

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera) de 26 de octubre de 2006

■ **Asunto:** C-248/04

■ **Partes:** Koninklijke Coöperatie Cosun UA y Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

■ **Síntesis:** Procedimiento prejudicial – Agricultura – Organización común de mercados – Azúcar – Artículo 26 del Reglamento (CEE) n° 1785/81 y artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 2670/81 – Importe debido por el azúcar C vendido en el mercado interior – Inaplicabilidad del artículo 13 del Reglamento (CEE) n° 1430/79 – Inexistencia de facultad de condonación o de devolución por motivos de equidad – Validez de los Reglamentos (CEE) nos 1785/81 y 2670/81 – Principios de igualdad y seguridad jurídica – Equidad

### I. Comentario

La presente cuestión prejudicial C-248/04 debe ponerse en relación con el recurso de casación C-68/05 P, también enjuiciado por el Tribunal de Justicia el mismo día (26 de octubre de 2006), ya que ambos asuntos responden a las mismas cuestiones planteadas por la entidad Cooperativa holandesa Cosun.

El Reglamento (CEE) n° 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar (DO L 177, p. 4; EE 03/22, p. 80), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 305/91 del Consejo, de 4 de febrero de 1991 (DO L 37, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento de base»), tiene como finalidad, en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar (en lo sucesivo, «OCM del azúcar»), mantener las garantías necesarias respecto al empleo y el nivel de vida de los productores de productos de base y de los fabricantes de azúcar de la Comunidad Europea, y garantizar la seguridad del abastecimiento en azúcar de todos los consumidores a precios razonables, estabilizando el mercado del azúcar.

Con este objetivo, dicho Reglamento regula la producción, importación y exportación de azúcar. Establece, en particular, un régimen de cuotas de producción que constituye, según su considerando decimoquinto, un medio para garantizar a los productores los precios comunitarios y la venta de su producción.

En el marco de dicho régimen de cuotas, el artículo 24 del Reglamento de base fija, para cada campaña de comercialización (es decir, del 1 de julio de un año al 30 de junio del año siguiente), las cantidades de base para el «azúcar A» y el «azúcar B», que cada Estado miembro deberá repartir entre los productores de azúcar establecidos en su territorio. De este modo se asigna a las empresas productoras de azúcar una cuota A y una cuota B para cada campaña de comercialización. A las cantidades de azúcar producidas por encima de estas cuotas se las denomina «azúcar C».

Al azúcar C no se le aplica el régimen de sostenimiento de los precios ni el de restituciones a la exportación. Además, el azúcar C no puede comercializarse en el mercado interior y, en consecuencia, debe exportarse fuera de la Comunidad para ser vendido en el mercado mundial. Sin embargo si este azúcar C no se exporta, o no se exporta en las condiciones fijadas por el Reglamento n° 1.785/81 el productor deberá pagar una exacción patrimonial que se calcula de forma similar al derecho de aduanas que deben abonar los importadores de azúcar al introducir dicha mercancía en el Territorio Aduanero Común.

En el fondo, lo que trata de resolver el Tribunal es si Cosun, productor de azúcar, y parte inocente en un fraude por exportaciones de Azúcar C puede tener derecho, o no, a que se le reembolsen los pagos de la exacción derivada por la no exportación de azúcar clase C, que había vendido a terceros para que fueran inmediatamente exportadas fuera de las fronteras de la Comunidad.

Esta sentencia trata de deslindar los supuestos en que es posible obtener la restitución de los derechos de aduana de aquellos supuestos en que no se puede obtener la misma por no tratarse de derechos de aduana, a pesar de estar en situaciones donde el deudor tributaria actúa de buena fe dentro de una trama de fraude.

El Tribunal en el asunto C-61/98, *De Haan*, concluyó que si el deudor de los derechos de aduanas actuó de buena fe dentro de una trama de fraude, podrá obtener el derecho a la devolución de lo abonado. Sin embargo en los casos de exacciones agrícolas, como son las

restituciones derivadas del azúcar C, al no tratarse de derechos de aduanas per se y por tanto no cubiertos por las disposiciones legales del Reglamento (CEE) n° 1430/79, no se puede obtener la restitución de dichos derechos.

Tal posición de no devolución no sólo se fundamenta en el tenor literal del Reglamento (CEE) n° 1430/79, sino también en principios generales del ordenamiento comunitario (equidad, seguridad jurídica).

Así, el TJCE establece una relevante diferencia entre el gravamen aduanero y las exacciones agrícolas, al señalar que el tratamiento fiscal de ambas figuras es distinto, existiendo, en caso de error un derecho a la devolución en el caso de gravámenes aduaneros, que no existe en el caso de exacción agrícola. El Tribunal concluye que dichas diferencias no son contrarias a los principios de igualdad y de seguridad jurídica.

## **2. Antecedentes**

Cosun, una cooperativa establecida en los Países Bajos, produjo azúcar C durante las campañas de comercialización 1991/1992 y 1992/1993. Durante el año 1993 vendió algunas partidas de azúcar C a distintas empresas para su exportación, respectivamente, a Croacia, Eslovenia y Marruecos.

En el curso de esas operaciones se produjeron fraudes, cometidos, sin conocimiento de Cosun, por las empresas con las que había contratado, que consistían, en particular, en que los documentos T5, destinados a probar que las partidas de azúcar C habían salido del territorio de la Comunidad, no habían sido sellados debidamente.

Las autoridades neerlandesas competentes iniciaron una investigación sobre las actividades de las empresas con las que Cosun había contratado y advirtieron al HPA, organismo encargado en los Países Bajos de la aplicación de la normativa en materia de organizaciones comunes de mercados. Por el contrario, en un primer momento, Cosun no fue informada de la existencia de dicha investigación.

Mediante resolución de 25 de abril de 1994, modificada por la resolución de 13 de junio de 1994, el HPA exigió a Cosun, con arreglo al artículo 3 del Reglamento n° 2670/81, el pago de un importe de 6.250.856,78 NLG (2.836.515,14 euros), porque no había probado que ciertas partidas de azúcar C hubieran salido del territorio de la Comunidad.

El HPA desestimó la reclamación presentada por Cosun. Ésta interpuso un recurso contra dicha decisión desestimatoria ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven y, al mismo tiempo, solicitó al HPA, con arreglo al artículo 13 del Reglamento n° 1430/79, la condonación del importe exigido.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a dicha solicitud de condonación, las autoridades neerlandesas la transmitieron a la Comisión, que era competente para examinarla, acompañándola de un informe favorable. Mediante su Decisión REM 19/01 –también identificada con el número C (2002) 1580 fin–, de 2 de mayo de 2002, la Comisión

declaró la inadmisibilidad de dicha solicitud. A continuación, Cosun interpuso un recurso de anulación contra dicha Decisión ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Mediante sentencia de 7 de diciembre de 2004, *Koninklijke Coöperatie Cosun/Comisión* (T-240/02, Rec. p. II-4237), el Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso por infundado. Cosun interpuso un recurso de casación contra esa sentencia, que se desestima mediante la sentencia *Koninklijke Coöperatie Cosun/Comisión* (C-68/05 P, Rec. p. I-0000), que se pronuncia hoy.

Por lo que respecta, en segundo lugar, al recurso interpuesto ante el *College van Beroep voor het bedrijfsleven* contra la decisión del HPA, por la que se desestimaba la reclamación de Cosun, dicho órgano jurisdiccional suspendió el procedimiento hasta que se dictara la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 1999, *De Haan* (C-61/98, Rec. p. I-5003), habida cuenta de las similitudes entre ambos asuntos.

En la sentencia *De Haan*, antes citada, en la que el objeto de litigio era derechos de aduana, el Tribunal de Justicia declaró que las exigencias de una investigación efectuada por las autoridades nacionales, a falta de toda negligencia o intento de fraude imputable al deudor de derechos de aduana y siempre que éste no haya sido informado del desarrollo de la investigación, pueden constituir una situación especial en el sentido del artículo 13 del Reglamento nº 1430/79, por cuanto la circunstancia de que, para el buen fin de la investigación, las autoridades nacionales hayan permitido deliberadamente que se cometan infracciones e irregularidades, haciendo que de este modo nazca una deuda aduanera a cargo del obligado principal, coloca a éste en una situación excepcional en relación con los demás operadores que desarrollan la misma actividad.

Una vez reanudado el procedimiento principal, el *College van Beroep voor het bedrijfsleven* desestimó diversos motivos presentados por Cosun en apoyo de su recurso. Concretamente, consideró que no existía fundamento para invocar fuerza mayor porque el incumplimiento de las obligaciones que corresponden a la otra parte de un contrato es un riesgo comercial conocido y que no está fuera de lo normal.

Cosun también alegó que se encontraba en una situación excepcional que justificaba una condonación de los derechos con arreglo al artículo 13 del Reglamento nº 1430/79, y el *College van Beroep voor het bedrijfsleven* estimó que, desde el punto de vista de los hechos, la situación de Cosun era totalmente análoga a la de la sociedad *De Haan Beheer BV* en el asunto que había dado lugar a la sentencia *De Haan*, antes citada.

El *College van Beroep voor het bedrijfsleven* se pregunta si, en caso de que la posibilidad de conceder una condonación de deudas en virtud del artículo 13 del Reglamento nº 1430/79 no sea aplicable a un importe debido con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 2670/81, el hecho de que la OCM del azúcar no establezca ninguna base jurídica que permita conceder tal condonación priva, en esta medida, de validez al Reglamento de base y al Reglamento nº 2670/81 y, en su caso, cuáles son las consecuencias de una nulidad de dichos Reglamentos en una situación como la del litigio principal.

En estas circunstancias, el College van Beroep voor het bedrijfsleven decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la correspondiente cuestión prejudicial.

### 3. Cuestiones planteadas

- 1) En caso de que la posibilidad de condonación prevista en el artículo 13 del Reglamento (CEE) n° 1430/79, actualmente sustituido por el artículo 239 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)], no sea aplicable a [un importe] sobre el azúcar C, como [el] que es objeto de litigio en el presente procedimiento, ¿son total o parcialmente inválidos el Reglamento (CEE) n° 1785/81 [...] y el Reglamento (CEE) n° 2670/81 [...], por no establecer la posibilidad de devolución o de condonación de [importes] sobre el azúcar C por determinados motivos de equidad?
- 2) En caso de respuesta afirmativa, ¿desaparece la obligación legal de pagar [el importe] sobre el azúcar C, o pueden las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate y/o la Comisión eximir del pago de [dicho importe], con arreglo al artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 2670/81, en relación con determinadas cantidades de azúcar C, cuando no pueda imputarse al deudor ningún intento de fraude ni negligencia alguna que haya podido contribuir a que las cantidades que preveía exportar no lo hayan sido, y cuando dicho deudor, en aras del buen desarrollo de una investigación sobre infracciones e irregularidades que estaban realizando las autoridades nacionales, no haya sido informado de dicha investigación?

### 4. Fallo

El Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

El examen de la primera cuestión no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento (CEE) n° 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 305/91 del Consejo, de 4 de febrero de 1991, ni del Reglamento (CEE) n° 2670/81 de la Comisión, de 14 de septiembre de 1981, por el que se establecen las modalidades de aplicación para la producción fuera de cuota en el sector del azúcar, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 3559/91 de la Comisión, de 6 de diciembre de 1991.

### 5. Fundamentos de la sentencia

El Tribunal de Justicia responde exclusivamente a la primera cuestión prejudicial, afirmando la validez que el Reglamento (CEE) n° 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 305/91 del Consejo, de 4 de febrero de 1991, en base a los siguientes argumentos:

### A) Sobre la interpretación del artículo 13 del Reglamento nº 1430/79

El Tribunal, en primer lugar, analiza si en los casos donde se aplican las exacciones reguladoras de la importación para el mercado del azúcar se puede aplicar el Reglamento 1430/79 relativo a la devolución o a la condonación de los derechos de importación, posicionándose en sentido negativo sobre la base de la siguiente fundamentación:

-En primer lugar; un importe debido con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 2.670/81 no se recauda por el hecho de que una cantidad de azúcar C haya cruzado las fronteras exteriores de la Comunidad, sino, porque dicha cantidad no se haya exportado fuera de la Comunidad, o la exportación no ha cumplido las reglas y plazos del citado Reglamento.

-En segundo lugar; la finalidad de las exacciones reguladas por el Reglamento nº 2.670/81 no es similar a los objetivos expresados por el legislador comunitario a la hora de regular los derechos de aduanas.

-En tercer; y último lugar; el hecho de que las exacciones reguladoras agrícolas de importación y los demás gravámenes de importación mencionados en el artículo 1, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 1430/79, por una parte, y el importe debido con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 2670/81, por otra, formen parte de los recursos propios de la Comunidad no es pertinente a la hora de determinar si el referido importe está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 13 del Reglamento nº 1430/79.

Por tanto, el Tribunal concluye que un importe debido con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 2670/81 no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 13 del Reglamento nº 1430/79.

### B) Sobre la interpretación del Reglamento de base y del Reglamento nº 2670/81

El Tribunal parte de la idea de que ni el Reglamento de base ni el Reglamento nº 2670/81 facultan a las autoridades nacionales o a las autoridades comunitarias para conceder la condonación o la devolución, por motivos de equidad, de un importe debido con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 2670/81.

Dicha ausencia de facultades para la devolución o condonación de los derechos de gravamen exaccionados por la no exportación de azúcar C no se ve alterada por la aplicación del principio de equidad en circunstancias especiales, como es este caso, en el que el productor se ha visto perjudicado por un fraude cometido por terceros.

En base a reiterada jurisprudencia comunitaria, el Tribunal señala que no existe fundamento jurídico en Derecho comunitario que permita la condonación, por razones de equidad, de los gravámenes que este Derecho establece (sentencias de 28 de junio de 1977, *Balkan-Import-Export*, 118/76, Rec. p. 1177, apartados 7, 8 y 10; de 14 de noviembre de 1985, *Neumann*, 299/84, Rec. p. 3663, apartado 24, y de 28 de junio de 1990, *Hoche*, C-174/89, Rec. p. I-2681, apartado 31).

### **Sobre la primera cuestión**

Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si, habida cuenta que no existe una facultad de condonación o de devolución de un importe debido con arreglo al artículo 3 del Reglamento n° 2670/81 por determinados motivos de equidad, el Reglamento de base y el Reglamento n° 2670/81 son inválidos por infringir los principios de igualdad, seguridad jurídica y equidad.

### **Sobre la presunta vulneración del principio de igualdad:**

Cosun, el Ministro y el Gobierno neerlandés alegaban que el azúcar C vendido en el mercado interior se encuentra en una posición idéntica a la del azúcar importado de terceros países y, por tanto, debe ser tratado del mismo modo. En consecuencia, estimaban que es contrario al principio de igualdad que un importador de azúcar procedente de terceros países que se encuentra en una situación especial en el sentido del artículo 13 del Reglamento n° 1430/79 pueda, con arreglo a dicho artículo, gozar de una condonación de derechos, cuando no existe dicha posibilidad para un productor de azúcar C que se encuentra en la misma situación.

Recuerda el Tribunal que la observancia del principio de igualdad y no discriminación exige que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente y que las situaciones diferentes no sean tratadas de igual manera, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado; pero que sin embargo en este caso no existe ningún tipo de vulneración del principio de igualdad, por lo que no se puede considerar inválido el Reglamento n° 2.670/81.

### **Sobre la presunta vulneración del principio de seguridad jurídica:**

Cosun alegaba que el artículo 3 del Reglamento n° 2670/81 adolece de invalidez porque vulnera el principio de seguridad jurídica al no establecer la posibilidad de que se conceda una condonación o una devolución del importe que en él se prevé.

El Tribunal recuerda que el principio de seguridad jurídica constituye un principio fundamental de Derecho comunitario que exige, particularmente, que una normativa sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones, y, adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véanse, en particular, las sentencias de 13 de febrero de 1996, *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, Rec. p. I-431, apartado 27, y de 14 de abril de 2005, *Bélgica/Comisión*, C-110/03, Rec. p. I-2801, apartado 30). Este imperativo de seguridad jurídica se impone con rigor especial cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras (sentencias de 15 de diciembre de 1987, *Países Bajos/Comisión*, C-326/85, Rec. p. 5091, apartado 24, y de 16 de marzo de 2006, *Emsland-Stärke*, C-94/05, Rec. p. I-2619, apartado 43).

El Tribunal indica que al establecer la percepción de un importe en todos los casos, salvo el de fuerza mayor, en que una partida de azúcar C no haya sido exportada con arreglo a los requisitos y dentro de los plazos previstos en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 2670/81, el artículo 3 de dicho Reglamento constituye una disposición clara y precisa.

El Tribunal concluye que la inexistencia de una facultad de condonación o de devolución por razones de equidad de un importe debido con arreglo al artículo 3 del Reglamento n° 2670/81 en circunstancias como las del caso comentado no constituye una violación del principio de seguridad jurídica.

**Sobre la supuesta vulneración de un presunto principio de equidad:**

Cosun alegaba, finalmente, que el artículo 3 del Reglamento n° 2670/81 también es inválido porque vulnera un presunto principio de equidad. El Tribunal se limita a indicar que tal principio de equidad invocado por Cosun se confunde en realidad con el principio de igualdad, que, como se ha indicado en los apartados 68 a 77 de la presente sentencia, el Reglamento de base y el Reglamento n° 2670/81 no vulneran.

Al contestar negativamente a la primera cuestión, el TJCE obvia entrar a responder a la segunda cuestión prejudicial planteada.

... ○ ...