SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 1 de octubre de 1998 *

En el asunto C-27/94,

Reino de los Países Bajos, representado por los Sres. J. W. de Zwaan y J. S. van den Oosterkamp, assistent-juridisch adviseurs del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de los Países Bajos, 5, rue C. M. Spoo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. T. van Rijn, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 93/659/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) respecto al ejercicio financiero de 1990 (DO L 301, p. 13),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: H. Ragnemalm, Presidente de Sala; R. Schintgen, G. F. Mancini (Ponente), P. J. G. Kapteyn y G. Hirsch, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de mayo de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de enero de 1994, el Reino de los Países Bajos solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CE, la anulación parcial de la Decisión 93/659/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1993, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, correspondientes a los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) respecto al ejercicio financiero de 1990 (DO L 301, p. 13; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en la medida en que excluye de la financiación comunitaria 3.317.344,26 HFL (en lo sucesivo, «importe controvertido»).

La normativa comunitaria

2 Del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), se deduce que las restituciones a la exportación a terceros países serán financiadas por la Sección Garantía del FEOGA, siempre que se concedan según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

3 El apartado 1 del artículo 8 del mismo Reglamento impone a los Estados miembros la obligación de asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo y de prevenir y perseguir las irregularidades. Con arreglo al apartado 2 de la misma disposición, las consecuencias financieras que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros no serán costeadas por la Comunidad.

4 Conforme al artículo 3 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),

«1. Por día de exportación se entenderá la fecha en que el servicio de aduanas acepta la declaración de exportación en la que se indica que se solicitará una restitución.

2. La fecha de aceptación de la declaración de exportación determinará:

a) el tipo de la restitución aplicable si no ha habido fijación anticipada de la restitución;

b) los ajustes que deban realizarse, en su caso, en los tipos de restitución, si ha habido fijación anticipada de la restitución.

3. Se asimilará a la aceptación de la declaración de exportación cualquier otro acto que produzca los mismos efectos jurídicos que dicha aceptación.

4. El día de exportación será determinante para la fijación de la cantidad, la naturaleza y las características del producto exportado.

5. 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. En el momento de dicha aceptación o de dicho acto, los productos quedarán sometidos a control aduanero hasta su salida del territorio aduanero de la Comunidad.»

5 Conforme al apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 3665/87, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 16, el pago de la restitución estará supeditado a la presentación de la prueba de que los productos respecto de los cuales se haya aceptado la declaración de exportación, han salido, sin transformar, del territorio aduanero de la Comunidad, a más tardar, en un plazo de sesenta días a partir de dicha aceptación.

6 El apartado 1 del artículo 47 del mismo Reglamento establece que la restitución sólo será pagada mediante solicitud por escrito del exportador por el Estado miembro en cuyo territorio se haya aceptado la declaración de exportación.

7 A tenor del párrafo segundo del apartado 3 de la misma disposición:

«Los justificantes que deben presentarse deberán incluir:

a) cuando se haya expedido un ejemplar de control para aportar la prueba de que los productos han salido del territorio aduanero de la Comunidad:

— el documento de transporte,

y

— un documento que pruebe que el producto se ha presentado en una aduana de un tercer país o uno o más de los documentos contemplados en los apartados 1, 2 y 4 del artículo 18;

b) en caso de aplicación de los artículos 34, 42 o 38: una confirmación de la aduana competente para el control del destino de que se trate, que certifique que se han cumplido las condiciones para la extensión por dicha aduana del ejemplar de control.»

El litigio

8 En 1991 la Comisión efectuó controles en la sede de la Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten (en lo sucesivo, «HPA»), organismo competente para realizar los pagos, designado por el Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij neerlandés.

9 En su informe nº VI/002020, de 14 de enero de 1992, la Comisión señaló que, respecto a la exportación de 18.250.230 kg de cebada a Rusia (expediente B 867163), las autoridades aduaneras neerlandesas de Terneuzen habían aceptado la declaración de exportación el 27 de noviembre de 1989, mientras que esta mercancía había salido del territorio de la Comunidad a bordo del buque «Kapitan Stankov» el 25 de noviembre anterior. Según la Comisión, este retraso había provocado incertidumbre sobre si las mercancías habían sido declaradas a la exportación en los plazos señalados y si las autoridades aduaneras neerlandesas habían podido controlar dichos productos.

10 En respuesta a un escrito de 14 de enero de 1992, mediante el cual la Comisión había solicitado informaciones complementarias que le permitieran disipar esta incertidumbre, las autoridades neerlandesas declararon, mediante escritos de 25 de junio y de 17 de julio de 1992, que la Oficina de Aduanas de Terneuzen había

estado cerrada durante el fin de semana de los días 25 y 26 de noviembre de 1989, pero que la declaración se había remitido al servicio de aduanas encargado del despacho de las mercancías. Según estas mismas autoridades, el buque «Kapitan Stankov» había estado amarrado en Terneuzen el 25 de noviembre de 1989 y los agentes de aduanas habían tomado muestras, que fueron examinadas *a continuación* por expertos de la Administración; la declaración había sido tramitada el primer día laborable siguiente, esto es, el 27 de noviembre de 1989.

11 Por entender que esta respuesta no tenía apoyo en ningún documento u otra prueba, la Comisión, en una reunión bilateral mantenida el 3 de noviembre de 1992, instó a las autoridades neerlandesas a que demostraran que la declaración de exportación se había presentado efectivamente el 25 de noviembre de 1989 al servicio de aduanas encargado del despacho y que se habían tomado muestras.

12 Mediante la Decisión 92/2645/CE, de 6 de noviembre de 1992, la Comisión fijó en el 15 de diciembre de 1992 la fecha límite para que los Estados miembros le transmitieran informaciones complementarias por lo que se refiere a la liquidación de cuentas del ejercicio financiero de 1990.

13 En respuesta a la solicitud de información complementaria de la Comisión, las autoridades neerlandesas reiteraron sus argumentos en un escrito de 14 de diciembre de 1992 respecto a los movimientos del buque «Kapitan Stankov» y se comprometieron a enviar en apoyo de dichos argumentos el extracto del registro de la capitanía de las esclusas y del puerto de Terneuzen. Además, alegaron las anotaciones hechas a mano por el funcionario de las aduanas competentes en el formulario del servicio de aduanas y que se referían al despacho de la mercancía de que se trata.

14 No obstante, estos documentos no se enviaron a la Comisión hasta los días 19 y 22 de julio de 1993, esto es, con posterioridad a la expiración del plazo fijado por la Comisión en su Decisión de 6 de noviembre de 1992.

15 En su Informe de síntesis nº VI/119/93, de 1 de octubre de 1993, la Comisión señaló que la declaración de exportación de 18.250.230 kg de cebada destinados a Rusia había sido aceptada por las autoridades aduaneras de Terneuzen el 27 de noviembre de 1989, mientras que esta mercancía ya había salido del territorio comunitario el 25 de noviembre de 1989. Además, señaló que la consulta del registro de movimientos de buques de Lloyds mostraba que el buque «Kapitan Stankov» no había pasado por Terneuzen, sino que había salido directamente del territorio de la Comunidad a partir de Gante.

16 Basándose en este Informe, la Comisión adoptó el 25 de noviembre de 1993 la Decisión impugnada.

El recurso

17 El Gobierno neerlandés invoca dos motivos frente a la Decisión impugnada.

Sobre el primer motivo

18 Mediante su primer motivo, el Gobierno neerlandés afirma que la Decisión impugnada es contraria a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 en relación con los artículos 3, 4 y 47 del Reglamento nº 3665/87.

19 Las autoridades nacionales cumplieron las obligaciones que les incumbían en virtud del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 velando por que la restitución se concediera con observancia de todos los requisitos establecidos por la normativa comunitaria y, en particular, cumpliendo los requisitos enunciados en los artículos 3, 4 y 47 del Reglamento nº 3665/87.

20 La Comisión niega haber aplicado el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 al adoptar la Decisión impugnada. Las verdaderas cuestiones planteadas por el presente asunto son, en su opinión, las de si, por una parte, el buque «Kapitan Stankov» estuvo en Terneuzen el 25 de noviembre de 1989, si las autoridades neerlandesas efectuaron controles y, de ser así, cuáles, y, por otra parte, si las autoridades neerlandesas presentaron pruebas concretas a este respecto dentro de plazo, es decir, en el plazo fijado por la Comisión en su Decisión de 6 de noviembre de 1992 y que expiró el 15 de diciembre de 1992.

21 La Comisión afirma que, en cualquier caso e incluso suponiendo que se aplique el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, las autoridades neerlandesas obraron negligentemente, puesto que tardaron dieciocho meses en transmitir los documentos que les había reclamado en varias ocasiones.

22 A este respecto, conviene recordar en primer lugar que, a la luz de los principios que regulan el procedimiento de liquidación de las cuentas FEOGA consagrados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el FEOGA financiará únicamente las restituciones concedidas y las intervenciones emprendidas «según las normas comunitarias» en el marco de la organización común de los mercados agrícolas (sentencia de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión, 347/85, Rec. p. 1749, apartado 11).

23 Pues bien, conforme al artículo 2 de la Directiva 81/177/CEE del Consejo, de 24 de febrero de 1981, relativa a la armonización de los procedimientos de exportación de mercancías comunitarias (DO L 83, p. 40; EE 02/07, p. 253), la exportación fuera del territorio aduanero de la Comunidad de las mercancías contempladas en el apartado 1 del artículo 1 quedará subordinada a la presentación en una aduana, de una declaración de exportación.

24 Por otra parte, a tenor del apartado 5 del artículo 3 del Reglamento nº 3665/87, el documento utilizado «deberá contener todos los datos necesarios para el cálculo del importe de la restitución». Conforme al apartado 6 de este artículo, en el momento de la aceptación de la declaración de exportación, los productos quedarán sometidos a control aduanero hasta su salida del territorio aduanero de la Comunidad.

25 Del conjunto de estas disposiciones se deduce que la declaración de exportación debe hacerse por escrito, especialmente con objeto de comprobar si las indicaciones proporcionadas por el exportador se corresponden con las mercancías presentadas para su exportación y que la declaración debe presentarse antes de que las mercancías hayan salido del territorio aduanero.

26 En segundo lugar, procede recordar que, cuando la Comisión se niega a poner a cargo del FEOGA determinados gastos porque fueron provocados por infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, incumbe a dicho Estado demostrar que se reúnen los requisitos para obtener la financiación denegada (véase, en particular, la sentencia Reino Unido/Comisión, antes citada, apartado 14).

27 Esta norma es asimismo aplicable a un caso como el de autos, en el que, a la vista de los controles efectuados por sus servicios, la Comisión considera que el Estado miembro de que se trata no ha efectuado los controles necesarios antes de que las mercancías hayan abandonado el territorio aduanero (en este sentido, véase asimismo la sentencia de 6 de junio de 1996, Italia/Comisión, C-198/94, Rec. p. I-2797, apartado 36).

28 Por otra parte, el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 impone a los Estados miembros la obligación general de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias (sentencia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, Rec. p. I-2321, apartado 17).

29 En el presente asunto, procede señalar que las autoridades neerlandesas no han podido demostrar, al menos antes de que expirara el plazo fijado por la Comisión en su Decisión de 6 de noviembre de 1992, que las afirmaciones de esta Institución no eran exactas.

30 Pues bien, como ha afirmado acertadamente el Abogado General en los puntos 25 a 27 de sus conclusiones, los escritos de las autoridades neerlandesas de los días 25 de junio y 17 de julio de 1992 sólo contienen explicaciones complementarias sobre el curso de los acontecimientos del fin de semana de los días 25 y 26 de noviembre de 1989 y, por tanto, no pueden ser considerados medios de prueba suficientes. Por su parte, el escrito de 14 de diciembre de 1992 tampoco contiene pruebas nuevas que puedan apoyar las afirmaciones de las autoridades neerlandesas.

31 Por consiguiente, procede considerar que las comprobaciones de la Comisión relativas a la presentación de la declaración de exportación y al control de las mercancías de que se trata constituyen elementos que pueden generar serias dudas respecto a la veracidad de dicha declaración y a los controles efectuados por las autoridades aduaneras neerlandesas de Terneuzen.

32 Habida cuenta de estas consideraciones, procede desestimar el motivo de recurso relativo a la infracción de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70 en relación con los artículos 3, 4 y 47 del Reglamento nº 3665/87.

Sobre el segundo motivo

33 En su segundo motivo, el Gobierno neerlandés alega que la Decisión impugnada infringe el artículo 190 del Tratado CE por insuficiencia de motivación.

34 Por el contrario, la Comisión afirma que se deduce claramente de los autos que entre sus servicios y las autoridades neerlandesas se mantuvo una abundante correspondencia en la que la Comisión hizo saber desde el principio que necesitaba pruebas relativas a la operación de que se trata. Por tanto, el Gobierno neerlandés conocía los motivos de la Decisión impugnada.

35 A este respecto debe señalarse que, según reiterada jurisprudencia, el alcance de la obligación de motivación que establece, consagrada por este artículo, depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en que haya sido adoptado (sentencia de 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión, C-54/91, Rec. p. I-3399, apartado 10).

36 En el contexto concreto de las Decisiones relativas a la liquidación de cuentas, la motivación de una Decisión debe considerarse suficiente cuando el Estado destinatario estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de esta Decisión y conocía las razones por las que la Comisión consideraba que la cantidad discutida no debía correr a cargo del FEOGA (véase la sentencia de 13 de diciembre de 1990, Países Bajos/Comisión, C-22/89, Rec. p. I-4799, apartado 18).

37 En el presente asunto, como ha alegado la Comisión, de los autos se deduce que el Gobierno neerlandés estuvo asociado al proceso de elaboración de la Decisión impugnada y que las incertidumbres que albergaba la Comisión respecto a las circunstancias que rodeaban a la exportación de la cebada controvertida fueron señaladas repetidamente a las autoridades neerlandesas.

38 En particular, debe ponerse de manifiesto que la Comisión indicó en su Informe de síntesis las razones que le llevaron a denegar la liquidación del importe controvertido. Además, mediante escrito de 14 de enero de 1992, la Comisión solicitó a las autoridades neerlandesas informaciones complementarias que pudieran disipar su incertidumbre sobre si las mercancías habían sido declaradas a la exportación en los plazos señalados y si la aduana había podido controlar dichos productos.

39 En estas circunstancias, la motivación de la Decisión impugnada debe considerarse suficiente.

40 Dado que tampoco puede acogerse el segundo motivo, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

41 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino de los Países Bajos, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Desestimar el recurso

2) Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de octubre de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

H. Ragnemalm