

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)  
de 5 de octubre de 1999 \*

En el asunto C-240/97,

**Reino de España**, representado por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, Abogado del Estado, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4-6, boulevard E. Servais,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. M. Díaz-Llanos La Roche, Consejero Jurídico, y C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de éste, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 97/333/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, respecto de los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), y correspondientes al ejercicio financiero de 1993 (DO L 139, p. 30),

\* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: P.J.G. Kapteyn, Presidente de Sala, G. Hirsch y J.L. Murray (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

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 14 de enero de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de abril de 1999;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de junio de 1997, el Reino de España solicitó, con arreglo al artículo 173, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafo primero, tras su modificación) la anulación parcial de la Decisión 97/333/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, respecto de los gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), y correspondientes al ejercicio financiero de 1993 (DO L 139, p. 30).

- 2 El recurso tiene por objeto que se anule la Decisión por cuanto la Comisión se negó a declarar con cargo al FEOGA un importe de 518.290.080 ESP, correspondiente a restituciones a la exportación de mantequilla, un importe de 74.468.109 ESP, correspondiente a restituciones a la exportación de carne de vacuno y un importe de 58.804.012 ESP, correspondiente a ayudas a operaciones de transformación de frutas y hortalizas (cítricos).

### **Sobre las restituciones a la exportación de mantequilla**

- 3 El Reglamento (CEE) n° 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146), establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos.
- 4 El artículo 17 de este Reglamento, modificado por el Reglamento (CEE) n° 3904/87 del Consejo, de 22 de diciembre de 1987 (DO L 370, p. 1), prevé que en la medida necesaria para permitir la exportación de los productos que se rigen por dicho Reglamento, entre los que se encuentra la mantequilla, sobre la base de los precios de tales productos en el comercio internacional, la diferencia entre dichos precios y los precios en la Comunidad puede cubrirse mediante una restitución a la exportación.
- 5 Conforme al artículo 1, apartado 2, letra a), del Reglamento (CEE) n° 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), la Sección Garantía del FEOGA financiará las restituciones a la exportación a terceros países.
- 6 Según el artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento, las restituciones a la exportación a terceros países serán financiadas por la Sección Garantía del FEOGA, siempre que se concedan según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

7 El artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 729/70 dispone que:

«Los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adoptarán las medidas necesarias para:

- asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el Fondo,
- prevenir y perseguir las irregularidades,
- recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.

[...]»

8 Conforme al artículo 8, apartado 2, del mismo Reglamento las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias imputables a las Administraciones u organismos de los Estados miembros no serán costeadas por la Comunidad.

9 El artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 565/80 del Consejo, de 4 de marzo de 1980, relativo al pago por anticipado de las restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 62, p. 5; EE 03/17, p. 182), precisa que «si lo solicitare el interesado, se pagará un importe igual a la restitución a la exportación cuando los productos o mercancías se sometan al régimen aduanero de almacén de depósito o de zona franca para su exportación en un plazo determinado».

- 10 El Reglamento (CEE) n° 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, establece las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 351, p. 1). El artículo 4, apartado 1, de este Reglamento prevé que el pago de la restitución está supeditado a la presentación de la prueba de que los productos respecto de los cuales se haya aceptado la declaración de exportación, han salido, sin transformar, del territorio aduanero de la Comunidad, a más tardar, en un plazo de sesenta días a partir de dicha aceptación.
- 11 El artículo 5, apartado 1, párrafos primero y último, de dicho Reglamento dispone:

«1. El pago de la restitución diferenciada o no diferenciada estará supeditado, además de a la condición de que el producto haya salido del territorio aduanero de la Comunidad, a la condición de que el producto haya sido importado, salvo que haya perecido durante el transporte por motivos de fuerza mayor, en un tercer país, y, en su caso, en un tercer país determinado, en los doce meses siguientes a la fecha de la declaración de exportación:

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

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.

[...]

Además, los servicios competentes de los Estados miembros podrán exigir medios de prueba suplementarios que demuestren, a satisfacción de las autoridades competentes, que el producto ha sido efectivamente puesto en el mercado del tercer país de importación en su estado natural.»

- 12 El artículo 13 del mismo Reglamento establece lo siguiente:

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

- 13 El Reglamento (CEE) n° 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 (DO L 67, p. 11), dispone en su artículo 5, apartado 2:

«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.»

- 14 El artículo 6, apartado 1, de ese mismo Reglamento establece:

«Cuando la Comisión estime que se han cometido irregularidades en uno o varios Estados miembros, informará de ello al Estado o Estados miembros de que se

trate y éste o éstos efectuarán lo antes posible una investigación en la que podrán participar agentes de la Comisión.»

- 15 En el artículo 6, apartado 2, párrafo primero, se precisa que «el Estado miembro comunicará a la Comisión, con la mayor brevedad posible, las conclusiones a las que se haya llegado tras la investigación».
  
- 16 El 21 de enero de 1992, Quesos Frías, S.A. (en lo sucesivo, «Quesos Frías»), formalizó un contrato de compraventa, relativo a 1.550 toneladas de mantequilla con destino a Kaliningrado (Rusia), con el ente público estatal All-Union Association for Foreign Economic Affairs «Prodintorg» (en lo sucesivo, «Prodintorg»), con domicilio social en Moscú.
  
- 17 El precio de venta, fijado por las partes contratantes mediante una estipulación adicional de 8 de mayo de 1992, era de 1.959 USD por tonelada, precio cif en un puerto del mar Báltico.
  
- 18 El 28 de mayo de 1992, Quesos Frías formalizó en la aduana de Bilbao tres documentos únicos aduaneros para la exportación a Rusia de la mantequilla, elevándose a 3.036.450 USD el precio total indicado.
  
- 19 Los días 3 de junio y 8 de julio de 1992, Quesos Frías presentó tres solicitudes de anticipo de restituciones a la exportación ante el organismo competente, el Servicio Nacional de Productos Agrarios (en lo sucesivo, «SENPA»), con una garantía del 120 % de su importe y vinculadas a la realización de la operación de exportación de la mantequilla fuera del territorio aduanero comunitario.

- 20 El SENPA concedió a Quesos Frías un anticipo de 431.909.672 ESP, tras haber comprobado los correspondientes avales, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 565/80.
- 21 Informada de que se había suprimido la cobertura de los riesgos vinculados a las operaciones de exportación a Rusia, debido a la inestabilidad política que afectaba a dicho Estado, y de que no podía recurrir a la línea de crédito correspondiente a la financiación de la operación de exportación, debido al incumplimiento por parte de la institución prestataria rusa, Quesos Frías buscó un nuevo comprador fuera del territorio comunitario, con el fin de evitar la pérdida de la garantía prestada para el cobro anticipado de las restituciones a la exportación.
- 22 Quesos Frías vendió 500 toneladas de la mantequilla almacenada en el depósito franco de Bilbao a la sociedad Rossmarsh Ltd, con destino a Alejandría (Egipto).
- 23 Como resultado de negociaciones paralelas, Quesos Frías celebró, el 24 de noviembre de 1992, un contrato de compraventa con la sociedad francesa Union Commerciale pour l'Europe et l'Afrique, relativo a una partida de 1.050 toneladas de mantequilla, al precio de 1.185 USD por tonelada, precio fob en Bilbao, para su comercialización en Argelia.
- 24 La ejecución de este contrato se transfirió a la sociedad inglesa del mismo grupo Commagric UK (en lo sucesivo, «Commagric»), con domicilio social en Londres.
- 25 El 21 de diciembre de 1992, se procedió en el puerto de Bilbao al embarque de las 1.550 toneladas de mantequilla en el buque «Maere», que zarpó el 24 de diciembre de 1992 con destino al puerto de Skikda (Argelia), al que arribó el 29 de diciembre de 1992.

- 26 El desembarque de la mercancía se suspendió como resultado de un control de la Inspección Veterinaria argelina, al haberse observado la presencia de manchas en algunos embalajes.
- 27 El 3 de febrero de 1993, Quesos Frías y Commagric celebraron una transacción por la que se anulaba el contrato de compraventa. La compraventa de la partida de 500 toneladas destinada a Egipto se anuló también por imposibilidad de entregar la mercancía dentro de plazo.
- 28 Más tarde, la mantequilla fue transportada en el buque «Maere» del puerto de Skikda al puerto de Limassol (Chipre), al que llegó el 22 de febrero de 1993. Fue almacenada en depósitos frigoríficos francos de Limassol y de Larnaka.
- 29 El 18 de junio de 1993, la mercancía fue embarcada en el buque Reefer Sea en el puerto de Limassol con destino a Kaliningrado, después de la venta de las 1.550 toneladas de mantequilla a la sociedad sueca Handelshuset Redline AP, intermediaria para una operación de exportación a Rusia, siendo Prodintorg el destinatario final de la mercancía.
- 30 La mantequilla fue desembarcada el 5 de julio de 1993 en Kaliningrado y se despachó en dicha aduana. El precio de las 1.550 toneladas vendidas a Prodintorg se fijó en 936 USD por tonelada, precio cif en un puerto del mar Báltico. Quesos Frías percibió por esta operación un importe bruto de 200.864.500 ESP.
- 31 El Gobierno español considera que el problema que se plantea es puramente fáctico, toda vez que la Comisión negó a España la entrega de los fondos anticipados basándose en que, debido a la mala calidad de la mantequilla, no se había probado que hubiera sido efectivamente exportada a un país tercero. A su juicio, la prueba aportada por el exportador y la documentación presentada por

éste, que figuran como anexos al recurso, eran más que suficientes para probar que la mercancía había salido del territorio comunitario, y su pertinencia hacía inútil toda verificación adicional. Afirma haber probado suficientemente que la calidad de la mantequilla exportada cumplía los requisitos exigibles, tanto a su salida del territorio aduanero comunitario como a la llegada a su destino definitivo, donde fue despachada a fin de comercializarla para consumo humano.

- 32 La Comisión duda de la realidad de la operación de exportación por tres razones. Se refiere, en primer lugar, a la mala calidad de la mercancía al ser embarcada en España, que fue la causa de que se suspendiera su descarga a raíz de una inspección efectuada en el puerto de Skikda. Alega, a continuación, que la mercancía finalmente vendida en Rusia no coincidía con la mercancía inicial que dio lugar a la restitución. Por último, se apoya en el bajo precio que acabó cobrando Quesos Frías, ya que la venta de mantequilla se efectuó a un precio inferior al mínimo previsto en acuerdos internacionales, así como al inicialmente pactado con la entidad adquirente.
- 33 La Comisión alega a este respecto que un Estado miembro está obligado a realizar todas las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de las dudas y contradicciones que puedan surgir con ocasión de una operación de exportación. Es el Estado miembro quien está mejor situado para recoger y comprobar los datos necesarios y es a él, en definitiva, a quien incumbe aportar la prueba completa de la exactitud de los datos discutidos y demostrar que las dudas de la Comisión son infundadas.
- 34 Debe recordarse, con carácter previo, que con arreglo a los artículos 4, apartado 1, y 5, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87, el pago de las restituciones está supeditado a la presentación de la prueba de que la mercancía ha salido sin transformar del territorio aduanero de la Comunidad para ser importada en un país tercero.

- 35 El artículo 13 del mismo Reglamento establece que la restitución a la exportación sólo puede concederse si los productos exportados son de calidad sana, cabal y comercial.
- 36 En cuanto a las obligaciones de los Estados miembros en el marco de la organización común de mercados, de los artículos 2 y 3 del Reglamento nº 729/70 se deduce que sólo pueden declararse con cargo al FEOGA las operaciones efectuadas de conformidad con las normas en vigor.
- 37 Conforme al artículo 8, apartado 1, del mismo Reglamento, los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, deben adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad de las operaciones financiadas por el FEOGA y para prevenir y perseguir las irregularidades. Pues bien, aunque 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 (véase la sentencia de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión, C-54/95, Rec. p. I-35, apartado 96).
- 38 Debe señalarse, asimismo, que si bien incumbe a la Comisión justificar una decisión en la que declara la inexistencia o la insuficiencia de los controles efectuados por el Estado miembro, cuando la Comisión se niega a declarar con cargo al FEOGA determinados gastos, porque se originaron a causa de infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, incumbe a dicho Estado demostrar que concurren los requisitos para obtener la financiación denegada por la Comisión (véanse las sentencias de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión, 347/85, Rec. p. 1749, apartado 14, y de 4 de julio de 1996, Grecia/Comisión, C-50/94, Rec. p. I-3331, apartado 27). Esta jurisprudencia es aplicable igualmente cuando la Comisión considera que el Estado miembro ha incumplido su obligación de verificar correctamente las diferentes operaciones y proceder a la recuperación de las restituciones y ayudas indebidamente percibidas por sus beneficiarios.

- 39 Por consiguiente, cuando la Comisión alberga dudas en cuanto a una operación y las considera justificadas por hechos o circunstancias relativos a las condiciones en que se efectuó, está obligada a no pagar los importes correspondientes a dicha operación, a no ser que el Estado miembro de que se trate aporte elementos suficientes para despejar tales dudas.
- 40 Como ha señalado el Abogado General en los puntos 55 a 110 de sus conclusiones, en el caso de autos la Comisión ha mencionado numerosos elementos que demuestran que la mercancía embarcada no cumplía los requisitos de calidad exigidos por el artículo 13 del Reglamento n° 3665/87 ni cuando fue exportada ni cuando llegó a su destino.
- 41 Estos elementos son, entre otros, los siguientes:
- El certificado oficial de los servicios veterinarios españoles expedido el 17 de diciembre de 1992, en el que se hacía constar que la mantequilla tenía menos de seis meses, lo que resulta incompatible con el hecho acreditado de que la mantequilla ya había ingresado en depósito aduanero el 28 de mayo de 1992.
  - Las reservas formuladas por Commagric sobre la calidad de la mantequilla cuando la mercancía fue cargada en el buque Maere en Bilbao.
  - Observaciones de la Inspección Veterinaria argelina de 29 de diciembre de 1992, en las que señalaba la presencia de manchas anormales en algunos embalajes de la mantequilla cargada en el «Maere».

- Un acta contradictoria levantada el 2 de enero de 1993 a bordo del «Maere», y firmada por peritos que representaban al armador, al fletador y al consignatario, así como por el capitán del buque, en la que se hacía constar la presencia de manchas anormales en algunos embalajes en la bodega nº 1 y el olor a rancio en la misma bodega.
  
  - El dictamen pericial practicado a instancias de Commagric por el Institut scientifique d'hygiène alimentaire, en el que se indicaba que la mercancía desprendía un olor a rancio y tenía un sabor a rancio o muy ligeramente oxidado, y que se apreciaban manchas más o menos numerosas y más o menos negras, así como elevados índices de ácido y de peróxido y la presencia de moho y gérmenes de contaminación y caseolíticos.
- 42 En tales circunstancias, el cargamento no podía ser objeto de restitución a la exportación mientras no se despejaran las dudas que suscitaban las circunstancias descritas en el apartado 41 de la presente sentencia.
- 43 Basándose en las informaciones de que disponía, la Comisión podía pues solicitar a las autoridades españolas que procedieran a una investigación en este expediente.
- 44 De haber subsistido graves dudas a pesar de las respuestas dadas por las autoridades españolas, la Comisión habría estado facultada para no tomar en consideración los gastos correspondientes a esta exportación de mantequilla al liquidar las cuentas del FEOGA.
- 45 Por consiguiente, la exigencia de que las autoridades españolas llevaran a cabo una investigación estaba justificada por la grave duda que albergaba la Comisión

en cuanto al estado sanitario de la mercancía tal como se deducía de los elementos de pruebas aportados al expediente, y la falta de diligencia de dichas autoridades hacen que el Reino de España se exponga al riesgo de correcciones financieras en la liquidación de las cuentas del FEOGA.

- 46 El Reino de España no ha aportado en el caso de autos ningún dato concreto y significativo que refute el análisis de la Comisión y las consecuencias que ésta deduce. Por otra parte, los elementos de prueba aportados por las autoridades españolas se basan esencialmente en documentos presentados por el exportador, sin que hayan aportado ningún otro dato que resulte de sus propias investigaciones, como ha señalado acertadamente el Abogado General en los puntos 103 y 104 de sus conclusiones. Tales elementos de prueba son a todas luces insuficientes para despejar las dudas de la Comisión en cuanto a la calidad de la mercancía.
- 47 Procede, por tanto, considerar que las autoridades españolas incumplieron las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 8 del Reglamento n° 729/70, al no adoptar las medidas adecuadas para esclarecer las circunstancias en que el cargamento de mantequilla cargado en Bilbao con destino a Skikda y posteriormente a Kaliningrado, vía Limassol, fue exportado a un país tercero, para justificar el pago de restituciones a la exportación cuya regularidad negaba la Comisión basándose en indicios serios y concordantes.
- 48 De lo expuesto se deriva que, al liquidar las cuentas del FEOGA, la Comisión podía denegar la financiación de los gastos relacionados con la restitución a la exportación de mantequilla por importe de 518.290.080 ESP.

## Sobre las restituciones a la exportación de carne de vacuno

- 49 El Reglamento (CEE) n° 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157), establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino.
- 50 El artículo 18, apartado 1, de dicho Reglamento establece que, en la medida necesaria para conseguir la exportación de los productos a los que se refiere el Reglamento partiendo de las cotizaciones o precios de dichos productos en el mercado mundial, podrá compensarse la diferencia entre dichas cotizaciones o precios y los precios dentro de la Comunidad mediante una restitución a la exportación.
- 51 El artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 2721/81 de la Comisión, de 17 de septiembre de 1981, relativo a la fijación anticipada de las restituciones a la exportación en el sector de la carne de vacuno (DO L 265, p. 17; EE 03/23, p. 99), precisa que las restituciones a la exportación previstas en el artículo 18 del Reglamento n° 805/68 se fijarán por anticipado para todos los productos de dicho sector.
- 52 El artículo 68 del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario (DO L 302, p. 1.; en lo sucesivo, «Código Aduanero Comunitario»), establece lo siguiente:

«Para la comprobación de las declaraciones admitidas por ellas mismas, las autoridades aduaneras podrán proceder:

[...]

b) al examen de las mercancías y a la extracción de muestras para su análisis o para un control más minucioso.»

53 El artículo 70, apartado 1, del Código Aduanero Comunitario dispone:

«Cuando el examen sólo se refiera a una parte de las mercancías objeto de una misma declaración, los resultados del examen se extenderán a todas las mercancías de esta declaración.»

54 El artículo 71, apartado 2, del Código Aduanero Comunitario establece que cuando no se proceda a la comprobación de la declaración en aduana, la aplicación de las disposiciones que regulen el régimen aduanero en el que se incluyan las mercancías se efectuará sobre la base de los datos de la declaración.

55 El artículo 78, apartado 3, 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.»

56 Consta en autos que la corrección correspondiente a la exportación de carne de vacuno asciende a 74.468.109 ESP y afecta a dos operaciones.

*La exportación de carne de vacuno a Costa de Marfil*

- 57 La sociedad Rubiato Paredes, S.A. (en lo sucesivo, «exportador»), emprendió esta operación de exportación y obtuvo la cantidad de 20.701.950 ESP en concepto de anticipo sobre la restitución a la exportación de 75.548 kg de carne de vacuno.
- 58 El pago se basó en la declaración aduanera hecha por el exportador, en donde se mencionaba que la carne exportada era carne deshuesada. Ha quedado acreditado que los funcionarios de aduanas no inspeccionaron la mercancía y se limitaron a dar por buenos los datos que figuraban en la declaración.
- 59 Un control *a posteriori* reveló que una parte de la mercancía no correspondía a lo declarado, al comprobar las autoridades aduaneras la presencia de 700 kg de despojos en lugar de carne deshuesada. A continuación la Comisión instó al departamento español de aduanas a iniciar una investigación. El exportador modificó su declaración y hubo de devolver la parte de la restitución a la exportación correspondiente a la proporción de la mercancía irregularmente declarada, con el 15 % de recargo.
- 60 No obstante, la mercancía ya había sido exportada, por lo que no podía ser objeto de una investigación del departamento de aduanas.
- 61 La Comisión comunicó entonces a las autoridades españolas que la composición de la partida exportada debía considerarse homogénea, ya que el único lote que había sido examinado estaba compuesto de despojos y la declaración mencionaba una partida uniforme. No obstante, las autoridades españolas, considerando que no se había acreditado que la parte no inspeccionada de la mercancía estuviera compuesta de despojos, se negaron a proceder a la recuperación íntegra de la restitución a la exportación.

- 62 En vista de ello, la Comisión efectuó una corrección financiera respecto del Reino de España igual al importe total de la restitución abonada al exportador, con el 15 % de recargo.
- 63 El Gobierno español alega que conforme al artículo 71, apartado 2, del Código Aduanero Comunitario, cuando no se procede a la comprobación en aduana, el contenido de la mercancía se presumirá exacto salvo prueba en contrario. Sólo puede corregirse la totalidad de la declaración aduanera del exportador sobre la base de elementos de prueba incuestionables que puedan destruir la presunción de certeza de los datos que figuran en la declaración, y no fundándose en meras sospechas.
- 64 La Comisión considera, en primer lugar, que el propio exportador aportó un principio de prueba que destruye la mencionada presunción de exactitud, cuando a raíz de la investigación iniciada a instancias de la Comisión, se vio en la necesidad de modificar su declaración. La Comisión alega que, como una parte de la mercancía exportada no era conforme con dicho documento, incumbía al exportador aportar la prueba de la conformidad del resto de la mercancía y a la Administración nacional realizar las investigaciones necesarias.
- 65 La Comisión afirma, asimismo, que en virtud del artículo 70, apartado 1, del Código Aduanero Comunitario, los resultados de los exámenes realizados pueden razonablemente extenderse a todas las mercancías incluidas en una misma declaración.
- 66 Por último, la Comisión mantiene que la falta de diligencia de las autoridades españolas para buscar las pruebas necesarias justifica plenamente la corrección financiera efectuada.

- 67 Procede recordar que, habida cuenta del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en el marco de la Política Agrícola Común, cuando existen datos que pueden despertar graves sospechas de fraude a la legislación comunitaria, tales indicios exigen que dichos Estados efectúen inspecciones y controles (véase la sentencia de 1 de octubre de 1998, Reino Unido/Comisión, C-209/96, Rec. p. I-5655, apartado 40).
- 68 De los documentos aportados a los autos se infiere, como ha señalado acertadamente el Abogado General en los puntos 146 a 155 de sus conclusiones, que en el presente caso la Comisión puso en conocimiento del Gobierno español, mediante escrito de 6 de abril de 1993, datos precisos que justificaban la investigación sobre la naturaleza de las mercancías exportadas a Costa de Marfil, y que el Gobierno español no facilitó precisiones que permitieran conocer la composición exacta de la partida de la mercancía en cuestión, ni pruebas de la realidad y el carácter de las medidas tomadas para determinarla.
- 69 Debe señalarse, por tanto, que el Reino de España incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70, al no proceder a tales investigaciones.
- 70 Esta disposición, que constituye en el ámbito agrícola una expresión de las obligaciones que impone a los Estados miembros el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), define, en efecto, los principios según los cuales la Comunidad y los Estados miembros deben llevar a cabo la aplicación de las decisiones comunitarias de intervención agrícola financiadas por el FEOGA, así como la lucha contra el fraude y las irregularidades relacionadas con esas operaciones (véase la sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa y otros, asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503, apartado 13). Impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, aun cuando el acto comunitario específico no prevea expresamente la adopción de una determinada medida de control (véase la sentencia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, Rec. p. I-2321, apartados 16 y 17).

- 71 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Comisión podía, por consiguiente, no tener en cuenta los gastos correspondientes a la exportación de carne de vacuno a Costa de Marfil.

*La exportación de carne de vacuno a Benín*

- 72 La segunda operación comercial consiste en la exportación de carne de vacuno a Benín por Avícolas El Chico, S.A. (en lo sucesivo, «exportador»). En tal concepto obtuvo una restitución a la exportación.
- 73 Como consecuencia de información comunicada por el FEOGA, las autoridades aduaneras españolas efectuaron una visita al exportador, comprobando que la mercancía declarada como «carne de bovino deshuesada y congelada, trozos deshuesados, cada trozo embalado individualmente, código 0202 30 90 400», consistía en realidad en cuello de bovino congelado y sin hueso, en piezas de un kilo, aproximadamente, que no se presentaban embaladas individualmente.
- 74 El SENPA procedió a suspender la tramitación de las solicitudes de restituciones de dicha empresa.
- 75 Se requirió a ésta para que devolviera la cantidad de 11.162.098 ESP.
- 76 No obstante, la Comisión consideró que ni el exportador ni las autoridades españolas estaban en condiciones de garantizar que toda la mercancía exportada no se encontraba en el mismo estado que la parte inspeccionada. En consecuencia, estimó que procedía exigir al exportador la devolución íntegra de la restitución abonada.

- 77 La Administración española no procedió a la recuperación de la ayuda, lo que condujo a la Comisión a efectuar una corrección financiera.
- 78 El Gobierno español aduce los mismos argumentos que en relación con la exportación de carne a Costa de Marfil. Añade que si la Comisión admite la investigación efectuada por las autoridades españolas como prueba de que parte de la declaración era incorrecta, no puede rehusar el aceptarla en cuanto a la parte cuya falsedad no se pudo probar. Afirma que la Administración española sólo puede reclamar la devolución de la ayuda por el importe correspondiente a la parte de la declaración cuya inexactitud había quedado comprobada.
- 79 La Comisión considera que debía exigirse del exportador la devolución total de la restitución recibida, dado que ni éste ni las autoridades aduaneras españolas estaban en condiciones de garantizar que el resto de las exportaciones realizadas no se encontraban en las mismas condiciones que el lote controlado. Tomando como base lo dispuesto en el artículo 78, apartado 3, del Código Aduanero Comunitario y en el artículo 8 del Reglamento nº 729/70 del Consejo, la Comisión estima que, al haberse comprobado *a posteriori* la inexactitud de las declaraciones y al no disponer las autoridades aduaneras de otros datos o pruebas al respecto, éstas debieron regularizar la situación clasificando la carne exportada en el código «otros», que no daba derecho a restitución.
- 80 Es preciso señalar que basándose en las informaciones de que disponía, la Comisión podía exigir a las autoridades españolas que procedieran a una investigación para despejar las dudas que albergaba sobre la realidad y la naturaleza de dicha exportación y que estaban justificadas por dichas informaciones.
- 81 Pues bien, aunque mediante escrito de 6 de abril de 1993 la Comisión puso en conocimiento de las autoridades españolas datos precisos que justificaban la investigación sobre la naturaleza de las mercancías exportadas a Benín, el Gobierno español no facilitó precisiones que permitieran conocer la composición

exacta de la partida de la mercancía en cuestión ni pruebas de la realidad y el carácter de las medidas tomadas para determinarla.

- 82 En tales circunstancias, es preciso declarar que el Reino de España incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 729/70.
- 83 Por consiguiente, la Comisión estaba facultada para no financiar los gastos correspondientes a la exportación de carne de vacuno a Benín.

#### **Sobre las restituciones relativas a la transformación de cítricos**

- 84 El Reglamento (CEE) n° 2601/69 del Consejo, de 18 de diciembre de 1969, tal como resultó modificado por el Reglamento (CEE) n° 2483/75 del Consejo, de 29 de septiembre de 1975 (DO L 254, p. 5; EE 03/09, p. 7) y por el Reglamento (CEE) n° 1123/89 del Consejo, de 27 de abril de 1989 (DO L 118, p. 25), prevé medidas especiales para favorecer la transformación de las mandarinas, las satsumas, las clementinas y las naranjas (DO L 324, p. 21; EE 03/03, p. 179; en lo sucesivo, «Reglamento n° 2601/69»). Dicho Reglamento estableció un régimen de compensaciones financieras destinadas a favorecer la transformación de determinadas variedades de naranjas en el marco de contratos que garanticen, a un precio mínimo de compra al productor, el abastecimiento regular de las industrias de transformación.
- 85 El artículo 1 del Reglamento n° 2601/69 prevé que las acciones emprendidas en el marco de las normas previstas en el artículo 2 y dirigidas a garantizar para las mandarinas, las satsumas, las clementinas y las naranjas una utilización que se ajuste más a sus características, mediante un mayor recurso a la transformación en zumo, se beneficiarán de la contribución del FEOGA, Sección «Garantía», en las condiciones y de acuerdo con las modalidades previstas en el artículo 3.

86 El artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 2601/69 dispone lo siguiente:

«Las acciones contempladas en el artículo 1 deberán basarse en contratos que vinculen a productores y transformadores comunitarios. Dichos contratos, que se suscribirán antes del comienzo de cada campaña, deberán precisar las cantidades a las que se refieren, el escalonamiento de las entregas a los transformadores y el precio que deberá pagarse a los productores. Una vez celebrados, los contratos se remitirán a las autoridades competentes de los Estados miembros interesados, que se encargarán de [efectuar los controles cualitativos y cuantitativos de] las entregas a los transformadores.»

87 Según el artículo 2, apartado 2, del mismo Reglamento, para las entregas efectuadas con arreglo a dichos contratos se fijará, antes del comienzo de cada campaña de comercialización, un precio mínimo que los transformadores deberán pagar a los productores.

88 El artículo 3, apartado 1, párrafos primero y último del Reglamento n° 2601/69 dispone:

«Los Estados miembros concederán una compensación financiera a los transformadores que hayan celebrado contratos con arreglo a las disposiciones del artículo 2.

[...]

El importe de la compensación financiera se fijará antes del comienzo de cada campaña de comercialización.»

- 89 Posteriormente, el Reglamento (CE) n° 3119/93 del Consejo, de 8 de noviembre de 1993, por el que se establecen medidas especiales para fomentar el recurso a la transformación de determinados cítricos (DO L 279, p. 17), derogó los Reglamentos n°s 2601/69 y 1123/89 con efectos de 12 de noviembre de 1993.
- 90 La tercera corrección aplicada al Reino de España se refiere a contratos de transformación de cítricos.
- 91 Con ocasión de una visita a la empresa de transformación Vital Schneider (en lo sucesivo, «empresa transformadora»), los inspectores del FEOGA comprobaron que la fecha de 78 de los contratos celebrados con productores de cítricos había sido retrasada en varios días.
- 92 Al haberse sustituido la fecha de 9 de febrero de 1993 por la de 13 de febrero de 1993, la operación económica contemplada quedaba sujeta al precio mínimo aplicable en esta última fecha, que era menos elevado que el precio fijado anteriormente.
- 93 El precio mencionado en los contratos controvertidos, que no se modificó, era de 1.985 ESP/100 kg.
- 94 Antes del 12 de febrero de 1993, el precio mínimo que debía pagarse a los productores para obtener una compensación financiera era de 12,84 ECU/100 kg, es decir, 2.023,62 ESP. A partir de esa fecha, el precio mínimo se redujo a 12,56 ECU/100 kg, es decir, 1.979,49 ESP.

- 95 Mediante escrito de 18 de julio de 1994, la Comisión puso en conocimiento de las autoridades españolas que tenía la sospecha de la existencia de un fraude en lo relativo a la modificación de la fecha de los contratos.
- 96 Previa tramitación del expediente, dichas autoridades estimaron que los hechos señalados no justificaban la devolución de las ayudas entregadas. A pesar de las explicaciones facilitadas, la Comisión aplicó una corrección financiera que afectaba a toda la ayuda recibida por el beneficiario correspondiente a los 78 contratos cuya fecha había sido modificada.
- 97 El Reino de España mantiene que los contratos celebrados entre los productores y la empresa transformadora cumplían los requisitos exigidos por la normativa comunitaria para beneficiarse de la compensación financiera, es decir, un precio fijado en el contrato de venta igual o superior al precio mínimo vigente durante la campaña de referencia y la transformación efectiva de la fruta objeto del contrato en zumo. Afirma que son las partes quienes deciden soberanamente la fecha en la que llegan a un acuerdo definitivo sobre el precio de compra de la mercancía. En el caso de autos no se les puede reprochar el haber determinado la fecha de los contratos en función de los requisitos legales para obtener una ayuda comunitaria, dado que dicha fecha no era posterior a la ejecución del contrato y que la finalidad de la modificación no era alcanzar un resultado contrario al ordenamiento jurídico comunitario.
- 98 La Comisión alega, por el contrario, que el cambio de fecha de un contrato para obtener una ventaja derivada de la modificación del precio fijado por un Reglamento comunitario adoptado después de la celebración del contrato constituye un fraude, puesto que permite a un operador económico beneficiarse de una ayuda a la que no tenía derecho en la fecha inicialmente fijada, al ser entonces el precio contractual inferior al precio mínimo vigente.

- 99 Debe señalarse, con carácter previo, que el derecho de las partes a modificar los contratos que han celebrado se basa en el principio de la libertad contractual y por consiguiente no puede ser limitado si no existe una normativa comunitaria que establezca restricciones específicas al respecto.
- 100 Por consiguiente, puesto que el objeto de la modificación del contrato no es contrario al objetivo de la normativa comunitaria aplicable y no implica un riesgo de fraude, tal modificación no puede considerarse ilícita.
- 101 En el caso de autos, del primer considerando del Reglamento n° 2601/69 se deduce que el objetivo de éste es remediar las graves dificultades de comercialización de la producción comunitaria de naranjas, en particular, incrementando los mercados comunitarios mediante un mayor recurso a la transformación de dichas frutas en zumo.
- 102 El mismo Reglamento precisa en su segundo considerando que la finalidad del régimen de compensaciones financieras destinadas a favorecer la transformación de determinadas variedades de naranjas es garantizar el abastecimiento regular de las industrias de transformación, asegurando al mismo tiempo un precio mínimo de compra al productor.
- 103 La finalidad del Reglamento es, por consiguiente, incitar a las empresas transformadoras a pagar a los productores un precio mínimo, calculado sobre la base del precio de referencia fijado en determinadas fechas por el legislador comunitario.

- 104 Pese a que en el caso de autos las partes sustituyeron la fecha inicialmente mencionada en los contratos por una nueva fecha, sin modificar las demás estipulaciones, los contratos siguen respetando las finalidades económicas de la normativa comunitaria. A este respecto, los contratos cumplían los requisitos exigidos por la legislación aplicable, ya que las mercancías se vendieron al precio mínimo establecido en la normativa comunitaria y dicho precio fue fijado de común acuerdo por las partes contratantes en la fecha elegida por éstas.
- 105 En cuanto al riesgo de fraude que tal modificación de fecha puede implicar para el presupuesto comunitario, ha quedado acreditado que, por una parte, la modificación tuvo lugar en condiciones que respondían a la realidad de los hechos, ya que no había comenzado aún la campaña de comercialización ni la ejecución de los contratos discutidos y, además, las partes contratantes habrían podido resolver los contratos con el único fin de celebrar otros nuevos cuyas cláusulas fueran idénticas, en una fecha que permitiera a la empresa transformadora percibir las ayudas comunitarias.
- 106 Por otra parte, la Comisión no aporta elementos que apoyen su alegación de que la apreciación de las autoridades españolas sobre las prácticas de la empresa transformadora puedan favorecer los fraudes o disminuir la eficacia de los controles.
- 107 Por consiguiente, procede concluir que no está justificada la corrección financiera aplicada por la Comisión a los 78 contratos celebrados el 9 de febrero de 1993 y cuya fecha fue retrasada al 13 de febrero de 1993. Procede por tanto acoger esta pretensión del recurso y anular la Decisión 97/333 en la medida en que no declaró definitivamente con cargo al FEOGA la cantidad de 58.804.012 ESP correspon-

diente a compensaciones financieras anticipadas por el Reino de España en concepto de operaciones de transformación de cítricos.

## Costas

- 108 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, con arreglo al apartado 3, párrafo primero, de la misma disposición, el Tribunal de Justicia podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte. Dado que se han estimado parcialmente las pretensiones del Reino de España y de la Comisión, procede decidir que cada parte cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Anular la Decisión 97/333/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros, respecto de los

gastos financiados por la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), y correspondientes al ejercicio financiero de 1993, en la medida en que no declaró definitivamente con cargo al FEOGA la cantidad de 58.804.012 ESP correspondiente a compensaciones financieras anticipadas por el Reino de España en concepto de operaciones de transformación de cítricos.

- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
  
- 3) Cada parte cargará con sus propias costas.

Kapteyn

Hirsch

Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de octubre de 1999.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

P.J.G. Kapteyn