SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta) de 7 de diciembre de 1993 *

En el asunto C-12/92,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Hof van Cassatie van België, y destinada a obtener en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra

Edmond Huygen y otros,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Austria, firmado en Bruselas el 22 de julio de 1972, concluido y aprobado, en nombre de la Comunidad, en virtud del Reglamento (CEE) nº 2836/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 300, p. 1; EE 11/02, p. 3), y del Protocolo nº 3 anexo al mismo,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.C. Moitinho de Almeida, Presidente de Sala; R. Joliet y G.C. Rodríguez Iglesias, Jueces;

Abogado General: Sr. C. Gulmann;
Secretario: Sr. H. A. Ruhl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Gobierno belga, por el Sr. Ignace Claeys Bouuaert, Abogado ante la Cour de cassation de Bélgica;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. Marie-Josée Jonczy, Consejero Jurídico, y el Sr. Ben Smulders, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de E. Huygen y otros, representadas por M^e^ Ch. Kremer, Abogado de Luxemburgo, del Gobierno belga y de la Comisión, expuestas en la vista de 1 de abril de 1993;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de mayo de 1993;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 7 de enero de 1992, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de enero de 1992, el Hof van Cassatie van België planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Austria, firmado en Bruselas el 22 de julio de 1972, concluido y aprobado, en nombre de la Comunidad, en virtud del Reglamento (CEE) n° 2836/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 300, p. 1; EE 11/02, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo CEE-Austria»), y, en particular, del Protocolo n° 3 anexo al mismo, relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa. Dicho Protocolo fue modificado mediante el Acuerdo en forma de Canje de Notas, aprobado en la Comunidad por el Consejo mediante el Reglamento (CEE) n° 3386/84 del Consejo, de 3 de octubre de 1984, referente a la aplicación del Acuerdo en forma de Canje de Notas por el que se codifica y modifica el texto del Protocolo n° 3 del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Austria (DO L 323, p. 1; EE 02/11, p. 108).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de acciones penales ejercitadas por el Estado belga contra el director de una sociedad belga que, en 1985, importó de

Austria una máquina para pegar cajas plegables de expedición, y contra dos empleados de la sociedad que cumplimentaron los trámites de importación.

3 La citada máquina fue fabricada por la empresa alemana Jagenberg Werke y exportada a Austria tras su compra en 1970 por la empresa austriaca Ernst Schausberger & Co. En 1985, la máquina fue comprada de nuevo por la sociedad belga Grafimat, que la importó en Bélgica. Los trámites de importación fueron cumplimentados por la sociedad anónima belga E. Depaire.

4 El 7 de marzo de 1985, los Sres. Huygen y Verraes, empleados de la sociedad E. Depaire, y el Sr. Blockeel, gerente de Grafimat, declararon la mercancía en la Aduana de Courtrai (Bélgica). A tal efecto, presentaron el certificado EUR.1 n° D 0326846 expedido por la Aduana austriaca —que indicaba que la máquina era originaria de la República Federal de Alemania— para obtener la exención de los derechos de aduana con arreglo al régimen preferencial establecido en el Acuerdo CEE-Austria.

5 Basándose en las disposiciones del Protocolo n° 3 anexo a dicho Acuerdo, los servicios belgas, en el marco de un control de los datos que figuraban en el certificado EUR.1, solicitaron de las autoridades austriacas información sobre el origen de la máquina. Mediante carta de 26 de marzo de 1987, la Administración austriaca respondió que el exportador alemán de aquel entonces ya no podía aportar una prueba concreta del origen de las mercancías, y que, en consecuencia, procedía considerar la mercancía como un producto de origen indeterminado en relación con el cual no podía mantenerse el certificado.

6 La Administración belga decidió entonces que no podía aplicarse el régimen preferencial y que debían gravarse las mercancías de referencia con los derechos previstos para el caso de importación de mercancías de origen desconocido; por consiguiente, la Administración belga decidió reclamar el pago de los correspondientes derechos de aduana. Además, se ejercitó una acción penal contra los Sres. Huygen, Verraes y Blockeel ante el Correctionele Rechtbank te Kortrijk, por infringir, por una parte, los apartados 1 y 2 del artículo 202 y el artículo 259 de la Ley general sobre derechos de aduana e impuestos especiales, coordinada mediante Real Decreto de 18 de julio de 1977, confirmado por Ley de 6 de julio de 1978, y por

otra parte, la letra a) del apartado 1 del artículo 8, los apartados 1 y 2 del artículo 9 y el apartado 2 del artículo 10 del Protocolo nº 3 del Acuerdo CEE-Austria. En cuanto a las sociedades E. Depaire y Grafimat, fueron citadas como responsables civiles.

7 La sentencia dictada en primera instancia, por la que se absolvió a los procesados y se desestimaron las acciones civiles, fue confirmada el 20 de septiembre de 1989 mediante sentencia del Hof van Beroep te Gent. De la resolución de remisión se desprende que, en dicha sentencia de apelación, el Hof van Beroep declaró que, en realidad, la aduana austriaca no estableció ningún contacto con la empresa austriaca Schausberger, declaración basada en la información proporcionada por dicha sociedad y en el hecho de que la Administración querellante presentó durante el procedimiento una factura de 25 de febrero de 1970 que, emitida contra esa misma sociedad por el fabricante alemán Jagenberg, pone de manifiesto el origen germano-occidental de la máquina. De ello dedujo el Hof van Beroep que el hecho de que el control del origen de la máquina no fuera concluyente era manifiestamente imputable a la negligencia de la autoridad aduanera austriaca. Por tanto, decidió que la inacción de la autoridad austriaca proporcionaba una causa de fuerza mayor a los procesados.

8 El Estado belga interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia ante el Hof van Cassatie van België. Por estimar que los motivos invocados en casación suscitaban problemas de interpretación del Derecho comunitario, el órgano jurisdiccional nacional planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«El Acuerdo entre la CEE y Austria [Reglamento (CEE) nº 2836/72, de 19 de diciembre de 1972, y el Protocolo nº 3 anexo al mismo] concede un arancel preferencial a las mercancías originarias de Austria y de la Comunidad. La aplicación de dicho régimen preferencial está vinculada al origen de las mercancías, lo que convierte a la comprobación de dicho origen en elemento indispensable del sistema:

1) Cuando el Estado beneficiario (en este caso, Austria) al que se solicita el control del certificado de origen EUR.1 no puede acreditar el origen exacto de la mercancía, ¿debe deducir de ello que las mercancías son de origen desconocido, de manera que el certificado EUR.1 y el arancel preferencial se concedieron indebidamente?

2) Si así fuera, el Estado importador (en este caso, Bélgica), ¿debe a continuación reclamar el pago de los derechos de aduana que no se pagaron en el momento de la importación?

3) El hecho de que las autoridades aduaneras austriacas no puedan, debido a su negligencia, sea o no "voluntaria", comprobar la exactitud del origen mencionado en el certificado EUR.1 expedido por ellas mismas, ¿constituye una causa de fuerza mayor que puede invocar el importador del Estado miembro de importación (en este caso, Bélgica)?»

9 Para una más amplia exposición de los hechos y del marco jurídico del litigio principal, del desarrollo del procedimiento, así como de las observaciones escritas presentadas en el Tribunal de Justicia, la Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre las normas relativas al origen contenidas en el régimen previsto por el Acuerdo CEE-Austria

10 Antes de responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, procede, con carácter preliminar, recordar la función y el contenido de las normas esenciales del Acuerdo y del Protocolo relativas a la determinación del origen de las mercancías y al control *a posteriori.*

11 El Acuerdo CEE-Austria, que establece un régimen de libre cambio de las mercancías, se aplica, con arreglo a su artículo 2, sin perjuicio de determinadas especificaciones, «a los productos originarios de la Comunidad y de Austria». El artículo 11 del Acuerdo establece que «el Protocolo n° 3 establece las normas de origen».

12 A tenor del artículo 1 del Protocolo n° 3, se considerarán productos originarios de la Comunidad, entre otros, «los productos enteramente obtenidos en la Comunidad», y productos originarios de Austria, entre otros, «los productos enteramente obtenidos en Austria».

13 De conformidad con el apartado 1 del artículo 8 del Protocolo nº 3, los productos originarios en el sentido del artículo 1 del Protocolo se beneficiarán, para su importación en la Comunidad o en Austria, de las disposiciones del Acuerdo mediante la presentación de un certificado de circulación de mercancías, denominado «certificado EUR.1». Con arreglo al párrafo segundo del apartado 3 del artículo 9, dicho certificado se expide «por las autoridades aduaneras de cada uno de los países interesados en donde las mercancías hayan permanecido antes de su reexportación sin perfeccionar o hayan sufrido las elaboraciones o transformaciones señaladas en el artículo 2 del presente Protocolo, previa presentación de los certificados EUR.1 expedidos con anterioridad».

14 A tenor del apartado 3 del artículo 10 del Protocolo, «dado que el certificado EUR.1 constituye el título justificativo para la aplicación del régimen arancelario y contingentario preferencial previsto en el Acuerdo, corresponderá a las autoridades aduaneras del país de exportación adoptar las disposiciones necesarias para la comprobación del origen de las mercancías y para el control de las restantes indicaciones contenidas en el certificado EUR.1».

15 Además de dicho control que las autoridades del país de exportación ejercen en el momento de la expedición del certificado EUR.1, el Protocolo nº 3 prevé en su artículo 17 la posibilidad de un control *a posteriori* de los certificados EUR.1, «por sondeo o cada vez que las autoridades aduaneras del Estado de importación tengan dudas fundadas sobre la autenticidad del documento o sobre la exactitud de las informaciones relativas al origen real de las mercancías consideradas». El control *a posteriori* se efectúa, a petición de las autoridades aduaneras del Estado de importación, por las autoridades aduaneras del Estado de exportación, que comunican los resultados a las autoridades aduaneras del Estado de importación.

Sobre la primera cuestión

16 De las disposiciones del Acuerdo y del Protocolo antes citadas se desprende que sólo las mercancías originarias de la CEE o de Austria pueden acogerse al régimen preferencial previsto en el Acuerdo y que el certificado EUR.1 constituye el título justificativo de dicho origen. El objeto esencial del procedimiento de control *a posteriori* es comprobar la exactitud del origen que se indica en dicho certificado, expedido anteriormente.

17 De ello se sigue que, cuando dicho control no permite confirmar el origen de la mercancía indicado en el certificado EUR.1, procede concluir que dicho certificado fue expedido indebidamente por el Estado de exportación y que, en consecuencia, la mercancía no puede beneficiarse del régimen preferencial previsto en el Acuerdo.

18 Procede, pues, responder a la primera cuestión que el Protocolo nº 3 del Acuerdo CEE-Austria debe interpretarse en el sentido de que, cuando el Estado de exportación al que se solicita controlar el certificado de origen EUR.1 no consigue acreditar el origen exacto de la mercancía, debe concluir que es de origen desconocido y que, por tanto, el certificado EUR.1 y el arancel preferencial se concedieron indebidamente.

Sobre la segunda cuestión

19 Con carácter preliminar, ha de recordarse que, en principio, la reclamación por el Estado de importación del pago de los derechos de aduana no ingresados en el momento de la importación es consecuencia normal del resultado negativo del control *a posteriori.*

20 No obstante, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional debe interpretarse a la luz de las circunstancias del asunto principal.

21 Dichas circunstancias se caracterizan especialmente, por una parte, por la comprobación de hecho efectuada por el Hof van Beroep te Gent y que vincula al órgano jurisdiccional de remisión, según la cual existe un documento que prueba el origen comunitario de la mercancía controvertida y, por otra, por la imposibilidad, señalada por la Comisión en sus observaciones, de proporcionar la prueba ordinaria del origen de la mercancía prevista en el apartado 3 del artículo 9 del Protocolo nº 3, a saber, el certificado EUR.1 expedido con anterioridad, debido a que la exportación de Alemania a Austria tuvo lugar antes de la entrada en vigor del Acuerdo y, por tanto, no pudo expedirse dicho certificado.

22 Por consiguiente, la segunda cuestión debe interpretarse en el sentido de que versa fundamentalmente sobre si, en circunstancias como las del asunto principal, el Estado de importación, para la reclamación del pago de los derechos de aduana no ingresados, está definitivamente vinculado por el resultado negativo del control *a posteriori* o tiene la posibilidad de tomar en consideración otras pruebas del origen de la mercancía.

23 El apartado 1 del artículo 16 del Protocolo nº 3 del Acuerdo CEE-Austria prevé, con objeto de asegurar la correcta aplicación del Protocolo, que las partes del Acuerdo se prestarán asistencia mutua para el control de la autenticidad y legalidad de los certificados EUR.1. El apartado 3 del artículo 17 dispone que los resultados del control *a posteriori* se comunicarán a las autoridades aduaneras del Estado de importación. Deberán permitir determinar si el certificado objeto de la solicitud de control se refiere a las mercancías realmente exportadas y si éstas pueden efectivamente beneficiarse de la aplicación del régimen preferencial. Asimismo, el párrafo segundo del mismo apartado prevé que cuando dichas disputas no puedan quedar solucionadas entre las autoridades aduaneras del Estado de importación y las del Estado de exportación, o cuando susciten un problema de interpretación del Protocolo, se someterán al Comité aduanero.

24 Como ha afirmado el Tribunal de Justicia en el marco de la interpretación del Acuerdo de libre cambio entre la Comunidad Económica Europea y la Confederación Suiza, firmado en Bruselas el 22 de julio de 1972, concluido y aprobado, en nombre de la Comunidad, en virtud del Reglamento (CEE) nº 2840/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 300, p. 188; EE 11/02, p. 190), que contiene un Protocolo nº 3 similar al del Acuerdo CEE-Austria, la determinación del origen de las mercancías se basa en un reparto de las competencias entre las autoridades aduaneras de las partes del Acuerdo, de tal manera que el origen lo establecen las autoridades del Estado de exportación, asegurándose el control del funcionamiento de dicho régimen mediante la cooperación entre las Administraciones interesadas (sentencia de 12 de julio de 1984, Les Rapides Savoyards, 218/83, Rec. p. 3105, apartado 26).

25 En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que un sistema de ese tipo se justifica por el hecho de que son las autoridades del Estado de exportación las que se encuentran en la situación más adecuada para comprobar directamente los hechos

que condicionan el origen y que dicho sistema se basa en un reparto de cometidos entre las Administraciones de Aduanas de las partes del Acuerdo de libre cambio y en la confianza que merecen los documentos expedidos por dichas Administraciones en el marco de sus respectivas competencias, dado que el mecanismo previsto únicamente puede funcionar si la Administración de Aduanas del Estado de importación reconoce las apreciaciones legalmente realizadas por las autoridades del Estado de exportación.

26 No obstante, procede observar que la finalidad del control *a posteriori* es comprobar la exactitud de los certificados EUR.1. El Estado de exportación debe efectuar el mencionado control especialmente en los casos en que las autoridades aduaneras del Estado de importación tienen dudas fundadas sobre la autenticidad del documento o sobre la exactitud de las informaciones relativas al origen real de las mercancías consideradas (apartado 1 del artículo 17). El párrafo tercero del apartado 3 del mismo artículo establece que, a efectos del control *a posteriori* de los certificados EUR.1, los documentos de exportación o las copias de los certificados EUR.1 correspondientes deberán ser conservados durante, al menos, dos años por las autoridades aduaneras del país de exportación.

27 En una situación como la del asunto principal, en la que las autoridades aduaneras del Estado de exportación no están en condiciones de efectuar regularmente el control *a posteriori* previsto en el Protocolo, ninguna disposición del mismo implica que se prohíba a las autoridades del Estado de importación alcanzar la finalidad perseguida por el mencionado control —es decir, comprobar la autenticidad y exactitud del certificado EUR.1— tomando en consideración otras pruebas del origen de las mercancías.

28 Procede, pues, responder a la segunda cuestión que el Protocolo nº 3 del Acuerdo CEE-Austria debe interpretarse en el sentido de que, en circunstancias como las del asunto principal, el Estado de importación, a efectos de la reclamación de los derechos de aduana no ingresados, no está definitivamente vinculado por el resultado negativo del control *a posteriori,* sino que puede tomar en consideración otras pruebas del origen de la mercancía.

Sobre la tercera cuestión

29 La tercera cuestión tiene por objeto saber si un importador puede invocar como fuerza mayor el que las autoridades aduaneras del Estado de exportación no puedan, debido a su propia negligencia, comprobar la exactitud del origen de una mercancía en el marco de un control *a posteriori.*

30 A este respecto, procede recordar que, según una reiterada jurisprudencia, puesto que el concepto de fuerza mayor no posee un contenido idéntico en los diversos ámbitos de aplicación del Derecho comunitario, su significado debe determinarse en función del marco legal en el que esté destinado a producir efectos (véase, recientemente, la sentencia de 13 de octubre de 1993, An Bord Bainne Co-operative y Compagnie Inter-Agra, C-124/92, Rec. p. I-5061, apartado 10).

31 En el presente caso, procede destacar, por una parte, que el Protocolo n° 3 sólo contempla expresamente la fuerza mayor en su artículo 12, relativo al plazo de presentación del certificado EUR.1, y, por otra, que ninguna disposición del Acuerdo o del Protocolo establece las consecuencias de irregularidades como las comprobadas por el órgano jurisdiccional nacional. A falta de disposiciones específicas, el reconocimiento de un caso de fuerza mayor presupone que la causa externa que los administrados invocan tenga consecuencias irresistibles e inevitables hasta el punto de imposibilitar objetivamente a los afectados el cumplimiento de sus obligaciones (sentencia de 18 de marzo de 1980, Valsabbia y otros/Comisión, asuntos acumulados 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 a 228/78, 263/78 y 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 y 85/79, Rec. p. 907, apartado 140). El concepto de fuerza mayor debe interpretarse en el sentido de circunstancias ajenas al operador afectado, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia observada, de tal manera que determinados comportamientos de las autoridades públicas pueden, según las circunstancias, constituir un caso de fuerza mayor (véase, especialmente, la sentencia de 18 de marzo de 1993, Firma Molkerei-Zentrale Süd, C-50/92, Rec. p. I-1035)

32 En el marco del Protocolo n° 3 y, más concretamente, de un control *a posteriori,* el hecho de que las autoridades aduaneras del Estado de exportación no estén en condiciones de acreditar la exactitud del origen de una mercancía constituye, en principio, una circunstancia anormal, imprevisible y ajena al importador.

33 Por lo que respecta el requisito de que el comportamiento de las autoridades del Estado de exportación haya tenido consecuencias para el importador en el sentido de que, pese a toda su diligencia, éstas sólo hubieran podido evitarse a costa de sacrificios excesivos, corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar la realidad de los esfuerzos supuestamente realizados por el operador económico afectado, a la luz de las obligaciones que le incumben con arreglo al Protocolo nº 3.

34 A este respecto, procede destacar que, si bien es cierto que, en el sistema previsto en el Acuerdo y el Protocolo nº 3, tanto el exportador como el importador son responsables ante las autoridades aduaneras de la realidad de sus transacciones y de la veracidad de sus declaraciones, no lo es menos que, como señalaron acertadamente la Comisión y el Abogado General en el punto 29 de sus conclusiones, la obligación de poseer los documentos justificativos del origen de la mercancía incumbe únicamente al exportador.

35 Procede, pues, responder a la tercera cuestión que un importador está facultado, según las circunstancias, para invocar como fuerza mayor el hecho de que las autoridades aduaneras del Estado de exportación no puedan, debido a su propia negligencia, acreditar la exactitud del origen de una mercancía en el marco de un control *a posteriori*. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar la totalidad de los hechos invocados a este respecto.

Costas

36 Los gastos efectuados por el Gobierno belga y 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 en el 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 Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Hof van Cassatie van België, mediante resolución de 7 de enero de 1992, declara:

1) El Protocolo n° 3 del Acuerdo CEE-Austria, firmado en Bruselas el 22 de julio de 1972, concluido y aprobado, en nombre de la Comunidad, en virtud del Reglamento (CEE) n° 2836/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, debe interpretarse en el sentido de que, cuando el Estado de exportación al que se solicita controlar el certificado de origen EUR.1 no consigue acreditar el origen exacto de la mercancía, debe concluir que es de origen desconocido y que, por tanto, el certificado EUR.1 y el arancel preferencial se concedieron indebidamente.

2) El Protocolo n° 3 del Acuerdo CEE-Austria debe interpretarse en el sentido de que, en circunstancias como las del asunto principal, el Estado de importación, a efectos de la reclamación de los derechos de aduana no ingresados, no está definitivamente vinculado por el resultado negativo del control *a posteriori*, sino que puede tomar en consideración otras pruebas del origen de la mercancía.

3) Un importador está facultado, según las circunstancias, para invocar como fuerza mayor el hecho de que las autoridades aduaneras del Estado de exportación no puedan, debido a su propia negligencia, acreditar la exactitud del origen de una mercancía en el marco de un control *a posteriori*. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar la totalidad de los hechos invocados a este respecto.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de diciembre de 1993.

El Secretario
J.-G. Giraud

El Presidente de la Sala Quinta
J.C. Moitinho de Almeida