

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 29 de septiembre de 2005¹

1. Cuando se interpone ante las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales una reclamación o un recurso contra una resolución sancionadora, ¿pueden éstos comprobar si el exportador solicitó una restitución por un importe superior al debido cuando la decisión de recuperación de la cantidad indebidamente pagada ha adquirido firmeza? En caso de respuesta negativa a esta cuestión, cuando la legalidad de la solicitud de reembolso se base en una interpretación del Derecho comunitario que ha sido invalidada por el Tribunal de Justicia en una sentencia pronunciada posteriormente, ¿debe imponerse una respuesta diferente?

sucesivo, «parte demandante») y Hauptzollamt Hamburg-Jonas (en lo sucesivo, «Hauptzollamt»), en relación con la aplicación a dicha sociedad de la sanción prevista en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del 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

3. En el presente asunto se insta al Tribunal de Justicia a que precise los requisitos de aplicación de la resolución sancionadora, así como su articulación con una solicitud de reembolso exigida en virtud del artículo 11, apartado 3, del Reglamento n° 3665/87.

2. Éstas son, en esencia, las cuestiones planteadas por el Finanzgericht Hamburg (Alemania) en el marco de un litigio entre la sociedad ED & F Man Sugar Ltd (en lo

2 — DO L 351, p. 1, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 2945/94 de la Comisión, de 2 de diciembre de 1994, por el que se modifica el Reglamento n° 3665/87, en lo que respecta a la recuperación de los importes indebidamente pagados y a las sanciones (DO L 310, p. 57; en lo sucesivo, «Reglamento n° 3665/87»). Este Reglamento fue derogado por el Reglamento (CE) n° 800/1999 de la Comisión, de 15 de abril de 1999, por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de restituciones por exportación de productos agrícolas (DO L 102, p. 11), posterior a los hechos controvertidos y no aplicable al presente asunto.

1 — Lengua original: francés.

I. Marco jurídico

A. Derecho comunitario

1. Régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas

4. El Reglamento n° 3665/87 establece las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación y establece, en particular, las normas materiales y de procedimiento relativas a la obtención de dichas subvenciones.

5. El título 2 de dicho Reglamento indica en su capítulo 1, que lleva por título «Derecho a la restitución», los requisitos que deben cumplir los operadores económicos para acogerse a tal derecho. Entre tales requisitos figura el establecido en el artículo 3, apartado 5, de dicho Reglamento, que dispone:

«El documento utilizado en el momento de la exportación para beneficiarse de una restitución deberá contener todos los datos necesarios para el cálculo del importe de la restitución, y, en particular:

a) la designación de los productos de acuerdo con la nomenclatura utilizada para las restituciones;

b) la masa neta de dichos productos o, en su caso, la cantidad expresada en la unidad de medida que deba tomarse en consideración para el cálculo de la restitución;

c) en la medida en que sea necesario para el cálculo de la restitución, la composición de los productos de que se trate o una referencia a dicha composición.

[...]»

6. Cuando el exportador desee obtener un anticipo de la restitución en el supuesto de una transformación de la mercancía o de un almacenamiento previo a la exportación, deberá presentar a las autoridades aduaneras una declaración de pago que contenga la denominación y la cantidad de productos de base, así como su tasa de rendimiento, conforme al artículo 25, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n° 3665/87.

7. Por cuanto atañe al artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento, éste prevé:

«El pago de la restitución diferenciada o no diferenciada estará supeditado, además de a la condición de que el producto haya salido

del territorio aduanero de la Comunidad, a la condición de que el producto haya sido importado, salvo que haya perecido durante el transporte por motivos de fuerza mayor, en un tercer país, y, en su caso, en un tercer país determinado, en los doce meses siguientes a la fecha de la declaración de exportación:

- a) cuando existan dudas graves en cuanto al destino real del producto,

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; que, a la luz de la experiencia adquirida, debe intensificarse la lucha contra las irregularidades y, especialmente, el fraude perjudiciales para el presupuesto comunitario; que, 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;

o

[...]

- b) cuando exista la posibilidad de que el producto pueda ser reintroducido en la Comunidad [...]

[...]

Considerando que la información errónea suministrada por los exportadores puede dar lugar al pago indebido de una restitución si no se descubre el error; que, 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; que, en caso de que la información errónea haya sido proporcionada deliberadamente, resulta también apropiado imponer una sanción más severa;

8. El artículo 11 del Reglamento n° 3665/87 establece un régimen de reembolso y de sanción para luchar de manera más eficaz contra las irregularidades y fraudes comprobadas en la concesión de restituciones a la exportación. Los considerandos primero, tercero y quinto del Reglamento n° 2945/94 tienen el siguiente tenor:

«Considerando que la normativa comunitaria prevé la concesión de restituciones a la [...]

Considerando que la experiencia adquirida, así como las irregularidades y, en particular, los fraudes, ya comprobados a este respecto indican que esta medida es necesaria, adecuada y suficientemente disuasoria, y que debe aplicarse de manera uniforme en todos los Estados miembros».

Se considerará restitución solicitada el importe calculado a partir de la información proporcionada con arreglo al artículo 3 o al apartado 2 del artículo 25. Si el tipo de restitución varía en función del destino, la parte diferenciada de la restitución solicitada se calculará basándose en la información proporcionada con arreglo al artículo 47.»

9. El artículo 11, apartado 1, párrafos primero y segundo, del Reglamento nº 3665/87 tiene el siguiente tenor:

10. El artículo 11, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87 indica:

«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:

«Sin perjuicio de la obligación de pagar todo importe negativo, a que se refiere el párrafo cuarto del apartado 1, cuando se haya pagado indebidamente una restitución, el beneficiario reembolsará los importes indebidamente percibidos, —incluida toda sanción aplicable con arreglo al párrafo primero del apartado 1— más los intereses calculados en función del tiempo transcurrido entre el pago y el reembolso [...]»

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

2. Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95

b) al doble de la diferencia entre la restitución solicitada y la aplicable, en caso de que el exportador haya suministrado deliberadamente datos falsos.

11. Con el fin de luchar de manera más eficaz contra el fraude que perjudica los intereses financieros de las Comunidades

Europeas, el Consejo adoptó el Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95.³ Éste estableció un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por políticas comunitarias.⁴ Adopta una normativa general relativa a las medidas y sanciones administrativas aplicables en caso de irregularidades cometidas en relación con el Derecho comunitario.⁵

12. A tenor del noveno considerando de este Reglamento, «las medidas y sanciones comunitarias adoptadas para la realización de los objetivos de la política agrícola común son parte integrante de los regímenes de ayudas [...] [y] tienen una finalidad propia».

13. Conforme al artículo 2, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 2988/95, tales medidas y sanciones administrativas «deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias a fin de garantizar una adecuada protección de los intereses financieros de las Comunidades».

14. Además, el artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento establece que toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá, en particular, la obligación de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas. El artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento enumera, además, las sanciones administrativas que pueden imponerse en caso de irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia. Entre estas sanciones figura en particular «el pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas».⁶

B. Derecho nacional

15. El artículo 48 de la Ley de procedimiento administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz), de 25 de mayo de 1976,⁷ versa sobre la revocación de los actos administrativos irregulares. Su tenor es el siguiente:

«Cualquier acto administrativo irregular podrá ser revocado total o parcialmente con efectos para el futuro o retroactivos aun después de que haya adquirido firmeza. Un acto administrativo que haya conferido o confirmado un derecho o una ventaja de carácter jurídico (acto administrativo gene-

3 — Reglamento del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1).

4 — Véase el cuarto considerando de dicho Reglamento.

5 — Por «irregularidad» debe entenderse, en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95, «toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendrá por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido».

6 — Véase el artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 2988/95.

7 — BGBl. I, p. 1253.

rador de derechos) sólo podrá revocarse con sujeción a lo dispuesto en los apartados 2 a 4.

[...]»

16. Por cuanto respecta al artículo 51 de dicha Ley, relativo a la reapertura del procedimiento, su tenor es el siguiente:

«A solicitud del interesado, las autoridades deberán decidir sobre la anulación o modificación de un acto administrativo firme cuando:

1. la situación de hecho o de Derecho en la que se base el acto administrativo se haya modificado posteriormente en favor del interesado;
2. existan nuevos medios de prueba que hubieran dado lugar a una decisión más favorable para el interesado;
3. concurran motivos para la reapertura con arreglo al artículo 580 de la Zivilprozessordnung (Ley alemana de enjuiciamiento civil)».

II. Hechos y procedimiento principal

17. Los días 12 y 13 de febrero de 1998, la parte demandante presentó en la oficina competente de las aduanas alemanas cuatro declaraciones de exportación relacionadas con un envío a Polonia de 100 toneladas de azúcar blanca para las que solicitó la concesión de restituciones a la exportación.

18. Mediante cuatro resoluciones de 6 de abril de 1998, el Hauptzollamt le concedió restituciones a la exportación por un importe de 84.831,16 DEM.

19. Después de que las investigaciones efectuadas por el Zollkriminalamt Köln (Oficina de Delitos Aduaneros de Colonia) pusieran de manifiesto elementos que indicaban que el azúcar blanca supuestamente exportada a Polonia, la República Checa y Suiza no había llegado a los países terceros de destino, el Hauptzollamt, en el marco de un examen de los documentos presentados por la parte demandante que certificaban la llegada de las mercancías, comprobó que tales documentos no probaban el despacho a libre práctica de las mercancías exportadas a Polonia, sino únicamente su inclusión en un régimen de perfeccionamiento.

20. Debido a que la parte demandante no pudo aportar la prueba de la importación del

producto de que se trataba en el país tercero de destino, exigida conforme al artículo 5, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 3665/87, el Hauptzollamt solicitó, mediante cuatro resoluciones de 17 de abril de 2000 adoptadas de conformidad con el artículo 11, apartado 3, de dicho Reglamento, el reembolso total de las restituciones abonadas. La demandante reembolsó la cantidad exigida sin interponer recurso contra las resoluciones de recaudación, que adquirieron carácter firme. Posteriormente, mediante cuatro resoluciones de 5 de junio de 2000, el Hauptzollamt le impuso una sanción basándose en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n° 3665/87 por un importe de 42.415,60 DEM.

21. Tras la desestimación por el Hauptzollamt de su reclamación presentada contra dichas resoluciones sancionadoras, la parte demandante interpuso un recurso ante el Finanzgericht Hamburg, en el que alegó la ilicitud de dichas resoluciones adoptadas por el Hauptzollamt. En efecto, sostiene que su legalidad está supeditada a la de las resoluciones de recuperación adoptadas algunas semanas antes. Pues bien, según la parte demandante, la ilicitud de dichas resoluciones de reembolso resulta cuestionada por la interpretación que el Tribunal de Justicia ha hecho del artículo 5, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 3665/87 en la sentencia *Emsland-Stärke*,⁸ pronunciada el 14 de diciembre de 2000, después de que dichas resoluciones de reembolso hubieran adquirido firmeza. En efecto, a la vista de dicha

jurisprudencia, la parte demandante considera que el Hauptzollamt no estaba autorizado para exigir la prueba prevista en el artículo 5, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento, después del pago de la restitución. Por tanto, sostiene que la solicitud de reembolso es ilegal y que, en consecuencia, el Hauptzollamt ya no estaba facultado para imponerle la sanción prevista en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n° 3665/87.

22. Por su parte, el Hauptzollamt sostiene que la parte demandante debería haber presentado antes las objeciones que formula ante el Finanzgericht Hamburg mediante la interposición de un recurso contra las resoluciones de recuperación. En su opinión, al haber adquirido éstas firmeza, ha quedado acreditado que la parte demandante solicitó una restitución superior a la restitución aplicable.

III. Cuestiones prejudiciales

23. Habida cuenta de estas tesis expuestas por las partes del litigio principal, el Finanzgericht Hamburg resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las dos cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) Las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales, ¿están facultados, en el marco de un procedimiento de

8 — Asunto C-110/99, Rec. p. I-11569.

recurso contra una resolución sancionadora basada en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CEE) n° 3665/87, para comprobar si el exportador solicitó una restitución superior a la aplicable, cuando la decisión de recuperación con arreglo al artículo 11, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento (CEE) n° 3665/87 ha adquirido firmeza con anterioridad a la adopción de la resolución sancionadora?

- 2) En caso de respuesta negativa a la cuestión anterior, ¿puede comprobarse, en un recurso contra una resolución sancionadora con arreglo al artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CEE) n° 3665/87 en las circunstancias descritas en la presente resolución, si el exportador solicitó una restitución a la exportación superior a la aplicable, con objeto de tener en cuenta una interpretación del Derecho comunitario efectuada entretanto?»

IV. Análisis

A. Sobre el alcance de las cuestiones prejudiciales

24. Con el fin de disipar cualquier ambigüedad acerca del sentido y el alcance de las cuestiones prejudiciales, me parece necesario realizar dos observaciones.

25. La primera se refiere a los fundamentos de las resoluciones de reembolso y sancionadoras adoptadas por el Hauptzollamt, conforme al artículo 11, apartados 1 y 3, del Reglamento n° 3665/87. En efecto, para proporcionar una respuesta útil al órgano jurisdiccional nacional, considero que procede examinar las cuestiones prejudiciales en relación con las circunstancias del litigio principal.

26. De este modo, de la resolución de remisión se desprende que el Hauptzollamt fundó la recuperación de las restituciones a la exportación en el hecho de que la parte demandante no pudo aportar la prueba del despacho a libre práctica del azúcar exportada a Polonia, exigida en el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n° 3665/87.⁹

27. Por cuanto atañe a la resolución sancionadora, parece que el Hauptzollamt haya considerado que los requisitos de aplicación de la sanción concurrían en la medida en que, al no haber impugnado la solicitud de recuperación, el exportador había admitido implícitamente haber solicitado una restitución superior a la restitución aplicable.¹⁰ Por otra parte, habida cuenta de que el órgano jurisdiccional remitente señala en varias ocasiones que el exportador presentó datos exactos en sus declaraciones de exportación,¹¹ a mi juicio, el fundamento de la

9 — Véase la resolución de remisión en su versión francesa, p. 3 [p. 4 en su versión española].

10 — *Ibidem*, p. 4 [p. 5 en la versión española].

11 — *Ibidem*, pp. 9 y 10 [pp. 10 y 11 en la versión española].

resolución sancionadora no se ha establecido claramente.

28. La segunda observación se refiere a la afirmación de la parte demandante según la cual la solicitud de reembolso formulada por el Hauptzollamt es ilegal, en virtud de la sentencia Emsland-Stärke, antes citada, adoptada con posterioridad.

29. Procede señalar que, aunque el Tribunal de Justicia declarase en dicha sentencia que la exigencia de la prueba del despacho a libre práctica del producto de que se trata en un mercado del país tercero de importación, prevista en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2730/79,¹² sólo puede imponerse con anterioridad a la concesión de la restitución a la exportación,¹³ el Tribunal de Justicia consideró asimismo que una restitución debe ser reembolsada si las autoridades nacionales competentes comprueban que la operación de exportación constituye una práctica abusiva como consecuencia de la voluntad del exportador de obtener un beneficio resultante de la aplicación de la normativa comunitaria, creando artificialmente las condiciones exigidas para su obtención.¹⁴

12 — Reglamento de la Comisión, de 29 de noviembre de 1979, sobre modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 317, p. 1; EE 03/17, p. 3), vigente en el momento de los hechos del litigio y cuyo artículo 10, apartado 1, se corresponde, en esencia, con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87.

13 — Véase la sentencia Emsland-Stärke, antes citada (apartados 48 y 49).

14 — *Ibidem* (apartados 50 a 54).

30. Habida cuenta de las circunstancias concretas de la operación de que se trata en el litigio principal, considero que incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar, si procede y con arreglo a las normas procesales nacionales, la legalidad de dicha solicitud de reembolso, dada la interpretación de la disposición pertinente adoptada entretanto por el Tribunal de Justicia.¹⁵

31. Una vez determinados estos datos, examinaré, en primer lugar, la primera cuestión y después, en su caso, la segunda.

B. Sobre la primera cuestión prejudicial

32. Mediante su primera cuestión, el Finanzgericht Hamburg pregunta si las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para examinar, en el marco de un recurso o de una reclamación contra una resolución sancionadora basada en el

15 — Véase, en este sentido, la sentencia de 13 de enero de 2004, Kühne & Heitz (C 453/00, Rec. p. I 837), en la que el Tribunal de Justicia declaró que «el principio de cooperación que deriva del artículo 10 CE obliga a un órgano administrativo ante el que se presenta una solicitud en este sentido a examinar de nuevo una resolución administrativa firme para tomar en consideración la interpretación de la disposición pertinente del Derecho comunitario efectuada entre tanto por el Tribunal de Justicia cuando:

- según el Derecho nacional, dispone de la facultad de reconsiderar esta resolución;
- la resolución controvertida ha adquirido firmeza a raíz de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia;
- dicha sentencia está basada en una interpretación del Derecho comunitario que, a la vista de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, es errónea y que se ha adoptado sin someter la cuestión ante el Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, apartado 3, y
- el interesado se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha jurisprudencia».

artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87, si el exportador solicitó una restitución superior a la restitución aplicable, cuando la decisión de recuperación, adoptada conforme al artículo 11, apartado 3, párrafo primero, de dicho Reglamento se basa en la falta de prueba de la importación del producto en el país tercero de destino, exigida en el artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento, y ha adquirido firmeza antes de la adopción de la resolución sancionadora.

33. El órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide, en esencia, si el exportador tiene derecho a impugnar una resolución sancionadora basada en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87, cuando dicha resolución se adoptó después de una solicitud de reembolso de restituciones a la exportación basada en la falta de prueba de la comercialización del producto en el país tercero de destino, reembolso que el exportador no impugnó.

34. En otras palabras, el Finanzgericht Hamburg pregunta si una resolución de reembolso de restituciones a la exportación, no impugnada, acredita la existencia de los requisitos de aplicación de la sanción de que se trata, prevista en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87.

35. Considero que no es posible efectuar tal deducción y que procede responder afirmativamente a la primera cuestión.

36. En efecto, estimo que no puede pronunciarse una resolución sancionadora en el supuesto de que, como sucede en el presente asunto, el operador económico no haya conseguido aportar la prueba del despacho a libre práctica del producto en el país tercero de destino, exigida conforme al artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87.

37. Por consiguiente, de ello se deduce que cuando la resolución de recuperación haya sido adoptada debido a la vulneración del artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento, no se ha podido examinar el requisito de aplicación de la sanción, con arreglo al cual el exportador ha solicitado una restitución superior a la restitución aplicable. Por otra parte, considero que tal requisito no puede deducirse del mero hecho de que el operador económico no impugnó dicha solicitud de recuperación.

38. Por tanto, considero que, en un supuesto como el controvertido en el litigio principal, las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales deben poder examinar si concurren los requisitos de aplicación de la sanción y, en particular, si el exportador solicitó una restitución superior a la restitución aplicable.

39. Baso esta apreciación, por un lado, en el contenido del artículo 11, apartado 1, párrafo

primero, y apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87 y, por otro, en el objetivo perseguido por dicho Reglamento.

se traduce, pues, bien en la disminución significativa del importe de la restitución aplicable, bien en el pago de una sanción económica.¹⁸ Por consiguiente, dicha sanción puede imponer una carga pecuniaria especialmente elevada a la empresa, que puede, en determinados supuestos, poner en peligro su viabilidad.¹⁹

1. Contenido del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, y apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87

40. Procede recordar que el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87 prevé la aplicación de una sanción «cuando se compruebe que, con miras a la concesión de una restitución a la exportación, un exportador ha solicitado una restitución superior a la restitución aplicable [...]». Con arreglo a dicha disposición, la restitución debida para la exportación de que se trate será reducida en la mitad de la diferencia entre la restitución solicitada y la restitución aplicable a la exportación efectiva,¹⁶ o en el doble de dicha diferencia en caso de que el exportador haya suministrado deliberadamente datos falsos.¹⁷

42. Por tanto, me parece esencial garantizar una protección jurídica suficiente al operador económico mediante la interpretación estricta del tenor del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87, conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica. En efecto, como el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones, el imperativo de seguridad jurídica debe imponerse con rigor especial cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras para el operador económico.²⁰

43. En primer lugar, de los términos empleados en el tenor del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87 se desprende que el ámbito de aplicación del régimen sancionador está limitado al supuesto en que se

41. A diferencia de la solicitud de reembolso, que simplemente tiene por objeto retirar una ventaja económica indebidamente obtenida, la resolución sancionadora

18 — Véanse los artículos 2, 4 y 5 del Reglamento n° 2988/95 para una presentación de las normas generales relativas a las medidas (tales como el reembolso) y sanciones administrativas.

19 — Véase el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letras a) y b), del Reglamento n° 3665/87.

20 — Véanse, en particular, las sentencias de 9 de julio de 1981, *Gondrand Frères y Garancini* (169/80, Rec. p. 1931), apartado 17; de 15 de diciembre de 1987, *Países Bajos/Comisión* (326/85, Rec. p. 5091), apartado 24; de 22 de febrero de 1989, *Comisión/Francia y Reino Unido* (asuntos acumulados 92/87 y 93/87, Rec. p. 405), apartado 22; de 13 de febrero de 1996, *Van Es Douane Agenten* (C-143/93, Rec. p. I-431), apartado 27, y de 23 de septiembre de 2003, *BGL* (C-78/01, Rec. p. I-9543), apartados 71 a 73.

16 — Véase el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n° 3665/87.

17 — *Ibidem*, letra b).

comprueba que «un exportador ha *solicitado* una restitución superior a la aplicable». ²¹

44. Este requisito de aplicación, reproducido en su integridad por el órgano jurisdiccional remitente en sus cuestiones prejudiciales, tiene una definición propia.

45. En efecto, el concepto de «restitución solicitada» se define en el párrafo segundo de la referida disposición como «el importe calculado a partir de la información proporcionada con arreglo al artículo 3 o al apartado 2 del artículo 25 [del Reglamento n° 3665/87]». Conforme a estos artículos, dicha información es la contenida en el documento utilizado en el momento de la exportación para beneficiarse de una restitución y se refiere, concretamente, a la denominación de los productos, a su masa y a su composición. ²² De este modo, como el Tribunal de Justicia ha señalado en la sentencia de 14 de abril de 2005, *Käserei Champignon Hofmeister*, «el documento o los documentos que contengan los datos a los que se refieren dichos artículos 2 o 25, apartado 2, sobre cuya base se calcula el importe de la restitución, constituyen la solicitud que desencadena, por contener informaciones erróneas, la aplicación de la sanción prevista en dicho artículo 11, apartado 1». ²³

46. En este sentido, el tercer considerando del Reglamento n° 2945/94 indica, en consonancia con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87, que «la información errónea suministrada por los exportadores puede dar lugar al pago indebido de una restitución si no se descubre el error; que, 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; que, en caso de que la información errónea haya sido proporcionada deliberadamente, resulta también apropiado imponer una sanción más severa». De este modo, el legislador comunitario impone al exportador, como último interviniente en la cadena de producción, de transformación y de exportación de los productos agrícolas, una obligación de declaración exacta.

47. Por consiguiente, a mi juicio, el ámbito de aplicación de la resolución sancionadora se limita al supuesto en que un exportador ha facilitado, por error o deliberadamente, datos inexactos en su declaración de exportación. En otras palabras, no considero que tal sanción pueda imponerse en el supuesto de que, como sucede en el litigio principal, el operador económico no haya conseguido aportar la prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras de importación del producto en el país tercero de destino, exigida en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87. En mi opinión, admitir lo contrario plantearía varias dificultades.

21 — El subrayado es mío.

22 — Véanse los artículos 3, apartado 5, párrafo primero, y 25, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87.

23 — Asunto C-385/03, Rec. p. I-0000 (apartado 22).

48. En primer lugar, como he señalado ya, es evidente que esta interpretación sería contraria a los principios de legalidad y seguridad jurídica. En efecto, equivaldría a añadir disposiciones al tenor del artículo 11, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87 y a conferir a dicho artículo un alcance más amplio que el que el legislador comunitario sin duda ha previsto. Ahora bien, de una jurisprudencia reiterada se desprende que «una sanción, incluso de carácter no penal, sólo puede ser impuesta si se funda en una base legal clara y carente de ambigüedad».²⁴ En consecuencia, en el supuesto de que el legislador comunitario hubiera querido aplicar la sanción a otros supuestos, se habría preocupado probablemente de introducir una precisión en este sentido en el artículo 11, apartado 1, de dicho Reglamento, ya que dicha norma constituye una de las disposiciones de base del régimen establecido por dicho Reglamento.

49. Además, considero que tal interpretación correría el riesgo de vulnerar el principio de proporcionalidad de la sanción, recordado no sólo en el quinto considerando del Reglamento n° 2945/94 y en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 2988/95, sino también por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.²⁵ En efecto, éste ha señalado en reiteradas ocasiones las dificultades que pueden encontrar los exportadores para

obtener los documentos aduaneros de las autoridades del Estado tercero de importación, sobre las que no poseen medios de presión.²⁶ Por ello, aplicar una sanción en este supuesto sería, a mi juicio, inadecuado, dadas las dificultades encontradas por los operadores económicos en la obtención de las pruebas exigidas en virtud del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87.

50. Por último, en mi opinión, esta interpretación correría el riesgo de vulnerar el principio de aplicación uniforme de la sanción, recordado en el quinto considerando del Reglamento n° 2945/94, en la medida en que el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas ha comprobado grandes disparidades entre los Estados miembros por lo que se refiere a las comprobaciones y verificaciones de las pruebas de llegada a destino.²⁷

51. En consecuencia, del tenor del artículo 11, apartado 1, párrafos primero y segundo, del Reglamento n° 3665/87 se desprende que no puede imponerse una sanción en el supuesto de que el operador económico no haya aportado la prueba exigida conforme al artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento. En estas circunstan-

24 — Véanse, en particular, las sentencias de 25 de septiembre de 1984, Könecke (117/83, Rec. p. 3291), apartado 11, y de 11 de julio de 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Rec. p. I-6453), apartado 52.

25 — Véase la sentencia de 11 de julio de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, antes citada (apartados 59 a 68). En dicho asunto, el Tribunal de Justicia reconoció el carácter proporcionado de una sanción adoptada conforme al artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento n° 3665/87 y aplicada en caso de inexactitud de una declaración.

26 — Véanse, en particular, las sentencias de 12 de julio de 1990, Philipp Brothers (C-155/89, Rec. p. I-3265), apartado 27, y de 19 de junio de 2003, Eribrand (C-467/01, Rec. p. I-6471), apartado 41.

27 — Informe especial n° 7/2001 sobre restituciones a la exportación —destino y comercialización, acompañado de las respuestas de la Comisión (DO 2001, C 314, p. 1; apartados 9 a 13). El Tribunal de Cuentas señala que pueden aceptarse muchos tipos de documentos como pruebas del cumplimiento de las formalidades aduaneras de despacho a consumo, ahora bien, como señala, no existe ninguna armonización por lo que respecta a su aceptación.

cias, considero que la autoridad nacional competente no puede examinar si el exportador solicitó una restitución superior a la restitución aplicable en el marco de una solicitud de reembolso basada en la vulneración del artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento.

52. En segundo lugar, no considero que los requisitos de aplicación de la resolución sancionadora puedan deducirse del mero hecho de que el operador económico no impugnó la referida solicitud de reembolso.

53. En efecto, el hecho de que la solicitud de reembolso no diera lugar a ningún recurso por parte del exportador y de que adquiriera firmeza no significa, no obstante, que dicho operador solicitó una restitución superior a la restitución aplicable en el sentido del artículo 11, apartado 1, párrafos primero y segundo, del Reglamento n° 3665/87.

54. Por otra parte, la falta de recurso contra una resolución de reembolso no puede, a mi juicio, entrañar de manera automática la aplicación de una resolución sancionadora. En efecto, procede señalar que la sanción se concibió de forma que pudiera aplicarse con carácter autónomo, con independencia de cualquier solicitud de recuperación, de modo que no cabe considerarla como un mero acto accesorio.

55. Por tanto, del tenor del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87 se deduce que la autoridad nacional competente puede adoptar una decisión sancionadora desde el momento en que se «comprueba» que el exportador solicitó una restitución superior a la restitución aplicable.

56. Por tanto, una sanción puede imponerse antes del pago al operador económico de cualquier restitución a la exportación. Como el Tribunal de Justicia ha señalado ya, pronunciándose sobre la interpretación de dicha disposición, del tenor del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87 se desprende que «el legislador comunitario ha querido que la sanción [...] no se aplique cuando el presupuesto comunitario ya haya sufrido una pérdida económica a consecuencia del pago indebido de una restitución a la exportación, sino en una fase anterior, cuando el exportador da informaciones erróneas en la solicitud de restitución, incluso aunque no lo haga intencionadamente».²⁸

57. Sin embargo, una resolución sancionadora puede adoptarse también después del pago de la restitución a la exportación. En tal caso, pueden presentarse dos supuestos.

28 — Véase la sentencia de 14 de abril de 2005, Käserei Champignon Hofmeister, antes citada (apartado 34).

58. En el primero, la autoridad nacional competente puede comprobar la existencia de información errónea y decidir no sólo exigir el reembolso del importe indebidamente percibido, sino también aplicar una sanción. Este supuesto se prevé expresamente en el artículo 11, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87, el cual, procede recordar, prevé que «cuando se haya pagado indebidamente una restitución, el beneficiario reembolsará los importes indebidamente percibidos, *—incluida toda sanción aplicable con arreglo al párrafo primero del apartado 1—* [...]».²⁹ El empleo de la expresión «incluida» significa, en mi opinión, que la solicitud de reembolso y la resolución sancionadora pueden aplicarse de manera acumulativa en dicho supuesto.

59. Ahora bien, nada en el tenor del artículo 11, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87 indica cómo se articulan los regímenes de reembolso y sancionador en tales circunstancias. Tan sólo se comprueba que no existe ningún elemento en el tenor de dicha disposición que indique que la resolución de reembolso tiene la importancia de una resolución principal, de la que la resolución sancionadora sea accesoria.

60. Por consiguiente, considero que, en tal situación, incumbe a cada autoridad nacional competente, conforme a la autonomía procesal que se les concede en la aplicación del

régimen de las restituciones a la exportación, adoptar estas decisiones de tal modo que se mantengan los derechos y garantías concedidos al exportador.

61. En el segundo supuesto, la autoridad nacional competente puede imponer una sanción debido a la existencia de una declaración inexacta, aunque se haya adoptado ya una solicitud de reembolso por otro motivo. Por tanto, se trata, a mi juicio, de dos actos distintos que deben, como tales, poder ser objeto de un control de legalidad por las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales.

62. Por consiguiente, resulta obligado señalar que el contenido del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, y apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87 es contrario a que el requisito de aplicación de la sanción, con arreglo al cual el exportador solicitó una restitución superior a la restitución aplicable, sea examinado en el marco de una solicitud de reembolso basada en el incumplimiento del artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento o sea deducida del mero hecho de que el exportador no impugnó dicha resolución de recuperación.

63. Este análisis me parece confirmado a la vista del objetivo perseguido por el Reglamento n° 3665/87.

29 — El subrayado es mío.

2. Objetivo perseguido por el Reglamento nº 3665/87

nitario impuso al operador económico una obligación de declaración exacta, bajo apercibimiento de imposición de una sanción económica.

64. De la finalidad del Reglamento nº 3665/87, según se expresa en el título y los considerandos primero, segundo y quinto del Reglamento nº 2945/94, se desprende claramente que tiene por objetivo combatir las irregularidades y los fraudes comprobados en materia de restituciones a la exportación, estableciendo, por un lado, un régimen de reembolso de los importes indebidamente pagados y, por otro, un régimen sancionador.³⁰ Conforme al noveno considerando del Reglamento nº 2988/95, el legislador comunitario ha dotado a cada uno de estos instrumentos de una «finalidad propia».

65. En primer lugar, del tercer considerando del Reglamento nº 2945/94 se desprende que la imposición de una sanción administrativa responde a la preocupación concreta del legislador comunitario de luchar de manera más eficaz contra las irregularidades y las negligencias comprobadas por las autoridades en las declaraciones de exportación. En efecto, como he señalado ya, sobre la base de dicho documento las autoridades nacionales competentes examinan la existencia de un derecho a restitución y calculan el importe de ese derecho. Por consiguiente, debido a que las solicitudes de subvención son demasiado numerosas para someterse a controles sistemáticos y completos, y a que resulta difícilmente posible un refuerzo de las verificaciones existentes, el legislador comu-

66. En segundo lugar, considero que la resolución sancionadora se concibió para poder aplicarse de manera autónoma.

67. En efecto, el legislador comunitario comprobó que el mero reembolso de cantidades indebidamente pagadas no protege de manera eficaz los intereses de la Comunidad. Por un lado, el reembolso no permite evitar que las finanzas de la Comunidad sufran un perjuicio, ya que, por definición, sólo puede decretarse tras el pago de la restitución. Por otro, tampoco permite disuadir a los operadores económicos de adoptar un comportamiento imprudente o censurable.

68. Por tanto, la creación de un régimen sancionador responde a estas dos preocupaciones. En primer lugar, permite proteger mejor los intereses financieros de la Comunidad, puesto que, como ya he señalado, la sanción puede imponerse desde el momento en que la información errónea puede ocasionar un perjuicio, es decir, mucho antes de la concesión de la restitución al operador económico.

30 — Véanse las sentencias, antes citadas, de 11 de julio de 2002, *Käserei Champignon Hofmeister* (apartado 60), y de 14 de abril de 2005, *Käserei Champignon Hofmeister* (apartado 27).

69. Además, como se indica en los considerandos segundo y quinto del Reglamento n° 2945/94, dicha sanción debe ser «disuasoria». Por tanto, a diferencia de la solicitud de reembolso, la aplicación de una sanción no persigue el restablecimiento de la situación conforme a Derecho, ni la reparación de un perjuicio o la eliminación de las consecuencias de un acto ilícito, sino que condena un comportamiento contrario a Derecho, con independencia de que se haya cometido por negligencia o de manera deliberada.

70. Habida cuenta de la finalidad del Reglamento n° 3665/87 y de los objetivos distintos y autónomos perseguidos por la solicitud de reembolso y la resolución sancionadora, resulta evidente, en mi opinión, que una sanción adoptada conforme al artículo 11, apartado 1, de dicho Reglamento debe considerarse un acto de aplicación autónomo que, en el marco del régimen establecido por dicha normativa, garantiza plenamente la protección de los intereses financieros de la Comunidad. Considerar la resolución sancionadora como un mero acto accesorio a la resolución de reembolso podría, en consecuencia, privar a dicha resolución de su plena eficacia, lo que contravendría el objetivo perseguido por el legislador comunitario.

71. Por tanto, considero que el objetivo perseguido por el Reglamento n° 3665/87 es contrario a que el requisito de aplicación de la sanción, con arreglo al cual el exportador solicitó una restitución superior a la restitución aplicable, sea examinado en el marco de una solicitud de reembolso basada en la vulneración del artículo 5, apartado 1,

de dicho Reglamento o sea deducida del mero hecho de que el exportador no interpuso recurso contra dicha resolución de recuperación.

72. Por ello, a la vista de cuanto antecede, considero que nada se opone a que, en el marco de un control de legalidad de la resolución sancionadora, las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales examinen si el exportador solicitó efectivamente una restitución superior a la restitución aplicable, en el sentido del artículo 11, apartado 1, párrafos primero y segundo, del Reglamento n° 3665/87.

73. Como conclusión de todas estas consideraciones, estimo que las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales están facultados, en el marco de un procedimiento de recurso dirigido contra una resolución sancionadora basada en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87, para examinar si el exportador solicitó una restitución superior a la restitución aplicable, cuando la resolución de recuperación, basada en la falta de prueba de la importación del producto de que se trata en el país tercero de destino, según se exige en el artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento, ha adquirido firmeza con anterioridad a la adopción de la resolución sancionadora.

C. Sobre la segunda cuestión prejudicial

74. El órgano jurisdiccional remitente sólo ha planteado esta cuestión en el supuesto de

que se responda negativamente a la primera cuestión prejudicial. Habida cuenta de la respuesta que he propuesto que el Tribunal de Justicia dé a dicha cuestión, considero que no es necesario responder a la segunda cuestión prejudicial.

V. Conclusión

75. A la vista de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Finanzgericht Hamburg:

«Las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para examinar, en el marco de un procedimiento de recurso contra una resolución sancionadora basada en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del 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, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 2945/94 de la Comisión, de 2 de diciembre de 1994, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 3665/87, en lo que respecta a la recuperación de los importes indebidamente pagados y a las sanciones, si el exportador solicitó una restitución superior a la restitución aplicable, cuando la resolución de recuperación con arreglo al artículo 11, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n° 3665/87, en su versión modificada por el Reglamento n° 2945/94, está basada en la falta de prueba de la importación del producto en el país tercero de destino exigida en el artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento y ha adquirido firmeza con anterioridad a la adopción de la resolución sancionadora.»