Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 6 de diciembre de 2012 *

«Agricultura — Reglamento (CEE) nº 3665/87 — Artículo 11 — Restituciones a la exportación — Solicitud de restitución por una exportación que no da derecho a restitución — Sanción administrativa»

En el asunto C-562/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesfinanzhof (Alemania), mediante resolución de 7 de septiembre de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de noviembre de 2011, en el procedimiento entre

Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA)

y

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. M. Ilešič (Ponente), en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. E. Levits y M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de octubre de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA), por el Sr. D. Ehle, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. von Rintelen y B. Burggraaf, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: alemán.

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 351, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2945/94 de la Comisión, de 2 de diciembre de 1994 (DO L 310, p. 57) y por el Reglamento (CE) nº 495/97 de la Comisión, de 18 de marzo de 1997 (DO L 77, p. 12).

2 Esta petición ha sido presentada en el marco de un litigio entre Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA) (en lo sucesivo, «SEPA») y el Hauptzollamt Hamburg-Jonas, con motivo de la imposición a SEPA de una sanción administrativa por haber solicitado indebidamente una restitución a la exportación.

Marco jurídico

3 El Reglamento nº 3665/87 fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) nº 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, y rectificación en DO 1999, L 180, p. 53), el cual, a su vez, fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) nº 612/2009 de la Comisión, de 7 de julio de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de restituciones por exportación de productos agrícolas (DO L 186, p. 1). No obstante, el litigio principal continúa rigiéndose por el Reglamento nº 3665/87, en su versión modificada.

4 El artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87, en su versión modificada por el Reglamento nº 2945/94, disponía:

«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;

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

5 El segundo párrafo de dicho artículo 11, apartado 1, puntualizaba que «se considerará restitución solicitada el importe calculado a partir de la información proporcionada [por el solicitante] [...]».

6 El tercer párrafo del citado artículo 11, apartado 1, establecía:

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

[a)] en caso de fuerza mayor,

[b)] en casos excepcionales, caracterizados por circunstancias que escapen al control del exportador y se produzcan tras la aceptación por parte de las autoridades competentes de la declaración de exportación o de la declaración de pago, y siempre que el exportador, inmediatamente después de haberse enterado de tales circunstancias [...], informe de ello a las autoridades competentes, a no ser que éstas hubieran ya determinado que la restitución solicitada es incorrecta,

[c)] en caso de error manifiesto sobre la restitución solicitada, reconocido por la autoridad competente,

[...].»

7 El párrafo cuarto de ese mismo artículo 11, apartado 1, disponía:

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

8 El Reglamento nº 495/97, que entró en vigor el 26 de marzo de 1997, modificó el artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, letra b), del Reglamento nº 3665/87 del siguiente modo:

«[...]

b) en los casos excepcionales en que, por propia iniciativa e inmediatamente después de darse cuenta de que ha solicitado una restitución excesiva, el exportador informe de ello por escrito a la autoridad competente, a no ser que esta última haya informado al exportador de su intención de examinar su solicitud o que el exportador haya tenido conocimiento de esta intención por otros cauces, o que la autoridad competente ya haya comprobado que la restitución solicitada es incorrecta».

9 El artículo 13 del Reglamento nº 3665/87 establecía:

«No se concederá ninguna restitución cuando los productos no sean de calidad sana, cabal y comercial y, si dichos productos se destinaren a la alimentación humana, cuando su utilización para tal fin esté excluida o considerablemente disminuida debido a sus características o a su estado.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

10 Entre febrero de 1997 y enero de 1998, SEPA presentó ante el Zollamt Hallbergmoos (oficina de aduanas de Hallbergmoos) declaraciones de exportación correspondientes a lotes de carne de vacuno. SEPA adjuntó a dichas declaraciones de exportación certificados de inspección veterinaria expedidos por los servicios veterinarios que informaban de que la carne procedía de mataderos «aislados» alemanes, es decir, de mataderos en los que se sacrifica a animales enfermos o que deben ser sacrificados de manera urgente por razones particulares.

11 La oficina principal de aduanas competente para el despacho de dichas mercancías, esto es, el Hauptzollamt Landshut, remitió dichas declaraciones de exportación al Hauptzollamt Hamburg-Jonas, que era el organismo competente para conceder y pagar, con arreglo a la política agrícola común de la Unión Europea, restituciones a la exportación. Ahora bien, el Hauptzollamt Landshut no remitió al Hauptzollamt Hamburg-Jonas en todos los casos los certificados de inspección veterinaria que SEPA había adjuntado a sus declaraciones de exportación.

12 Después de haber concedido y pagado inicialmente a SEPA restituciones por un importe total de 1.633.436 DEM, el Hauptzollamt Hamburg-Jonas exigió, mediante resoluciones de 15 y de 22 de noviembre de 1999, la devolución de dichas restituciones debido a que no se cumplía el requisito de la calidad sana, cabal y comercial establecido en el artículo 13 del Reglamento nº 3665/87.

13 Efectivamente, desde una instrucción de las autoridades públicas de 16 de septiembre de 1997, el Hauptzollamt Hamburg-Jonas consideraba que la carne procedente de mataderos aislados no era de calidad sana, cabal y comercial.

14 La orden de devolución de dichas restituciones fue impugnada por SEPA ante los órganos jurisdiccionales. Dado que los mataderos aislados disponían de certificados veterinarios según los cuales la carne en cuestión era apta para el consumo humano y que, además, se expidieron certificados de inspección veterinaria a efectos de las formalidades aduaneras, SEPA alegó que no podía cuestionarse la calidad sana, cabal y comercial de los lotes de carne exportados.

15 En el marco de un procedimiento prejudicial incoado por el Bundesfinanzhof, el Tribunal de Justicia declaró que el carácter comercializable del producto «en condiciones normales» es un elemento inherente al concepto de «calidad sana, cabal y comercial» y que no puede considerarse que una carne como la controvertida en el asunto principal –cuya producción, tratamiento y distribución se encuentran considerablemente limitados, a pesar de satisfacer los criterios de higiene y de constituir el objeto de una operación comercial– tenga carácter comercializable «en condiciones normales» (sentencia de 26 de mayo de 2005, SEPA, C-409/03, Rec. p. I-4321, apartados 26 a 30). A raíz en particular de esta sentencia, se desestimó el recurso de SEPA y la devolución de dichas restituciones adquirió carácter definitivo.

16 Tras sus requerimientos de pago de los días 15 y 22 de noviembre de 1999, el Hauptzollamt Hamburg-Jonas impuso también a SEPA, mediante resolución de 23 de noviembre de 1999, la sanción prevista en el artículo 11, apartado 1, primer párrafo, letra a), del Reglamento nº 3665/87, en su versión modificada. La sanción ascendió a 816.718 DEM.

17 SEPA presentó una reclamación contra dicha resolución sancionadora y el Hauptzollamt Hamburg-Jonas la estimó en la medida en que dicha resolución se refería a lotes de carne respecto de los cuales el Hauptzollamt Landshut había adjuntado el certificado de inspección veterinaria a la declaración de exportación tal como fue remitida. A este respecto, el Hauptzollamt Hamburg-Jonas estimó que, en los supuestos en los que había podido deducir de los documentos que se le habían remitido que la carne procedía de mataderos aislados, no se cumplían los requisitos exigidos para la aplicación de dicho artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a).

18 Tras haber reducido, en consecuencia, en 62.723 euros, mediante las resoluciones modificativas de 3 de mayo de 2002 y de 8 de abril de 2004, el importe de la sanción impuesta inicialmente, el Hauptzollamt Hamburg-Jonas, por medio de una resolución de 31 de enero de 2006, desestimó en lo demás la reclamación de SEPA.

19 SEPA interpuso recurso contra dicha resolución ante el Finanzgericht Hamburg, que lo desestimó mediante sentencia de 8 de septiembre de 2008. Actualmente se encuentra pendiente ante el Bundesfinanzhof un recurso de casación contra dicha sentencia.

20 Al considerar que la solución del litigio precisa que se interprete el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87, en su versión modificada, el Bundesfinanzhof ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe imponerse una sanción a un exportador que, habiendo expuesto acertadamente los hechos pertinentes a efectos de la concesión de una restitución a la exportación, presenta una solicitud de restitución aunque no exista en realidad derecho a restitución por la exportación de la que se trata?»

Sobre la cuestión prejudicial

21 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87, en su versión modificada, debe interpretarse en el sentido de que procede aplicar la reducción establecida en el párrafo primero, letra a), de dicho apartado 1

cuando un exportador haya presentado, de buena fe y mediante una descripción exacta de la naturaleza y de la procedencia de la mercancía en cuestión, una solicitud de restitución por una exportación que no da derecho a restitución.

22 A juicio de SEPA, procede responder negativamente a dicha cuestión. Señala que sus declaraciones de exportación identificaban los lotes de carne de vacuno de que se trataba como procedentes de mataderos aislados e iban acompañados de certificados de inspección veterinaria. Sólo posteriormente, cuando tuvo conocimiento de la instrucción de las autoridades alemanas competentes según la cual la carne procedente de mataderos aislados no cumplía el requisito de la calidad sana, cabal y comercial establecido en el artículo 13 del Reglamento nº 3665/87, y cuando dicha apreciación fue confirmada en la sentencia SEPA, antes citada, pudo saber SEPA que las exportaciones en cuestión no daban derecho a restitución alguna. En tales circunstancias, carece de justificación, a su juicio, imponerle la sanción prevista en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), de dicho Reglamento.

23 El Gobierno austriaco comparte esta postura. En cambio, la Comisión Europea considera que debe responderse afirmativamente a la cuestión planteada.

24 A este respecto, ha de recordarse, en primer lugar, que la reducción contemplada en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87, en su versión modificada, no sólo debe aplicarse cuando se adeude una restitución, si bien inferior a la solicitada por el exportador, sino también en los supuestos en los que resulte que no se debe restitución alguna, es decir, cuando el importe de la restitución sea cero (véanse, por lo que respecta al artículo 51, apartado 1, del Reglamento nº 800/1999, cuyo tenor se correspondía con el del artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87, las sentencias de 27 de abril de 2006, Elfering Export, C-27/05, Rec. p. I-3681, apartado 27, y de 24 de abril de 2008, AOB Reuter, C-143/07, Rec. p. I-3171, apartado 22). En tales supuestos, dicha reducción da lugar a un importe negativo, que, a tenor del artículo 11, apartado 1, párrafo cuarto, del Reglamento nº 3665/87, debe pagar el exportador.

25 En segundo lugar, hay que recordar que este mecanismo de reducción consiste en imponer el pago de una sanción cuyo importe se determina en proporción a la cantidad que el exportador habría percibido indebidamente si se hubiera concedido la restitución solicitada. Se trata de una sanción que forma parte del régimen de las restituciones a la exportación y que no es de carácter penal (véanse en este sentido las sentencias de 11 de julio de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Rec. p. I-6453, apartado 43; AOB Reuter, antes citada, apartado 18, y de 5 de junio de 2012, Bonda, C-489/10, apartado 30).

26 La responsabilidad en la que se basa esta sanción es de naturaleza esencialmente objetiva. Por consiguiente, la reducción a la que se refiere el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento nº 3665/87 debe aplicarse aun cuando el exportador no haya cometido falta alguna (sentencias AOB Reuter, antes citada, apartados 17 a 19, y de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros, C-367/09, Rec. p. I-10761, apartado 58).

27 Por último, debe recordarse que, en el supuesto de que las declaraciones de exportación hayan sido inicialmente admitidas por las autoridades competentes y de que, sobre la base de comprobaciones posteriores a dicha admisión, resulte que la exportación en cuestión no daba derecho a la restitución, debe en principio imponerse la sanción prevista en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento nº 3665/87 (sentencia AOB Reuter, antes citada, apartados 27 a 30).

28 De esta jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia se desprende que no cabe acoger el argumento de SEPA, compartido por el Gobierno austriaco, de que la sanción prevista en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento nº 3665/87 no puede aplicarse debido únicamente a que el exportador actuó de buena fe y describió de manera exacta, en sus declaraciones de exportación, la naturaleza y la procedencia de las mercancías de que se trataba. En efecto, a diferencia del artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra b), del Reglamento nº 3665/87, el párrafo

primero, letra a), de este apartado 1 se aplica, entre otros, en el supuesto de que el exportador haya considerado y asegurado, basándose en la naturaleza y la procedencia de las mercancías, que éstas eran de calidad sana, cabal y comercial, y resulte posteriormente que dicha información era errónea (véase, por analogía, la sentencia SGS Belgium y otros, antes citada, apartados 57 a 59).

29 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha puntualizado que, aunque el exportador no efectúe una declaración explícita sobre la existencia de una «calidad sana, cabal y comercial» de la mercancía en cuestión, su solicitud de restitución significa siempre que, de forma implícita, confirma que dicho requisito se cumple (sentencia de 1 de diciembre de 2005, Fleisch-Winter, C-309/04, Rec. p. I-10349, apartado 32). Cuando se compruebe, más adelante, que esta declaración implícita incluida en la solicitud de restitución era errónea, se impondrá al exportador la sanción prevista en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento nº 3665/87, a menos que se aplique uno de los supuestos de exención establecidos en el párrafo tercero de dicho apartado 1 (sentencia Elfering Export, antes citada, apartado 30).

30 Del conjunto de datos expuestos anteriormente se desprende que, en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, en el que, a pesar de la buena fe del exportador y de la descripción exacta de la naturaleza y de la procedencia de la mercancía, la afirmación inherente a la solicitud de restitución de que dicha mercancía es de calidad sana, cabal y comercial, resulta ser errónea, debe aplicarse la reducción prevista en dicho artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), a menos que se aplique una de las exenciones que se establecen en el párrafo tercero de dicho apartado 1.

31 En cuanto a dichas exenciones, SEPA alegó la existencia de un caso de fuerza mayor en el sentido del artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, letra a), del Reglamento nº 3665/87, y de un caso excepcional en el sentido del apartado 1, párrafo tercero, letra b), de dicho artículo 11.

32 El concepto de «fuerza mayor» en el ámbito de los reglamentos agrícolas debe entenderse en el sentido de circunstancias ajenas al operador de que se trata, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse aunque se hubiera empleado la máxima diligencia (sentencia Käserei Champignon Hofmeister, antes citada, apartado 79 y jurisprudencia citada).

33 Pues bien, en contra de lo que afirma SEPA, ni la instrucción de las autoridades alemanas competentes, según la cual la carne procedente de mataderos aislados no cumple el requisito de la calidad sana, cabal y comercial, ni el contenido, en la misma línea, de la sentencia SEPA, antes citada, pueden calificarse de anormales e imprevisibles. Como declaró el Tribunal de Justicia en los apartados 29 y 30 de dicha sentencia, de la legislación comunitaria que estaba ya en vigor antes de las exportaciones efectuadas por SEPA resulta que la carne procedente de mataderos aislados, aunque satisfaga los criterios de higiene, sólo puede ser admitida para el consumo humano en el mercado local y únicamente si se han respetado varios requisitos adicionales.

34 Por lo que respecta a la exención prevista para «casos excepcionales», tanto del tenor del artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, letra b), del Reglamento nº 3665/87, en la redacción dada por el Reglamento nº 2945/94, como del tenor de dicha disposición en la redacción dada por el Reglamento nº 495/97 resulta que el legislador de la Unión ha querido permitir a los exportadores que hayan presentado indebidamente una solicitud de restitución eludir la sanción prevista en el párrafo primero, letra a), de este apartado 1 cuando descubran, después de haber presentado su solicitud o una vez que ésta haya sido admitida, que la misma carece de fundamento e informen de ello inmediatamente a las autoridades competentes.

35 En el presente asunto, SEPA afirmó ante el Tribunal de Justicia que, antes de la adopción por las autoridades alemanas competentes de la instrucción según la cual la carne procedente de mataderos aislados no cumplía el requisito de la calidad sana, cabal y comercial, las referidas autoridades se habían basado en la premisa inversa, conforme a la cual la carne procedente de mataderos aislados

cumplía todos los requisitos para ser exportada con la concesión de restituciones a la exportación. Alega asimismo que dicha instrucción no fue publicada y que, desde que tuvo conocimiento de ella, dejó de presentar solicitudes de restituciones a la exportación por dichos productos.

36 Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si estas afirmaciones son exactas y si no hay otros datos que contradigan su pertinencia. Sin perjuicio de esta verificación, un conjunto de circunstancias particulares como las mencionadas en el apartado anterior de la presente sentencia se puede equiparar a la existencia de un caso excepcional en el sentido del artículo 11, apartado 1, párrafo tercero, letra b), del Reglamento nº 3665/87.

37 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, debe responderse a la cuestión planteada que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87, en su versión modificada, debe interpretarse en el sentido de que, sin perjuicio de las exenciones previstas en el párrafo tercero de dicho apartado 1, procede aplicar la reducción a la que se refiere el párrafo primero, letra a), del citado apartado 1 en particular cuando resulte que la mercancía para la exportación por la que se ha solicitado la restitución no es de calidad sana, cabal y comercial, y ello pese a que el exportador haya actuado de buena fe y haya descrito correctamente la naturaleza y la procedencia de dicha mercancía.

Costas

38 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

El artículo 11, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2945/94 de la Comisión, de 2 de diciembre de 1994, y por el Reglamento (CE) nº 495/97 de la Comisión, de 18 de marzo de 1997, debe interpretarse en el sentido de que, sin perjuicio de las exenciones previstas en el párrafo tercero de dicho apartado 1, procede aplicar la reducción a la que se refiere el párrafo primero, letra a), del citado apartado 1 en particular cuando resulte que la mercancía para la exportación por la que se ha solicitado la restitución no es de calidad sana, cabal y comercial, y ello pese a que el exportador haya actuado de buena fe y haya descrito correctamente la naturaleza y la procedencia de dicha mercancía.

Firmas