# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)
de 16 de diciembre de 1997 *

En el asunto C-325/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Supremo Tribunal Administrativo, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª**

y

**Subdirector-Geral das Alfândegas,**

en el que interviene el **Ministério Público,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación del apartado 2 del artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 1999/85 del Consejo, de 16 de julio de 1985, relativo al régimen de perfeccionamiento activo (DO L 188, p. 1; EE 02/14, p. 35), así como de los artículos 27 y 28 del Reglamento (CEE) nº 3677/86 del Consejo, de 24 de noviembre de 1986, por el que se establecen algunas disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1999/85 (DO L 351, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2281/88 de la Comisión, de 25 de julio de 1988 (DO L 200, p. 20);

* Lengua de procedimiento: portugués.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

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

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª por el Sr. Alvaro Caneira, Abogado de Lisboa;

— en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. Luís Fernandes, Director del Serviço dos Assuntos Jurídicos de la Direcção Geral dos Assuntos Comunitários del Ministério dos Negócios Estrangeiros, y Luís Augusto Máximo dos Santos, profesor ayudante de la Facultad de Derecho de Lisboa, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur en la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y por el Sr. Frédéric Pascal, attaché d'administration centrale en la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Francisco de Sousa Fialho, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Gobierno portugués y de la Comisión, expuestas en la vista de 17 de julio de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de septiembre de 1997;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Mediante resolución de 10 de julio de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de octubre siguiente, el Supremo Tribunal Administrativo planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del apartado 2 del artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 1999/85 del Consejo, de 16 de julio de 1985, relativo al régimen de perfeccionamiento activo (DO L 188, p. 1; EE 02/14, p. 35; en lo sucesivo, «Reglamento de base»), así como de los artículos 27 y 28 del Reglamento (CEE) nº 3677/86 del Consejo, de 24 de noviembre de 1986, por el que se establecen algunas disposiciones de aplicación del Reglamento nº 1999/85 (DO L 351, p. 1), en la versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2281/88 de la Comisión, de 25 de julio de 1988 (DO L 200, p. 20).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre Fábrica de Queijo Eru Portuguesa Ld.ª (en lo sucesivo, «Eru Portuguesa») y la Alfândega de Lisboa (en lo sucesivo, «Administración de Aduanas»), relativo a una solicitud de prórroga del plazo de reexportación de ciertas mercancías, que se encontraban en régimen de perfeccionamiento activo.

3 De los tres primeros considerandos del Reglamento de base se desprende que este régimen tiene como objetivo, en el marco de la división internacional del trabajo, promover las exportaciones de las empresas comunitarias, dándoles la posibilidad de importar mercancías de terceros países sin pagar derechos de importación cuando tales mercancías, previa transformación, se reexporten fuera de la Comunidad, sin perjudicar por ello los intereses esenciales de los productores comunitarios.

4 El artículo 14 del Reglamento de base dispone lo siguiente:

«1. La autoridad aduanera fijará el plazo durante el cual los productos compensadores deberán haber recibido uno de los destinos contemplados en el articulo 18. Este plazo se determinará teniendo en cuenta el tiempo necesario para la realización de las operaciones de perfeccionamiento y para la comercialización de los productos compensadores.

2. Los plazos sólo correrán a partir de la fecha en que las mercancías no comunitarias se incluyan en el régimen de perfeccionamiento activo. La autoridad aduanera podrá prorrogarlos a petición, debidamente justificada, del titular de la autorización.

[...]

3. [...]

4. Se podrán establecer plazos específicos según el procedimiento contemplado en los apartados 2 y 3 del articulo 31 para determinadas operaciones de perfeccionamiento o para determinadas mercancías de importación.»

5 El artículo 27 del Reglamento n° 3677/86 dispone lo siguiente:

«Cuando lo justifiquen las circunstancias, la prórroga del plazo fijado para recibir uno de los destinos contemplados en el artículo 18 o 27 del Reglamento de base podrá concederse incluso después de la expiración del plazo inicialmente concedido.»

6 El artículo 28 del Reglamento nº 3677/86 prevé lo siguiente:

«Para los productos agrícolas del mismo tipo que los contemplados en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 565/80 [...] cuando tales productos se destinen a ser exportados en forma de productos transformados o de mercancías tal como se definen en las letras b) o c) del artículo 2 de dicho Reglamento, el plazo en el que las mercancías de importación deberán haber recibido uno de los destinos contemplados en el artículo 18 del Reglamento de base no podrá sobrepasar seis meses.»

7 En el considerando tercero del Reglamento nº 2281/88, se afirma expresamente «que, teniendo en cuenta la situación del mercado de los productos lácteos considerados, es necesario limitar la duración de validez de la autorización de perfeccionamiento activo; que es también oportuno prever el plazo máximo, no prorrogable, dentro del cual los productos compensadores deberán haber recibido uno de los destinos autorizados».

8 En tales circunstancias, el Reglamento nº 2281/88 añadió al artículo 28 del Reglamento nº 3677/86 el párrafo siguiente:

«No obstante, para los productos contemplados en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 804/68 [...] destinados a la fabricación de los productos mencionados en dicho artículo o de las mercancías a que se refiere el Anexo de dicho Reglamento, el plazo de reexportación no podrá ser superior a cuatro meses.»

9 Con arreglo al artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 565/80 del Consejo, de 4 de marzo de 1980, relativo al pago por anticipado de las restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 62, p. 5; EE 03/17, p. 182), dicho Reglamento se aplica a los productos que regula el Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados

en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146). Entre estos productos se mencionan, en las letras c) y d) del artículo 1 del Reglamento nº 804/68, la «mantequilla» y los «quesos y requesón».

10 Consta en la resolución de remisión que, en el mes de marzo de 1988, Eru Portuguesa importó de Nueva Zelanda 108 toneladas de mantequilla en régimen de perfeccionamiento activo, al amparo de una autorización de la Administración de Aduanas de 11 de marzo de 1988. Con arreglo a dicha autorización, el respectivo producto compensador que debía exportarse era queso fundido, en cuya fabricación se utilizó como materia prima, junto a otras, la mantequilla importada.

11 A petición de Eru Portuguesa, que alegó razones de fuerza mayor, el plazo de reexportación, fijado en la referida autorización en seis meses, fue prorrogado dos veces por la Administración de Aduanas. Se concedió una primera prórroga del plazo hasta marzo de 1989, y, una segunda, hasta el 23 de mayo de 1989.

12 El 21 de junio de 1989, Eru Portuguesa solicitó al Director General de Aduanas que, con arreglo al artículo 27 del Reglamento nº 3677/86, se le concediera una nueva prórroga del plazo para que el remanente de la mercancía de que se trata, estimado en cerca de 30 toneladas, se integrara en productos acabados para la exportación, o que, cuando menos, se la autorizara a reexportar dicha mercancía en su estado inalterado, de conformidad con el apartado 4 del artículo 18 del Reglamento de base.

13 Mediante resolución de 12 de julio de 1989, el Subdirector de Aduanas denegó la mencionada solicitud, basándose, entre otros extremos, en que el artículo 28 del Reglamento nº 3677/86, en la versión modificada por el Reglamento nº 2281/88, prevé, para los productos contemplados en el artículo 1 del Reglamento nº 804/68, un plazo de reexportación que no podrá ser superior a cuatro meses. Tras comprobar que aquel artículo era aplicable a partir del 26 de julio de 1988, el Subdirector de Aduanas llegó a la conclusión de que las dos prórrogas anteriores del plazo ya se le habían concedido a Eru Portuguesa contraviniendo el artículo 28 del Reglamento nº 3677/86.

14 Mediante sentencia de 5 de febrero de 1991, el Tribunal Tributário de Segunda Instância desestimó el recurso de anulación que Eru Portuguesa había interpuesto contra la referida resolución. Esta sentencia fue confirmada por la sentencia de 1 de julio de 1992, dictada por una Sala del Supremo Tribunal Administrativo. Eru Portuguesa recurrió luego contra esta última sentencia ante el Pleno del Supremo Tribunal Administrativo, el cual decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Resulta de la interpretación del artículo 28 del Reglamento (CEE) nº 3677/86 del Consejo, de 24 de noviembre de 1986, que el plazo de seis meses allí establecido no puede ser prorrogado?

2) ¿O se desprende de esa interpretación que, por el contrario, procede aplicar a dicho plazo el régimen general en materia de prórrogas previsto en el artículo 27 de aquel Reglamento y en el último párrafo del apartado 2 del artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 1999/85 del Consejo, de 16 de julio de 1985?»

15 Con sus cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide fundamentalmente que se dilucide si el artículo 28 del Reglamento nº 3677/86 debe interpretarse en el sentido de que no pueden prorrogarse los plazos que se establecen en el mismo o, por el contrario, en el sentido de que tales plazos pueden prorrogarse con arreglo al artículo 27 del mismo Reglamento y al apartado 2 del artículo 14 del Reglamento de base.

16 Eru Portuguesa mantiene, en primer lugar, que los referidos plazos, ya sean generales o específicos, pueden ser objeto de una prórroga, cuando ello esté justificado en relación con las circunstancias particulares de cada caso concreto. En segundo lugar, Eru Portuguesa estima que, sea cual fuere la interpretación dada, la Administración de Aduanas no podía desestimar su solicitud de prórroga, en virtud de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica. En tercer lugar, Eru Portuguesa mantiene que la Administración de Aduanas incurrió en desviación de poder. Por último, Eru Portuguesa alega que debería habérsele concedido la prórroga del plazo por razones de fuerza mayor, debido a la imposibilidad de reexportar los productos compensadores o la mercancía en su estado inalterado.

17 Los Gobiernos portugués y francés, así como la Comisión, objetan a lo anterior que el artículo 28 del Reglamento nº 3677/86, en la versión que le dio el Reglamento nº 2281/88, prevé plazos específicos para la reexportación de determinadas mercancías, con arreglo al apartado 4 del artículo 14 del Reglamento de base, que las autoridades aduaneras nacionales no pueden prorrogar.

18 A este respecto, procede hacer constar que los términos que utiliza el artículo 28 del Reglamento nº 3677/86, en su versión modificada por el Reglamento nº 2281/88 —«el plazo [...] no podrá sobrepasar seis meses» y «el plazo de reexportación no podrá ser superior a cuatro meses»—, ponen claramente de manifiesto que, para los productos agrícolas, los plazos son específicos e improrrogables. En efecto, tales plazos fueron establecidos de conformidad con el apartado 4 del artículo 14 del Reglamento de base y son aplicables como excepción al artículo 27 del Reglamento nº 3677/86.

19 La referida interpretación del artículo 28 del Reglamento nº 3677/86 resulta, además, conforme con el objetivo que persiguen este último y el Reglamento de base, que es el de hacer más difícil la aplicación del régimen de perfeccionamiento activo a los productos agrícolas, debido a las dificultades particulares que suscita el funcionamiento del mercado común de tales productos. Por esta razón se decidió, en el sector agrícola, encuadrar rigurosamente a nivel comunitario los plazos dentro de los cuales debía liquidarse el régimen de perfeccionamiento activo en lo que atañe a las mercancías de importación.

20 De lo anterior se desprende que tal objetivo resultaría comprometido si las autoridades aduaneras nacionales pudieran prorrogar los plazos específicos contemplados en el artículo 28 del Reglamento nº 3677/86.

21 Por lo que se refiere a los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, debe precisarse que, a partir del 1 de enero de 1987, fecha en que empezó a surtir efecto el Reglamento de base y entró en vigor el Reglamento nº 3677/86, ya no podía ser objeto de prórroga el plazo de seis meses aplicable generalmente a los productos agrícolas, y que, a partir del 26 de julio de 1988,

fecha de la entrada en vigor del Reglamento nº 2281/88, sucedía lo propio con el plazo de cuatro meses aplicable a los productos lácteos. Por consiguiente, las dos prórrogas del plazo de reexportación de las que Eru Portuguesa se había beneficiado en 1988 y 1989 ya habían sido indebidamente concedidas.

22 En tales circunstancias, basta con hacer constar que un agente económico, después de haberse beneficiado de decisiones de una autoridad nacional contrarias a una norma de Derecho comunitario clara e inequívoca, no puede confiar legítimamente en que esa misma autoridad adopte otra decisión contraviniendo el Derecho comunitario.

23 La argumentación basada en la desviación de poder carece asimismo de pertinencia, toda vez que, al negarse a conceder una nueva prórroga del plazo de reexportación, la Administración de Aduanas no hizo sino aplicar correctamente el artículo 28 del Reglamento nº 3677/86, sin utilizar sus prerrogativas con el fin exclusivo o, cuando menos, determinante de alcanzar objetivos distintos de los previstos en la normativa comunitaria aplicable.

24 Por último, en lo que atañe al principio de la fuerza mayor, invocado por Eru Portuguesa para justificar la imposibilidad de reexportar el producto compensador o la mercancía en su estado inalterado, procede afirmar que no se ha hecho mención alguna de la existencia de circunstancias ajenas al agente de que se trata, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias, pese a emplearse la máxima diligencia, tan sólo hubieran podido evitarse al precio de sacrificios excesivos.

25 Procede, pues, responder a las cuestiones planteadas que el artículo 28 del Reglamento nº 3677/86, en su versión modificada por el Reglamento nº 2281/88, debe interpretarse en el sentido de que los plazos de reexportación que en él se establecen no pueden ser objeto de prórroga.

## Costas

26 Los gastos efectuados por los Gobiernos portugués y francés, así como 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 (Sala Cuarta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Supremo Tribunal Administrativo mediante resolución de 10 de julio de 1996, declara:

**El artículo 28 del Reglamento (CEE) n° 3677/86 del Consejo, de 24 de noviembre de 1986, por el que se establecen algunas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1999/85 relativo al régimen de perfeccionamiento activo, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 2281/88 de la Comisión, de 25 de julio de 1988, debe interpretarse en el sentido de que los plazos de reexportación que en él se establecen no pueden ser objeto de prórroga.**

Ragnemalm Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de diciembre de 1997.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Cuarta

H. Ragnemalm