

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

22 de octubre de 1987*

En el asunto 314/85,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Finanzgericht de Hamburgo (República Federal de Alemania) destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Foto-Frost, establecido en Ammersbek,

y

Hauptzollamt Lübeck-Ost,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 177 del Tratado, del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1697/79 del Consejo, de 24 de julio de 1979, referente a la recaudación *a posteriori* de los derechos de importación o de los derechos de exportación que no hayan sido exigidos al deudor por mercancías declaradas en un régimen aduanero que suponga la obligación de pagar tales derechos (DO L 197, p. 1; EE 02/06, p. 54), así como del Protocolo sobre el comercio interior alemán y problemas conexos, de 25 de marzo de 1957, y sobre la validez de una Decisión, dirigida el 6 de mayo de 1983 a la República Federal de Alemania mediante la cual la Comisión declaró procedente efectuar una recaudación *a posteriori* de derechos de importación en un caso particular,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida y G. C. Rodríguez Iglesias, Presidentes de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, R. Joliet, T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sr. G. F. Mancini
Secretario: Sr. J. A. Pompe, Secretario adjunto

* Lengua de procedimiento: alemán.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Foto-Frost, parte demandada en el asunto principal, por el Sr. Heemann, Abogado de Hamburgo, asistido por el Sr. H. Frost, en calidad de experto;
- en nombre del Gobierno de la República Federal de Alemania, por el Sr. M. Seidel, en calidad de Agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas por el Sr. J. Sack, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 16 de diciembre de 1986,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de mayo de 1987,

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 29 de agosto de 1985, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de octubre de 1985, el Finanzgericht de Hamburgo planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones relativas, por una parte, a la interpretación del artículo 177 del Tratado, del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1697/79 del Consejo, de 24 de julio de 1979, referente a la recaudación *a posteriori* de los derechos de importación o de los derechos de exportación (DO L 197, p. 1; EE 02/06, p. 54), así como del Protocolo sobre el comercio interior alemán y problemas conexos, de 25 de marzo de 1957, y por otra parte, a la validez de una Decisión, dirigida el 6 de mayo de 1983 a la República Federal de Alemania mediante la cual la Comisión declaró que aquella debía abstenerse de efectuar la recaudación *a posteriori* de derechos de importación en un caso particular.
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio en el que Foto-Frost, empresa individual establecida en Ammersbek (República Federal de Alemania), que se dedica a la importación, exportación y comercio al por mayor de artículos fotográficos (en lo sucesivo, «Foto-Frost»), pretende la anulación de una liquida-

ción *a posteriori* de derechos de aduana formulada por el Hauptzollamt Lübeck-Ost después de que la Comisión, mediante Decisión de 6 de mayo de 1983 dirigida a la República Federal de Alemania, hubiera considerado que no estaba permitido abstenerse de efectuar dicha recaudación *a posteriori*

- 3 Las operaciones a las que se refería la recaudación consistían en la importación y despacho a libre práctica en la República Federal de Alemania por Foto-Frost de unos prismáticos originarios de la República Democrática Alemana. Foto-Frost compró estas mercancías a comerciantes establecidos en Dinamarca y en el Reino Unido, que se las expidieron bajo el régimen de tránsito comunitario externo saliendo de depósitos de aduana situados respectivamente en Dinamarca y en los Países Bajos.
- 4 Las Administraciones de Aduana competentes admitieron en primer lugar que se eximiera a las mercancías de derechos de importación debido al hecho de que eran originarias de la República Democrática Alemana. Tras un control, el Hauptzollamt Lübeck-Ost, consideró que, en virtud de la legislación aduanera alemana, se devengaban derechos de aduana. Estimó sin embargo que en el caso de autos procedía abstenerse de efectuar su recaudación *a posteriori*, ya que Foto-Frost reunía las condiciones exigidas por el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1697/79 del Consejo, a tenor del cual las «autoridades competentes podrán abstenerse de efectuar la recaudación *a posteriori* de los derechos de importación o de los derechos de exportación que no hubieran sido percibidos como consecuencia de un error de las mismas autoridades competentes que razonablemente no pudiera ser conocido por el deudor, siempre que éste, por su parte, hubiera actuado de buena fe y hubiera observado todas las disposiciones establecidas por la regulación en vigor en relación con su declaración en aduana». Se deduce de la resolución de remisión que el Hauptzollamt consideró que Foto-Frost había cumplimentado correctamente su declaración en aduana y que no se podía exigir que descubriera el error cometido, ya que otras Administraciones de Aduana habían estimado en operaciones anteriores análogas que las mismas no daban lugar al pago de derechos.
- 5 Dado que el importe de los derechos en cuestión era superior a 2000 ecus, el Reglamento nº 1573/80 de la Comisión, de 20 de junio de 1980, por el que se fijan las disposiciones de aplicación del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1697/79 del Consejo, ya citado (DO L 161, p. 1; EE 02/06, p. 273) no permitía al Hauptzollamt decidir por sí mismo abstenerse de efectuar la recaudación *a posteriori* de estos derechos. A petición del Hauptzollamt, el Ministro federal de Hacienda pidió entonces a la Comisión que decidiera, basándose en el artículo 6 del Reglamento nº 1573/80 citado, si cabía abstenerse de efectuar la recaudación *a posteriori* de los derechos en cuestión.

- 6 El 6 de mayo de 1983, la Comisión dirigió a la República Federal de Alemania una Decisión negativa. Motivó su Decisión afirmando que «las propias Administraciones de Aduana interesadas no han hecho una mala aplicación de las disposiciones que regulan el comercio interior alemán, sino que han admitido simplemente como conformes, sin impugnarlos inmediatamente, los datos que figuran en las declaraciones presentadas por el importador; que esta manera de proceder [...] no impide en absoluto que dichas autoridades efectúen posteriormente una rectificación de la cuota tributaria, como prevé expresamente el artículo 10 de la Directiva 79/695/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1979, relativa a la armonización de los procedimientos de despacho a libre práctica de las mercancías (DO L 205, p. 19; EE 02/06, p. 57)». Consideró además, «que el importador era capaz de efectuar la aproximación entre las disposiciones que regulan el comercio interior alemán, cuyo beneficio solicitaba y las circunstancias en las que se desarrollaban las importaciones en cuestión; que podía así conocer cualquier error en la aplicación de estas disposiciones, que está demostrado por otra parte que no ha cumplido todas las disposiciones previstas por la normativa vigente en lo que se refiere a las declaraciones en aduana».
- 7 Como consecuencia de esta Decisión, el Hauptzollamt giró la liquidación de recaudación *a posteriori* impugnada por Foto-Frost en el litigio del asunto principal.
- 8 Foto-Frost solicitó al Finanzgericht de Hamburgo que ordenara la suspensión de la ejecución de esta liquidación. El Finanzgericht accedió a esta petición, estimando que las operaciones en cuestión parecían entrar en el ámbito del comercio interior alemán y estaban exentas por ello de derechos de aduana en virtud del Protocolo relativo a este comercio.
- 9 Foto-Frost interpuso a continuación ante el Finanzgericht de Hamburgo una demanda con objeto de obtener la anulación de la liquidación *a posteriori*. El Finanzgericht consideró que la validez de la Decisión de la Comisión de 6 de mayo de 1983 era dudosa, ya que le parecía que se reunían en el caso de autos todas las condiciones enunciadas en el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento n° 1697/79 del Consejo, para poderse abstener de efectuar la recaudación *a posteriori*. Dado que la liquidación impugnada se basaba en la Decisión de la Comisión, el Finanzgericht consideró que sólo podía anularla si la Decisión comunitaria, en sí misma, fuera nula. El Finanzgericht se vio así inducido a plantear al Tribunal de Justicia las cuatro cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Puede el Juez nacional examinar la validez de una Decisión adoptada por la Comisión con arreglo al artículo 6 del Reglamento (CEE) n° 1573/80 de la Comisión, de 20 de junio de 1980 (DO L 161, p. 1), en lo que se refiere a la abstención de recaudar *a posteriori* los derechos de importación según el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 1697/79 del Consejo, de 24 de julio de 1979 (DO L 197, p. 1), que declara injustificada dicha abstención y, en su caso, resolver en un procedimiento contra la correspondiente Decisión, que procede abstenerse de la recaudación?
- 2) En caso de que el Juez no fuera competente para examinar la validez de la Decisión adoptada por la Comisión ¿será válida la Decisión de la Comisión de 6 de mayo de 1983 (ref. REC. 3/83)?
- 3) En caso de que el Juez nacional fuera competente para examinar la validez de la Decisión adoptada por la Comisión, ¿deberá interpretarse el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 1697/79, en el sentido de que prevé un poder de decisión discrecional, cuyo ejercicio puede ser objeto de un control restringido por parte del Juez con el fin de determinar si la Decisión está viciada por una causa de nulidad (exceso de poder) que conviene precisar, en su caso, sin que el Juez nacional tenga por sí mismo la posibilidad de decidir discrecionalmente, o bien se trata de una habilitación relativa a la adopción de una medida de equidad cuya legalidad puede someterse en todos sus elementos a la apreciación del Juez?
- 4) En el caso en que no proceda abstenerse de recaudar los derechos con arreglo al apartado 2 del artículo 5 del Reglamento n° 1697/79, ¿las mercancías originarias de la República Democrática Alemana transportadas a la República Federal de Alemania a través de otro Estado miembro de acuerdo con el procedimiento de tránsito comunitario externo, entran en el ámbito del comercio interior alemán con arreglo al Protocolo de 25 de marzo de 1957, con la consecuencia de que en el momento de su importación a la República Federal de Alemania no podrán exigirse ni los derechos ni los impuestos sobre el volumen de negocios en la importación; o, por el contrario, dichas mercancías deben considerarse como importadas de terceros países, con la consecuencia de que deberán exigirse los derechos comunitarios con arreglo a las disposiciones del Derecho de aduanas y los impuestos sobre el volumen de negocios en la importación con arreglo al apartado 2 del artículo 2 de la Sexta Directiva del Consejo en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios?»

10 Para una más amplia exposición de los hechos y de las disposiciones de Derecho comunitario aplicables, así como de las observaciones presentadas por Foto-Frost,

el Hauptzollamt Lübeck-Ost, el Gobierno de la República Federal de Alemania y la Comisión, el Tribunal se remite al informe para la vista.

Sobre la primera cuestión

- 11 Mediante la primera cuestión, el Finanzgericht pregunta si tiene competencia para pronunciar por sí mismo la invalidez de una Decisión de la Comisión del tipo de la de 6 de mayo de 1983. Pone en duda la validez de esta Decisión por la razón de que le parece que se reúnen en el caso de autos todos los requisitos exigidos por el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1697/79, para poder abstenerse de efectuar la recaudación *a posteriori*. Estima sin embargo que, debido al reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, tal como resulta del artículo 177 del Tratado, únicamente el Tribunal de Justicia está facultado para declarar la invalidez de los actos de las instituciones comunitarias.
- 12 Procede recordar que el artículo 177 del Tratado da competencias al Tribunal de Justicia para pronunciarse, con carácter prejudicial, tanto sobre la interpretación de los Tratados y de los actos de las instituciones comunitarias como sobre la validez de estos actos. Este artículo dispone, en su párrafo 2, que los órganos jurisdiccionales nacionales pueden someter tales cuestiones al Tribunal de Justicia y, en su párrafo 3, que están obligados a hacerlo si sus decisiones no son susceptibles de recurso judicial de Derecho interno.
- 13 Dando a los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones sean susceptibles de recurso judicial de Derecho interno la facultad de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales para interpretar o apreciar la validez, el artículo 177 no ha solucionado la cuestión de las facultades de estos órganos jurisdiccionales para declarar ellos mismos la invalidez de los actos de las instituciones comunitarias.
- 14 Estos órganos jurisdiccionales pueden examinar la validez de un acto comunitario y, si no encuentran fundados los motivos de invalidez que las partes alegan ante ellos, desestimarlos concluyendo que el acto es plenamente válido. En efecto, al actuar de este modo, no enjuician la existencia del acto comunitario.

- 15 En cambio, no tienen la facultad de declarar inválidos los actos de las instituciones comunitarias. En efecto, tal como se subrayó en la sentencia de 13 de mayo de 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Rec. 1981, p. 1191), las competencias reconocidas al Tribunal de Justicia por el artículo 177 tienen esencialmente por objeto garantizar una aplicación uniforme del Derecho comunitario por los órganos jurisdiccionales nacionales. Esta exigencia de uniformidad es particularmente imperiosa cuando se trata de la validez de un acto comunitario. Según la sentencia, las divergencias entre los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros en cuanto a la validez de los actos comunitarios pueden llegar a comprometer la misma unidad del ordenamiento jurídico comunitario y perjudicar la exigencia fundamental de la seguridad jurídica.
- 16 La necesaria coherencia del sistema de protección jurisdiccional establecido por el Tratado impone la misma conclusión. Es importante recordar a este respecto que la remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto constituye, de la misma manera que el recurso de anulación, una modalidad del control de legalidad de los actos de las instituciones comunitarias. Tal como este Tribunal de Justicia señaló en su sentencia de 23 de abril de 1986 (Partido ecologista «Los Verdes»/Parlamento Europeo, 294/83, Rec. 1986, p. 1339 y ss.), «en sus artículos 173 y 184, por una parte, y en su artículo 177, por otra, el Tratado establece un sistema completo de tutela jurisdiccional y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones».
- 17 Dado que el artículo 173 atribuye competencia exclusiva al Tribunal de Justicia para anular un acto de una institución comunitaria, la coherencia del sistema exige que la facultad de declarar la invalidez del mismo acto, si se plantea ante un órgano jurisdiccional nacional, esté reservada asimismo al Tribunal de Justicia.
- 18 Procede por otra parte subrayar que es el Tribunal de Justicia el que está en mejores condiciones para pronunciarse sobre la validez de los actos comunitarios. En efecto, las instituciones comunitarias cuyos actos se cuestionan tienen, en virtud del artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, el derecho a intervenir ante el Tribunal de Justicia para defender la validez de estos actos. Además, el Tribunal podrá, en virtud del párrafo 2 del artículo 21 del mismo Protocolo, pedir a las instituciones comunitarias que no sean partes en el litigio, todas las informaciones que considere necesarias a efectos procesales.

- 19 Es conveniente añadir que, cuando en un procedimiento sobre medidas provisionales concurren determinadas circunstancias, pueden imponerse excepciones a la norma según la cual los órganos jurisdiccionales nacionales no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de los actos comunitarios. Sin embargo, en la cuestión del órgano jurisdiccional remitente no se hace alusión a dicho supuesto.
- 20 Procede pues responder a la primera cuestión que los órganos jurisdiccionales nacionales no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de los actos de las instituciones comunitarias.

Sobre la segunda cuestión

- 21 La segunda y la tercera cuestión se plantean con la perspectiva de que las operaciones en cuestión estuvieran sujetas efectivamente a los derechos de aduana. Para el caso de que únicamente el Tribunal de Justicia fuera competente para apreciar la validez de la Decisión de la Comisión, el Finanzgericht pregunta mediante su segunda cuestión si esta Decisión es válida.
- 22 Procede señalar que la disposición del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1697/79, establece tres requisitos claros para que las autoridades competentes puedan abstenerse de efectuar la recaudación *a posteriori*. Debe interpretarse pues en el sentido de que, si se reúnen todos estos requisitos, el deudor tiene derecho a que no se efectúe la recaudación.
- 23 Es conveniente examinar ahora si se reúnen en el caso de autos los tres requisitos enunciados en el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1697/79. En efecto, el Tribunal de Justicia puede comprobar si concurren los hechos en los que se basa un acto comunitario y las calificaciones jurídicas que la institución comunitaria ha deducido de ello, cuando se alegue su inexactitud en el marco de una remisión prejudicial para que se aprecie la validez de un acto institucional.
- 24 El primer requisito que enuncia la citada disposición es que los derechos no hubieran sido percibidos como consecuencia de un error de las mismas autoridades competentes. A este respecto, procede rechazar el argumento de la Comisión según el cual las mismas autoridades aduaneras no cometieron ningún error, sino que se limitaron en un primer momento a admitir como exactos los datos que

figuraban en la declaración de Foto-Frost, tal como los autoriza el artículo 10 de la Directiva 79/695/CEE del Consejo, ya citada. Se deduce en efecto de dicha disposición que cuando los derechos se han calculado según los datos no verificados de la declaración en aduana, se puede proceder posteriormente a un control de esta declaración y a una rectificación del importe de los derechos fijados. En el caso de autos, tal como la misma Comisión reconoció en sus observaciones y en su respuesta a una cuestión formulada por el Tribunal de Justicia, la declaración de Foto-Frost contenía todos los datos fácticos necesarios para la aplicación de la normativa en cuestión y éstos eran correctos. Teniendo en cuenta tales circunstancias, el control *a posteriori* al que procedieron las autoridades aduaneras alemanas no ha podido revelar ningún nuevo elemento. Es evidente pues, que se debió a un error de las mismas autoridades aduaneras en la aplicación inicial de la normativa en cuestión el que los derechos no se percibieran en el momento de la importación de las mercancías.

25

El segundo requisito es que el deudor hubiera actuado de buena fe, es decir, que no hubiera podido descubrir el error cometido por las autoridades aduaneras. Referente a esto, procede recordar que los Jueces especializados del Finanzgericht de Hamburgo, en su resolución de 22 de septiembre de 1983, en la que acordaron suspender la ejecución, estimaron que era muy dudoso que se devengaran derechos por operaciones del tipo de las que se trata. El Finanzgericht consideró que semejantes operaciones parecían entrar en el ámbito del comercio interior alemán y estaban exentas por ello de derechos de aduana en virtud del Protocolo relativo a este comercio. Sin embargo, señaló que la situación era incierta, tanto respecto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como respecto a la jurisprudencia nacional. Teniendo en cuenta tales circunstancias, no se puede considerar razonablemente que Foto-Frost, empresa comercial, hubiera podido conocer el error cometido por las autoridades aduaneras. Por otra parte debía sospechar todavía menos que existiera un error por cuanto habían tenido lugar operaciones anteriores análogas con exención de derechos.

26

El tercer requisito es que el sujeto pasivo haya observado todas las disposiciones establecidas por la normativa vigente en relación con su declaración en aduana. En este punto es importante hacer constar que la misma Comisión, en su respuesta a una cuestión que le formuló el Tribunal de Justicia, admitió que, contrariamente a lo que había afirmado en su Decisión de 6 de mayo de 1983, Foto-Frost había cumplimentado correctamente su declaración en aduana. De los autos no se deduce por otra parte ningún dato que pudiera hacer suponer lo contrario.

- 27 Resulta de lo que precede que en el caso de autos se reunían todos los requisitos enunciados por el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1697/79. Foto-Frost tenía por consiguiente derecho a que no se efectuase la recaudación *a posteriori* de los derechos en cuestión.
- 28 Teniendo en cuenta tales circunstancias, la Decisión dirigida, el 6 de mayo de 1983, a la República Federal de Alemania, mediante la cual la Comisión declaró que debía procederse a la recaudación *a posteriori* de derechos de importación en un caso particular, es inválida.

Sobre la tercera cuestión

- 29 Para el caso de que tuviera competencia para declarar por sí mismo la invalidez de la Decisión de la Comisión, el Finanzgericht pregunta mediante su tercera cuestión si la aplicación del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento nº 1697/79 depende de una decisión discrecional que el Juez nacional sólo puede controlar como un supuesto de desviación de poder («Ermessensfehler»), o bien si depende de una medida de equidad controlable en todos sus aspectos.
- 30 Teniendo en cuenta la respuesta proporcionada a la primera y segunda cuestiones, carece de objeto la tercera cuestión.

Sobre la cuarta cuestión

- 31 La cuarta cuestión se plantea para el caso de que no resultara de las respuestas proporcionadas a las primeras cuestiones que Foto-Frost tiene derecho a que no se proceda a la recaudación *a posteriori*. El Finanzgericht pregunta para tal supuesto si las operaciones en cuestión están comprendidas en el ámbito del comercio interior alemán en el sentido del Protocolo relativo a este comercio, lo que implicaría, en su opinión, que deberían estar exentas de derechos de aduana.
- 32 Teniendo en cuenta la respuesta dada a la segunda cuestión, carece de objeto la cuarta cuestión.

Costas

33 Los gastos efectuados por el Gobierno de la República Federal de Alemania y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Finanzgericht de Hamburgo, mediante resolución de 29 de agosto de 1985, decide declarar que:

- 1) Los órganos jurisdiccionales nacionales no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de los actos de las instituciones comunitarias.
- 2) La Decisión dirigida, el 6 de mayo de 1983, a la República Federal de Alemania, mediante la cual la Comisión declaró que debía abstenerse de efectuar la recaudación «a posteriori» de derechos de importación en un caso particular, es inválida.

Mackenzie Stuart Bosco Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet O'Higgins Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de octubre de 1987.

El Secretario
P. Heim

Por el Presidente A. J. Mackenzie Stuart
G. Bosco
el Presidente en funciones