.

con arreglo a la normativa en materia de restituciones a la exportación es el exportador el que prefinancia la restitución a la exportación hasta su pago por el organismo competente.

29. Ahora bien, de ello aún no se deduce el carácter de la sanción del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87.

30. En primer lugar, procede observar, con carácter general, que la Comunidad no es competente, en principio, para imponer sanciones penales. La imposición de una sanción de este tipo en caso de incumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho comunitario sigue estando reservada, en su caso, a los Estados miembros.¹⁰

31. Ahora bien, por su objeto específico la normativa de que se trata puede calificarse, en principio, de sanción, en la medida en que impone un perjuicio financiero en caso de inexactitud del contenido de la solicitud. No obstante, del primer considerando del Reglamento n° 2945/94 se desprende que dicha sanción tiene un carácter fundamentalmente preventivo: pretende «[...] inducir a los exportadores a respetar la normativa comunitaria». Está claro que el objetivo sancionador, en el caso de que exista, ocupa un lugar secundario.

32. También el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 2988/95 establece una relación inequívoca entre las sanciones —administrativas— que en él se enumeran, en particular «el pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas» [letra b)], y su carácter preventivo: en efecto, las sanciones no pueden superar «el nivel estrictamente necesario para que tenga[n] carácter disuasorio».

33. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala, con razón, que, en sus conclusiones en el asunto C-240/90, el Abogado General Sr. Jacobs observó, en relación con el concepto de sanción penal, que de la función disuasoria de las sanciones penales no cabe deducir que cualquier sanción con finalidad disuasoria sea una sanción penal, ya que el objetivo de una sanción penal excede de la mera disuasión, y pretende imponer una reprobación social.¹¹

34. En todo caso, la sanción de que se trata no constituye la expresión de una reprobación social de ese tipo. Por consiguiente, resulta también plenamente consecuente que su cuantía sólo dependa de la imputación de culpa en la medida en que se establece una distinción entre las infracciones deliberadas y los demás casos. Ello tampoco queda desvirtuado por el hecho de que la versión alemana del tercer considerando del Reglamento n° 2945/94 utilice el concepto de «bestrafen». Resulta mani-

10 — Sentencia de 11 de noviembre de 1981, Casati (203/80, Rec. p. 2595), apartado 27.

11 — Conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 27 de octubre de 1992, Alemania/Comisión (C-240/90, Rec. p. I-5383), punto 11.

fiesto que no se emplea en sentido técnico-jurídico, tal como se desprende de las demás versiones lingüísticas.¹²

sanciones administrativas y sanciones penales».¹³

35. Por último, procede observar, asimismo, que la sanción controvertida, a diferencia de las sanciones penales, no tiene carácter personal, ya que el exportador puede celebrar un acuerdo con el tercero contratante, en el presente asunto con el fabricante, de modo que pueda exigirle el importe de la sanción mediante una acción de repetición.

38. Puesto que en el artículo 5 del Reglamento n° 2988/95 se hace mención expresa de las sanciones administrativas, no es necesario formular en la jurisprudencia una definición positiva de éstas. Únicamente procede subrayar que la sanción de que se trata, si bien se corresponde, fundamentalmente, con la sanción establecida en el artículo 5, apartado 1, letra b), de dicho Reglamento, se distingue de ella, sin embargo, en que puede concretarse bien en una reducción del derecho a restituciones, bien en una obligación de pago.¹⁴

36. Así pues, en la medida en que la sanción controvertida tiene fundamentalmente una función disuasoria y no constituye la expresión de una reprobación ético-social, puede excluirse que tenga carácter penal.

39. En contra de la tesis que defiende la demandante, la cuantía de la sanción controvertida no tiene ninguna incidencia sobre su naturaleza jurídica. Dicha tesis tampoco puede sustentarse en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»), según la cual «[...] il importe d'abord de savoir si le texte définissant l'infraction en cause ressortit ou non au droit pénal d'après la technique juridique de l'Etat défendeur; il y a lieu d'examiner ensuite, eu égard à l'objet et au but de l'article 6 (art. 6), au sens ordinaire de ses termes et au droit des Etats contractants, la nature de l'infraction ainsi que la nature et le degré de gravité de la sanction que risquait de subir l'intéressé» (el

¿Sanción de carácter administrativo?

37. El Abogado General Sr. Saggio observó que «[...] el Tribunal de Justicia nunca ha considerado necesario definir con precisión la naturaleza jurídica del poder sancionador de la Comunidad Europea, evitando entrar en el fondo de la distinción entre

13 — Conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia de 6 de julio de 2000, *Molkereigenossenschaft Wiedergeltigen* (C-356/97, Rec. p. I-5461), punto 49. La nota 33 continúa con el razonamiento: «En efecto, en los pocos casos en que el Tribunal de Justicia ha tenido que pronunciarse sobre la naturaleza penal o no de sanciones comunitarias, nunca ha formulado una definición "positiva", limitándose a excluir, en cada caso concreto, la naturaleza penal de la sanción impugnada.»

14 — Véase, en particular, el artículo 11, apartado 1, párrafo cuarto, del Reglamento n° 3665/87, en la versión resultante del Reglamento n° 2945/94.

12 — En francés: «infliger [...] une sanction»; en inglés: «to sanction»; en español: «sancionar»; en italiano: «applicare [...] una sanzione», y en neerlandés: «een sanctie op te leggen».

subrayado es mío).¹⁵ [...] en primer lugar debe comprobarse si la disposición que define la infracción controvertida está comprendida o no en el Derecho penal con arreglo a la técnica jurídica del Estado demandado; a continuación procede examinar, a la luz del objeto y la finalidad del artículo 6 (art. 6), en el sentido normal de sus términos y conforme al Derecho de los Estados contratantes, la naturaleza de la infracción, así como la naturaleza y el *grado de gravedad de la sanción* que podría sufrir el interesado. Obviamente, el «degré de gravité» se refiere a si la sanción es severa, mientras que su cuantía sólo desempeña un papel subordinado a este respecto. Esta forma de proceder se explica por la necesidad de conferir al artículo 6 del CEDH una finalidad de protección que esté por encima de las delimitaciones que se hacen en los ordenamientos jurídicos nacionales.

40. En particular, se solicita al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que aprecie de forma abstracta la validez de una normativa sancionadora en su contexto general. En consecuencia, la naturaleza jurídica de una sanción en el ámbito de la política agrícola común no puede depender de su cuantía: por el contrario, tal como destaca acertadamente la Comisión, el elemento determinante es la finalidad de la sanción¹⁶ y el contexto general en el que se inscribe.¹⁷

41. Considerado en el contexto general, el exportador no es una persona sujeta a una norma que en caso de inexactitud de la solicitud de restitución sufre la reprobación por su comportamiento irregular, sino más bien un partícipe en la gestión de la

prestación al que se pretende compeler a que cumpla con sus obligaciones específicas en relación con la concesión de las restituciones a la exportación mediante la amenaza de una sanción.¹⁸ En este contexto, la normativa sancionadora de que se trata constituye la consecuencia jurídica de su condición de garante de la exactitud de la solicitud de restitución, que parece poder compararse más bien con la institución de la penalización contractual propia del Derecho civil que con una sanción penal. En efecto, a este respecto el órgano jurisdiccional remitente destaca acertadamente el carácter voluntario de la participación en el sistema de restituciones a la exportación.¹⁹

42. La exclusión del carácter penal de una sanción tampoco supone que la persona sujeta a la norma quede sin protección jurídica: con arreglo a una reiterada jurisprudencia, «una sanción, aunque no sea de carácter penal, sólo puede imponerse si se apoya en una base legal clara y no ambigua. Además, el Tribunal ha hecho siempre hincapié en que los derechos fundamentales son parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario, por cuya observancia vela. Por último, según una jurisprudencia constante [...] las disposiciones de Derecho comunitario deben ser conformes con el principio de proporcionalidad [...]».²⁰

43. En virtud de todo ello, en especial, también en relación con su carácter prioritariamente preventivo, la normativa con-

15 — Sentencia del TEDH de 21 de febrero de 1984, Öztürk, Serie A 73, p. 9, apartado 50, que se remite a la sentencia de 8 de junio de 1976, Engel y otros, Serie A, n.º A, n.º 22, pp. 34 y 35, apartado 82.

16 — Véanse, a este respecto, los puntos 16 y 31 y ss. *supra*.

17 — Sentencias de 18 de noviembre de 1987, Maizena (137/85, Rec. p. 4587), apartado 13, y Alemania/Comisión, citada en la nota 11 *supra*, apartados 25 y 26.

18 — En este sentido, el TEDH distingue asimismo, a efectos de calificar una normativa como sanción penal, entre disposiciones que se aplican por igual a todos los ciudadanos y aquellas otras que sólo se aplican a una determinada categoría de ciudadanos con un estatuto especial. Véase la sentencia del TEDH de 24 de febrero de 1994, Bendenoun, Serie A, n.º 284, apartado 47.

19 — Remitiéndose a la sentencia Maizena, citada en la nota 17 *supra*, apartado 13.

20 — Sentencia Maizena, citada en la nota 17 *supra*, apartado 15. Véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto pendiente de resolución Schilling y Nehring (C-63/00), puntos 40 y ss.

trovertida debe calificarse de sanción de carácter administrativo. Cabe preguntarse si el principio de culpabilidad debe aplicarse a este tipo de sanciones.

b) ¿El principio de culpabilidad como principio general del Derecho comunitario?

44. Con independencia de la naturaleza jurídica de la normativa sancionadora de que se trata, la demandante alega que la aplicabilidad del principio de culpabilidad a las sanciones administrativas constituye un principio general del Derecho comunitario. Esto se deriva, a su entender, tanto de una tradición jurídica común a los Estados miembros como de los derechos fundamentales por los que debe velar el Tribunal de Justicia.

45. Por ello, a continuación examinaré si la aplicación del principio de culpabilidad se desprende de una eventual tradición jurídica común a los Estados miembros, de una incorporación al Derecho comunitario de los derechos otorgados por el CEDH de conformidad con el artículo 6 UE, apartado 2, o bien directamente del Derecho comunitario.

¿Existe una tradición jurídica común a los Estados miembros respecto a la aplicación del principio de culpabilidad?

46. De una comparación entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros como la que llevó a cabo la demandante en sus observaciones escritas se deduce en primer lugar, en particular, que la delimitación entre sanciones penales y sanciones administrativas es variable.

47. Por consiguiente, el ámbito de aplicación de los principios del Derecho penal, entre los que se encuentra indiscutiblemente el principio de culpabilidad, es diferente en cada uno de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Cuanto más reducido es el ámbito de las sanciones estrictamente administrativas —y, por ende, cuanto más amplio es el ámbito de las sanciones penales—, más clara es la delimitación entre sanciones penales y sanciones administrativas por lo que respecta a su tratamiento jurídico.

48. Tampoco el alcance del principio de culpabilidad parece ser uniforme. En el caso de las sanciones penales que expresan un escaso grado de reprobación social, la obligación de seguir una determinada conducta puede estar configurada de tal modo que el carácter individualmente reprochable ya se ponga de manifiesto mediante su mero incumplimiento. Además, en sus observaciones escritas la propia demandante admite que las posibilidades de eximirse de la responsabilidad en los supuestos sancionadores objetivos pueden producir resultados similares a los de una responsabilidad por la culpa con inversión de la carga de la prueba.

49. En consecuencia, no parece posible deducir de las tradiciones jurídicas de los

Estados miembros la aplicación general del principio de culpabilidad a las sanciones de carácter administrativo.

¿Infracción del artículo 6, apartado 2, del CEDH?

50. No se discute la aplicación de las garantías establecidas en el artículo 6 del CEDH —entre ellas, en particular, la presunción de inocencia con arreglo al apartado 2— a las acusaciones en materia penal. De la propia finalidad de protección de dicha disposición se desprende que el concepto de delito debe interpretarse de manera autónoma, es decir, sin tener en cuenta las categorías jurídicas del Derecho nacional.

51. De la citada jurisprudencia del TEDH²¹ sobre la cuestión de un recargo como sanción no puede deducirse, por tanto, que el principio de culpabilidad deba aplicarse a todas las sanciones administrativas. Siempre que los recargos tributarios, en caso de haberse proporcionado datos inexactos, han sido considerados como acusación en materia penal en el sentido del artículo 6, apartado 1, del CEDH, el TEDH lo ha fundamentado, en particular, en que la correspondiente sanción se había impuesto con fines de prevención y de represión.²²

21 — Véase la nota 15 *supra*.

22 — Sentencia del TEDH de 24 de febrero de 1994, citada en la nota 18 *supra*. La aplicación del principio de culpabilidad no era objeto de dicho asunto.

52. Por último, procede subrayar que la jurisprudencia del TEDH sobre el artículo 6, apartado 2, del CEDH no excluye sin más el establecimiento de figuras delictivas basadas en una responsabilidad objetiva, sino que únicamente la limita en aras del respeto de los derechos de defensa.²³

53. Por consiguiente, en el caso de las sanciones de carácter administrativo el reconocimiento del principio de culpabilidad como principio general del Derecho comunitario no puede deducirse del artículo 6 UE, apartado 2, en relación con el CEDH.

¿Principio de culpabilidad como principio general con arreglo al Reglamento n° 2988/95?

54. Conforme al artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 2988/95, las irregularidades únicamente pueden dar lugar a sanciones administrativas cuando sean intencionadas o hayan sido provocadas por negligencia. La demandante ve —también— en esta disposición el reconocimiento del principio de culpabilidad en el Derecho comunitario, tanto respecto a las sanciones de carácter represivo como a las sanciones de carácter preventivo.

23 — Sentencia del TEDH de 7 de octubre de 1988, Salabiaku, Serie A, n° 141 A, apartado 28.

55. Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento n° 2988/95, el principio establecido en el apartado 1 no afecta a las normativas sancionadoras sectoriales que estuvieran ya vigentes en el momento de su adopción. La demandante considera que esta excepción carece de pertinencia respecto a la aplicación del principio de culpabilidad porque sólo se refiere, manifiestamente, a las consecuencias jurídicas, es decir, al contenido de la sanción que debe imponerse, y no a los requisitos de hecho para la imposición de la sanción.

56. Esta tesis no resulta convincente. El propio tenor del artículo 5, apartado 2, del Reglamento n° 2988/95 al utilizar la expresión «normativas sectoriales», no deja ningún margen para establecer una distinción entre supuesto de hecho y consecuencias jurídicas de la normativa sancionadora.

57. Por lo demás, con arreglo al tenor del artículo 5 del Reglamento n° 2988/95 ha de distinguirse entre las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia, por un lado (apartado 1), y las demás irregularidades, por otro (apartado 2), es decir, aquellas que no se han producido de modo culpable. En consecuencia, resulta cuando menos dudoso que el artículo 5 del Reglamento n° 2988/95 reconozca el principio de culpabilidad como principio general.

58. Por consiguiente, tampoco del Reglamento n° 2988/95 cabe deducir una aplicación ilimitada del principio de culpabilidad.

59. En virtud de todo ello, cabe concluir que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87, en la medida en que establece una sanción con una finalidad —al menos fundamentalmente— preventiva, no está sujeto, en principio, al principio de culpabilidad.

B. Sobre el principio de proporcionalidad y sobre la prohibición de discriminación

60. Así pues, para apreciar la validez de la normativa sancionadora controvertida en un caso como el del procedimiento principal debe examinarse si se ha respetado el principio de proporcionalidad.

61. Procede considerar también en este contexto las alegaciones de la demandante en relación con la prohibición de discriminación, ya que, por su naturaleza, están relacionadas con las alegaciones relativas al supuesto carácter inadecuado de la normativa sancionadora controvertida.

1. Alegaciones de las partes

62. La demandante alega que la sanción establecida en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87 no es apropiada para alcanzar el objetivo perseguido, no es necesaria y se opone al requisito de adecuación que debe tenerse en cuenta al examinar la proporcionalidad. Dado que los argumentos que formula en relación con el carácter apropiado, la necesidad y el carácter adecuado de la normativa sancionadora de que se repiten en parte, procede exponerlos de modo resumido.

63. En primer lugar, la demandante subraya que las restituciones a la exportación no constituyen una ventaja para el propio exportador que éste persiga por propia voluntad. Según la demandante, mediante la restitución a la exportación se devuelve al exportador la prestación financiera mediante la cual éste financia —a través del pago del precio de compra al adquirir las mercancías objeto de la restitución— el sistema de apoyo a los precios agrícolas. En esa medida, para él la devolución de una restitución a la exportación supone, en la práctica, una pérdida financiera.

64. La demandante alega, asimismo, que los productos objeto de la restitución deben ser declarados con arreglo a las modalidades establecidas en el Derecho aduanero. Por ello, la declaración conlleva incerti-

dumbres, en particular en la medida en que el exportador debe realizar apreciaciones jurídicas. Ahora bien, según la demandante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de Derecho aduanero ha reconocido que debe considerarse que el exportador ha cumplido con su obligación de presentar una declaración en aduana correcta aun en el caso de que proporcione de buena fe a la Administración de aduanas datos incorrectos o incompletos, siempre y cuando razonablemente sólo pudiera conocer u obtener tales datos.²⁴

65. La demandante cree poder deducir de ello que la sanción establecida en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87 no es ni apropiada ni necesaria para alcanzar el objetivo que persigue, a saber, la protección de los intereses financieros de la Comunidad. Para ello, basta con devolver la restitución a la exportación. Por lo demás, dicha normativa no tiene en cuenta, según la demandante, que la obligación de presentación de una declaración materialmente exacta no es ilimitada. Con carácter complementario, el exportador alega, por lo que respecta al carácter necesario de dicha normativa, que del Reglamento n° 2988/85 cabe deducir que los intereses financieros de la Comunidad están suficientemente protegidos mediante sanciones que dependen de la existencia de culpa, toda vez que también existen sanciones a escala nacional.

66. Por lo que respecta a la adecuación de las sanciones, la demandante alega, además, que es posible imponer una sanción con arreglo al artículo 11, apartado 1, del

24 — Sentencia de 23 de mayo de 1989, *Top Hit Holzvertrieb/Comisión* (378/87, Rec. p. 1359).

Reglamento nº 3665/87 sin necesidad de tener en cuenta si se ha producido o no un perjuicio o si el exportador hubiera podido evitar el comportamiento irregular. De la inexistencia de una diferenciación entre conductas sin culpa y conductas negligentes —y, por tanto, culpables—, la demandante pretende deducir asimismo una violación de la prohibición de discriminación.

67. Por todo ello, la demandante considera que la sanción es incompatible con el principio de proporcionalidad y con la prohibición de discriminación.

68. En cambio, la Comisión estima que la mera devolución de las restituciones a la exportación no resulta suficientemente disuasoria en caso de inexactitud de la solicitud. Subraya que la cuantía de la sanción se calcula en función de la prestación indebidamente concedida al exportador. Por último, se remite a la amplia facultad discrecional de que goza el legislador comunitario en el ámbito de la política agrícola común. Ahora bien, en el presente caso no cabe afirmar que la normativa fuera manifiestamente inapropiada ni que superara manifiestamente los límites de su facultad de apreciación discrecional.

2. Apreciación

69. Conforme a una reiterada jurisprudencia, «para determinar, en particular en el sector de las organizaciones comunes de

mercados agrícolas, la conformidad de una disposición de Derecho comunitario con el principio de proporcionalidad, es preciso analizar si la sanción rebasa los límites de lo adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido por la normativa infringida». ²⁵

70. En particular, debe examinarse si «la sanción que la disposición establece para cumplir el objetivo perseguido se corresponde con la importancia de éste y si los inconvenientes causados no son desmesurados en relación con los fines que se persiguen». ²⁶

Carácter apropiado de la normativa sancionadora controvertida

71. Por lo que respecta al carácter apropiado de la normativa sancionadora controvertida, procede recordar, en primer lugar, que el legislador comunitario goza, a la hora de apreciar qué medios deben aplicarse para alcanzar el objetivo que persigue, de una amplia libertad. En relación con el examen de la proporcionalidad, el Tribunal de Justicia ha señalado que el

25 — Véase únicamente la sentencia *Molkereigenossenschaft Wiedergeltigen*, citada en la nota 13 *supra*, apartado 35, que se remite a las sentencias de 27 de junio de 1990, *Lingenfelser* (C-118/89, Rec. p. I-2637), apartado 12; de 21 de enero de 1992, *Pressler* (C-319/90, Rec. p. I-203), apartado 12, y de 17 de julio de 1997, *National Farmers' Union* y otros (C-354/95, Rec. p. I-4559), apartado 49.

26 — Véase la sentencia *Molkereigenossenschaft Wiedergeltigen*, citada en la nota 13 *supra*, apartado 36, que se remite a las sentencias de 26 de junio de 1990, *Zardi* (C-8/89, Rec. p. I-2515), apartado 10; *Pressler*, citada en la nota 25 *supra*, apartado 12, y de 5 de octubre de 1994, *Crispoltoni* y otros (asuntos acumulados C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863), apartado 41.

legislador comunitario dispone, en materia de política agrícola común, de una potestad discrecional que corresponde a las responsabilidades políticas que le atribuyen los artículos 40 y 43 del Tratado CE (actualmente artículos 34 CE y 37 CE, tras su modificación). Por consiguiente, una medida adoptada en este ámbito sólo es ilegal si es manifiestamente inadecuada en relación con el objetivo perseguido por la Institución competente.²⁷

72. La protección de los intereses financieros de la Comunidad²⁸ es un objetivo legítimo perseguido por la Comisión mediante la normativa sancionadora de que se trata. La imposición de una sanción de carácter financiero en caso de inexactitud de la solicitud de restituciones es apropiada no sólo para disuadir al solicitante de la presentación intencionada de declaraciones falsas, sino también para instarle a mostrar la máxima diligencia.

73. La demandante no ha conseguido demostrar la existencia de un error manifiesto de apreciación de la Comisión en la elección de la sanción objeto de litigio en relación con el objetivo perseguido de protección de los intereses financieros de la Comunidad.

Carácter necesario de la normativa sancionadora controvertida

74. El examen del carácter necesario tiene básicamente por objeto determinar si para alcanzar el objetivo perseguido es posible aplicar una medida menos onerosa que tenga el mismo efecto.

75. En todo caso, la demandante se equivoca al suponer que la mera devolución de las restituciones indebidamente pagadas sería suficiente. La demandante observa, con razón, que, a este respecto, las restituciones a la exportación no pueden compararse con las ayudas directas, ya que su concesión beneficia en última instancia a los agricultores y no a los exportadores. Ahora bien, de ello no se desprende que la devolución de una restitución a la exportación tenga el mismo efecto disuasorio que el de la normativa sancionadora controvertida. Por un lado, la devolución de una restitución a la exportación indebidamente concedida no tiene como consecuencia la denegación de cualquier otra restitución a la exportación; a este respecto, esta última medida, en caso de inexactitud de la solicitud de restituciones, sería muchas veces una medida más onerosa que la normativa sancionadora de que se trata. Por otro lado, procede observar que, tal como subrayó la Comisión acertadamente, la devolución no resulta disuasoria, en la medida en que se limita a reducir el importe de la restitución a la exportación al importe efectivamente adeudado. Por último, procede observar que si bien es cierto que, en caso de devolución de las restituciones, el exportador puede sufrir una pérdida de intereses como consecuencia de la financiación anticipada, es de suponer que dicha pérdida será, sin embargo, menor que las

27 — Sentencias de 11 de julio de 1989, Schröder (265/87, Rec. p. 2237), apartado 22; de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartados 13 y 14, y de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión (C-180/96, Rec. p. I-2265), apartado 97.

28 — Véase el primer considerando del Reglamento n° 2945/94.

oportunidades de beneficio que se derivan de la solicitud de restituciones superiores a las aplicables sin ser descubierto, de modo que la mera posibilidad de una pérdida de intereses difícilmente podría disuadir de proporcionar datos inexactos.

76. Tampoco puede acogerse la remisión al artículo 5 del Reglamento n° 2988/95. En efecto, como queda señalado,²⁹ de dicha disposición no cabe deducir que los intereses financieros de la Comunidad puedan estar suficientemente protegidos mediante sanciones que dependan de la existencia de culpa.

77. Tampoco el hecho de que no se tengan en cuenta los perjuicios efectivamente causados se opone al carácter necesario de la normativa sancionadora de que se trata. En efecto, la sanción no tiene por objeto imponer un castigo por los perjuicios financieros causados, sino disuadir. Por consiguiente, es perfectamente lógico que únicamente se tenga en cuenta el riesgo de perjuicio para los intereses financieros de la Comunidad.

78. En consecuencia, la normativa sancionadora de que se trata resulta asimismo necesaria para alcanzar el objetivo mencionado.

Carácter adecuado de la normativa sancionadora controvertida

79. Por último, procede examinar si la normativa sancionadora se corresponde

con la importancia del objetivo de protección mencionado y si los inconvenientes causados no son desmesurados en relación con los fines que se persiguen.³⁰

80. En primer lugar, procede señalar que los intereses financieros de la Comunidad, que son objeto de protección, pueden ponerse en peligro, de forma general, como consecuencia de la inexactitud de las solicitudes de restituciones a la exportación, independientemente de si dicha inexactitud puede atribuirse personalmente al solicitante o no. En consecuencia, parece lógico proteger los intereses financieros de la Comunidad mediante una responsabilidad por el riesgo creado. En consecuencia, a primera vista no parece inadecuado no distinguir entre inexactitudes sin culpa e inexactitudes por negligencia.

81. Por lo que respecta al caso de autos, está claro que pueden ponerse en peligro, en principio, mediante una conducta no imputable al exportador y la consiguiente inexactitud de su solicitud de restituciones, con independencia de si la mercancía de que se trata es fabricada por el propio exportador o por un proveedor del mismo.

30 — No obstante, en este contexto no es necesario examinar si queda afectada la libertad de empresa del exportador con arreglo al artículo 16 de la Carta de Derechos Fundamentales (DO 2000, C 364, p. 1), ya que los hechos del procedimiento principal se desarrollaron antes de su promulgación.

29 — Véanse los puntos 53 y ss. *supra*.

82. La distinción entre intencionalidad y otros supuestos respecto a las consecuencias jurídicas (cuantía de las sanciones) de dicha conducta parece estar objetivamente justificada en ambos casos, habida cuenta del diferente grado de sensibilidad jurídica del exportador a este respecto. Ya de lo anterior se deriva que no concurre una vulneración de la prohibición de discriminación.

83. Tampoco cabe cuestionar la validez de la normativa sancionadora, en un caso como el del procedimiento principal, por el hecho de que se facilite la imposición de la sanción al renunciar al requisito de culpa y de su prueba. En efecto, la protección efectiva de los intereses financieros de la Comunidad puede exigir que se facilite la carga de la prueba, e incluso que se renuncie al requisito de culpa.

84. Sólo podrían plantearse objeciones respecto al carácter adecuado de la normativa sancionadora de que se trata si su configuración concreta no fuera compatible con la idea de base de responsabilidad por el riesgo creado. Éste sería el caso si también tuviera que imponerse una sanción cuando, desde el punto de vista de la equidad, no pudiera atribuirse al exportador el riesgo creado para los intereses de la Comunidad.

85. En este contexto, la demandante señala, con razón, que la imposición de una

sanción con independencia de que concurra culpa en caso de inexactitud de la solicitud de restituciones supone configurar de manera objetiva la obligación de presentar una declaración sin errores, a pesar de que la declaración implica ciertas incertidumbres que el exportador no controla.³¹

86. Este aspecto ya aparece en las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto Oelmühle y Schmidt Söhne,³² si bien en relación con la recuperación con arreglo al Derecho nacional de ayudas indebidamente concedidas:

«[...] en esta confrontación de los intereses contrapuestos, que constituye la apreciación de la observancia del principio de eficacia del Derecho comunitario, parecería por lo menos poco equitativo hacer que recayese sólo sobre el beneficiario de buena fe la carga de lo que constituye una responsabilidad sin culpa, incluso cuando éste, con arreglo al sistema establecido, ha transferido a los proveedores las ayudas pagadas, sin beneficiarse de ellas directamente y sin haber podido controlar el origen de las mercancías sobre las que se discute, del cual depende la legalidad de la ayuda concedida [...]», y, a continuación: «por lo tanto, incumbe también en primer lugar a las instancias nacionales encargadas de asegurar, mediante los controles apropiados, la conformidad del producto respecto al cual se pagó la ayuda con la normativa comunitaria, para garantizar

31 — Véase el punto 64 *supra*.

32 — Citado en la nota 8 *supra*, punto 44.

que las ayudas comunitarias no se pagan por productos que no deban beneficiarse de ellas, apreciar los controles necesarios al efecto».

87. Sin embargo, en el caso de la devolución con arreglo al Derecho nacional de ayudas indebidamente pagadas se trata principalmente de alegaciones formuladas por el beneficiario, como por ejemplo la inexistencia de enriquecimiento o la buena fe, que se aprecian a la luz de su situación jurídica. En el marco de la normativa relativa a las restituciones a la exportación, debe tenerse en cuenta la circunstancia de que el propio exportador no obtiene ninguna ventaja cuando transfiere al productor la restitución bajo la forma del pago de un precio excesivo con respecto al precio del mercado mundial. En cambio, para la imposición de una sanción en caso de inexactitud de la solicitud de restituciones a la exportación esta última consideración no puede tener importancia alguna.

88. Procede señalar que una sanción como la controvertida sería inadecuada si tuviera que imponerse también en el caso de que no pueda atribuirse al solicitante de la restitución el riesgo creado para los intereses financieros de la Comunidad.³³ Ahora bien, desde luego no es ése el caso cuando —como en el presente asunto— el solicitante recurre voluntariamente a un tercero, en el marco de su actividad económica, para la fabricación de las mercancías controvertidas. A este respecto, carece de toda

pertinencia el que la inexactitud de los datos proporcionados en la solicitud de restituciones no podía detectarse o sólo podía detectarse mediante controles en el establecimiento de fabricación.

89. En virtud de todo lo anterior, procede concluir, en relación con la primera cuestión, que la validez del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n° 3665/87, en su versión modificada por el Reglamento n° 2945/94, no queda desvirtuada por el hecho de que prevé una sanción aunque el exportador haya solicitado sin culpa propia una restitución a la exportación superior a la aplicable.

V. Segunda cuestión: interpretación del concepto de «fuerza mayor»

90. Mediante la segunda cuestión, planteada para el caso de que la normativa sancionadora controvertida sea válida, se pregunta, fundamentalmente, si debe considerarse que existe un caso de fuerza mayor cuando el solicitante de las restituciones no podía descubrir que sus datos eran falsos o sólo podía hacerlo mediante controles en una tercera empresa.

33 — En relación con tales casos, procede observar que, en ese supuesto, las dudas planteadas acerca del carácter adecuado de la normativa sancionadora de que se trata podrían resolverse mediante una interpretación amplia del concepto de fuerza mayor que figura en el artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, primer guión, del Reglamento n° 3665/87.

A. Alegaciones de las partes

91. La demandante considera que se encontró en una situación de fuerza mayor en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es decir, que concurrían circunstancias ajenas a la voluntad del afectado, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse aunque se hubiera empleado la máxima diligencia. Según la demandante, en el presente caso los datos falsos contenidos en la solicitud de restituciones se basaban en informaciones falsas del fabricante, una empresa prestigiosa en Alemania. La adición de grasa vegetal al queso fundido exportado efectuada por un director técnico del fabricante es algo completamente inesperado e irregular que no podía detectarse mediante los controles habituales que el exportador realizaba.

92. La demandante afirma ser consciente de que, de acuerdo con la interpretación que se ha hecho hasta ahora del concepto de «fuerza mayor», los operadores económicos son responsables de la culpa imputable a los terceros con los que contrata. Sin embargo, con arreglo a las citadas sentencias Steff-Houlberg Export y otros y Oelmühle y Schmidt Söhne, un exportador puede fiarse de los datos que le proporciona el fabricante cuando no puede verificarlos mediante controles propios y no cabe exigirle que vigile el proceso de fabricación. Es cierto que las citadas sentencias se referían a la recuperación con arreglo al Derecho nacional de ayudas comunitarias, pero, según la demandante, no hay ninguna razón para que en el caso de las sanciones con arreglo a la normativa en materia de restituciones a la exportación, que se imponen exclusivamente con arreglo al

Derecho comunitario, no deban aplicarse los mismos principios, ni para que un error no detectable y no controlable del fabricante no pueda asimilarse al concepto de «fuerza mayor».

93. Según la demandante, una interpretación amplia del concepto de «fuerza mayor» del artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, primer guión, del Reglamento nº 3665/87 es la única interpretación que podría disipar las objeciones contra dicha disposición desde el punto de vista de los principios del Derecho penal derivados del Estado de Derecho. Una interpretación de este tipo no sólo tendría en cuenta el principio de culpabilidad, aun cuando fuera de una forma limitada, sino que también establecería una cierta concordancia entre la normativa sancionadora especial del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87 y la normativa general en materia de sanciones administrativas del artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95. Según la demandante, debe considerarse que existe un caso de «fuerza mayor» a efectos de la disposición controvertida si el exportador consigue probar que ha actuado como un comerciante prudente. Pues bien, eso es lo que hizo cuando proporcionó de buena fe los datos (objetivamente) falsos, ya que no concurría ninguna circunstancia que le permitiera dudar de la veracidad de los datos del fabricante.

94. La Comisión comparte la tesis del Bundesfinanzhof según la cual los datos falsos facilitados de buena fe por el exportador, basados en información falsa del fabricante, no pueden constituir un caso de fuerza mayor en el sentido de la jurisprudencia

dencia del Tribunal de Justicia ni siquiera en el caso de que el exportador no hubiese podido descubrir que eran falsos o sólo hubiera podido hacerlo mediante controles en la empresa del fabricante. Según la Comisión, las sentencias del Tribunal de Justicia citadas por el órgano jurisdiccional remitente no conducirían a otro resultado, ya que no pueden compararse, por los hechos de que trataban, con el presente asunto.

B. *Apreciación*

95. En el artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, primer guión, del Reglamento n° 3665/87 se establece que la sanción controvertida no se aplicará en caso de fuerza mayor. Tal como ya señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Kampffmeyer,³⁴ el concepto de fuerza mayor no posee un contenido idéntico en las diferentes ramas del Derecho y en los diversos ámbitos de aplicación, de modo que el significado de este concepto debe determinarse en función del marco legal en el que está destinado a producir efectos.

96. Conforme a una reiterada jurisprudencia, «el concepto de fuerza mayor en el ámbito de los Reglamentos agrícolas debe entenderse en el sentido de circunstancias ajenas a la voluntad del operador de que se trata, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse

aunque se hubiera empleado la máxima diligencia».³⁵

97. Aplicando este concepto, el Tribunal de Justicia ha considerado, asimismo en una jurisprudencia reiterada, que no concurre un caso de fuerza mayor cuando el incumplimiento por parte de la persona obligada de un requisito necesario se debe a la inobservancia de obligaciones contractuales del tercero con el que contrató. La sentencia Theodorakis³⁶ trataba sobre la no retirada de las mercancías vendidas para la exportación, con la consecuencia de que la exportación no se llevó a cabo durante el período de validez del certificado de exportación. El Tribunal de Justicia consideró que esto constituía «un riesgo comercial habitual» en el marco de las operaciones comerciales. Según el Tribunal de Justicia, «incumbe al titular del certificado, quien, por lo demás, es plenamente libre para elegir, en función del interés que tenga en ello, las personas con las que contrata, adoptar las precauciones adecuadas, ya sea incorporando al contrato las cláusulas pertinentes, ya contratando un seguro específico».³⁷ Por consiguiente, en opinión del Tribunal de Justicia no concurría el

35 — Sentencia Boterlux, citada en la nota 6 *supra*, apartado 34, que se remite a la sentencia de 7 de diciembre de 1993, Huygen y otros (C-12/92, Rec. p. I-6381), apartado 31. Véase asimismo ya la sentencia Theodorakis, citada en la nota 5 *supra*, apartado 7: «[...] si bien el concepto de fuerza mayor no presupone una imposibilidad absoluta, exige, sin embargo, que el no realizarse el hecho en cuestión se deba a circunstancias ajenas a quien la invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no hayan podido evitarse, no obstante la diligencia observada».

36 — Citada en la nota 6 *supra*.

37 — *Ibidem*, apartado 8.

34 — Sentencia de 30 de enero de 1974 (158/73, Rec. p. 101).

elemento de hecho de la imprevisibilidad. En la sentencia *Boterlux*,³⁸ el Tribunal de Justicia declaró, con la misma fundamentación, que no podía acogerse un caso de fuerza mayor debido a la previsibilidad de una reimportación fraudulenta en la Comunidad.

98. En el presente caso, de la resolución de remisión del Bundesfinanzhof se deduce que el exportador no conocía la verdadera composición del producto y que sólo hubiera podido conocerla mediante controles —en opinión del Bundesfinanzhof, imposibles o que no se le podían exigir— en la empresa de fabricación.

99. Ahora bien, a la luz de las sentencias antes citadas dichos hechos deben entenderse en el sentido de que el comportamiento del tercero con quien contrató el solicitante de la restitución, si bien posiblemente era irregular, en todo caso no podía excluirse, y por tanto era previsible en la medida en que constituía la realización de un riesgo comercial habitual. Desde este punto de vista, no puede admitirse un caso de fuerza mayor.

100. La jurisprudencia citada por la demandante no modifica en modo alguno

esta apreciación. Es cierto que, en la sentencia *Oelmühle y Schmidt Söhne*,³⁹ el Tribunal de Justicia declaró que el Derecho comunitario no se opone, en principio, a una normativa nacional que permite excluir la recuperación de ayudas comunitarias indebidamente pagadas cuando, en particular, se acredite la buena fe del beneficiario de las ayudas. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que «[...] en la medida en que un operador redacta y presenta una declaración con el fin de obtener ayudas, el mero hecho de haberla redactado no puede privarle de la facultad de invocar su buena fe cuando la declaración se basa exclusivamente en las informaciones facilitadas por terceros. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional nacional examinar si, en las circunstancias del caso de autos, ciertos indicios deberían haber incitado al operador económico a comprobar la exactitud de tales informaciones».⁴⁰

101. En la sentencia *Steff-Houlberg Export y otros*,⁴¹ el Tribunal de Justicia confirmó su tesis según la cual el Derecho comunitario no se opone a una normativa nacional que, para excluir la recuperación de ayudas comunitarias indebidamente pagadas, tome en consideración, en particular, la buena fe del beneficiario de la ayuda. A este respecto, el Tribunal de Justicia observó expresamente que «[...] cuando un exportador redacta y presenta una declaración con el

39 — Citada en la nota 8 *supra*.

40 — *Ibidem*, apartado 30.

41 — Citada en la nota 8 *supra*.

38 — Citada en la nota 6 *supra*, apartado 35.

fin de obtener restituciones a la exportación, el mero hecho de haberla redactado no puede privarle de la facultad de invocar su buena fe, si la declaración se basa exclusivamente en las informaciones facilitadas por otro contratada y cuya veracidad no ha podido comprobar». ⁴²

102. Sobre el alcance de estas dos sentencias, procede observar, en primer lugar, que se referían a la recuperación nacional de ayudas otorgadas indebidamente. Antes de pronunciarse sobre la buena fe, el Tribunal de Justicia subrayó que «ninguna disposición comunitaria regula la devolución de restituciones en el supuesto de que éstas se hayan pagado sobre la base de unos documentos que, con posterioridad, resulten no conformes a la realidad». ⁴³

103. En relación con la posibilidad de aplicar al caso de autos la jurisprudencia Boterlux, según la cual el comportamiento irregular ⁴⁴ de un tercero debía considerarse como un riesgo comercial habitual para el destinatario de la ayuda, el Tribunal de Justicia señaló que «cuando se trata de sopesar los intereses de la Comunidad y los del operador económico, el órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta que la culpa de un tercero con el que el beneficiario de la ayuda mantiene relacio-

nes comerciales se halla comprendida dentro de la esfera del beneficiario de la ayuda más que en la de la Comunidad». ⁴⁵ En consecuencia, en contra de lo que sostiene la demandante no puede considerarse que, en las citadas sentencias, el Tribunal de Justicia pretendiera allanar el camino para la ampliación del concepto de fuerza mayor, en la medida en que la inexactitud de los datos proporcionados por el exportador se deba a un comportamiento irregular de uno de los terceros con los que contrata.

104. En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que el artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, primer guión, del Reglamento n° 3665/87 no puede interpretarse en el sentido de que los datos facilitados de buena fe por el solicitante de la restitución, basados en información falsa del fabricante, constituyen, en principio, un caso de fuerza mayor, aunque aquél no pudiera descubrir que eran falsos o sólo pudiera hacerlo mediante controles en la empresa de fabricación.

42 — *Ibidem*, apartado 22.

43 — El Reglamento n° 2945/94 de que se trata en el presente procedimiento no era aplicable *ratione temporis*. Véase la sentencia Steff-Houlberg Export y otros, citada en la nota 8 *supra*, apartado 22.

44 — En la sentencia Boterlux se trataba sobre la conducta fraudulenta de un tercero. Si esto constituye un riesgo comercial habitual, con mayor razón aún deberá considerarse como tal una simple conducta anómala.

45 — *Ibidem*, apartado 28.

VI. Conclusión

105. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Bundesfinanzhof:

- «1) La validez del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento (CEE) n° 3665/87, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 2945/94, no queda desvirtuada por el hecho de que prevea una sanción aunque el exportador haya solicitado sin culpa propia una restitución a la exportación superior a la aplicable.

- 2) Los datos falsos facilitados de buena fe por el solicitante de la restitución, basados en información falsa del fabricante, tampoco constituyen, en principio, un caso de fuerza mayor a efectos del artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, primer guión, del Reglamento n° 3665/87, cuando aquél no podía descubrir que eran falsos o sólo podía hacerlo mediante controles en la empresa de fabricación.»