SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta) de 21 de enero de 1999 *

Índice

I. Sobre el incremento del 10 % de la corrección efectuada por la Comisión respecto de los gastos relativos a las restituciones a la exportación por la utilización de productos amiláceos y de azúcar (apartados 4.4.2.1 y 4.5.1 del Informe de Síntesis) ..... I - 80

II. Sobre a corrección de las irregularidades en la exportación de ganado vivo a Polonia (apartado 6.1.2 del Informe de Síntesis) ..... I - 84

Sobre la consideración de cantidades del ejercicio 1992 en la liquidación de cuentas del ejercicio 1991 ..... I - 88

Sobre el alcance y la observancia de las obligaciones de las autoridades nacionales en la concesión de las restituciones a la exportación controvertidas ..... I - 89

Sobre la no asunción por el FEOGA de los gastos efectuados, aplicando el tipo menor previsto para las restituciones a la exportación de animales de abasto ..... I - 100

III. Sobre la corrección relativa a las irregularidades cometidas en la exportación de ganado vivo a Oriente Próximo y Medio (asunto de la sociedad Imex — apartado 6.2.2 del Informe de Síntesis) ..... I - 103

Sobre la corrección de 22.011.281,10 DM relativa a las irregularidades cometidas a partir del 1 de enero de 1986 ..... I - 104

Sobre la corrección de 25.024.493 DM relativa a las restituciones desembolsadas durante los años 1981 a 1987 sobre la base de manipulaciones cuantitativas cometidas por auxiliares de aduanas ..... I - 110

Sobre la cantidad de 9.656.734,74 DM relativa a la supuesta comunicación fuera de plazo de determinados datos por el Gobierno alemán en el marco del procedimiento de liquidación ..... I - 112

IV. Sobre la corrección por las irregularidades relativas a la exportación de carne de vacuno al Líbano (asunto de la sociedad Südfleisch — apartado 6.2.3 del Informe de Síntesis) ..... I - 117

V. Sobre la corrección relativa a la exportación de carne de vacuno a Zimbabue (asunto de la sociedad Barfuß — apartado 6.2.4 del Informe de Síntesis del ejercicio 1991 y apartado 6.2.2 del Informe de Síntesis del ejercicio 1990) ..... I - 125

* Lengua de procedimiento: alemán.

En el asunto C-54/95,

República Federal de Alemania, representada por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y Gereon Thiele, Assessor del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, D-53107 Bonn,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Klaus-Dieter Borchardt, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 94/871/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros correspondientes a los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección «Garantía», respecto al ejercicio financiero de 1991 (DO L 352, p. 82), en la medida en que denegó la declaración con cargo al FEOGA de la suma de 116.633.582,10 DM,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

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

Abogado General: Sr. A. La Pergola;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 5 de febrero de 1998, en la que el Gobierno alemán estuvo representado por el Sr. Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente, y la Comisión, por el Sr. Klaus-Dieter Borchardt;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de abril de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de marzo de 1995, la República Federal de Alemania solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CE, la anulación de la Decisión 94/871/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1994, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros correspondientes a los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección «Garantía», respecto al ejercicio financiero de 1991 (DO L 352, p. 82; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), en la medida en que denegó la declaración con cargo al FEOGA de la suma de 116.633.582,10 DM.

2 En particular, en el Informe de Síntesis correspondiente a los resultados de los controles para la liquidación de cuentas de la sección «Garantía» del FEOGA del ejercicio 1991, que se adjunta al recurso, la Comisión señaló que debían dejarse a cargo de la República Federal de Alemania las siguientes cantidades:

I. 1.031.451,17 DM en concepto de incremento del 10 % de la corrección efectuada por la Comisión respecto de los gastos relativos a las restituciones a la exportación por la utilización de productos amiláceos y de azúcar.

II. 54.275.090,69 DM en concepto de corrección por las irregularidades en la exportación de ganado vivo a Polonia.

III. 56.692.508,70 DM en concepto de corrección por las irregularidades en la exportación de ganado vivo a Oriente Próximo y Medio (asunto de la sociedad Imex).

IV. 997.814 DM en concepto de corrección por las irregularidades relativas a la exportación de carne de vacuno al Líbano (asunto de la sociedad Südfleisch).

V. 518.181 DM en concepto de corrección relativa a la exportación de carne de vacuno a Zimbabue (asunto de la sociedad Barfuß).

VI. 3.118.563,54 DM en concepto de corrección por las irregularidades relativas a la concesión de la prima especial en favor de los productores de carne de vacuno.

3 En la vista, la República Federal de Alemania manifestó que desistía de la parte su recurso relativa a la cantidad de 3.118.563,54 DM correspondiente a las irregularidades relativas a la concesión de la prima especial a los productores de carne de vacuno, dado que el litigio que mantenía a este respecto con la Comisión fue resuelto a raíz de la sentencia de 3 de octubre de 1996, Alemania/Comisión (C-41/94, Rec. p. I-4733).

I. Sobre la incremento del 10 % de la corrección efectuada por la Comisión respecto de los gastos relativos a las restituciones a la exportación por la utilización de productos amiláceos y de azúcar (apartados 4.4.2.1 y 4.5.1 del Informe de Síntesis)

4 La Comisión expone en el Informe de Síntesis que en los procedimientos de liquidación de cuentas de los ejercicios 1988 a 1990, se efectuaron correcciones financieras de los gastos declarados por las autoridades alemanas en concepto de restituciones a la exportación por la utilización de productos amiláceos y de azúcar. Estas correcciones se realizaron porque las autoridades alemanas habían permitido a determinadas empresas presentar solicitudes de certificados de restitución una vez finalizado el proceso de transformación y no antes de éste, tal y como exigen los Reglamentos comunitarios, operación que resultó favorable para los beneficiarios.

5 La República Federal de Alemania impugnó ante el Tribunal de Justicia las correcciones efectuadas correspondientes al ejercicio 1988. Mediante sentencia de 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión (C-54/91, Rec. p. I-3399), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso interpuesto por dicho Estado.

6 Mediante télex de 6 de octubre de 1993, la Comisión solicitó a las autoridades alemanas que modificaran sus procedimientos para ajustarlos a la normativa comunitaria y que comunicasen a los servicios del FEOGA los cambios introducidos, así como su fecha de entrada en vigor, a más tardar el 31 de enero de

1994, fecha en la que expiraba el plazo concedido a los Estados miembros para la transmisión de información complementaria en el marco de la liquidación de cuentas correspondiente al ejercicio 1991.

7 A tenor del Informe de Síntesis,

«Las autoridades alemanas no remitieron copias de las instrucciones nacionales destinadas a la entrada en vigor de los cambios solicitados hasta mucho tiempo después del 31 de enero de 1994, que era la fecha límite fijada para la transmisión de información complementaria.

Al igual que en los ejercicios anteriores, se propone una corrección a tanto alzado del 5 %, incrementada en un 10 % como consecuencia del retraso habido en la modificación de los procedimientos.»

8 En su recurso, el Gobierno alemán no impugna la corrección efectuada, sino únicamente el incremento del 10 % impuesto sobre dicha corrección. A este respecto, alega que no existe una base jurídica que permita a la Comisión imponer, en el marco de un procedimiento de liquidación, tal «penalización adicional» como sanción por comunicar fuera de plazo las medidas adoptadas por un Estado miembro para ajustarse a una sentencia del Tribunal de Justicia. Si la Comisión quiere sancionar el incumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia por un Estado miembro, debe respetar el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 171 del Tratado CE.

9 Procede señalar a este respecto que, en el marco del procedimiento de liquidación, la Comisión tiene la obligación de comprobar las cuentas presentadas por un Estado miembro correspondientes a un ejercicio determinado. Este procedimiento se rige por la regla según la cual sólo los gastos efectuados de conformidad con las normas comunitarias son soportados por el presupuesto comunitario (véase la sentencia de 6 de octubre de 1993, Italia/Comisión, C-55/91, Rec. p. I-4813, apartado 67).

10 En el presente asunto, no se discute que durante el ejercicio 1991 los controles efectuados por la República Federal de Alemania para la concesión de las restituciones a la exportación de que se trata no eran conformes al Derecho comunitario ni que las autoridades alemanas no comunicaron a la Comisión, en el plazo fijado por ésta para la transmisión de información complementaria sobre las cuentas del ejercicio 1991, ninguna medida adoptada para que dichos controles se ajustaran a las referidas disposiciones.

11 Cuando expiró el plazo fijado, la Comisión estaba facultada, por tanto, para efectuar una corrección financiera que, por otra parte, podría haber sido del 100 % en relación con los gastos relativos a dichas restituciones.

12 A este respecto, no puede alegarse el hecho de que, durante los ejercicios de 1988 a 1990, la Comisión, a causa del litigio sometido al Tribunal de Justicia, se limitara a aplicar, en circunstancias análogas, una corrección del 5 % respecto de los gastos relativos a dichas restituciones. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si la Comisión toleró las irregularidades por razones de equidad, el Estado miembro interesado no adquiere derecho alguno a exigir la misma actitud para las irregularidades del ejercicio siguiente basándose en el principio de seguridad jurídica o de la confianza legítima (véase la sentencia Italia/Comisión, antes citada, apartado 67).

13 En tales circunstancias, el hecho de que la Comisión, al no serle transmitida en el plazo fijado la información sobre las medidas adoptadas por las autoridades alemanas, incrementara en un 10 % el tipo de la corrección no constituye ni una sanción ni una penalización, como sostiene el Gobierno federal, sino un acto comprendido en el marco de la fijación del tipo global de la corrección que ha de ser soportada por dicho Estado miembro.

14 El Gobierno alemán sostiene, no obstante, que en el presente caso la comunicación fuera de plazo de las medidas adoptadas por la República Federal de Alemania para ajustar los procedimientos de control al Derecho comunitario

no puede justificar dicho incremento, ya que, en cualquier caso, la adopción de estas medidas en 1993 no influyó en modo alguno en los controles aplicados en 1991, ejercicio que es objeto de la liquidación.

15 Añade que tal incremento no se ajusta a las directrices establecidas por la Comisión en su comunicación al Comité del Fondo de 3 de junio de 1993 (doc. nº VI/216/93) sobre el cálculo de las repercusiones financieras a la hora de preparar la decisión relativa a la revisión de cuentas del FEOGA sección «Garantía». En efecto, de estas directrices, aplicables desde la elaboración del Informe de Síntesis correspondiente al ejercicio 1990, se desprende que el criterio para efectuar una corrección financiera y fijar un tipo consiste en «la evaluación del nivel de riesgo de pérdidas que ha supuesto la deficiencia del control para los fondos comunitarios». En su opinión, las medidas adoptadas por la República Federal de Alemania en 1993 no pueden aplicarse retroactivamente a la regularidad de los controles aplicados en 1991 y, por tanto, influir en las pérdidas relativas a este último ejercicio.

16 En primer lugar debe señalarse que, mediante estas alegaciones, el Gobierno alemán no niega la facultad de la Comisión para tomar en consideración las medidas correctoras adoptadas por un Estado miembro con posterioridad al ejercicio objeto de liquidación con el fin de reducir la corrección financiera que efectúa sobre los gastos relativos a dicho ejercicio, aunque las medidas adoptadas no influyan en modo alguno en el riesgo de pérdidas para los fondos comunitarios durante dicho ejercicio. Por el contrario, al sostener que la Comisión debería haber reducido en mayor medida la cuantía de la corrección global, el Gobierno alemán reconoce implícitamente esta facultad.

17 En estas circunstancias, es preciso considerar que el argumento basado en las directrices de la Comisión carece de pertinencia.

18 Además, la circunstancia de que las medidas adoptadas en 1993 no influyan en modo alguno en el volumen de pérdidas registradas durante el ejercicio 1991

no puede transformar en obligación la facultad de la Comisión de reducir la cuantía de la corrección, aun cuando el Estado afectado no haya comunicado a tiempo las medidas correctoras que había adoptado. Por otra parte, admitir la tesis opuesta podría incitar a los Estados miembros que adopten medidas correctoras fuera de plazo a no comunicarlas a la Comisión.

19 Por consiguiente, debe desestimarse el motivo formulado contra esta parte de la Decisión controvertida.

II. Sobre a corrección de las irregularidades en la exportación de ganado vivo a Polonia (apartado 6.1.2 del Informe de Síntesis)

20 Las irregularidades imputadas a la República Federal de Alemania se refieren a la exportación a Polonia de bovinos declarados como reproductores de raza pura. La restitución a la exportación aplicable a estos bovinos en la época de los hechos ascendía a 98 ECU/100 kg mientras que era de 55,5 ECU/100 kg para los demás bovinos.

21 En el Informe de Síntesis se realizan las siguientes afirmaciones a este respecto:

«El espectacular aumento de las exportaciones de bovinos de productores de raza pura de Alemania [...] a Polonia ha llevado al FEOGA a realizar investigaciones [...] durante los meses de noviembre de 1991 y abril de 1992.

Las comprobaciones realizadas [...] dieron como resultado la existencia de un tráfico de bovinos fraudulentamente declarados como reproductores de raza pura [...]

La principal comprobación a este respecto es que la clasificación de los bovinos de la partida "reproductores de raza pura" no iba acompañada de garantía alguna que permitiera comprobar que los animales exportados eran reproductores, en el sentido económico de animal destinado a la cría:

— falta de indicación de los antecedentes, el valor genético y el índice de rendimiento;

— ausencia de análisis veterinarios con vistas a la reproducción, o realización de controles veterinarios para el sacrificio;

— existencia de datos comerciales y de otro tipo que debieran haber dado lugar a serias dudas (edad de los animales, precio de venta muy bajo, compradores desconocidos, etc.).

Además, la información fácilmente reunida en Polonia confirmó que tales animales se sacrificaban inmediatamente en este país [...]

En cuanto a Alemania, la evolución de las estadísticas de exportación a Polonia de animales reproductores de raza pura muestran que antes de 1991 este comercio era casi inexistente (374 cabezas en 1989 y 166 en 1990). Por el contrario, en 1991, se exportaron más de 57.000 cabezas. Tras el endurecimiento de la normativa nacional el 18.10.1991, este número descendió casi inmediatamente para situarse en 9.300 cabezas en 1992, de las cuales se exportaron 7.500 antes del mes de abril.

Por esta razón no puede atenderse a la solicitud [de que el FEOGA se haga cargo de los gastos efectuados con arreglo al tipo menor previsto para los animales de abasto] de este Estado miembro, ya que la totalidad de las exportaciones consideradas es de carácter especulativo.

Las conclusiones de los servicios de la Comisión son las siguientes:

[...]

(ii) En lo que respecta a Alemania, al haber reconocido este Estado miembro la amplitud del problema, endureció su normativa nacional con fecha de aplicación de 18.10.1991. En consecuencia, el control complementario efectuado de los gastos realizados a partir de esa fecha reveló que, desde entonces, el problema había dejado prácticamente de existir.

(iii) Teniendo en cuenta todo lo anterior, las correcciones financieras son las siguientes:

— Alemania:	ejercicio de 1991:	DM 56.542.011,69
	ejercicio de 1992:	
— gastos considerados		DM 15.694.754,87
— gastos admitidos teniendo en cuenta la modificación de la ley nacional de 18.10.1991		DM 12.974.820,87
		DM 2.719.934,00
TOTAL		DM 59.261.945,69
— irregularidades comprobadas y comunicadas al FEOGA (Art. 3 nº DE/92/001/B nº DE/92/002/B)		DM – 4.986.855
partida .....: Importe de la corrección		DM 54.275.090,69»

22 De los autos también se deduce que la Comisión, en un escrito de 24 de junio de 1992 dirigido al Gobierno alemán y al que éste respondió mediante escrito de 23 de octubre de 1992, explicó que, en lugar de limitarse a requerir la presentación de ejemplares de control T 5 y certificaciones expedidas por asociaciones de ganaderos en forma de certificados genealógicos y de reproducción, que no incluyen mención alguna de los rendimientos, el valor genético y la descendencia de los animales (excepto, a veces, una indicación limitada únicamente a los procreadores), las autoridades alemanas deberían haber comprobado la utilización específica para la reproducción de los animales exportados y haber exigido la presentación de certificados genealógicos en los que se indicase de manera completa, es decir, respecto de dos generaciones, la descendencia de los animales, así como sus rendimientos y la evaluación de su valor genético.

23 Según la Comisión, estas obligaciones se derivan de la designación como animales «para reproducción» con arreglo a la nomenclatura en materia de restituciones utilizada por el apartado 1 del artículo 5 y el artículo 13 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), y por el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1544/79 de la Comisión, de 24 de julio de 1979, relativo a la concesión de restituciones a la exportación para los animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción (DO L 187, p. 8), en relación con los artículos 1 y 6 de la Directiva 77/504/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, referente a animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción (DO L 206, p. 8).

24 En el mencionado escrito de 24 de junio de 1992, la Comisión precisó, además, que su afirmación según la cual los animales exportados no estaban destinados a la reproducción también se veía confirmada por la presencia de leucosis en éstos.

25 Los motivos y alegaciones de las partes se refieren a tres cuestiones relativas, respectivamente, a la consideración de cantidades del ejercicio 1992 en la liquidación de cuentas del ejercicio 1991, al alcance y la observancia de las obligaciones de las autoridades nacionales en la concesión de las restituciones a la

exportación controvertidas y, por último, a la no asunción por el FEOGA de los gastos efectuados, aplicando el tipo menor previsto para las restituciones a la exportación de animales de abasto.

Sobre la consideración de cantidades del ejercicio 1992 en la liquidación de cuentas del ejercicio 1991

26 El Gobierno alemán sostiene en su réplica que la corrección efectuada por la Comisión es ilegal en la medida en que incluye, en la liquidación de cuentas del ejercicio 1991, cantidades del ejercicio 1992. Afirma que las cantidades de ejercicios posteriores sólo pueden ser corregidas en las liquidaciones de cuentas de años posteriores, ya que tal adelanto no está previsto en el 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). Añade que las cantidades imputadas en concepto de cada ejercicio son inexactas.

27 La Comisión alega que este motivo es extemporáneo, por lo que debe declararse su inadmisibilidad.

28 En primer lugar, debe señalarse que, a tenor del párrafo primero del apartado 2 del artículo 42 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.

29 Es preciso destacar, asimismo, que la consideración de cantidades relativas al ejercicio 1992 en la liquidación de cuentas del ejercicio 1991 ya se deducía del Informe de Síntesis.

30 Por consiguiente, el Gobierno alemán podía invocar este motivo en su recurso y no lo hizo.

31 En tales circunstancias, debe declararse la inadmisibilidad de este motivo.

Sobre el alcance y la observancia de las obligaciones de las autoridades nacionales en la concesión de las restituciones a la exportación controvertidas

32 El Gobierno alemán alega, en primer lugar, que la afirmación de la Comisión según la cual la mayoría de los animales exportados fueron sacrificados inmediatamente en Polonia, aducida para probar que en realidad se trataba de animales de abasto, no se basa en dudas serias y razonables, como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. De igual forma, sostiene que la Comisión no probó su afirmación sobre la presencia de leucosis en los animales. En particular, no presentó ningún documento en el que se indicase que no se habían aplicado a las importaciones controvertidas los estrictos controles sanitarios a los que está sometida la importación de bovinos reproductores de raza pura en Polonia, y entre los que se cuenta la presentación de un certificado expedido por un veterinario autorizado.

33 La Comisión se opone a estas alegaciones e invoca, en particular: a) el llamativo aumento de las exportaciones alemanas de bovinos reproductores de raza pura a Polonia en 1991; b) la incapacidad del mercado polaco de absorber tal número de bovinos reproductores debido a la difícil situación de la agricultura polaca en aquella época, elemento corroborado por las declaraciones del Sr. Maleszewski, director de los servicios veterinarios polacos, según las cuales, con alguna excepción, Polonia sólo había importado animales de abasto, y c) un escrito de 12 de noviembre de 1991 del Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Ministerio federal de Alimentación, Agricultura y Montes) en la que se afirmaba, en particular, que «[..] en efecto, los animales

únicamente reunían las condiciones veterinarias correspondientes a los animales de abasto y no satisfacían las exigencias superiores relativas a los animales para reproducción, ya que no estaban exentos de leucosis».

34 El Gobierno alemán responde que el aumento de las exportaciones se debía principalmente a la situación particular en los nuevos Länder tras la reunificación de la República Federal de Alemania, ya que ésta había supuesto la disolución de numerosas cooperativas agrícolas, lo que había conducido a la venta y exportación de los animales.

35 A este respecto procede recordar que cuando la Comisión se niega a declarar con cargo al FEOGA determinados gastos, porque fueron provocados por infracciones de la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, la Comisión tiene la obligación no de demostrar de forma exhaustiva la irregularidad de los datos transmitidos por los Estados miembros, sino de aportar un elemento de prueba de la duda seria y razonable que alberga con respecto a las cifras comunicadas por las administraciones nacionales. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de cuentas del FEOGA y, en consecuencia, le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus cifras y, en su caso, la inexactitud de los cálculos de la Comisión (véase la sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, C-48/91, Rec. p. I-5611, apartados 16 y 17).

36 Debe señalarse, asimismo, que el aumento espectacular de las exportaciones alemanas de bovinos reproductores a Polonia, cuyo volumen pasó de 166 animales en 1990 a 57.366 animales en 1991, para volver a reducirse de forma brutal tras el endurecimiento de la normativa alemana y alcanzar un nivel de 9.300 animales en 1992 (de los cuales 7.500 fueron exportados antes de abril de 1992), constituye un elemento que, a falta de una explicación convincente, puede dar lugar a una duda seria y razonable sobre la calidad de los bovinos

exportados. Pues bien, la afirmación del Gobierno alemán de que dicho aumento se debe a la disolución de numerosas cooperativas agrícolas en los nuevos Länder a raíz de la reunificación no ha sido apoyada con datos cuantitativos precisos. Además, el Gobierno alemán no ha demostrado que en la época considerada existiese en Polonia un mercado para una cantidad tan importante de bovinos reproductores a pesar de la difícil situación en que se encontraba la agricultura polaca.

37 Además, el Gobierno alemán no ha desmentido ni el contenido del mencionado escrito de 12 de noviembre de 1991 del Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ni las susodichas declaraciones del director de los servicios veterinarios polacos, de los que resulta que los animales exportados sólo reunían las condiciones veterinarias de los animales de abasto, que no estaban exentos de leucosis y que, con ciertas excepciones, fueron importados en Polonia como animales de abasto.

38 De lo anterior se deduce que debe desestimarse este motivo.

39 A continuación, el Gobierno alemán rechaza la afirmación de la Comisión según la cual, con arreglo al Derecho comunitario, las autoridades nacionales tenían la obligación de exigir que se acreditase la utilización específica para la reproducción de los bovinos antes de desembolsar las restituciones a la exportación solicitadas. En su opinión, el Derecho comunitario no imponía tal obligación en la época de los hechos.

40 El Gobierno alemán sostiene, en particular, que el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 3665/87, invocado por la Comisión, no era aplicable, ya que no concurría ninguna de las dos situaciones que se mencionan con carácter limitativo en esta disposición. Afirma que no existían dudas sobre el destino real del producto —dado que los bovinos destinados a Polonia fueron efectivamente importados y comercializados en este país— ni riesgo de que fueran reintro-

ducidos en la Comunidad —a pesar de que en 1991 los derechos de importación en la Comunidad se habían fijado en 0 ECU para dichos animales— por razón de los rigurosos controles aplicados por la República Federal de Alemania.

41 Es preciso señalar que, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno alemán, la obligación negada por él se deriva de varias disposiciones comunitarias.

42 En primer lugar, el único elemento que diferencia a un animal designado como «bovino de raza selecta para reproducción», con arreglo a la nomenclatura en materia de restituciones, al que correspondía una restitución a la exportación de 98 ECU/100 kg en la época de los hechos, de los demás bovinos, para los cuales la restitución prevista era de 55,5 ECU/100 kg, es su utilización específica para la reproducción. De ello se infiere que dicha utilización específica es el único elemento que justifica la concesión de la restitución más elevada. Por tanto, la existencia de este elemento debe ser comprobada necesariamente a la hora de conceder la restitución correspondiente.

43 Además, el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 3665/87 dispone:

«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 [...]:

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

o

b) cuando exista la posibilidad de que el producto pueda ser reintroducido en la Comunidad a consecuencia de la diferencia entre el importe de la restitución aplicable al producto exportado y el importe de los derechos de importación aplicables a un producto idéntico en la fecha de aceptación de la declaración de exportación.

[...]»

44 Respecto de la situación descrita en la letra a), es cierto que el tenor de dicha disposición permitiría, a primera vista, entender el término «destino» únicamente en un sentido espacial, lo que significaría que esta disposición sólo se aplicaría en caso de fraude en relación con el destino geográfico del producto exportado.

45 Ahora bien, tal interpretación sería contraria a la finalidad del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 3665/87, que, con arreglo a su cuarto considerando, consiste precisamente en evitar los abusos en materia de restituciones. Éstas tienen por objeto cubrir la diferencia entre el precio comunitario más elevado de un determinado producto y su precio menos elevado en el mercado del país tercero al que se exporta. En el caso de que un producto cuyo precio y, por tanto, su tipo de restitución, depende de las características cualitativas de su utilización, pueden producirse abusos cuando su utilización efectiva, es decir, el destino real en el sentido funcional del término, no corresponde a la utilización específica propia del producto para el que se pide la restitución. En consecuencia, el término «destino» que figura en la letra a) del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 3665/87 debe entenderse en un sentido no solamente geográfico, sino también funcional.

46 Respecto de la situación contemplada en la letra b) del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 3665/87, debe destacarse que se refiere a un riesgo de reintroducción en la Comunidad del producto exportado, sin exigir además que dicho riesgo se materialice efectivamente.

47 En vista de las consideraciones anteriores, hay que señalar que, en el caso de autos, concurren tanto la situación descrita en la letra a) como la mencionada en la letra b) del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 3665/87. En efecto, habida cuenta del aumento espectacular de las exportaciones alemanes de bovinos reproductores de raza pura a Polonia, existían serias dudas sobre el destino real de los animales exportados. Además, a causa de la diferencia entre la cuantía de la restitución a la exportación aplicable a los bovinos reproductores de raza pura en 1991 (98 ECU/100 kg) y el de los derechos a la importación entonces aplicable a este producto (0 ECU), existía un riesgo de reintroducción en la Comunidad de los animales exportados, con independencia de la severidad de los controles aplicados por la República Federal de Alemania a la importación de estos animales.

48 En consecuencia, con arreglo al apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 3665/87, las autoridades alemanas estaban obligadas a comprobar que los animales considerados se importaban en Polonia como animales reproductores de raza pura. En el momento de la exportación debieron haber exigido, por tanto, pruebas sobre la utilización específica de estos animales.

49 Por último, la obligación de las autoridades alemanas de verificar la utilización específica para la reproducción de los animales exportados también resulta del artículo 13 de Reglamento nº 3665/87, a cuyo tenor «no se concederá ninguna restitución cuando los productos no sean de calidad sana, cabal y comercial [...]». En efecto, un animal designado como «bovino de raza selecta para reproducción» no puede considerarse de calidad cabal y comercial cuando no presenta las características que garantizan su aptitud para ser utilizado específicamente para la reproducción.

50 No obstante, el Gobierno alemán sostiene que incumbía a la Comisión intervenir y adoptar las medidas adecuadas para solucionar el problema de las exportaciones de bovinos reproductores de raza pura. Alega, en particular, que la Comisión no requirió a la República Federal de Alemania para que aplicase el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 3665/87, como prevé el párrafo segundo del apartado 2 de esta disposición, según el cual «cuando existan serias dudas acerca del destino real de los productos, la Comisión podrá pedir a los Estados miembros que apliquen las disposiciones del apartado 1».

51 A este respecto debe señalarse que, según el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, incumbe a los Estados miembros adoptar, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA. A tenor del octavo considerando del Reglamento nº 729/70, «como complemento de los controles que los Estados miembros efectúen a iniciativa propia y que seguirán siendo esenciales» están previstos «controles que realizarán agentes de la Comisión así como la facultad que ésta se reserva de recurrir a los Estados miembros». De ello se deduce que las obligaciones de los Estados miembros respecto de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA existen con independencia de las acciones emprendidas por la Comisión.

52 Este reparto de tareas también está recogido en el tenor del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 3665/87 que, además, no enuncia una obligación, sino únicamente una facultad de la Comisión. El hecho de que esta facultad no se ejercite no puede justificar, por tanto, el incumplimiento por parte de un Estado miembro de sus propias obligaciones con arreglo al apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 3665/87.

53 Por consiguiente, procede desestimar esta alegación del Gobierno alemán.

54 Por último, el Gobierno alemán censura la afirmación de la Comisión según la cual las autoridades alemanas incumplieron su obligación de exigir la presen-

tación de certificados genealógicos en los que figurasen la ascendencia respecto de dos generaciones, así como su rendimiento y la evaluación de su valor genético con objeto de verificar la aptitud de los animales exportados para su utilización específica como reproductores y, por tanto, asegurarse de su calidad cabal y comercial.

55 A este respecto, alega que en la época de los hechos no existía una normativa comunitaria que sometiera el control efectuado por las autoridades nacionales sobre la calidad de los animales exportados a la presentación de los certificados invocados por la Comisión, ya que ésta aún no había ejercido la facultad que le ofrecía el artículo 6 de la Directiva 77/504 de imponer a los Estados miembros criterios determinados y uniformes sobre la presentación y el contenido de dichos certificados. Dichas medidas no se adoptaron hasta la aprobación del Reglamento (CEE) nº 2342/92 de la Comisión, de 7 de agosto de 1992, sobre las importaciones procedentes de terceros países y la concesión de restituciones por exportación de animales de la especie bovina reproductores de raza pura y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 1544/79 (DO L 227, p. 12), que es posterior a los hechos controvertidos.

56 Añade que, en tales circunstancias, no se puede reprochar a la República Federal de Alemania que admitiera los certificados genealógicos nacionales como prueba de la calidad de animal reproductor de raza pura. Considera que, en cualquier caso, dado que con arreglo al artículo 1 de la Directiva 77/504, se considera que un animal es «bovino de raza selecta para reproducción» si puede estar inscrito en un libro genealógico sin que haya de estar necesariamente inscrito en él, basta para reconocerle tal calidad la expedición o la presentación posterior de certificados genealógicos.

57 La Comisión responde que la obligación de exigir la presentación de certificados genealógicos en los que figure la descendencia, el rendimiento de crianza y la evaluación del valor genético de los animales se deriva del artículo 1 del Reglamento nº 1544/79, en relación con los artículos 1 y 6 de la Directiva 77/504. El Reglamento nº 2342/92, aprobado en agosto de 1992, sólo precisó la situación jurídica ya existente con arreglo al Reglamento nº 1544/79 y a la

Directiva 77/504, con el fin de disipar las dudas que pudieran persistir en los Estados miembros sobre el alcance y el contenido de los controles que se deben efectuar sobre las exportaciones de bovinos reproductores de raza pura.

58 La Comisión afirma que la evaluación, por parte de las autoridades nacionales, de la calidad cabal y comercial de los animales exportados conlleva dos fases de examen. En la primera fase, las autoridades nacionales deben asegurarse de que los animales efectivamente exportados corresponden a las indicaciones contenidas en la declaración de exportación; en la segunda fase deben comprobar si, con arreglo a las características que constituyen el valor económico de un bovino reproductor de raza pura, los animales efectivamente exportados son de calidad cabal y comercial. El hecho de que el artículo 1 de la Directiva 77/504 se limite a exigir que el animal pueda estar inscrito en un libro genealógico sólo es pertinente para comprobar, en la primera fase de examen, la identidad entre los animales que figuran en la declaración de exportación y los efectivamente exportados. Una vez que consta dicha identidad, la segunda fase de examen tiene por objeto necesariamente el control del rendimiento y de las indicaciones relativas al valor genético, el valor de utilización de los bovinos para la reproducción y, por tanto, su valor económico, ya que éste sólo puede determinarse sobre la base de estos elementos.

59 A este respecto es preciso recordar que, a tenor del artículo 1 del Reglamento nº 1544/79, «a los efectos de la concesión de restituciones a la exportación, se considerarán animales de raza selecta para reproducción, de la subpartida 01.02 A I del Arancel Aduanero Común, los animales de la especie bovina que se ajusten a la definición dada en el artículo 1 de la Directiva 77/504/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977».

60 La letra a) del artículo 1 de la Directiva 77/504 establece que un bovino de raza selecta para reproducción es «todo animal de la especie bovina cuyos padres y abuelos estén inscritos o registrados en un libro genealógico de la misma raza y que él mismo está inscrito o registrado en dicho libro y pueda ser inscrito en él».

61 El apartado 1 del artículo 6 de dicha Directiva dispone, además, que las autoridades comunitarias determinarán:

«— los métodos de control de los rendimientos y de evaluación del valor genético de los animales de la especie bovina,

[...]

— los criterios para la inscripción en los libros genealógicos,

— las indicaciones que deban figurar en el certificado genealógico».

62 De la letra a) del artículo 1 y del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva 77/504 se desprende que la ascendencia respecto de dos generaciones, el control de los rendimientos y la evaluación del valor genético, así como la presentación de un certificado genealógico son todos ellos elementos destinados a garantizar que el animal de que se trate presenta las características de un bovino reproductor de raza pura.

63 Es preciso añadir que, en lo que atañe a los intercambios entre los Estados miembros, la Comisión aprobó, sobre la base del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva 77/504, la Decisión 86/130/CEE, de 11 de marzo de 1986, por la que se fijan los métodos de control de los rendimientos y de evaluación del valor genético de los animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción (DO L 101, p. 37) y la Decisión 86/404/CEE de la Comisión, de 29 de julio de 1986, por la que se establece el modelo y los datos que deberán incluirse en el certificado genealógico de los animales reproductores de pura raza de la especie bovina (DO L 233, p. 19).

64 El apartado 2 del artículo 1 de esta última Decisión enumera, entre las menciones que deben figurar en el certificado genealógico, «los resultados de los controles de rendimiento y los resultados, con expresión de su origen, de la determinación del valor genético del propio animal y de sus padres y abuelos». Si bien la utilización del certificado genealógico según el modelo no es obligatoria, esta posibilidad existe, con arreglo al tercer considerando de la Decisión 86/404, «siempre que los datos mencionados en esta Decisión ya se hayan presentado con la documentación de referencia sobre el ejemplar de pura raza de la especie bovina que haya sido objeto de intercambio comunitario».

65 De todo lo anterior se deduce que el Derecho comunitario vigente en la época de los hechos ofrecía a las autoridades alemanas indicaciones suficientes sobre el modo en que debían comprobar que los animales exportados a Polonia estaban destinados realmente a la reproducción, aun cuando en aquella época las Instituciones comunitarias no habían aprobado todavía actos que establecieran formal y explícitamente las formalidades de prueba a las que estaba sometida dicha comprobación en el supuesto de bovinos reproductores de raza pura destinados a la exportación a países terceros.

66 En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, que constituye una expresión de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado, 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, aunque el acto comunitario específico no establezca expresamente la adopción de tal o cual medida de control (véase la sentencia de 2 de junio de 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Rec. p. I-2283, apartados 17 y 18).

67 Por consiguiente, debe desestimarse el motivo del Gobierno alemán basado en la inexistencia de disposiciones comunitarias que sometiesen el control de la calidad de los animales exportados a la presentación de las pruebas invocadas por la Comisión.

68 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar, asimismo, la objeción del Gobierno alemán según la cual la Comisión, al no haber adoptado medida alguna para afrontar el problema de las exportaciones a Polonia de bovinos para reproducción, no había ejercido su función complementaria en el marco del Reglamento nº 729/70 y, de este modo, había incumplido su deber de cooperación leal con los Estados miembros derivado del artículo 5 del Tratado.

Sobre la no asunción por el FEOGA de los gastos efectuados, aplicando el tipo menor previsto para las restituciones a la exportación de animales de abasto

69 Con carácter subsidiario, el Gobierno alemán niega la afirmación de la Comisión según la cual el FEOGA no debería correr con los gastos efectuados por la República Federal de Alemania para el pago de las restituciones, aplicando el tipo menor previsto para la exportación de bovinos de abasto, ya que la totalidad de las exportaciones consideradas era de naturaleza especulativa, en el sentido de que se efectuaron para beneficiarse de un tipo de restitución más elevado. A este respecto, dicho Gobierno alega que los Estados miembros, al no tener influencia alguna en el nivel en que se fija el tipo de restitución, tampoco pueden soportar la carga financiera de las exportaciones realizadas después de fijado dicho tipo.

70 La Comisión responde que el Gobierno alemán da un sentido equivocado a su referencia al carácter especulativo de las exportaciones controvertidas. Su negativa se explica porque la asunción de las restituciones que habrían correspondido si las exportaciones se hubieran efectuado de conformidad con las normas es totalmente ajena al procedimiento de liquidación, ya que éste no es un cálculo de beneficios y pérdidas, sino que se basa únicamente en el control de la aplicación del Derecho comunitario. Para poder beneficiarse, en el marco de un procedimiento de liquidación de cuentas, de la restitución por los bovinos de abasto exportados efectivamente, habría sido preciso solicitar *a posteriori* una nueva declaración en aduana relativa a la exportación de ganado de abasto con

arreglo al apartado 3 del artículo 78 del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1).

71 El apartado 3 del artículo 78 del Reglamento nº 2913/92 dispone:

«Cuando de la revisión de la declaración o de los controles *a posteriori* resulte que las disposiciones que regulan el régimen aduanero de que se trate han sido aplicadas sobre la base de elementos inexactos o incompletos, las autoridades aduaneras, dentro del respeto de las disposiciones que pudieran estar establecidas, adoptarán las medidas necesarias para regularizar la situación, teniendo en cuenta los nuevos datos de que dispongan.»

72 El Gobierno alemán replica que el artículo 78 del Reglamento nº 2913/92 no exige una nueva declaración en aduana. Esta disposición indica simplemente que las autoridades aduaneras deben adoptar las medidas necesarias cuando del control *a posteriori* de la declaración en aduana resulte que las disposiciones que regulan el régimen aduanero considerado se aplicaron sobre la base de elementos inexactos o incompletos.

73 La Comisión contesta que la referencia al apartado 3 del artículo 78 del Reglamento nº 2913/92 se limita a indicar el mecanismo para rectificar *a posteriori* la declaración en aduana. Considera que, en el presente caso, es indiscutible que no se aportaron las pruebas relativas a la exportación de los animales a Polonia (documentos de transporte y documentos aduaneros polacos). Por esta razón, no se puede contemplar la asunción de la cuantía de las restituciones que se debería haber pagado por la exportación de animales de abasto.

74 A este respecto debe señalarse que, a tenor del apartado 1 del Reglamento nº 729/90, «se financiarán [...] las restituciones a la exportación a terceros países concedidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas».

75 No puede considerarse que el pago de una restitución a la exportación por las autoridades nacionales se ha efectuado de conformidad con las normas comunitarias cuando, debido a un proceder imputable al exportador, el producto efectivamente exportado no corresponde al producto declarado.

76 En el marco del presente motivo, el Gobierno alemán no niega que, con el fin de beneficiarse un tipo de restitución más elevado, los exportadores declararon intencionadamente que los animales exportados eran bovinos reproductores de raza pura cuando en realidad eran animales de abasto.

77 De lo anterior se deduce que la asunción de los pagos efectuados, aplicando el tipo menor previsto para los animales de abasto, sólo sería posible si las declaraciones en aduana relativas a la exportación de bovinos reproductores de raza pura hubieran sido rectificadas *a posteriori* mediante la presentación de los documentos exigidos por la normativa comunitaria para la exportación de animales de abasto (certificados veterinarios, documentos de transporte y documentos aduaneros polacos, etc.).

78 Pues bien, la Comisión sostiene, sin que el Gobierno alemán la contradiga, que no se realizó tal rectificación de las declaraciones en aduana.

79 En tales circunstancias, la Comisión se negó acertadamente a que el FEOGA se hiciera cargo de los gastos efectuados, aplicando el tipo previsto para los animales de abasto.

80 Por consiguiente, también procede desestimar este motivo.

III. Sobre la corrección relativa a las irregularidades cometidas en la exportación de ganado vivo a Oriente Próximo y Medio (asunto de la sociedad Imex — apartado 6.2.2 del Informe de Síntesis)

81 De los autos se desprende que la corrección controvertida, cuya cuantía total es de 56.692.508,70 DM, resulta de la suma de tres cantidades relativas respectivamente a tres conjuntos de hechos diferentes, aunque guardan relación con los múltiples aspectos del expediente referido a la sociedad Imex, cuyos comportamientos fraudulentos se extienden a un período comprendido entre 1981 y 1987.

82 En particular, la Comisión se negó a imputar al impuesto comunitario: a) 22.011.281,10 DM en concepto de corrección por irregularidades cometidas a partir del 1 de enero de 1986; b) 25.024.493 DM en concepto de corrección por las restituciones a la exportación desembolsadas durante los años 1981 a 1987 sobre la base de manipulaciones cuantitativas cometidas por auxiliares de aduana, y c) 9.656.734,74 DM en concepto de corrección relativa a la supuesta comunicación fuera de plazo de determinados datos por el Gobierno alemán en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas.

Sobre la corrección de 22.011.281,10 DM relativa a las irregularidades cometidas a partir del 1 de enero de 1986

83 En el Informe de Síntesis (apartado 6.2.2) se realizan las siguientes afirmaciones:

«Los diversos fraudes cometidos por [la sociedad Imex] consisten en haber falsificado pruebas de llegada a destino (sellos aduaneros falsos, presentación de pruebas de llegada a partir de impresos vírgenes, etc.), manipulaciones cuantitativas (de exportación) o una combinación de ambas.

[...]

El FEOGA observa que el éxito de esta investigación es indudable. Efectivamente, a partir de un testimonio del 20.10.1987, se empezó a investigar por el servicio competente alemán el 28 de octubre de 1987. Casi inmediatamente después cesó el tráfico ilegal y en enero de 1988 la sociedad (una de las más importantes de Alemania en cuanto al comercio de ganado) solicitó su liquidación.

Forzoso es reconocer, sin embargo, que el Estado miembro habría podido empezar los controles mucho antes, y debería haberlo hecho:

— En junio de 1985, un camionero había ya declarado a la aduana alemana la existencia de manipulaciones cuantitativas.

— En octubre del mismo año, Francia había comunicado a Alemania sus comprobaciones en cuanto a la sobrecarga del peso de bovinos alemanes exportados.

— Más tarde, en noviembre de 1985 y marzo de 1986 (nuevo aviso), el FEOGA comunicó al Estado miembro sus dudas, dado el peso anormal comprobado en las estadísticas e insistió en la necesidad de realizar una investigación (referente principalmente a las exportaciones que se habían anunciado y eran previsibles en ese momento).

De la respuesta recibida se desprende que el Estado miembro no había realizado una auténtica investigación a raíz de la información comunicada y tras la solicitud explícita antes mencionada. En efecto, la reputación e importancia de la sociedad Imex la colocaba, al parecer, al margen de toda sospecha. Además, según decían los servicios nacionales, las manipulaciones cuantitativas no podían detectarse mediante un control de las escrituras de la sociedad, ya que el comercio de animales reproductores se llevaba a cabo en número de cabezas y no en peso.

Según los servicios de la Comisión, al no haber diligenciado las investigaciones necesarias en un plazo de tiempo razonable después de que el FEOGA formulara la solicitud correspondiente, el Estado miembro tiene una importante parte de responsabilidad en la amplitud que ha adquirido este asunto y sobre las consecuencias y gastos declarados a cargo del Fondo.

[...]

El Estado miembro fue informado mediante cartas n° 5354 de 10.2.1993 y n° 33301 de 14.10.1993 de las conclusiones de los servicios de la Comisión sobre este asunto. En estas cartas se confirmó que el FEOGA no podía correr con los gastos resultantes de las exportaciones realizadas a partir de 1986, dado que no se había realizado la investigación solicitada.»

84 El Gobierno alemán alega que es infundada y está insuficientemente motivada la afirmación de la Comisión según la cual las autoridades alemanas encargadas de las investigaciones no habían realizado una «auténtica» investigación, por lo que habían utilizado incorrectamente su facultad de apreciación. En opinión de este Gobierno, las autoridades encargadas de las investigaciones no incumplieron ninguna obligación que pudiera dar lugar a una imputación financiera.

85 Destaca que la declaración realizada por un conductor de la empresa de transporte Hefter que, a la sazón, efectuaba transportes de ganado para la sociedad Imex, dio lugar a investigaciones que, sin embargo, no pudieron confirmar los indicios y que se cerraron el 20 de diciembre de 1985.

86 Añade que la comunicación de las autoridades francesas de 21 de octubre de 1985 no contenía indicación alguna sobre la sociedad Imex, sino determinados datos relativos a un caso particular ya conocido por los servicios de inspección.

87 El Gobierno alemán sostiene que el escrito de la Comisión de 20 de noviembre de 1985 contenía por primera vez una indicación general sobre la sociedad Imex. El 17 de febrero de 1986, el servicio de inspección aduanera de Múnich informó de que los datos estadísticos adjuntados por la Comisión, referidos a medias cuantitativas, no habían conducido a nuevas comprobaciones, ya que el cómputo de los animales se realizaba por número de cabezas y no por peso vivo, pero que existían indicios de pesos incorrectos que requerían una investigación adicional.

88 Continúa afirmando que el 19 de junio de 1986, el servicio de inspección aduanera de Colonia concentró las investigaciones realizadas por diferentes unidades del servicio de inspección aduanera de Hamburgo que habían intentado en vano obtener pruebas de la falsificación cuantitativa a partir de los proveedores (asociaciones de ganaderos y productores) de la sociedad Imex. Además, alega que un control objetivo del peso, efectuado en el caso de la exportación de ganado vivo a Arabia Saudí a través del aeropuerto de Colonia-Bonn no fue objeto de ninguna objeción. Por último, un pesaje de verificación que se iba a realizar en Hamburgo tras la comprobación cuantitativa del peso de los animales por el

auxiliar de aduanas no pudo efectuarse por razones técnicas (inexistencia de un dispositivo de descarga de los animales).

89 Añade que otras medidas de investigación, efectuadas en el mes de octubre y de noviembre de 1986, como el testimonio de un acompañante de transporte de la sociedad Imex y el control técnico de las fichas de pesaje de la báscula puente utilizada en Hamburgo, no abocaron a ningún resultado que se pudiera utilizar en vía judicial. No fue posible poner fin a los fraudes de la sociedad Imex hasta que, en octubre de 1987, la policía de Múnich comunicó los resultados de su investigación sobre la falsificación del sello aduanero utilizado.

90 El Gobierno alemán alega, además, que las autoridades encargadas de las investigaciones tenían libertad, en principio, para elegir las medidas que se debían adoptar, ya que la naturaleza y el alcance de éstas debían ser proporcionados al alcance y a la importancia del acto delictivo. En el presente caso, las autoridades alemanas debían efectuar las investigaciones de modo tal que no despertasen en la sociedad Imex sospechas que la hubieran podido llevar a disimular sus actos delictivos. Además, la inculpación ante los órganos jurisdiccionales penales sólo era posible una vez que se hubieran recogido pruebas suficientes. En tales circunstancias no cabía un comportamiento diferente de las autoridades alemanas.

91 En primer lugar, por lo que se refiere al motivo basado en la motivación insuficiente de la Decisión controvertida, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las decisiones sobre la liquidación de cuentas no exigen una motivación detallada en la medida en que el Gobierno interesado ha estado estrechamente asociado al proceso de elaboración de la Decisión y conoce, por consiguiente, la razón por la cual la Comisión estima que no debe cargar al FEOGA las sumas controvertidas (véase la sentencia de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión, C-50/94, Rec. p. I-3331, apartado 9).

92 En el presente caso, además de las explicaciones que figuran en el Informe de Síntesis, mencionadas en el apartado 83 de la presente sentencia, consta que el

Gobierno alemán estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de la Decisión controvertida y conocía, por tanto, la razón por la que la Comisión estimaba que no debía declarar con cargo al FEOGA la cantidad controvertida. En efecto, del propio tenor del Informe de Síntesis se deduce que la redacción de éste estuvo precedida de dos escritos de 10 de febrero y 14 de octubre de 1993, en los que la Comisión informó al Gobierno alemán de las razones que la llevaron a negarse a que el FEOGA se hiciera cargo de los gastos controvertidos.

93 Por consiguiente, procede desestimar este motivo.

94 Por lo que respecta al motivo basado en que son infundadas las afirmaciones de la Comisión sobre los controles y las investigaciones efectuadas por las autoridades alemanas, debe recordarse que, según el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, deben adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo, así como para prevenir y perseguir las irregularidades. Con arreglo al apartado 2 de esta misma disposición, las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias serán costeadas por la Comunidad, salvo las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros.

95 Además, respecto a las medidas de control adoptadas a nivel nacional con objeto de aplicar las normas comunitarias en materia de Política Agrícola Común, las autoridades nacionales deben proceder con la misma diligencia que emplean en la ejecución de las correspondientes normativas nacionales, de forma que se evite cualquier menoscabo de la eficacia del Derecho comunitario (sentencia Exportslachterijen van Oordegem, antes citada, apartado 19).

96 Debe precisarse, a este respecto, que si bien las autoridades nacionales conservan su libertad para elegir las medidas que estimen apropiadas para la protección de los intereses financieros de la Comunidad, esta libertad no puede afectar en modo alguno a la rapidez, la buena organización y la exhaustividad de los controles y las investigaciones requeridos.

97 En el presente caso, consta que las autoridades alemanas no permanecieron pasivas y que en octubre de 1987 consiguieron poner fin a los fraudes de la sociedad Imex. Sin embargo, su actuación adoleció con frecuencia de una mala coordinación de los diferentes servicios implicados en las investigaciones y de una mala organización de los controles realizados, que, por lo demás, resultaron insuficientes.

98 En este sentido, de los autos se infiere que desde el 20 de noviembre de 1985, fecha en que la Comisión envió el escrito a las autoridades alemanas, y durante un período de al menos siete meses, la responsabilidad de la organización de las investigaciones se desplazó de un servicio a otro —del servicio de inspección aduanera de Múnich al de Colonia y posteriormente al de Hamburgo— por razones de competencia territorial.

99 La Comisión sostiene, asimismo, sin que la contradiga el Gobierno alemán, que varios de los controles no dieron resultados debido a su mala organización. A modo de ejemplo, el control efectuado en relación con los proveedores de la sociedad Imex resultó inoperante porque, al realizarse el comercio de ganado por número de cabezas y no por peso —como ocurre para la concesión de restituciones a la exportación—, el peso de los animales, cuando aún estaban en poder de los proveedores, se estimaba y no se determinaba; de este modo, no se pudo comparar con el peso de los mismos animales en el momento de su exportación. Análogamente, el control de los animales expedidos por vía aérea estaba condenado al fracaso desde un principio, ya que las manipulaciones cuantitativas eran improbables en este tipo de transporte debido al pesaje obligatorio de los animales antes de ser cargados en el avión.

100 Además, a excepción de este último control y de otro intento de control de los animales, que también resultó fallido por razones técnicas, de los autos no se deduce que las autoridades alemanas hayan efectuado controles de animales en gran escala o que hayan organizado un sistema de pesaje fiable para descubrir las manipulaciones cuantitativas, a pesar de que los exportadores sospechosos de prácticas fraudulentas eran únicamente dos, las sociedades Imex y Südfleisch.

101 En tales circunstancias, también procede desestimar este motivo.

Sobre la corrección de 25.024.493 DM relativa a las restituciones desembolsadas durante los años 1981 a 1987 sobre la base de manipulaciones cuantitativas cometidas por auxiliares de aduanas

102 En el Informe de Síntesis (apartado 6.2.2.3) se realiza la siguiente afirmación:

«Según el informe de la investigación, del total de 152,3 millones de DM, algo más de 25 (25.024.493), corresponden a manipulaciones cuantitativas realizadas por varios "Zollhilfspersonen" [auxiliares de aduana] o bajo su responsabilidad. Dado que en este caso se trata de agentes acreditados que representan a la autoridad aduanera para la determinación de peso de los productos que deban exportarse, esta suma no podría cargarse al FEOGA.»

103 El Gobierno alemán considera que su responsabilidad debe limitarse al comportamiento del auxiliar de aduanas H., quien, según sentencia de 30 de mayo de 1990 del Landgericht München, estaba implicado en 125 casos de falsificaciones cuantitativas de las que resultó un perjuicio de 11.745.714 DM. Afirma que la Comisión no estaba facultada para ir más allá de las comprobaciones

realizadas por el órgano jurisdiccional nacional, ya que según un principio general del Derecho, sólo pueden considerarse probadas las irregularidades constatadas por los órganos jurisdiccionales penales y, por tanto, únicamente éstas pueden conllevar la corrección de los gastos correspondientes.

104 La Comisión considera, por el contrario, que el auxiliar de aduanas H. no fue el único que participó en las manipulaciones cuantitativas. En realidad se produjeron 284 casos, con un perjuicio total de 25.024.493 DM, que el servicio de inspección aduanera de Múnich señaló en su informe final sobre el procedimiento de inspección incoado contra la sociedad Imex. La Comisión añade que el objeto del procedimiento de liquidación se circunscribe a la comprobación de si los Estados miembros han gastado los créditos de conformidad con el Derecho comunitario y que en este contexto las comprobaciones de un órgano jurisdiccional nacional no son determinantes.

105 Debe señalarse, como destaca con acierto la Comisión, que el objetivo del procedimiento de liquidación de cuentas consiste en comprobar si los créditos puestos a disposición de los Estados miembros fueron gastados de conformidad con las normas comunitarias vigentes en el marco de la organización común de los mercados. Como se ha recordado en el apartado 35 de la presente sentencia, cuando la Comisión se niega a declarar con cargo al FEOGA determinados gastos, porque fueron provocados por infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, la Comisión tiene la obligación no de demostrar de forma exhaustiva la irregularidad de los datos transmitidos por los Estados miembros, sino de aportar un elemento de prueba de la duda seria y razonable que alberga con respecto a las cifras comunicadas por las administraciones nacionales (véase la sentencia Países Bajos/Comisión, antes citada, apartados 16 y 17).

106 De lo anterior se desprende que nada obsta a que la Comisión, cuando liquida las cuentas de los Estados miembros, efectúe apreciaciones que van más allá de las irregularidades probadas ante un órgano jurisdiccional penal nacional, siempre que albergue una duda seria y razonable sobre la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA. Además, el procedimiento ante tal órgano jurisdiccional está regulado por normas diferentes en materia de prueba.

107 En el presente caso, la Comisión efectuó la corrección controvertida basándose en las comprobaciones recogidas en el informe final del servicio de inspección aduanera de Múnich, elaborado en un procedimiento de inspección incoado contra la sociedad Imex. Es evidente que dichas comprobaciones tienen entidad suficiente para sustentar una duda seria y razonable de la Comisión en cuanto a la regularidad de las operaciones consideradas y que el Estado miembro no ha logrado refutar.

108 Por consiguiente, también procede desestimar este motivo.

Sobre la cantidad de 9.656.734,74 DM relativa a la supuesta comunicación fuera de plazo de determinados datos por el Gobierno alemán en el marco del procedimiento de liquidación

109 De los autos se desprende que la Comisión, al estimar que, salvo una suma de 2.156.195,60 DM, la probabilidad de que las autoridades alemanas obtuvieran el reembolso de las restituciones desembolsadas indebidamente a la sociedad Imex era prácticamente inexistente y que, por tanto, la actitud de espera que había mantenido el FEOGA hasta ese momento no podía mantenerse, informó a la República Federal de Alemania, mediante escrito de 14 de octubre de 1993, de su intención de cerrar el expediente de la sociedad Imex en el marco de la liquidación de cuentas de 1991 y la requirió para que le comunicara las cifras relativas a los pagos efectuados antes del 1 de enero de 1986 a esta sociedad. La Comisión se declaró dispuesta a poner estos desembolsos a cargo del presupuesto comunitario, en la medida en que no se hubieran debido a manipulaciones de auxiliares de aduana.

110 Mediante decisión de 21 de enero de 1994, adoptada sobre la base del Reglamento (CEE) nº 1723/72 de la Comisión, de 26 de julio de 1972, relativo a la liquidación de las cuentas referentes al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Garantía» (DO L 186, p. 1; EE 03/06, p. 70), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 422/86 de la Comisión, de 25 de febrero de 1986 (DO L 48, p. 31), la Comisión fijó el 31 de enero de 1994

como final del plazo para la transmisión de todos los datos complementarios de los Estados miembros necesarios para la liquidación de cuentas del ejercicio 1991.

111 Según el Informe de Síntesis (apartado 6.2.2.6), «mucho después de la fecha límite de 31 de enero de 1994 [...] las autoridades alemanas presentaron un detalle de los pagos realizados que permitió que la Comisión propusiese una corrección financiera por los pagos realizados después del 31 de enero de 1986 que se referían a las pérdidas imputables a los Zollhilfspersonen, es decir, 47.035.774 DM. En vista del no respeto de la fecha límite [...] la reducción de la corrección financiera inicial justificada por las informaciones que se recibieron con retraso se limita al 90 %.»

112 El Gobierno alemán alega que la relación de pagos de que se trata fue comunicada a la Comisión sobre la base del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 595/91 del Consejo, de 4 de marzo de 1991, relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente pagadas en el marco de la financiación de la Política Agraria Común, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito, y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 283/72 (DO L 67, p. 11; EE 03/05, p. 161). A tenor de esta disposición:

«Cuando un Estado miembro considere que no se puede lograr o no cabe esperar la recuperación total de un importe, indicará a la Comisión, mediante una comunicación especial, el importe no recuperado y las razones por las que dicho importe queda, en su opinión, a cargo de la Comunidad o del Estado miembro. Dichas informaciones deberán ser lo suficientemente detalladas para que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70, la Comisión pueda tomar una decisión sobre la imputabilidad de las consecuencias financieras [...]»

113 El Gobierno alemán llega a la conclusión de que, a falta de comunicación por el Estado miembro, los datos objeto de esta comunicación no pueden ser considerados en la liquidación de cuentas. En su opinión, dado que el artículo 5 del Reglamento nº 595/91 no somete dicha comunicación a plazo alguno (y con razón, ya que el procedimiento de recuperación es competencia de los Estados miembros, de forma que éstos son los primeros en poder apreciar si la recuperación es aún posible), la Comisión no puede imponer una «penalización adicional» por el supuesto retraso en la transmisión de esta comunicación. Puede iniciar un procedimiento por incumplimiento si estima que el Estado miembro no atiende las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento nº 595/91.

114 La Comisión, al tiempo que considera que la comunicación prevista por el artículo 5 del Reglamento nº 595/91 es parte esencial del procedimiento de liquidación, expone que su decisión que fija el 31 de enero de 1994 como fecha límite no se adoptó sobre la base del Reglamento nº 595/91, sino sobre la del Reglamento nº 1723/72. Al fijar este plazo, la Comisión pretendía obtener del Gobierno alemán las cifras exactas relativas a los gastos efectuados antes del 1 de enero de 1986 para poder tratar el expediente de la sociedad Imex en el marco de la liquidación de cuentas del ejercicio 1991. Concluye que la transmisión de estas cifras no puede confundirse con la comunicación prevista en el artículo 5 del Reglamento nº 595/91. Por consiguiente, el importe controvertido no constituye una sanción por comunicación tardía en el sentido del artículo 5 del Reglamento nº 595/91, sino una corrección que procede de una práctica administrativa general de la Comisión según la cual, en caso de transmisión tardía de información que justifica una reducción de la imputación, la reducción se limita al 90 %.

115 El motivo formulado por el Gobierno alemán plantea, en primer lugar, la cuestión de si corresponde a los Estados miembros o a la Comisión determinar, cuando los procedimientos de recuperación de fondos concedidos indebidamente están en curso a nivel nacional, que éstos ya no darán lugar a una recuperación total.

116 A este respecto, del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 595/91 resulta que el Estado miembro es quien indica a la Comisión, mediante una comunicación especial, el importe no recuperado, cuando considere que no se puede lograr o no cabe esperar la recuperación total de un importe concedido indebidamente. A continuación, la Comisión debe tomar una decisión sobre la imputabilidad de las consecuencias financieras que de ello se derivan. De la misma disposición también se desprende que esta comunicación no está sujeta a plazo alguno.

117 No obstante, el ejercicio de la facultad que tienen los Estados miembros de apreciar el carácter fructuoso o infructuoso de un procedimiento de recuperación en curso no puede abocar a que se retrase indebidamente la liquidación de cuentas de un ejercicio.

118 En tal caso, el interés en el rápido examen de las cuentas de los Estados miembros (véase el primer considerando del Reglamento nº 422/86) exige que la Comisión, sin que esté obligada a recurrir al procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CE, pueda fijar un plazo con el fin de que el Estado miembro de que se trate transmita los datos necesarios para la liquidación de cuentas del ejercicio considerado, incluidos los relativos a los procedimientos de recuperación en curso. Cuando proceda de este modo, la Comisión debe respetar los principios de buena gestión, tales como los de la seguridad y la previsibilidad de las relaciones financieras entre la Comunidad y los Estados miembros.

119 En el presente caso, del Informe de Síntesis (apartado 6.2.2.4) resulta que, «en lo que respecta al cobro de las cantidades en cuestión, hasta la fecha sólo se han recuperado 2.156.195,60 DM» y que «la probabilidad de obtener otros reembolsos es prácticamente inexistente». Por una parte, los procedimientos de reembolso iniciados para la cantidad de 38,5 millones de DM contra tres bancos que se habían subrogado en los derechos de la sociedad Imex no dieron resultados; por otra parte, en el marco del procedimiento de liquidación forzosa, el liquidador, a partir del 19 de junio de 1989, informó al organismo que había pagado las restituciones de la admisión de la deuda a 5 millones de DM, añadiendo que los acreedores no privilegiados, como el organismo pagador, sufrirían la pérdida total de su deuda.

120 El Gobierno alemán no se opone a estas afirmaciones.

121 En tales circunstancias, la Comisión actuó acertadamente al informar a la República Federal de Alemania, mediante escrito de 14 de octubre de 1993, de su intención de cerrar el expediente de la sociedad Imex en el marco de la liquidación de cuentas del ejercicio 1991, requiriéndola para que le comunicase, hasta el 31 de enero de 1994, las cifras relativas a los pagos efectuados a la sociedad Imex antes del 1 de enero de 1986.

122 Se plantea, asimismo, la cuestión de si la Comisión, al no serle comunicados en el plazo fijado los datos solicitados, podía imponer a la República Federal de Alemania una corrección por los gastos correspondientes.

123 A este respecto, el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento n° 1723/72, en su versión modificada por el Reglamento n° 422/86, establece que «a falta de transmisión de los datos mencionados en el plazo fijado, la Comisión adoptará una decisión en función de los datos que posea en la fecha límite fijada, excepto en el caso en que la transmisión tardía de los datos esté justificada por circunstancias excepcionales».

124 De lo anterior se deduce que, al no disponer, cuando expiró el plazo fijado, de los datos necesarios para liquidar las cuentas relativas a los desembolsos efectuados a la sociedad Imex antes del 1 de enero de 1986, la Comisión podía efectuar una corrección del 100 % de estos gastos. No obstante, al recibir posteriormente las cifras solicitadas, limitó la corrección, conforme a su práctica habitual, al 10 % de los gastos considerados. Por los motivos indicados en el apartado 13 de la presente sentencia, la legalidad de esta corrección no puede ser discutida alegando que se trata de una «penalización adicional».

125 Por consiguiente, procede desestimar este motivo.

IV. Sobre la corrección por las irregularidades relativas a la exportación de carne de vacuno al Líbano (asunto de la sociedad Südfleisch — apartado 6.2.3 del Informe de Síntesis)

126 Esta parte del litigio se refiere a la negativa de la Comisión a declarar con cargo al FEOGA un importe de 997.814 DM, desembolsado por las autoridades alemanas a la sociedad Südfleisch en concepto de restituciones por la exportación de carne de vacuno al Líbano.

127 De los autos se deduce que en marzo de 1991 la sociedad Südfleisch despachó en aduana un cargamento de 628.750,20 kg de carne de vacuno destinado a ser exportado a los Emiratos Árabes Unidos. En la época de los hechos, la restitución a la exportación para este país ascendía a 423,7524 DM por 100 kg de peso neto, mientras que para la exportación al Líbano, la cuantía de la restitución era de 294,2725 DM por 100 kg de peso neto.

128 En julio de 1991, la sociedad Südfleisch presentó a las autoridades alemanas un documento de llegada de las mercancías a los Emiratos Árabes Unidos que posteriormente resultó ser falso.

129 En marzo de 1992, es decir, en el plazo de doce meses previsto por la normativa comunitaria, la sociedad Südfleisch acreditó que una parte del cargamento inicial (364,185 toneladas) había sido desembarcada en Beirut (Líbano) en marzo de 1991. Esta sociedad percibió la restitución a la exportación correspondiente. Este pago no ha originado corrección alguna por parte de la Comisión.

130 Respecto del resto del cargamento (282,565 toneladas), la sociedad Südfleisch presentó el 1 de julio de 1992, tras un plazo suplementario que le fue concedido por las autoridades alemanas, nuevas pruebas de su llegada al Líbano. Esta sociedad percibió la restitución a la exportación correspondiente, por un importe de 997.814 DM. Este pago es el objeto de la corrección efectuada por la Comisión.

131 En el Informe de Síntesis, la Comisión expone que, en las circunstancias del presente caso, al conceder un plazo suplementario a la sociedad Südfleisch, las autoridades alemanas infringieron el apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87.

132 El artículo 47 del Reglamento nº 3665/87 dispone en sus apartados 2 y 4:

«2. El documento para el pago de la restitución o para la liberación de la garantía deberá presentarse, salvo caso de fuerza mayor, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de aceptación de la declaración de exportación.

[...]

4. Cuando un exportador no haya podido presentar los documentos exigidos con arreglo al artículo 18 en los plazos prescritos en el apartado 2, a pesar de haber hecho lo posible para obtenerlos y presentarlos a tiempo, se le podrán conceder plazos suplementarios para la presentación de dichos documentos.»

133 Habida cuenta del tenor del apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87, la argumentación expuesta por las partes se refiere a si el requisito previsto por esta disposición se cumplía en el caso de autos, es decir, si la sociedad Südfleisch había hecho lo posible para obtener las pruebas de llegada de la mercancía a su destino y si las autoridades alemanas habían ejercido correctamente su facultad de apreciación cuando acordaron la prórroga del plazo de doce meses.

134 El Gobierno federal alega que las autoridades alemanas no infringieron el apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87. Expone que el Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Oficina principal de aduanas de Hamburgo-Jonas) concedió el plazo suplementario por considerar, sobre la base de la información que disponía y a falta de pruebas en contrario, que la sociedad Südfleisch había hecho lo posible para obtener y presentar los documentos requeridos.

135 Afirma que en mayo de 1991, esta sociedad ya había encomendado a un agente de seguros que investigara dónde se encontraba realmente el buque que transportaba la mercancía. Posteriormente, en junio de 1991, la sociedad Südfleisch envió tres empleados a Arabia Saudí para asegurarse de que la mercancía había sido descargada en este país. Si bien las operaciones de descarga no se efectuaron cuando los tres empleados se encontraban en Arabia Saudí, ya que su presencia coincidió con una festividad islámica, éstos, no obstante, inspeccionaron el buque que transportaba la mercancía y comprobaron que las bodegas estaban prácticamente repletas de cajas de la sociedad Südfleisch y que los sellos estaban intactos. Sobre la presentación en julio de 1991 de un documento falso de llegada de la mercancía a los Emiratos Árabes Unidos, el Gobierno alemán alega que ningún elemento permitía excluir que la sociedad Südfleisch hubiera sido inducida a error por su socio, la empresa Al Fatha Goldstore.

136 Sostiene que, en tales circunstancias, y aun admitiendo que las autoridades aduaneras debían, en el marco del ejercicio de su facultad discrecional, tomar en consideración las intenciones del exportador —premisa rechazada por este Gobierno—, el servicio competente no podía saber, en la fecha de concesión del plazo suplementario, si la sociedad Südfleisch había presentado el documento falso deliberadamente o por negligencia grave, como sostiene la Comi-

sión. Por otra parte, las investigaciones realizadas en Alemania por el Ministerio Fiscal y el servicio de inspección aduanera no consiguieron demostrar la responsabilidad de esta sociedad en la falsificación del documento presentado y en su utilización fraudulenta.

137 El Gobierno alemán añade que la prórroga no impide la negativa al pago de la restitución o, en su caso, el reembolso de la cantidad percibida, si se demuestra posteriormente que no se habían cumplido los requisitos para la concesión de dicha prórroga.

138 Afirma que, en cualquier caso, la Comisión no puede, so pena de provocar una grave inseguridad jurídica para los Estados miembros y los operadores económicos afectados, sustituir por su propia concepción la apreciación efectuada por las autoridades nacionales competentes en el marco del ejercicio de su facultad discrecional reconocida por el Derecho comunitario.

139 La Comisión responde que un exportador que, deliberadamente o cuando menos por negligencia grave, ha presentado un documento de despacho de aduana falsificado no reúne los requisitos del apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87.

140 A este respecto, expone que la sociedad Südfleisch, a pesar de las dudas que tenía desde el mes de mayo de 1991 sobre el destino de la carne, presentó el 1 de julio de 1991 un certificado de despacho de aduana falsificado y solicitó por escrito el pago de las restituciones previstas para la exportación a los Emiratos Árabes Unidos. Los «controles» efectuados por los tres empleados enviados a Arabia Saudí, y en los que se basa el Gobierno alemán en primer lugar, no merecen tal nombre; la Comisión considera inaceptable que dichos empleados no esperasen a la descarga del cargamento, ya que debían saber que el desarrollo normal de la transacción implica el despacho de aduanas de la mercancía para su puesta en libre práctica en Arabia Saudí.

141 La Comisión llega a la conclusión de que, en un principio, la sociedad Südfleisch hizo todo lo posible para beneficiarse de las restituciones a la exportación más elevadas desembolsadas para las exportaciones de carne de vacuno a los Emiratos Árabes Unidos, a sabiendas de que no tenía derecho a ellas. Así, una vez que esta pretensión no pudo ser atendida, a raíz de haberse descubierto la falsificación del certificado de despacho de aduana y por el riesgo de verse obligada a reembolsar la totalidad de las restituciones, dicha sociedad presentó, mediante escrito de 24 de septiembre de 1991, su primera solicitud de un plazo suplementario para aportar los documentos necesarios.

142 En vista de tal comportamiento, la Comisión considera que no puede afirmarse que la sociedad Südfleisch haya hecho todo lo posible para presentar los documentos requeridos en el plazo de doce meses. El hecho de que, por falta de pruebas, ni el Ministerio Fiscal federal ni el servicio de inspección aduanera hayan podido demostrar la responsabilidad penal de las personas que actuaron por cuenta de la sociedad Südfleisch no modifica en modo alguno esta conclusión. La comprobación de los requisitos previstos en el apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87 no consiste en demostrar la existencia de responsabilidad penal.

143 La Comisión añade que, desde el 28 de mayo de 1991, informó a la República Federal de Alemania de una misión realizada a Beirut con el fin de obtener de las autoridades aduaneras libanesas documentos que permitieran a las autoridades alemanas demostrar «la falsificación de las declaraciones de destino de la carne de vacuno exportada de Alemania, que iba destinada a los Emiratos Árabes Unidos, pero fue desviada al Líbano». Estas investigaciones, que fueron efectuadas en este país del 8 al 15 de junio de 1991, con la participación de un representante del servicio de inspección aduanera de Múnich, permitió comprobar que se habían desembolsado indebidamente restituciones a la exportación por un valor aproximado de 10 millones de DM correspondientes a unas 2.500 toneladas de carne. La Comisión reconoce que estos resultados no se comunicaron oficialmente a los servicios alemanes hasta el 25 de septiembre de 1991, pero dichos servicios fueron informados directamente, desde el final de la misión, por su representante, que había participado en las investigaciones realizadas en el Líbano.

144 A lo anterior, prosigue la Comisión, se añade el hecho de que la prórroga del plazo se concedió el 24 de septiembre de 1991, es decir, el mismo día de la solicitud formulada por la sociedad Südfleisch y un día antes de la transmisión de los resultados oficiales de la misión de control al Líbano, mientras que el plazo reglamentario de doce meses no expiraba hasta marzo de 1992.

145 La Comisión considera que, habida cuenta de estas circunstancias, se hizo un uso indebido del margen de apreciación conferido a las autoridades nacionales por el apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87 cuando se concedió un plazo suplementario a la sociedad Südfleisch. La Comisión no pretende con ello sustituir las decisiones de las autoridades nacionales por las suyas propias, sino mostrar que, en el caso de autos, la autoridad nacional competente sobrepasó con claridad los límites de su facultad de apreciación al conceder el plazo suplementario.

146 En este punto, debe recordarse que el apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87 ofrece a las autoridades nacionales la posibilidad de conceder al exportador plazos suplementarios para la presentación de los documentos exigidos, es decir, las pruebas de llegada de la mercancía exportada a su destino, cuando el exportador no ha podido presentarlos en el plazo reglamentario de doce meses, a pesar de haber hecho lo posible para obtenerlos y presentarlos en dicho plazo.

147 De este modo, dicha disposición concede a las autoridades nacionales un margen de apreciación con el fin tanto de comprobar si el exportador ha actuado con diligencia como de decidir si hacen uso de la posibilidad que se les ofrece de conceder un plazo suplementario.

148 No obstante, el ejercicio del poder de apreciación reconocido de este modo a las autoridades nacionales no puede sobrepasar los límites que impone la finalidad de dicha norma, que consiste en no privar automáticamente al exportador de las restituciones previstas por la normativa comunitaria cuando éste, a pesar

de haber hecho todo lo que tenía que hacer, no ha podido presentar, por circunstancias objetivas, los documentos requeridos en el plazo de doce meses.

149 De lo anterior se deduce que, cuando existan dudas sobre el comportamiento del exportador, el requisito relativo a su diligencia no puede considerarse cumplido. Esto no implica necesariamente que el exportador haya cometido actos que determinen su responsabilidad penal según la legislación nacional. En efecto, un operador puede no haber hecho todo lo posible en el sentido del apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87 sin que por ello haya cometido actos delictivos.

150 Además, aun cuando se demuestre la diligencia del exportador, dado que el apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87 se limita a ofrecer una posibilidad a las autoridades nacionales y no les impone una obligación de conceder un plazo suplementario, dichas autoridades deben tomar en consideración, cuando adopten su decisión, no sólo la diligencia del exportador, sino también todos los elementos que permitan concluir que la concesión del plazo suplementario está justificada.

151 En el presente caso, de los autos se deduce que el 24 de septiembre de 1991, fecha de adopción de la decisión por la que se concede la prórroga del plazo, la autoridad nacional tenía conocimiento de los siguientes elementos.

152 Sobre el comportamiento del exportador, le constaba que el 1 de julio de 1991 la sociedad Südfleisch había presentado un certificado falsificado y que la presentación de dicho certificado tuvo lugar a pesar de las dudas que desde mayo de 1991 albergaba dicha sociedad sobre el destino de la carne exportada. Los controles efectuados en junio de 1991 por los tres empleados de la sociedad Südfleisch enviados a Arabia Saudí no podían disipar dichas dudas ni, por consiguiente, convencer a la autoridad competente de que dicha sociedad había hecho todo lo que estaba en su mano, ya que los tres empleados no permanecieron en Arabia Saudí hasta la descarga y despacho de aduana de la mercancía.

153 En tales circunstancias, y aunque no se haya podido demostrar ninguna responsabilidad penal de la sociedad Südfleisch por la presentación del certificado falsificado, su comportamiento justificaba las dudas sobre su diligencia en relación con la presentación de los documentos requeridos.

154 También ha quedado demostrado que las autoridades alemanas —y, por tanto, la autoridad competente— tenían conocimiento de la misión de control y de las investigaciones que la Comisión había efectuado en el Líbano del 8 al 15 de junio de 1991 con la participación de un representante de los servicios aduaneros alemanes, con el fin de obtener de las autoridades aduaneras libanesas documentos que probasen la falsificación de las declaraciones de destino de la carne de vacuno exportada de Alemania, la cual, a pesar de estar destina a los Emiratos Árabes Unidos, fue desviada al Líbano.

155 Por último, también consta que, a 24 de septiembre de 1991, no existía urgencia alguna para prorrogar el plazo de doce meses que expiraba en marzo de 1992. Por el contrario, los elementos antes expuestos eran suficientes para justificar una actitud de espera o una negativa de la autoridad competente.

156 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe señalarse que la autoridad nacional competente infringió el apartado 4 del artículo 47 del Reglamento nº 3665/87 al conceder un plazo suplementario a la sociedad Südfleisch.

157 Por consiguiente, procede desestimar este motivo.

V. Sobre la corrección relativa a la exportación de carne de vacuno a Zimbabue (asunto de la sociedad Barfuß — apartado 6.2.4 del Informe de Síntesis del ejercicio 1991 y apartado 6.2.2 del Informe de Síntesis del ejercicio 1990)

158 En el Informe de Síntesis del ejercicio 1991 figura la corrección financiera efectuada por la Comisión respecto de los gastos relativos a la exportación de carne de vacuno declarada como exportada a Sudáfrica pero destinada en realidad a Zimbabue. También se menciona que este caso se examinó en el Informe de Síntesis del ejercicio 1990, trasladándose la corrección a la liquidación de cuentas de 1991 porque la República Federal de Alemania expresó su intención de obtener el reembolso de las cantidades pagadas indebidamente.

159 En el Informe de Síntesis del ejercicio 1990, la Comisión afirmó que ciertas cantidades de carne de vacuno, para las que se había concedido la restitución sobre la base de los documentos acreditativos de la llegada a Sudáfrica, sólo se almacenaban temporalmente en este país y se reexportaban a Zimbabue para su transformación. Los productos obtenidos de este modo eran importados en la Comunidad, con exención de los derechos de aduana conforme al Acuerdo CEE-ACP.

160 También se señala que en los meses de noviembre de 1987 y febrero y marzo de 1990, el FEOGA realizó investigaciones que le permitieron constatar que tales prácticas habían tenido lugar desde varios Estados miembros, entre ellos la República Federal de Alemania, y que había instado a los Estados miembros a proceder a la recuperación de las restituciones concedidas indebidamente.

161 Por lo que se refiere a la República Federal de Alemania, la Comisión afirma:

«El requerimiento de reembolso no fue enviado a un exportador más que el 1 de julio de 1991. De todos modos, fue contestado inmediatamente (25.07.91). Desde entonces, este expediente está paralizado debido a que el organismo pagador no está en condiciones de presentar las pruebas señaladas por el investigador alemán, aunque éste las había adjuntado a su informe de misión, que había sido notificado el 05.06.90.

Sobre la base de estas constataciones, los servicios de la Comisión entienden que [...] la no recuperación de los importes pagados indebidamente no puede correr a cargo del FEOGA [art. 8, apartado 2 del Reglamento (CEE) nº 729/70] [...]»

162 El Gobierno federal sostiene que las autoridades alemanas no incumplieron obligación alguna que pudiera originar una imputación financiera, en especial, la obligación resultante del artículo 5 del Tratado en relación con el artículo 8 del Reglamento nº 729/70.

163 A este respecto expone que el servicio de inspección aduanera de Hamburgo, mediante escrito de 5 de julio de 1990, informó a la autoridad competente, en este caso, el Hauptzollamt Hamburg-Jonas, sobre las comprobaciones relativas a certificados de sanidad alemanes descubiertos en Zimbabue y que se referían a las cantidades de carne exportadas por la sociedad Barfuß a Sudáfrica.

164 Añade que mediante resolución de 1 de julio de 1991, la autoridad competente requirió a la sociedad Barfuß el reembolso de las restituciones a la exportación desembolsadas por un importe de 518.181,97 DM.

165 Sigue relatando que la sociedad Barfuß presentó una reclamación el 25 de julio de 1991 contra esta resolución y solicitó la suspensión de su ejecución. Mediante resolución de 20 de agosto de 1991, la autoridad competente estimó la solicitud de suspensión ya que, ante la falta de pruebas, existían serias dudas sobre la legalidad de decisión de recuperación.

166 Sobre el procedimiento relativo a la reclamación, el Gobierno alemán alega que la autoridad competente decidió en un principio suspenderlo habida cuenta de una solicitud de decisión prejudicial dirigida al Tribunal de Justicia en un asunto similar por el Finanzgericht Hamburg el 20 de diciembre de 1991, Möllmann-Fleisch, (C-27/92), pero posteriormente desestimó la reclamación de la sociedad Barfuß mediante resolución de 7 de junio de 1994, ya que no existían elementos que demostraran que las entregas de carne de vacuno exportadas a Sudáfrica hubieran llegado a Zimbabue. Por el contrario, la sociedad Barfuß explicó de manera irrefutable que las mercancías controvertidas habían sido despachadas en aduana y puestas en libre práctica en Sudáfrica.

167 Este Gobierno niega importancia al hecho de que se descubrieran en Zimbabue certificados de sanidad, ya que éstos no aportan indicación alguna sobre el itinerario real seguido por las mercancías. Sólo le reconoce valor como comprobación de la calidad de los productos exportados. Añade que no puede excluirse la posibilidad de que estos certificados hayan sido objeto de un uso indebido en los países africanos, siendo atribuidos a otras partidas de carne distintas de aquellas para las que se habían expedido.

168 La Comisión responde que la corrección controvertida se efectuó porque, en un primer momento, los servicios alemanes habían actuado con muchas vacilaciones a la hora de recuperar las restituciones a la exportación desembolsadas indebidamente y porque posteriormente habían renunciado a ello por completo sin motivos suficientes.

169 Respecto de la aplicación vacilante del procedimiento de recuperación, la Comisión destaca dos hechos. El primero consiste en que la autoridad competente incoó el procedimiento de recuperación con un retraso de un año. El Gobierno alemán no aportó explicación alguna de esta circunstancia.

170 Añade que se produjo un segundo retraso considerable debido a la suspensión, por la autoridad competente, del procedimiento de reclamación en espera de la sentencia del Tribunal de Justicia sobre la petición de decisión prejudicial del Finanzgericht Hamburg (sentencia de 31 de marzo de 1993, Möllmann-Fleisch, C-27/92, Rec. p. I-1701). Dicha petición se refería en particular a la cuestión de si puede considerarse que la importación en un país tercero no se ha probado si existen dudas en cuanto al acceso efectivo al mercado del país de destino de la mercancía indicada en el certificado de despacho de aduana. Ahora bien, en opinión de la Comisión resultaba inútil esperar a que el Tribunal de Justicia se pronunciase en este asunto, dado que ya existía una jurisprudencia reiterada en la materia (sentencias de 2 de junio de 1976, Milch-, Fett- und Eier-kontor, 125/75, Rec. p. 771, y de 11 de julio de 1984, Dimex, 89/83, Rec. p. 2815).

171 Sobre el cierre del procedimiento de recuperación, sin motivos suficientes, mediante resolución de 7 de junio de 1994, la Comisión destaca que, en contra de lo alegado por el Gobierno alemán, los certificados de sanidad descubiertos en Zimbabue podían generar dudas fundadas sobre la importación regular de la mercancía en el país de destino y, por tanto, enervar el valor probatorio de los certificados de despacho de aduana presentados por Barfuß (véase la sentencia Möllmann-Fleisch, antes citada, apartado 15).

172 Según la Comisión, la verdadera razón del cierre del procedimiento de recuperación es, como se infiere de un escrito de 29 de abril de 1994 enviado por el Bundesministerium der Finanzen a la Comisión, que «no era posible encontrar en el Hauptzollamt» los originales de los certificados de sanidad remitidos a esta Oficina y que «por tanto, no existía medio de prueba alguno».

173 El Gobierno alemán replica que el procedimiento de recuperación no fue incoado hasta julio de 1991 porque desde un principio la autoridad competente tuvo dudas sobre su regularidad, ya que los documentos que obraban en su poder no bastaban, en su opinión, para entablar un procedimiento judicial con posibilidades de éxito. Tampoco considera que se le pueda reprochar a la autoridad competente haber suspendido el procedimiento de reclamación en vista de la petición de decisión prejudicial en el asunto Möllmann-Fleisch, antes citado, ya que la afirmación de la Comisión según la cual ya existía jurisprudencia en la materia es inexacta.

174 Añade que se puso fin al procedimiento de recuperación porque la autoridad competente estimó que su resolución no habría superado un examen judicial y no, como sostiene la Comisión, porque no se pudieran encontrar los originales de los certificados de sanidad remitidos a dicha autoridad. Si bien es cierto que los originales ya no existían, la autoridad competente disponía de las fotocopias realizadas por agentes de la Comisión.

175 La Comisión contesta que, en lo que se refiere a la aplicación vacilante del procedimiento de recuperación, el razonamiento expuesto por el Gobierno alemán llevaría a la conclusión de que los procedimientos de recuperación por restituciones indebidamente desembolsadas sólo son posibles cuando se demuestra con certeza absoluta que las mercancías consideradas no han llegado realmente al mercado del país de destino para ser comercializadas en él. Ahora bien, esta concepción no corresponde a los principios elaborados por la jurisprudencia (véanse las sentencias Milch-, Fett- und Eier-kontor, Dimex y Möllmann-Fleisch, antes citadas).

176 Sobre el cierre del procedimiento de recuperación, la Comisión, al tiempo que mantiene su tesis, destaca que, según el Derecho procesal alemán, las fotocopias de certificados cuya conformidad con el original no está acreditada carecen de valor probatorio.

177 A este respecto, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros deben, en primer lugar, respetar la obligación de diligencia general del artículo 5 del Tratado, tal como se precisa en los apartados 1 y 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, en lo tocante a la financiación de la Política Agraria Común. Esta obligación implica que los Estados miembros deben adoptar con prontitud medidas destinadas a remediar las irregularidades. En efecto, transcurrido un cierto tiempo, la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas puede complicarse o resultar imposible, debido a determinadas circunstancias, tales como, en particular, el cese de actividades o la pérdida de documentos contables (sentencia de 11 de octubre de 1990, Italia/Comisión, C-34/89, Rec. p. I-3603, apartado 12).

178 Además, las autoridades nacionales no pueden justificar el incumplimiento de su obligación de corregir con celeridad las irregularidades cometidas aludiendo a la lentitud de los procedimientos administrativos o judiciales entablados por el operador económico (sentencia de 21 de febrero de 1991, Alemania/Comisión, C-28/89, Rec. p. I-581, apartado 32).

179 También es necesario señalar que, si bien con arreglo al apartado 1 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70, los procedimientos de recuperación iniciados a nivel nacional se desarrollan según las disposiciones del Derecho interno, incluidas las relativas a la carga de la prueba (en este sentido, véase la sentencia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor y otros, asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633, apartado 36), también es sabido que el recurso a estas normas nacionales sólo es posible en la medida necesaria para la ejecución de las disposiciones del Derecho comunitario y siempre que la aplicación de dichas normas no menoscabe el alcance y la eficacia del Derecho comunitario (sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa y otros, asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503, apartado 29).

180 En el presente caso, no se discute que el procedimiento de recuperación fue iniciado con un año de retraso, que se suspendió poco tiempo después y que terminó por cerrarse el 7 de junio de 1994.

181 Según el Gobierno alemán, el retraso en la incoación del procedimiento, la suspensión de la ejecución de la resolución de recuperación y, por último, el cierre del procedimiento se debían fundamentalmente a la apreciación de la autoridad nacional competente según la cual dicho procedimiento no podía dar resultados por la falta de pruebas. Por una parte, los certificados de sanidad descubiertos en Zimbabue no aportaban indicación alguna sobre el itinerario efectivo seguido por la mercancía. Por otra parte, la autoridad competente poseía documentos de transporte y certificados de despacho de aduana de las operaciones consideradas en los que aparecía Sudáfrica como país de destino o de despacho de aduana de la mercancía.

182 A este respecto, procede destacar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras en el país de destino sólo constituye un indicio refutable de la realización concreta del objetivo de las restituciones a la exportación diferenciadas (véanse las sentencias, antes citadas, Dimex, apartado 11, y Möllmann-Fleisch, apartado 13). En particular, el valor probatorio que se atribuye normalmente a un certificado de despacho de aduana puede destruirse si existen dudas fundadas en cuanto al acceso efectivo de las mercancías al mercado del territorio de destino para ser comercializadas en él (sentencia Möllmann-Fleisch, antes citada, apartado 15). En una hipótesis semejante, el acceso efectivo de las mercancías al país de destino puede probarse mediante la presentación de otros documentos previstos por la normativa comunitaria (en este sentido, véase la sentencia Möllmann-Fleisch, antes citada, apartado 14), como los documentos que acreditan la descarga de la mercancía en el país de destino.

183 En el presente caso, los certificados de sanidad descubiertos en Zimbabue tenían entidad suficiente para crear una duda fundada sobre si los lotes de carne a los que se referían, exportados por la sociedad Barfuß, habían llegado efectivamente al mercado del país de su destino declarado, es decir, a Sudáfrica. A continuación, correspondía a la sociedad afectada demostrar, mediante documentos distintos de los certificados de despacho de aduana, que las mercancías exportadas habían sido puestas efectivamente en libre práctica en el país de su destino declarado. A falta de dicha prueba, la sociedad exportadora debía reembolsar las restituciones pagadas.

184 Pues bien, el Gobierno alemán no ha presentado ninguna alegación en el sentido de que, con el fin de disipar las dudas sobre el destino real de las mercancías, la sociedad Barfuß había presentado, además de los documentos de transporte y de los certificados de despacho de aduanas, otros documentos que acreditaran la descarga en Sudáfrica de las mercancías exportadas.

185 En tales circunstancias, y sin que sea necesario tomar posición sobre la cuestión de si el cierre del procedimiento de recuperación se debía en realidad a la pérdida de los originales de los certificados de sanidad descubiertos en Zimbabue, debe señalarse que el retraso de la apertura del procedimiento de recuperación, así como el desarrollo de éste constituyen un incumplimiento de las obligaciones que incumben a la República Federal de Alemania en virtud del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 729/70.

186 Por consiguiente, debe desestimarse este motivo.

187 Habida cuenta de la totalidad de las consideraciones anteriores, procede desestimar el recurso.

Costas

188 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haberlo solicitado la Comisión y haber sido desestimados los motivos formulados por la República Federal de Alemania, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Schintgen Ioannou

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de enero de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

P. J. G. Kapteyn