SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 6 de abril de 2006 *

En el asunto C-274/04,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Finanzgericht Hamburg (Alemania), mediante resolución de 16 de junio de 2004, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de junio de 2004, en el procedimiento entre

ED & F Man Sugar Ltd

y

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y el Sr. K. Schiemann, la Sra. N. Colneric y los Sres. E. Juhász (Ponente) y E. Levits, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretaria: Sra. K. Sztranc, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de junio de 2005;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de ED & F Man Sugar Ltd, por el Sr. H.-J. Prieß y la Sra. M. Niestedt, Rechtsanwälte;

— en nombre del Hauptzollamt Hamburg-Jonas, por la Sra. G. Seber, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. G. Braun, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de septiembre de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 11, apartados 1 y 3, del Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de

noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 351, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2945/94 de la Comisión, de 2 de diciembre de 1994 (DO L 310, p. 57; en lo sucesivo, «Reglamento nº 3665/87»).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre ED & F Man Sugar Ltd (en lo sucesivo, «ED & F Man Sugar») y el Hauptzollamt Hamburg-Jonas (en lo sucesivo, «Hauptzollamt») sobre la aplicación por este último a la citada sociedad de la sanción prevista en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento nº 3665/87 tras las resoluciones de recuperación de la restitución concedida adoptadas de conformidad con el apartado 3 del mismo artículo.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 Los considerandos primero a tercero y quinto del Reglamento nº 2945/94 tienen el siguiente tenor:

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

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

Considerando que la información errónea suministrada por los exportadores puede dar lugar al pago indebido de una restitución si no se descubre el error; que, si se descubre el error, está totalmente justificado sancionar al exportador con un importe proporcional al que habría recibido indebidamente de no descubrirse el error [...]

[...]

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

4 El artículo 3, apartados 1 y 5, del Reglamento nº 3665/87 dispone:

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

[...]

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

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

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

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

En el caso en que el documento contemplado en el presente apartado sea la declaración de exportación, esta última deberá contener también las referidas indicaciones, así como la mención código restitución.»

5 El artículo 5, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3655/87 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, en los doce meses siguientes a la fecha [de aceptación] de la declaración de exportación:

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.»

6 El artículo 11, apartado 1, párrafos primero a cuarto, y la primera frase del quinto párrafo, así como el apartado 3 del Reglamento nº 3665/87 tiene la siguiente redacción:

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

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

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

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

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

— en caso de fuerza mayor,

— en casos excepcionales, caracterizados por circunstancias que escapen al control del exportador y se produzcan tras la aceptación por parte de las autoridades competentes de la declaración de exportación o de la declaración de pago, y siempre que el exportador, inmediatamente después de haberse enterado de tales circunstancias y dentro del plazo establecido en el apartado 2 del artículo 47, informe de ello a las autoridades competentes, a no ser que éstas hubieran ya determinado que la restitución solicitada es incorrecta,

— en caso de error manifiesto sobre la restitución solicitada, reconocido por la autoridad competente,

— en los casos en que la solicitud de restitución se ajuste a lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 1222/94 [...] y, en particular, al apartado 2 de su artículo 3, y la restitución se haya calculado sobre la base de las cantidades medias utilizadas a lo largo de un período determinado,

— en caso de ajuste del peso, siempre que la diferencia de peso sea debida a un método diferente de pesaje.

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

Cuando las autoridades competentes comprueben que la restitución solicitada no es correcta, que la exportación no ha sido efectuada y que, por consiguiente, no es posible reducir la restitución, el exportador pagará el importe equivalente a la sanción contemplada en la letra a) o b). [...]

[...]

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

[...]»

Normativa nacional

7 El artículo 48 de la Ley de procedimiento administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz), de 25 de mayo de 1976 (BGBl. 1976 I, p. 1253), dispone:

«Revocación de un acto administrativo irregular

Cualquier acto administrativo irregular podrá ser revocado total o parcialmente con efectos para el futuro o retroactivos aun después de que haya adquirido firmeza. Un acto administrativo que haya conferido o confirmado un derecho o una ventaja de carácter jurídico (acto administrativo generador de derechos) sólo podrá revocarse con sujeción a lo dispuesto en los apartados 2 a 4.

[...]»

8 El artículo 51 de la citada Ley tiene el siguiente tenor:

«Reapertura del procedimiento

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

1. la situación de hecho o de Derecho en la que se base el acto administrativo se haya modificado posteriormente en favor del interesado;

2. existan nuevos medios de prueba que hubieran dado lugar a una decisión más favorable para el interesado;

3. concurran motivos para la reapertura con arreglo al artículo 580 de la Ley de enjuiciamiento civil (Zivilprozessordnung).

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

9 En febrero de 1998, ED & F Man Sugar presentó en la oficina de aduanas competente cuatro declaraciones de exportación relacionadas con unos envíos de 100 toneladas de azúcar blanco a Polonia, para los que solicitó la concesión de restituciones a la exportación. Mediante cuatro resoluciones de 6 de abril de 1998, el Hauptzollamt le concedió las restituciones solicitadas.

10 Después de que las investigaciones efectuadas por el Zollkriminalamt Köln (Servicio de vigilancia aduanera de Colonia) pusieran de manifiesto elementos que indicaban que el azúcar blanco supuestamente exportado a Polonia, la República Checa y Suiza no había llegado a los países terceros de destino, el Hauptzollamt, en el marco de un examen de los documentos presentados por ED & F Man Sugar que certificaban la llegada de los productos, comprobó que los documentos sobre la operación comercial mencionada en el apartado anterior no probaban el despacho a libre práctica en Polonia de las mercancías exportadas, sino únicamente su inclusión en un régimen de perfeccionamiento. ED & F Man Sugar comunicó que no podía aportar información adicional sobre el destino de dicho envío alegando que no podía obtenerla de la persona con la que había contratado. Mediante cuatro resoluciones rectificativas de 17 de abril de 2000, el Hauptzollamt, sobre la base del artículo 11, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87, en relación con el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, letra a), del citado Reglamento, exigió la

devolución de las restituciones abonadas a ED & F Man Sugar (en lo sucesivo, «resoluciones de recuperación»), que devolvió el importe exigido sin interponer recurso contra estas resoluciones.

11 Posteriormente, con arreglo al artículo 11, apartado 1, párrafo primero, letra a), del Reglamento nº 3665/87, el Hauptzollamt, mediante cuatro resoluciones de 5 de junio de 2000 (en lo sucesivo, «resoluciones sancionadoras», impuso sendas sanciones a ED & F Man Sugar. Estimó que, debido al carácter firme de las resoluciones de recuperación, es un hecho acreditado que dicha empresa solicitó una restitución superior a la restitución aplicable.

12 Tras la desestimación por el Hauptzollamt de la reclamación formulada por ED & F Man Sugar contra dichas resoluciones sancionadoras, esta última interpuso un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando que era ilícito que el Haupzollamt le impusiera una sanción, dado que no estaba autorizado a exigir la devolución de la restitución a la exportación. Indicó que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, Rec. p. I-11569), había declarado que, según el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87, sólo puede exigirse la prueba del despacho a consumo de la mercancía en el tercer país de destino con carácter previo al pago de la restitución a la exportación. Por ello, el órgano jurisdiccional remitente consideró que el litigio del que conoce requiere la interpretación del Derecho comunitario, en particular, del artículo 11, apartados 1 y 3, del Reglamento nº 3665/87.

13 En estas circunstancias, el Finanzgericht Hamburg decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales, ¿están facultados, en el marco de un procedimiento de recurso contra una resolución sancionadora

basada en el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87, para comprobar si el exportador solicitó una restitución superior a la aplicable, cuando la decisión de recuperación con arreglo al artículo 11, apartado 3, párrafo primero, del citado Reglamento ha adquirido firmeza con anterioridad a la adopción de la resolución sancionadora?

2) En caso de respuesta negativa a la cuestión anterior, ¿puede comprobarse, en un recurso contra una resolución sancionadora con arreglo al artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87 en las circunstancias descritas en la [resolución de remisión], si el exportador solicitó una restitución a la exportación superior a la aplicable, con objeto de tener en cuenta una interpretación del Derecho comunitario efectuada entretanto?»

Sobre la primera cuestión

14 Como ha señalado el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, a diferencia de una resolución de recuperación que simplemente tiene por objeto retirar una ventaja económica indebidamente obtenida, una resolución sancionadora se traduce en la disminución significativa del importe de la restitución aplicable y, en su caso, cuando dicha disminución da como resultado un importe negativo, en el pago de una sanción económica.

15 Sobre este particular, el Tribunal de Justicia ha estimado, en numerosas ocasiones, que una sanción, aunque no tenga carácter penal, sólo puede imponerse si se apoya en una base legal clara y no ambigua (sentencias de 25 de septiembre de 1984, Könecke, 117/83, Rec. p. 3291, apartado 11; Emsland-Stärke, antes citada, apartado 56, y de 11 de julio de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Rec. p. I-6453, apartado 52).

16 El artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87 establece la aplicación de una sanción cuando se compruebe que, con miras a la concesión de una restitución a la exportación, un exportador ha solicitado una restitución superior a la aplicable.

17 De esta disposición no resulta que pueda considerarse acreditado el cumplimiento del referido requisito necesario para la aplicación de la resolución sancionadora por la mera existencia de una resolución de recuperación adoptada sobre la base del artículo 11, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87 o que pueda deducirse del mero hecho de que el operador económico no impugnara dicha resolución de recuperación.

18 Los principios de legalidad y de seguridad jurídica exigen que, en el marco de un control de legalidad de una resolución sancionadora adoptada con arreglo al artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87, las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales puedan examinar si efectivamente el exportador solicitó una restitución superior a la restitución aplicable, a tenor de la referida disposición, con independencia de que una resolución anterior de recuperación adoptada sobre la base del artículo 11, apartado 3, párrafo primero, del citado Reglamento haya adquirido firmeza.

19 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, procede responder a la primera cuestión que el artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 3665/87 debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un procedimiento de recurso contra una resolución sancionadora basada en dicha disposición, las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para comprobar si el exportador solicitó una restitución superior a la aplicable con arreglo a la referida disposición, aun cuando la resolución de recuperación establecida en el apartado 3, párrafo primero, del citado artículo haya adquirido firmeza antes de la adopción de la resolución sancionadora.

Sobre la segunda cuestión

20 Habida cuenta de la respuesta dada por el Tribunal de Justicia a la primera cuestión, no procede responder a la segunda cuestión.

Costas

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

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

El artículo 11, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2945/94 de la Comisión, de 2 de diciembre de 1994, debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un procedimiento de recurso contra una resolución sancionadora basada en dicha disposición, las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para comprobar si el exportador solicitó una restitución superior a la aplicable con arreglo a la referida disposición, aun cuando la resolución de recuperación establecida en el apartado 3, párrafo primero, del citado artículo haya adquirido firmeza antes de la adopción de la resolución sancionadora.

Firmas