



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 4 de octubre de 2018¹

Asunto C-587/17 P

**Reino de Bélgica
contra**

Comisión Europea

«Recurso de casación — Política agrícola común — Reglamento (CE) n.º 1290/2005 — Financiación de la política agrícola común — Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) — Artículos 9 y 32 — Obligaciones de los Estados miembros — Gastos excluidos de la financiación de la Unión Europea — Devolución de restituciones a la exportación indebidamente pagadas — Necesidad de agotar todas las vías de recurso internas — Falta de petición de decisión prejudicial — Negligencia imputable a un Estado miembro — Criterios de apreciación»

1. Mediante su recurso de casación, el Reino de Bélgica solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia de 20 de julio de 2017 dictada en el asunto Bélgica/Comisión,² por la que el Tribunal General desestimó su recurso de anulación dirigido contra la Decisión de Ejecución (UE) 2016/417 de la Comisión³ en la medida en que excluía al Reino de Bélgica de la financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (en lo sucesivo, «FEAGA») de un importe de 9 601 619 euros.

2. El presente recurso de casación brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de aclarar el alcance de la obligación de los Estados miembros de recuperar los importes indebidamente pagados en el marco del FEAGA. En concreto, el Tribunal de Justicia debe decidir si el Tribunal General consideró acertadamente que, en las circunstancias del caso de autos, la decisión adoptada por las autoridades competentes belgas de no agotar todas las vías de recurso internas para intentar recuperar restituciones a la exportación indebidamente pagadas constituye una negligencia imputable al Reino de Bélgica en el sentido del artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo.⁴

I. Marco jurídico

3. El Reglamento n.º 1290/2005 establece el marco para la financiación de la política agrícola común.

¹ Lengua original: inglés.

² Sentencia de 20 de julio de 2017, Bélgica/Comisión (T-287/16, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2017:531).

³ Decisión de 17 de marzo de 2016, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2016, L 75, p. 16; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

⁴ Reglamento de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO 2005, L 209, p. 1). Este Reglamento ya no se halla en vigor. Fue sustituido por el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013 L 347, p. 549; corrección de errores en DO 2016, L 130, p. 17).

4. De conformidad con el considerando 25 del Reglamento, conviene que los Estados miembros adopten medidas encaminadas a garantizar que las operaciones se efectúen real y correctamente. También es necesario que los Estados miembros prevengan y traten eficazmente cualquier irregularidad cometida por los beneficiarios.

5. El considerando 26 expone que, en algunos casos de negligencia por parte del Estado miembro, está justificado imputar a este la totalidad del importe. Dicho considerando señala, no obstante, que, a reserva de que los Estados miembros cumplan las obligaciones que les incumben en virtud de sus procedimientos internos, la carga financiera debería repartirse equitativamente entre la Unión Europea y el Estado miembro.

6. Según el considerando 27, los procedimientos de recuperación pueden demorar más las recuperaciones de cantidades indebidamente pagadas, sin ninguna certidumbre de que estas se vayan a hacer efectivas. Los costes producidos por estos procedimientos pueden ser también desproporcionados respecto a los cobros efectuados o realizables.

7. El artículo 3 del Reglamento n.º 1290/2005 dispone, entre otras cosas:

«1. El FEAGA financiará en gestión compartida entre los Estados miembros y la [Unión Europea] los gastos siguientes, efectuados de conformidad con el Derecho [de la Unión]:

a) las restituciones fijadas por exportación de productos agrícolas a terceros países;

[...]».

8. El artículo 9 del Reglamento n.º 1290/2005 establece:

«1. Los Estados miembros:

a) adoptarán, en el contexto de la política agrícola común, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y cualquier otra medida necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la [Unión Europea] y, en concreto, para:

i) cerciorarse de la realidad y regularidad de las operaciones financiadas por el FEAGA y el FEADER,

ii) prevenir y tratar las irregularidades,

iii) recuperar los importes perdidos como consecuencia de irregularidades o negligencias;

[...]».

9. El artículo 31, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«La Comisión determinará los importes que deban excluirse de la financiación [de la Unión Europea] cuando compruebe que algunos de los gastos a que se refieren el artículo 3, apartado 1, y el artículo 4 no se han efectuado de conformidad con la normativa [de la Unión], con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 41, apartado 3.»

10. El artículo 32 del Reglamento n.º 1290/2005 establece:

«[...]

5. Cuando la recuperación no se efectúe en un plazo de cuatro años a partir de la fecha del primer acto de comprobación administrativa o judicial, o de ocho años en caso de que sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, las repercusiones financieras se sufragarán hasta un máximo del 50 % con cargo al Estado miembro y hasta un máximo del 50 % con cargo al presupuesto [de la Unión].

En el estadillo mencionado en el apartado 3, párrafo primero, el Estado miembro indicará por separado los importes cuya recuperación no se haya efectuado en los plazos establecidos en el presente apartado, párrafo primero.

La distribución de la carga financiera consiguiente a la no recuperación, de conformidad con el primer párrafo, se efectuará sin perjuicio de la obligación del Estado miembro interesado de iniciar los procedimientos de recuperación, en aplicación del artículo 9, apartado 1, del presente Reglamento. Los importes recuperados se imputarán al FEAGA en un 50 %, una vez aplicada la retención mencionada en el presente artículo, apartado 2.

Cuando, en el procedimiento de recuperación, la ausencia de irregularidad se compruebe mediante un acto administrativo o judicial con carácter definitivo, el Estado miembro declarará al FEAGA como gasto la carga financiera sufragada por él en virtud del primer párrafo.

[...]

6. En casos debidamente justificados, los Estados miembros podrán decidir no proceder a la recuperación. Tal decisión solo podrá tomarse en los siguientes casos:

- a) cuando la totalidad de los costes ya sufragados y previsibles de la recuperación sea superior al importe que debe recuperarse;
- b) cuando la recuperación resulte imposible debido a la insolvencia del deudor, o de las personas jurídicamente responsables de la irregularidad, comprobada y admitida con arreglo al derecho nacional del Estado miembro interesado.

[...]

8. Una vez cursado el procedimiento establecido en el artículo 31, apartado 3, la Comisión podrá decidir excluir de la financiación [de la Unión] los importes a cargo del presupuesto [de la Unión] en los siguientes casos:

- a) en aplicación del presente artículo, apartados 5 y 6, cuando compruebe que las irregularidades o la no recuperación se deban a irregularidades o negligencias imputables a la administración o a un servicio u organismo de un Estado miembro;

[...]».

II. Antecedentes del procedimiento

A. Restituciones a la exportación obtenidas fraudulentamente (1992 y 1993)

11. En 1992, Générale Sucrière, cuyos derechos asumió posteriormente Saint-Louis Sucre mediante sucesión, vendió un total de 24 000 toneladas de azúcar a Metelmann y a Sucre Export. De conformidad con los contratos de compraventa, el azúcar debía exportarse desde la Unión Europea.

12. Metelmann y Sucre Export revendieron 6 000 toneladas del azúcar a Proud Trading y a Shawline Offshore a través de dos intermediarios. Estos contratos también estipulaban que el azúcar estaba destinado a un tercer país fuera de la (actual) Unión Europea, y que debía ser transportado desde el territorio de la Unión Europea sin demora una vez cargado.

13. Saint-Louis Sucre encargó a Belgian Bunkering, por un lado, y a Stevedoring et Manufert (en lo sucesivo, «Manuport Services»), por otro, que tramitaran la documentación pertinente y recibieran y cargasen el azúcar en buques.

14. El azúcar, que debía transportarse desde el puerto de Amberes (Bélgica) a Uzbekistán, fue cargado entre el 20 de enero y el 29 de marzo de 1993.

15. Manuport Services redactó y envió los documentos pertinentes y la declaración de exportación a la autoridad competente, a saber, el Bureau d'intervention et de restitution belge (Oficina Belga de Intervención y Restitución; en lo sucesivo, «BIRB»). Sobre la base de dicha documentación, el BIRB abonó un anticipo a Saint-Louis Sucre en relación con la restitución a la exportación a la que esta tenía derecho. Se efectuó el pago final una vez que Saint-Louis Sucre hubo aportado la prueba de que el azúcar había salido del territorio de (lo que es actualmente) la unión aduanera de la Unión Europea.

16. Una vez realizado el pago, se descubrió que las 6 000 toneladas del azúcar revendido por Metelmann y Sucre Export a Proud Trading y Shawline Offshore, tras ser transportadas desde el puerto de Amberes, habían sido desviadas de su destino inicial y habían sido reimportadas fraudulentamente en la Unión Europea utilizando documentación falsa. Saint-Louis Sucre informó espontáneamente al BIRB de esta incidencia.

B. Procedimiento penal (de 1994 a 2004)

17. Una vez descubierta la reimportación del azúcar, se iniciaron acciones penales contra las dos personas que habían actuado como intermediarios entre Metelmann y Sucre Export, de un lado, y Shawline Offshore y Proud Trading, de otro.

18. Mediante sentencia de 22 de octubre de 2003 del Hof van Beroep Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes, Bélgica), esas dos personas fueron condenadas por fraude, falsedad documental y utilización de documentación falsa.

19. En dichos procedimientos, el BIRB, Saint-Louis Sucre, Metelmann, Sucre Export y Manuport Services interpusieron una demanda civil y se les concedió un importe provisional de 1 céntimo en concepto de indemnización por el daño causado por esas dos personas.

C. Procedimiento civil de recuperación (de 1994 a 1997 y de 1997 a 2012)

20. El 16 de marzo de 1994, tras ser informado de la exportación fraudulenta, el BIRB reclamó a Saint-Louis Sucre la devolución de la restitución a la exportación pagada. Según el BIRB, Saint-Louis Sucre había reimportado el azúcar, que había sido objeto previamente de una declaración de exportación y cuya exportación había quedado acreditada mediante diversos documentos (formulario T5), utilizando documentación falsa (formulario T2E).

21. Saint-Louis Sucre rechazó tal reclamación alegando que no era responsable de la irregularidad denunciada.

22. No obstante, Saint-Louis Sucre se avino a liquidar provisionalmente el importe reclamado por el BIRB con el fin de impedir que siguieran devengándose intereses. El importe satisfecho correspondía al reclamado por el BIRB más los intereses devengados desde el 19 de abril de 1994 hasta el 16 de mayo de 1997.

23. Una vez recibida la suma indicada de Saint-Louis Sucre, el Reino de Bélgica pagó un importe correspondiente al 80 % de la referida cantidad al FEAGA y retuvo el 20 % restante de conformidad con el Reglamento (CEE) n.º 595/91 del Consejo.⁵

24. El 18 de junio de 1997, Saint-Louis Sucre interpuso una demanda ante el tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunal de Primera Instancia de Bruselas, Bélgica) dirigida a recuperar la cantidad pagada al BIRB, así como los intereses y gastos.

25. Mediante sentencia de 20 de marzo de 2008, ese órgano jurisdiccional ordenó al BIRB devolver la cantidad reclamada a Saint-Louis Sucre.

26. El BIRB interpuso recurso ante la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas, Bélgica). El BIRB solicitó a este órgano jurisdiccional que plantease tres cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sin embargo, en su sentencia de 3 de mayo de 2012, la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas) confirmó la sentencia del tribunal de première instance de Bruxelles (Tribunal de Primera Instancia de Bruselas) y condenó al BIRB a pagar a Saint-Louis Sucre una cantidad de 10 114 003,39 euros, correspondiente a una suma de 5 133 087,54 euros más los intereses devengados desde el 1 de junio de 1997 y otros gastos diversos. Dicho órgano jurisdiccional no consideró necesario plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

27. Tras la sentencia dictada por la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas), el BIRB solicitó el dictamen de una abogada autorizada a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Bélgica), dado que, con arreglo al Derecho belga, una parte no puede interponer un recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) si antes no ha recabado tal dictamen.

28. Tras un análisis detallado de los autos y de la jurisprudencia, la abogada autorizada a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) formuló su dictamen, en el que concluía que un recurso del BIRB ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) no podría prosperar.

29. Ante tal dictamen, el BIRB decidió no recurrir en casación contra la sentencia dictada por la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas). Consecuentemente, abonó a Saint-Louis Sucre la cantidad a cuyo pago había sido condenada.

D. El importe satisfecho por el FEAGA (de 2012 a 2016)

30. A raíz de la sentencia de la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas), el BIRB informó a la Comisión de su propósito de recuperar del FEAGA la cantidad que debía abonar a Saint-Louis Sucre y, posteriormente, actuó en tal sentido. En consecuencia, el informe anual del BIRB correspondiente a 2012 incluía una corrección positiva de 9 601 619,85 euros.

⁵ Reglamento 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) n.º 283/72 (DO 1991, L 67, p. 11).

31. Esta cantidad fue contabilizada por la Unión Europea en el ejercicio económico 2012 y, por consiguiente, abonada al Reino de Bélgica.⁶

E. Procedimiento administrativo ante la Comisión (2013 a 2016)

32. Tras ese pago, la Comisión inició el procedimiento denominado «de liquidación de conformidad», que permite a esta institución comprobar si un Estado miembro ha hecho un uso correcto de los fondos puestos a su disposición.⁷ La Comisión consideró que el importe en cuestión no podía ser cargado al FEAGA por dos motivos: en primer lugar, no se habían agotado todas las vías posibles de recurso, pues no se había interpuesto recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) y, en segundo lugar, no era lícito el cobro de los intereses devengados después de 1997.

33. Mediante escrito de 23 de mayo de 2013, el BIRB refutó esa apreciación sobre la base de artículo 32, apartado 5, párrafo cuarto, del Reglamento n.º 1290/2005. Asimismo, señaló, por un lado, que la interposición de un recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) no habría dado lugar necesaria y automáticamente al planteamiento de una petición de decisión prejudicial al amparo del artículo 267 TFUE y, por otro, que, dada la respuesta de la abogada autorizada a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación), no tenía más opción que renunciar a interponer el recurso.

34. De resultas de las persistentes desavenencias entre el BIRB y la Comisión, se celebró una reunión bilateral entre las partes el 13 de octubre de 2014.

35. A raíz de dicho encuentro, el Reino de Bélgica, mediante escritos de 17 de octubre de 2014 y 21 de enero de 2015, facilitó información adicional sobre la exportación y los diversos procedimientos relativos a las exportaciones fraudulentas del azúcar.

36. En una comunicación de 12 de junio de 2015 basada en los artículos 10 y 11 del Reglamento (CE) n.º 885/2006 de la Comisión,⁸ la Comisión mantuvo su posición inicial según la cual no se habían agotado todas las vías de recurso internas para recuperar el importe. En la comunicación se indicaba que, de conformidad con el artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005, el BIRB no tenía derecho a cobrar los fondos del FEAGA. Por consiguiente, se excluía de la financiación de la Unión Europea un importe de 9 601 619 euros.

37. Sobre la base de un informe de síntesis de 22 de febrero de 2016, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, que excluía la cantidad antes citada de la financiación de la Unión Europea con respecto al Reino de Bélgica. Dicha decisión se notificó al Reino de Bélgica el 18 de marzo de 2016.

III. Procedimiento ante el Tribunal General

38. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 30 de mayo de 2016, el Reino de Bélgica solicitó la anulación de la Decisión controvertida.

39. Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso en su totalidad.

6 Decisión de Ejecución C(2016) 1543 final de la Comisión, de 17 de marzo de 2016, relativa a la liquidación de cuentas de determinados organismos pagadores de Bélgica y Alemania correspondiente a los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en el ejercicio financiero de 2012.

7 Referencia CEB/2013/003BE.

8 Reglamento de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del FEAGA y del Feader (DO 2006, L 171, p. 90).

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

40. Mediante su recurso de casación, el Reino de Bélgica solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia recurrida en su totalidad.
- Anule la Decisión controvertida, en la medida en que excluyó de la financiación de la Unión Europea un importe de 9 601 619 euros (partida presupuestaria 6701).
- Condene a la Comisión a cargar con las costas del presente procedimiento y del procedimiento ante el Tribunal General.

41. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a la parte recurrente.

42. El 27 de junio de 2018 se celebró la vista, en la que ambas partes formularon observaciones orales.

V. Análisis

43. En su recurso de casación, el Reino de Bélgica formula un único motivo mediante el que alega que el Tribunal General interpretó erróneamente, en la sentencia recurrida, el artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005.

44. Por un lado, mediante la primera parte del motivo único de casación, el Reino de Bélgica aduce que el Tribunal General incurrió en error al concluir que las autoridades belgas no habían agotado todas las vías de recurso internas, pues no habían presentado un recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación).⁹ A juicio del recurrente, el Tribunal General debió tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») para determinar si se habían agotado todas las vías de recurso internas.

45. Por otro lado, mediante la segunda parte del motivo único de casación, el Reino de Bélgica sostiene que el Tribunal General consideró erróneamente que el Reino de Bélgica había actuado de forma negligente al recuperar los importes en cuestión por no haber interpuesto recurso de casación ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación).¹⁰

46. La Comisión sostiene que la primera parte del motivo de casación es inadmisibile, pues versa sobre una cuestión que no fue planteada ante el Tribunal General. En cualquier caso, según la Comisión, ambas partes del motivo único de casación son infundadas.

47. Antes de abordar el motivo único formulado en el presente recurso de casación, expondré brevemente el contexto (jurídico) en el que se enmarca el presente asunto.

⁹ Apartado 56 de la sentencia recurrida.

¹⁰ Apartados 55 a 57 y 62 de la sentencia recurrida.

A. Introducción: función de los Estados miembros en el sistema establecido por el Reglamento n.º 1290/2005 en el presente asunto

48. Mediante el Reglamento n.º 1290/2005 se establecieron dos fondos agrícolas, el FEAGA y el Feader, para sustituir al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (en lo sucesivo, «FEOGA»), el instrumento mediante el cual se financiaba inicialmente la PAC.¹¹ El FEAGA y el Feader se financian con cargo al presupuesto de la Unión y, al igual que su predecesor, se utilizan para financiar la PAC en general y el desarrollo rural en particular.¹²

49. En concreto, el FEAGA se estableció para financiar, entre otros conceptos, las restituciones a la exportación de productos agrícolas a terceros países (como el azúcar en el caso de autos).¹³ El FEAGA lo gestionan conjuntamente la Unión y los Estados miembros, si bien estos últimos desempeñan a este respecto un papel crucial. Son los responsables de realizar los pagos, imponer gravámenes y recuperar los pagos indebidos en el marco del FEAGA. Estas tareas de carácter ejecutivo son desarrolladas autónomamente por los Estados miembros.

50. En virtud de su función esencial en el sistema establecido por el Reglamento n.º 1290/2005, los Estados miembros están expresamente obligados, con arreglo a dicho Reglamento, a proteger los intereses financieros de la Unión Europea.¹⁴ De conformidad con el artículo 9, apartado 1, letra a), del citado Reglamento, los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y cualquier otra medida necesaria para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión Europea.

51. Además de esa obligación general impuesta por el artículo 9, apartado 1, del Reglamento n.º 1290/2005, este también prevé mecanismos específicos que estén dirigidos a alentar a recuperar de forma oportuna y eficiente los importes indebidamente pagados en virtud del FEAGA. En particular, el artículo 32, apartado 5, del Reglamento introdujo un mecanismo que permite una distribución equitativa (50/50), entre el presupuesto de la Unión y el Estado miembro en cuestión, de la carga financiera correspondiente cuando la recuperación no se ha realizado en un plazo de cuatro años a partir de la primera comprobación administrativa o judicial, o bien en un plazo de ocho años en caso de que sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Además, en virtud del artículo 32, apartado 8, del mismo Reglamento, la Comisión podrá decidir, cuando resulte adecuado, excluir determinadas restituciones de la financiación con cargo al presupuesto de la Unión Europea. Por ejemplo, en caso de que la Comisión considere que un Estado miembro o sus autoridades han actuado con negligencia en su intento de recuperar importes perdidos a causa de irregularidades.

52. La necesidad de estos mecanismos se explica por factores que están interrelacionados y se derivan de la lógica del sistema de financiación establecido por el Reglamento n.º 1290/2005.

53. De hecho, no ha de olvidarse que los pagos efectuados en el marco del FEAGA por los Estados miembros de conformidad con la normativa pertinente de la Unión son, por regla general, reembolsados con cargo al presupuesto de la Unión. Los mecanismos antes expuestos constituyen, pues, excepciones a la regla general de financiación a cargo de la Unión de gastos realizados por los Estados miembros en el marco de la PAC. Como ha quedado dicho, dado que los Estados miembros actúan en nombre de la Unión Europea, resulta adecuado que esta cargue, en principio, con las pérdidas causadas por la conducta de los particulares cuando los Estados miembros han hecho todo cuanto está a su alcance para garantizar que las operaciones financiadas por la PAC se realizan de forma efectiva y se ejecutan correctamente para prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar

11 Reglamento n.º 25 relativo a la financiación de la política agrícola común (DO 1962, 30, p. 991; EE 03/01, p. 27).

12 Considerandos 1 y 2 del Reglamento n.º 1290/2005.

13 Artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005.

14 Véase, en particular, el considerando 25 del Reglamento n.º 1290/2005.

los importes perdidos.¹⁵ Sin embargo, para impedir que pueda fomentarse la inacción, esos mecanismos forman parte de medidas destinadas a garantizar que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para luchar contra el fraude, un problema frecuente en los subsidios agrícolas, y harán todo cuanto esté en su mano para recuperar los importes indebidamente pagados.¹⁶

54. En la Decisión controvertida, la Comisión se amparó en el artículo 32, apartado 8, del Reglamento n.º 1290/2005 para excluir los importes en cuestión de la financiación de la Unión Europea, una decisión que fue confirmada por el Tribunal General en la sentencia recurrida. Por consiguiente, en el presente procedimiento, el Tribunal de Justicia debe determinar si el Tribunal General resolvió con arreglo a Derecho al declarar, de una parte, que, al no interponer recurso contra la sentencia de 3 de mayo de 2012 [por la que, por un lado, se confirmaba la sentencia dictada en primera instancia contra el BIRB y, por otro, se desestimaba la solicitud del BIRB de plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n.º 3665/87 de la Comisión]¹⁷ en las actuaciones ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación), el Reino de Bélgica no adoptó todas las medidas a su disposición y, por tanto, no actuó con la suficiente diligencia para recuperar los importes en cuestión, y, de otra, que la falta de recuperación se debió, pues, a una negligencia imputable a dicho Estado miembro.¹⁸

55. A este respecto, de los autos se desprende que, para interponer un recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación), el recurrente debe recabar en primer lugar un dictamen de un abogado autorizado a intervenir ante ese órgano jurisdiccional. El abogado apreciará la posibilidad de interponer recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) basado en cuestiones de Derecho.

56. En este caso, una vez dictada la sentencia de 3 de mayo de 2012, el BIRB solicitó un dictamen de una abogada autorizada a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación). Tras examinar los autos, la abogada consultada por el BIRB consideró que no resultaba posible impugnar la sentencia de 3 de mayo de 2012 con alguna probabilidad de éxito. A la vista de tal opinión, el BIRB optó por no recurrir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación).

57. Teniendo en cuenta estas circunstancias fácticas específicas, el recurso de casación interpuesto por el Reino de Bélgica plantea en esencia la cuestión de si la decisión de no recurrir puede suponer, por sí sola, una negligencia imputable al Estado miembro en cuestión. Concretamente, se trata de definir hasta dónde debe llegar un Estado miembro para recuperar importes perdidos.

58. Por lo tanto, en el presente procedimiento de casación, el Tribunal de Justicia deberá establecer los criterios para apreciar si un Estado miembro ha actuado de forma negligente a la hora de recuperar los importes perdidos a causa de irregularidades. Es más, para proteger eficazmente los intereses financieros de la Unión Europea, es necesaria una ponderación adecuada entre, por un lado, la exigencia de adoptar todas las medidas necesarias para recuperar importes perdidos y, por otro, la necesidad de evitar que los Estados miembros se vean abocados a emprender actuaciones innecesarias y costosas.¹⁹

15 Véase un debate sobre el alcance del artículo 8, apartado 2, del Reglamento (CEE) n.º 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO 1970, L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), predecesor del artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005, en las conclusiones del Abogado General Capotorti presentadas en el asunto Países Bajos/Comisión (11/76, no publicadas, EU:C:1978:220), pp. 290 y ss.

16 Acerca del fraude en este sector y sobre las bajas tasas de recuperación, véanse el Informe especial n.º 3/2004 del Tribunal de Cuentas, sobre la recuperación de pagos irregulares en el marco de la política agrícola común, acompañado de las respuestas de la Comisión (DO 2004, C 269, p. 1), en particular las páginas 4 a 9, y el Dictamen n.º 1/2005 del Tribunal de Cuentas sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común [COM(2004) 489 final de 14 de julio de 2004] (DO 2005, C 121, p. 1), pp. 6 y 7.

17 Reglamento 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 1987, L 351, p. 1).

18 Apartado 62 de la sentencia recurrida.

19 Véanse los considerandos 25 a 27 del Reglamento n.º 1290/2005.

B. Primera parte del motivo único de casación: pertinencia de la jurisprudencia del TEDH en materia de admisibilidad

1. Alegaciones de las partes

59. Mediante la primera parte de su motivo único de casación, el Reino de Bélgica alega que el Tribunal General cometió un error de Derecho al no aplicar la jurisprudencia del TEDH a la hora de examinar si las autoridades belgas habían incurrido en negligencia por no agotar todas las vías de recurso internas posibles.²⁰

60. En particular, el Reino de Bélgica sostiene que el TEDH ha reconocido en su jurisprudencia la función específica y obligatoria de un abogado autorizado a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación): según tal jurisprudencia, se considera que un demandante ha agotado todas las vías de recurso internas aun en las circunstancias en las que no interpuso recurso si la opinión del abogado autorizado a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) era negativa al respecto.

61. La Comisión aduce que la primera parte del motivo único de casación es inadmisibles, dado que la alegación relativa a la jurisprudencia del TEDH no fue formulada ante el Tribunal General. En cualquier caso, a juicio de la Comisión, la primera parte del motivo único de casación es infundada porque, en esencia, la jurisprudencia del TEDH carece de pertinencia en este contexto.

62. Comenzaré por abordar brevemente la cuestión de la admisibilidad planteada por la Comisión antes de examinar el fondo de la primera parte del motivo único de casación.

2. Apreciación

63. En la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que era inusual pero posible que un demandante interpusiera recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) pese a la opinión negativa del abogado autorizado a intervenir ante dicho órgano jurisdiccional, de lo que dedujo que las autoridades belgas no habían agotado todas las vías de recurso internas y que, por consiguiente, no habían actuado con la suficiente diligencia.²¹

a) Admisibilidad: pueden formularse nuevas alegaciones siempre que el objeto del litigio siga siendo el mismo

64. En cuanto atañe a la admisibilidad de la primera parte del motivo único de casación, ha de recordarse, antes de nada, que, por regla general, no se permite invocar motivos nuevos en la instancia de casación.²²

65. El Reino de Bélgica alegó ante el Tribunal General que había agotado todas las vías de recurso internas *posibles*. Dicho Estado miembro explicó detalladamente en la instancia por qué, por un lado, no puede considerarse que el recurso de casación ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) constituya una tercera instancia jurisdiccional (sobre el fondo) y, por otro lado, por qué es prácticamente imposible que prospere un recurso de casación ante ese órgano jurisdiccional cuando el abogado consultado ha formulado un dictamen negativo sobre las posibilidades de que prospere un

²⁰ Apartado 56 de la sentencia recurrida.

²¹ Apartado 56 de la sentencia recurrida.

²² El artículo 127, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia dispone que 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. Véase también la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), apartado 126 y jurisprudencia citada.

recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación). Sin embargo, el Reino de Bélgica no alegó específicamente que el Tribunal General hubiera debido aplicar la jurisprudencia del TEDH con el fin de determinar que había agotado todas las vías de recurso internas posibles y que no había actuado con negligencia al recuperar los importes perdidos.

66. Así pues, como señala la Comisión, es cierto que la pertinencia de la jurisprudencia del TEDH para la interpretación del artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005 no fue debatida en primera instancia.

67. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no aplica un criterio estricto en cuanto atañe a la admisibilidad de nuevas alegaciones, sino que entiende que lo importante es que el objeto del procedimiento en primera instancia no resulte modificado en casación.

68. En particular, como ha declarado el Tribunal de Justicia, del artículo 58 del Estatuto del Tribunal de Justicia, en relación con el artículo 113, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, se desprende que, en el marco de un recurso de casación, el recurrente puede *formular cualquier alegación pertinente* siempre que el recurso de casación no modifique el objeto del litigio planteado ante el Tribunal General.²³

69. Contrariamente a la tesis de la inadmisibilidad defendida por la Comisión, no existe ninguna obligación de que cada alegación formulada en el marco del recurso de casación haya sido previamente objeto de debate en primera instancia. Antes bien, el Tribunal de Justicia ha subrayado a este respecto que no cabe aceptar tal restricción relativa a las alegaciones que un recurrente puede formular en casación, pues, en caso contrario, el procedimiento de casación quedaría privado de una parte importante de su sentido.²⁴

70. La primera parte del motivo único de casación no modifica el objeto del litigio planteado ante el Tribunal General. Al contrario, la alegación relativa a la pertinencia de la jurisprudencia del TEDH va dirigida a impugnar el modo en que el Tribunal General interpretó y aplicó el artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005.

71. Por consiguiente, procede desestimar la objeción de la Comisión relativa a la inadmisibilidad de la primera parte del motivo único de casación.

b) Sobre el fondo: la jurisprudencia del TEDH relativa a la admisibilidad carece de pertinencia en el contexto del presente asunto

72. La jurisprudencia del TEDH a la que el Reino de Bélgica hace referencia versa sobre la admisibilidad de acciones entabladas ante el TEDH. De conformidad con el artículo 35, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»), el TEDH podrá conocer de un asunto siempre que el demandante haya agotado todas las vías de recurso (ordinarias) nacionales.²⁵

73. Es indudablemente cierto que, como ha señalado el Reino de Bélgica, los derechos fundamentales, garantizados por el CEDH, constituyen principios generales del Derecho de la Unión.²⁶ Es igualmente cierto que, de conformidad con el artículo 52, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), los derechos contenidos en la Carta que correspondan a

23 Sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32), apartado 66.

24 Sentencia de 18 de enero de 2007, PKK y KNK/Consejo (C-229/05 P, EU:C:2007:32), apartado 66.

25 Sobre la *ratio legis* de esta norma, véase por ejemplo TEDH, sentencia de 26 de octubre de 2000, Kudla c. Polonia (CE:ECHR:2000:1026JUD003021096), § 152.

26 Véase el artículo 6 TUE, apartado 3. Véase también el dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH), de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartado 179 y jurisprudencia citada.

derechos garantizados por el CEDH tendrán el mismo sentido y alcance que les confiere dicho Convenio. Por consiguiente, cuando sea pertinente, la jurisprudencia del TEDH deberá tenerse en cuenta a la hora de interpretar disposiciones de Derecho de la Unión y, en particular, las disposiciones correspondientes de la Carta.

74. No obstante, como ya se ha señalado, la jurisprudencia citada por el Reino de Bélgica no hace referencia a derechos contenidos en la Carta o, más ampliamente, a la protección de los derechos y libertades consagrados en el CEDH: se refiere a la exigencia de que un demandante debe haber agotado todas las vías de recurso internas antes de plantear el litigio ante el TEDH.

75. Este requisito no tiene nada que ver con el establecido en el artículo 9, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005, según el cual los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la recuperación de los importes perdidos como consecuencia de irregularidades, así como tampoco tiene nada que ver con la definición que debe aplicarse al concepto de negligencia a efectos de la interpretación del artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005.

76. El requisito según el cual un demandante debe haber agotado todas las vías de recurso internas está dirigido a garantizar que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan subsanar cualquier infracción antes de que el litigio se plantee ante el TEDH.²⁷ En cambio, el requisito de adoptar todas las medidas necesarias para recuperar los importes perdidos está dirigido a garantizar que los fondos de la Unión están adecuadamente protegidos y que no se realizan pagos indebidos.

77. Por consiguiente, resulta difícil aceptar que el Tribunal General haya podido incurrir en error de Derecho por no tener en cuenta la jurisprudencia del TEDH a la hora de interpretar el artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005, una disposición que pretende esencialmente proteger los intereses financieros de la Unión Europea.

78. Lo que es más, aun suponiendo que el artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005 deba interpretarse a la luz de esa jurisprudencia, los criterios que podrían deducirse de ella son limitados.

79. Nada en esa jurisprudencia sugiere que no se exija generalmente a los demandantes interponer un recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) sobre una cuestión de Derecho, con independencia de que, en circunstancias fácticas particulares, el TEDH no haya declarado inadmisibile una demanda pese a no haberse interpuesto recurso previamente ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación).²⁸ Por el contrario, como ha señalado el propio TEDH, la «regla del agotamiento» debe aplicarse con flexibilidad y sin un excesivo formalismo. Lo esencial es que, a la hora de determinar si se ha observado esta regla, deberán tenerse debidamente en cuenta las circunstancias particulares de cada caso concreto.²⁹

80. En vista de las anteriores consideraciones, la primera parte del motivo único de casación debe ser desestimada por infundada.

27 TEDH, sentencia de 28 de julio de 1999, Selmouni c. Francia (CE:ECHR:1999:0728JUD002580394), § 74 y jurisprudencia citada.

28 Véanse TEDH, sentencias de 5 de marzo de 2013, Chapman c. Bélgica (CE:ECHR:2013:0305DEC003961906), § 32, y de 6 de noviembre de 1980, Van Oosterwijck c. Bélgica (CE:ECHR:1980:1106JUD000765476), §§ 36 a 40.

29 Véase, en particular, TEDH, sentencia de 18 de diciembre de 1996, Aksoy c. Turquía (CE:ECHR:1996:1218JUD002198793), §§ 52 y 53 y jurisprudencia citada.

C. Segunda parte del motivo único de casación: requisito relativo a la diligencia en la recuperación de pagos indebidos

1. Alegaciones de las partes

81. Mediante la segunda parte del motivo único de casación, el Reino de Bélgica alega que, contrariamente a lo considerado por el Tribunal General,³⁰ sí ha mostrado la diligencia necesaria en la recuperación de las cantidades en cuestión. Según el Reino de Bélgica, el Tribunal General no apreció correctamente el comportamiento de las autoridades belgas en lo relativo a la decisión de no recurrir la sentencia de 3 de mayo de 2012 ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación): aun cuando fuera teóricamente posible para las autoridades belgas interponer el recurso, era prácticamente imposible que este prosperase. De igual modo, el Reino de Bélgica reprocha al Tribunal General no haber entendido correctamente la función del abogado autorizado a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) con arreglo al sistema jurídico belga. El Reino de Bélgica considera que las autoridades belgas observaron una diligencia suficiente pese a que no interpusieron recurso, pues sería excesivo e ineficiente exigir sistemáticamente la interposición del recurso aun cuando lo más probable sea que no prospere.

82. La Comisión, por su parte, aduce que las razones del Reino de Bélgica son contradictorias: interponer un recurso de casación era posible o era, por el contrario, imposible, pero no podía ser ambas cosas a la vez, lógicamente. Además, la Comisión sostiene que no debe permitirse a los Estados miembros poner en peligro la efectividad del procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE invocando normas procesales internas, en particular en lo que se refiere a la obligación de los más altos órganos jurisdiccionales de los Estados miembros de plantear peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

2. Apreciación

83. En la sentencia recurrida, el Tribunal General observó de entrada que, para determinar si la Comisión consideró acertadamente que la falta de recuperación de las cantidades en cuestión se debió a una negligencia imputable al BIRB en el sentido del artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005, era necesario evaluar si, a la luz de las circunstancias del asunto, la decisión de no interponer recurso de casación contra la sentencia de 3 de mayo de 2012 constituía una irregularidad o una negligencia de esa naturaleza.

84. A este respecto, el Tribunal General formuló una serie de observaciones.

85. En primer lugar, afirmó que, si bien solo ocurre excepcionalmente, es posible interponer un recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) aunque un abogado autorizado a intervenir ante este órgano jurisdiccional haya emitido una opinión contraria.³¹ En segundo lugar, que al no interponer el recurso, el Reino de Bélgica impidió que la Cour de cassation (Tribunal de Casación) planteara una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 1290/2005, petición que había sido rechazada por la cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas).³²

³⁰ Apartados 55 a 57 y 62 de la sentencia recurrida.

³¹ Apartado 56 de la sentencia recurrida.

³² Apartado 57 de la sentencia recurrida.

86. Partiendo de estas consideraciones, el Tribunal General declaró que, al no recurrir la sentencia de 3 de mayo de 2012 ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación), el Reino de Bélgica no adoptó todas las medidas a su alcance y, por consiguiente, no observó una diligencia suficiente en la recuperación de los importes en cuestión. Sentado esto, el Tribunal General llegó a la conclusión de que la pérdida de las cantidades en cuestión se debía a la negligencia del Reino de Bélgica.³³

87. En la sentencia recurrida, el Tribunal General aplicó un criterio estricto para determinar la negligencia imputable al Estado miembro en cuestión con arreglo al artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005. En efecto, sin una evaluación adecuada de las circunstancias particulares del asunto enjuiciado, dedujo de la falta de interposición del recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) (en circunstancias en las que tal recurso no resultaba imposible) que el BIRB había actuado de forma negligente en su intento de recuperar las cantidades de que se trata.

88. Voy a explicar a continuación, en primer lugar, por qué los Estados miembros conservan una sustancial libertad en la elección de las medidas que han de adoptarse para proteger los intereses financieros de la Unión Europea. En segundo lugar, explicaré por qué la determinación de la negligencia imputable a un Estado miembro debe basarse en una apreciación de las circunstancias particulares del asunto enjuiciado.

a) Los Estados miembros conservan su libertad de elección de las medidas más adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión Europea

89. Como ya he señalado en los puntos anteriores de estas conclusiones, los Estados miembros tienen la obligación trascendental, basada en el Reglamento n.º 1290/2005, de salvaguardar los intereses financieros de la Unión Europea. Esto queda plasmado en particular en el artículo 9, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento, que prescribe que los Estados miembros deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección eficaz de los intereses financieros de la Unión Europea. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esa exigencia no es sino expresión singular del deber general de cooperación leal que incumbe a los Estados miembros en virtud del actual artículo 4 [TFUE], apartado 3.³⁴

90. Sin embargo, como ha subrayado el Tribunal de Justicia, las autoridades nacionales conservan su libertad, a la hora de recuperar las cantidades indebidamente pagadas, para elegir de entre diferentes medidas las que estimen apropiadas para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.³⁵ Ello no solo se coherente con la función autónoma que los Estados miembros desempeñan en el cumplimiento de tareas comprendidas en el FEAGA. También se halla en consonancia con el tenor del artículo 9, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005: en efecto, adoptar medidas «necesarias» implica ineludiblemente un margen de juicio por parte del Estado miembro a la hora de elegir las medidas más apropiadas en función de la situación.

91. De este modo, la libertad de que disfrutaban los Estados miembros en el contexto de la recuperación de cantidades pagadas indebidamente se explica, por un lado, por el hecho de que las medidas que deben adoptarse para recuperar tales cantidades pueden variar considerablemente. No hay duda de que esta es la razón por la que el Reglamento n.º 1290/2005 no ha establecido normas detalladas sobre las medidas de recuperación que deben ser adoptadas por los Estados miembros.

³³ Apartado 62 de la sentencia recurrida.

³⁴ Sentencias de 11 de octubre de 1990, Italia/Comisión (C-34/89, EU:C:1990:353), apartado 12; de 21 de febrero de 1991, Alemania/Comisión (C-28/89, EU:C:1991:67), apartado 31, y de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión (C-54/95, EU:C:1999:11), apartado 66.

³⁵ Sentencia de 21 de enero de 1999, Alemania/Comisión (C-54/95, EU:C:1999:11), apartado 96.

92. Por otro lado, y lo que quizá sea más importante, esa libertad se explica por el papel central que los Estados miembros desempeñan en el sistema establecido por el Reglamento n.º 1290/2005. Como ya ha quedado dicho anteriormente, en virtud de este Reglamento, los Estados miembros cumplen funciones fundamentales en el régimen de financiación agrícola de la Unión. En primer lugar, los organismos pagadores autorizados por los Estados miembros han de encargarse de la realización de los pagos a los beneficiarios y de comprobar la licitud de estos. De esta manera, el gasto soportado por los Estados miembros es reembolsado posteriormente por la Comisión con cargo al presupuesto de la Unión.³⁶ En segundo lugar, por consiguiente, los Estados miembros deberán comprobar también que la ayuda se desembolsa correctamente, para impedir y perseguir irregularidades y recuperar cantidades perdidas como consecuencia de irregularidades o negligencias en sus respectivos territorios. En tal sentido, la supervisión de la utilización de la financiación de la Unión ha descendido del nivel de las instituciones de la Unión al de las autoridades nacionales.³⁷

93. Teniendo en cuenta la proximidad geográfica y el uso adecuado de los recursos públicos, las autoridades nacionales están indudablemente en mejor posición para realizar los controles necesarios, perseguir irregularidades y, en su caso, adoptar medidas para la recuperación de cantidades perdidas como consecuencia de irregularidades. En el contexto concreto de la recuperación de pagos indebidos, cabe igualmente afirmar que esas autoridades se hallan en una posición más idónea para apreciar qué medidas van a producir probablemente un resultado satisfactorio.

94. No obstante, ha de subrayarse que la libertad que conservan los Estados miembros está limitada por el deber de cooperación leal que les exige actuar con diligencia a lo largo de todo el procedimiento de recuperación.³⁸ Como afirmó acertadamente, a mi modo de ver, el Tribunal General en la sentencia recurrida, esa obligación implica que los Estados miembros deberán intentar recuperar oportuna e íntegramente las cantidades en cuestión recurriendo a todos los medios disponibles para alcanzar el objetivo de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.³⁹ En caso contrario, deberá considerarse que el Estado miembro ha incumplido su deber general de diligencia.

95. Ahora bien, ¿esta obligación implica que el Estado miembro deberá siempre agotar todas las vías internas de recurso en su intento de recuperar las restituciones a la exportación indebidamente pagadas?

96. Esa parece ser la tesis del Tribunal General. En la sentencia recurrida afirmó en esencia que, al optar por no interponer un recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) (aun cuando podría haberlo hecho) y, en consecuencia, imposibilitar que la Cour de cassation (Tribunal de Casación) planteara una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, el Reino de Bélgica no utilizó todas las medidas a su disposición para recuperar las cantidades en cuestión, por lo que la falta de recuperación fue debida a una negligencia imputable a dicho Estado miembro.

97. Como se verá a continuación, el Tribunal General llegó a esta conclusión sin examinar debidamente las circunstancias del caso de autos, lo cual constituye, a mi juicio, un error de Derecho que debe conducir al Tribunal de Justicia a anular la sentencia recurrida.

³⁶ Considerandos 9 y 10 del Reglamento n.º 1290/2005.

³⁷ Véase https://ec.europa.eu/agriculture/fin/clearance/factsheet_en.pdf (consultado el 4 de septiembre de 2018).

³⁸ Véase la jurisprudencia citada en la nota 34 de las presentes conclusiones.

³⁹ Apartado 61 de la sentencia recurrida.

b) La determinación de la negligencia imputable a un Estado miembro debe basarse en una apreciación de las circunstancias particulares del asunto enjuiciado

98. Para comenzar, puede resultar útil establecer un paralelismo entre el planteamiento adoptado en la sentencia recurrida y el seguido por el Tribunal de Justicia en lo tocante a la obligación de un Estado miembro de recuperar las ayudas de Estado ilegales: en este último contexto, también se exige a los Estados miembros adoptar «todas las medidas necesarias» para recuperar de los beneficiarios las ayudas de Estado ilegales. La falta de recuperación de la ayuda de Estado ilegal solo puede estar justificada cuando tal recuperación no haya sido posible debido a una «imposibilidad absoluta», concepto que ha sido objeto de una interpretación estricta del Tribunal de Justicia.⁴⁰

99. En el caso de las ayudas de Estado, este mayor rigor se explica no solo por el hecho de que es el propio Estado miembro el que causa la situación ilegal cuando concede una ayuda contraria al artículo 107 TFUE, apartado 1. También se explica por la necesidad de eliminar toda distorsión de la competencia que pueda derivarse de una ayuda concedida ilegalmente.

100. En el presente asunto, tal rigor respecto de la obligación de recuperar cantidades indebidamente pagadas puede tener también algunas ventajas. En particular, exigir sistemáticamente a los Estados miembros que agoten todas las vías de recurso (ordinarias) nacionales implicaría ciertamente mayor certidumbre y, por tanto, reduciría la litigiosidad entre la Comisión y los Estados miembros.

101. Sin embargo, como ya he señalado, el sistema establecido por el Reglamento n.º 1290/2005 concede a los Estados miembros una considerable libertad a la hora de elegir las medidas más apropiadas para recuperar cantidades indebidamente pagadas. En efecto, las medidas que deben adoptarse para proteger los intereses financieros de la Unión Europea pueden variar de un caso a otro. A ese respecto y, en particular, dado que los Estados miembros pueden encontrarse con situaciones muy diversas en el curso de los procedimientos de recuperación, los inconvenientes de un criterio estricto superan, a mi juicio, a las ventajas antes mencionadas.

102. Por ejemplo, las pretensiones de un Estado miembro pueden haber sido estimadas en parte en una instancia inferior. En tales circunstancias, un recurso ulterior, de exigirse de forma sistemática, podría poner en peligro (cuando menos parcialmente) la recuperación pretendida. De este modo, el agotamiento de todas las vías de recurso disponibles puede no constituir siempre la actuación más adecuada desde la perspectiva de los intereses financieros de la Unión Europea.

103. De hecho, la falta de recuperación causada por una negligencia imputable a un Estado miembro puede producirse en una amplia variedad de situaciones. De ahí que la Comisión subrayase específicamente en la vista que, a su entender, el artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005 no debe interpretarse en el sentido de que exige, con carácter general y sin tener debidamente en cuenta las circunstancias específicas del asunto, a las autoridades de los Estados miembros agotar sistemáticamente todas las vías de recurso internas disponibles. Antes bien, la Comisión subrayó que la decisión del BIRB de no recurrir la sentencia de 3 de mayo de 2012 ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) constituye una negligencia imputable al Reino de Bélgica en el sentido de la citada disposición precisamente a la luz de las circunstancias específicas de este asunto.

104. Coincido con la Comisión en que no es posible determinar en abstracto si, en el marco de la recuperación de importes indebidamente pagados con arreglo al Reglamento n.º 1290/2005, se ha producido una omisión constitutiva de un incumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros en el marco del FEAGA. Por ello, opino que es necesario evaluar todas las circunstancias pertinentes para determinar si existe negligencia en el sentido del artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia de 26 de junio de 2003, Comisión/España (C-404/00, EU:C:2003:373), apartado 47 y jurisprudencia citada.

105. Entre tales circunstancias pueden mencionarse las medidas de recuperación disponibles y las ya adoptadas, el resultado de procedimientos en diferentes instancias, los costes asociados a los procedimientos de recuperación, la probabilidad de obtener un resultado favorable y la magnitud de las cantidades por recuperar en relación con los costes de un ulterior recurso.

106. A este respecto, cabe observar que, como se infiere de los autos, la Decisión controvertida (cuya anulación interesó el Reino de Bélgica del Tribunal General) se basaba en la conclusión de la Comisión según la cual el BIRB había incurrido en negligencia al no interponer un recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación), dadas las circunstancias particulares del presente asunto.

107. Opino, en efecto, que en circunstancias en las que se han adoptado medidas de recuperación, determinar si una decisión de no interponer un ulterior recurso puede considerarse una omisión constitutiva de negligencia no es, en modo alguno, un ejercicio aritmético. Por el contrario, exige tener en cuenta una serie de circunstancias pertinentes, especialmente por la libertad que los Estados miembros conservan a la hora de elegir las medidas más apropiadas para recuperar importes indebidamente pagados con arreglo al Reglamento n.º 1290/2005, el cual no establece normas detalladas sobre la recuperación de pagos indebidos. Dicho con otras palabras, no cabe deducir la existencia de una negligencia simplemente porque no se haya interpuesto un recurso ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación). A mi modo de ver, una decisión de no interponer un ulterior recurso tras años de litigar sin éxito resulta muy distinta de, por ejemplo, una decisión de no adoptar ninguna medida de recuperación o de no realizar las comprobaciones exigidas por los reglamentos sectoriales pertinentes en lo relativo a la legitimación de los demandantes, omisiones estas que probablemente supondrían un incumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros en el marco del FEAGA.

108. Sin embargo, pese a haber reconocido de entrada la necesidad de una apreciación detallada de las circunstancias del asunto,⁴¹ el Tribunal General no tuvo en cuenta una serie de aspectos relevantes.

109. En particular, no consideró las circunstancias siguientes para determinar la negligencia: primero, el hecho de que Saint-Louis Sucre se había opuesto con éxito a las pretensiones formuladas por el BIRB en dos instancias; segundo, la probabilidad de que prosperase un ulterior recurso del BIRB *sobre una cuestión de Derecho*, en particular a la luz del papel central que desempeña el abogado autorizado a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) en procedimientos ante este órgano jurisdiccional; tercero, la pertinencia de las cuestiones prejudiciales propuestas por el BIRB a la cour d'appel (Tribunal de Apelación) para su remisión al Tribunal de Justicia, los motivos por los que este órgano jurisdiccional no procedió a tal remisión y el ulterior análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia realizado por la abogada autorizada a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación),⁴² y cuarto, la cuantía del importe que debía recuperarse en relación con los costes asociados a un ulterior recurso, incluidos los preceptivos intereses en caso de un fallo en contra en la última instancia.

110. De ello se sigue que procede hacer referencia a la eficacia del procedimiento prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE, una alegación formulada con vehemencia por la Comisión y que aceptó el Tribunal General en la sentencia recurrida.⁴³

41 Apartado 55 de la sentencia recurrida.

42 De los autos se deduce que la abogada autorizada a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) consultada por el BIRB había analizado, en su dictamen, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia con bastante profundidad.

43 Apartados 57 y 59 de la sentencia recurrida.

111. La Comisión sostiene que, al no interponer recurso contra la sentencia de 3 de mayo de 2012 ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación), el Reino de Bélgica imposibilitó efectivamente que este órgano jurisdiccional plantease una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, y el BIRB, con su actitud, puso en peligro la eficacia del procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE. Entiendo que la opinión de la Comisión es que esa circunstancia bastó por sí sola para constatar la negligencia en el presente asunto. Esta tesis parece compartirla el Tribunal General.⁴⁴

112. Es cierto que, para empezar, la Cour de cassation (Tribunal de Casación) no puede plantear una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación de aspectos pertinentes de Derecho de la Unión si no se ha interpuesto un recurso que deba resolver. No obstante, a mi juicio, esta circunstancia no obsta a la necesidad de apreciar todas las circunstancias pertinentes para determinar si el comportamiento de las autoridades nacionales en cuestión —en el caso de autos, específicamente, la decisión del BIRB de no interponer recurso tras el dictamen negativo de la abogada autorizada a intervenir ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) consultada por dicha autoridad— constituye o no una negligencia.

113. La información obrante a disposición del Tribunal de Justicia no permite apreciar si, teniendo en cuenta las particulares circunstancias del asunto, la Cour de cassation (Tribunal de Casación) habría planteado cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia en caso de que el BIRB hubiera entablado recurso. Lo que es más, esa información tampoco revela en qué medida tal remisión prejudicial habría influido en el resultado del litigio.⁴⁵

114. Ciertamente, es indudable que los Estados miembros y, por extensión, las autoridades de los Estados miembros tienen una especial responsabilidad a la hora de garantizar que sus actuaciones no dificulten el adecuado funcionamiento del sistema establecido por el artículo 267 TFUE. No obstante, merece subrayarse que la Comisión puede excluir cantidades de la financiación de la Unión Europea en virtud del artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005 únicamente si se ha producido una irregularidad o una negligencia imputable a las administraciones u otros organismos del Estado miembro.

115. La aplicación de esa disposición exige, pues, demostrar que las administraciones de los Estados miembros han actuado con negligencia (o que esas autoridades son la fuente de una irregularidad). A mi modo de ver, pese a la responsabilidad especial de los Estados miembros mencionada en el punto anterior y al papel fundamental del artículo 267 TFUE en el sistema jurídico de la Unión Europea, la negligencia no puede ser determinada en abstracto, partiendo de una suposición según la cual, de haberse interpuesto recurso, la Cour de cassation (Tribunal de Casación), como órgano jurisdiccional de última instancia, habría remitido el asunto al Tribunal de Justicia. Dicho de otro modo, con independencia de que la conclusión del Tribunal General sea o no correcta, no puede determinarse si las autoridades de un Estado miembro han actuado con *negligencia* sin tener en cuenta debidamente las circunstancias particulares del asunto. Entre estas circunstancias se encuentran las razones que indujeron al BIRB, como parte del procedimiento nacional, a adoptar la decisión de no recurrir.

116. Como ya he señalado, tal apreciación no se ha realizado en la sentencia recurrida.

⁴⁴ Apartados 57, 59 y 62 de la sentencia recurrida.

⁴⁵ En este aspecto, ha de tenerse debidamente en cuenta, como es evidente, el principio establecido en la sentencia de 4 de junio de 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329), apartado 18. Por consiguiente, un órgano jurisdiccional nacional de última instancia podrá estar sujeto, en determinadas circunstancias, a una obligación de plantear una petición de decisión prejudicial ya en la fase de examen de la admisibilidad del asunto de que conoce.

117. Para terminar, voy a formular una observación final sobre la interpretación del artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005 efectuada en la sentencia recurrida. Pese a que se trata de una cuestión no planteada específicamente en el presente recurso de casación, no debe olvidarse que, tras concluir que el Reino de Bélgica no había actuado con la suficiente diligencia, el Tribunal General se limitó a *suponer* que la falta de recuperación fue resultado de una negligencia imputable al Reino de Bélgica.

118. Procede subrayar que el artículo 32, apartado 8, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005 se refiere a la no recuperación *debida a* un comportamiento negligente. Opino, por tanto, que el vínculo entre la no recuperación y la negligencia no puede suponerse, sino que debe demostrarse adecuadamente a partir de una apreciación de las circunstancias del asunto. Pues bien, el Tribunal General, definitivamente, no efectuó dicha apreciación.

119. Por cuanto antecede, considero que, dada la insuficiencia de la apreciación realizada en la sentencia recurrida en lo que concierne a la negligencia, la afirmación del Tribunal General de que la no recuperación de las cantidades en cuestión se debió a una negligencia imputable al BIRB y, por tanto, al Reino de Bélgica en el sentido del artículo 32, apartado 8, del Reglamento n.º 1290/2005, adolece de un error de Derecho. Por consiguiente, la segunda parte del motivo único de casación debe ser acogida.

VI. Consecuencias de la apreciación

120. He concluido que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que la pérdida se debió a una negligencia imputable al BIRB y, por tanto, al Reino de Bélgica en el sentido del artículo 32, apartado 8, del Reglamento n.º 1290/2005. La razón estriba en que no basó su comprobación de la negligencia en una valoración adecuada de las circunstancias particulares del caso de autos.

121. Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, este Tribunal anulará la resolución del Tribunal General cuando se estime el recurso de casación. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita. También podrá devolver el asunto al Tribunal General.

122. He concluido que la segunda parte del motivo único de casación debe ser estimada. Por lo tanto, considero que la sentencia recurrida debe ser anulada.

123. Habida cuenta de la naturaleza del error cometido por el Tribunal General, opino que el estado del litigio no permite resolverlo de forma definitiva. En efecto, una resolución sobre el fondo del asunto exigiría al Tribunal de Justicia examinar todas las circunstancias pertinentes para apreciar si la decisión de no interponer recurso contra la sentencia de 3 de mayo de 2012 ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación) constituyó una negligencia imputable al Reino de Bélgica. Tal examen supone una apreciación de los hechos que puede ser efectuada en mejores condiciones por el Tribunal General.

124. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que devuelva el asunto al Tribunal General para que lo examine de nuevo.

VII. Conclusión

125. Por todas las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 20 de julio de 2017 en el asunto T-287/16, Bélgica/Comisión.
- Devuelva el asunto al Tribunal General.
- Reserve la decisión sobre las costas.