exportación, habida cuenta de la imposibilidad de proporcionar la prueba ordinaria del origen de la mercancía prevista por el Protocolo, no están en condiciones de efectuar regularmente dicho control, el Estado de importación, a efectos de la reclamación de los derechos de aduana no ingresados, no está definitivamente vinculado por el resultado negativo de este control, sino que puede tomar en consideración otras pruebas del origen de la mercancía.

Por otra parte, 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.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-12/92 *

I. Marco jurídico

1. El Acuerdo de libre cambio CEE-Austria [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], instauró un régimen preferencial, que se aplica, entre otras, bien a las mercancías, producidas en Austria, o bien a las producidas en un Estado miembro de la CEE y posteriormente importadas en Austria y reexportadas a la CEE sin modificaciones importantes.

El Protocolo nº 3 del Acuerdo, relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa, fue modificado por el Acuerdo en forma de Canje de Notas aprobado en la Comunidad por el Reglamento (CEE) nº 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 nº 3 del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Austria (DO 1984, L 323, p. 1; EE 2/11, p. 108), que constituye la normativa aplicable *rationae temporis* [1]

En la letra a) del apartado 1 del artículo 8 de dicho Protocolo se dispone:

«Los productos originarios en el sentido del presente Protocolo se beneficiarán para su

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

1 — Este Protocolo nº 3 ha sido posteriormente modificado, principalmente por el Reglamento (CEE) nº 1598/88 del Consejo, de 24 de mayo de 1988 (DO 1988, L 149, p. 1), y por el Reglamento (CEE) nº 4271/88 del Consejo, de 21 de diciembre de 1988 (DO L 381, p. 1).

importación en la Comunidad o en Austria, de las disposiciones del Acuerdo mediante la presentación de uno de los documentos siguientes:

a) un certificado de circulación de mercancías EUR.1, en lo sucesivo denominado "certificado EUR.1", cuyo modelo figura en el Anexo V del presente Protocolo [...]»

En los apartados 1 y 2 y en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 9 se dispone:

«1. El certificado EUR.1 se expedirá por las autoridades aduaneras del Estado de exportación en el momento de la exportación de las mercancías a las que se refiere. Quedará a disposición del exportador desde el momento en que se efectúe la exportación real de las mercancías o desde el momento en que la exportación quede asegurada.

2. La expedición del certificado EUR.1 se efectuará por las autoridades aduaneras de un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea si las mercancías que se van a exportar pueden ser consideradas como productos originarios de la Comunidad en el sentido del apartado 1 del artículo 1 del presente Protocolo. La expedición del certificado EUR.1 se efectuará por las autoridades aduaneras de Austria si las mercancías que se van a exportar se pueden considerar como productos originarios de Austria en el sentido del apartado 2 del artículo 1 del presente Protocolo.

3. [...]

En caso de aplicación del artículo 2 y, en su caso, del artículo 3, del presente Protocolo, se expedirán los certificados EUR.1 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.»

Los apartados 1, 2, 3, 4 y 6 del artículo 10 disponen lo siguiente;

«1. El certificado EUR.1 sólo se expedirá a petición escrita del exportador o, bajo su responsabilidad, de su representante habilitado, y en un formulario cuyo modelo figura en el Anexo V del presente Protocolo, que se rellenará de conformidad con este Protocolo.

2. Corresponderá a las autoridades aduaneras del país de exportación cuidar de que el formulario mencionado en el apartado 1 se rellene debidamente. Comprobarán especialmente que la casilla reservada para la descripción de las mercancías esté rellena de manera que quede excluida toda posibilidad de añadido fraudulento. A estos efectos, la descripción de las mercancías deberá hacerse sin dejar espacios entre líneas. Cuando la casilla no se rellene totalmente deberá trazarse una raya horizontal debajo de la última línea, rayándose la parte no cubierta.

3. Dado que el certificado EUR.1 constituye el título justificativo para la aplicación del régimen arancelario y contingentario

preferencial previsto por 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.

4. El exportador, o su representante, presentará junto con su solicitud cualquier documento justificativo útil que pueda aportar la prueba de que las mercancías que se van a exportar pueden dar lugar a la expedición de un certificado EUR.1.

5. [...]

6. Las solicitudes de certificado EUR.1, así como los certificados EUR.1 a que se refiere el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 9 del presente Protocolo, que han servido de base para la expedición de nuevos certificados EUR.1 deberán conservarse durante dos años, al menos, por las autoridades aduaneras del país de exportación.»

El apartado 1 del artículo 12 dispone:

«1. El certificado EUR.1 deberá presentarse ante la aduana del Estado de importación donde se presenten las mercancías, según las modalidades previstas por la normativa de este Estado, en el plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha de expedición del certificado EUR.1 por la aduana del Estado de exportación. Las autoridades aduaneras del Estado de importación podrán exigir la presentación de una traducción; podrán, además exigir, que la declaración de importación sea completada por el importador con la declaración de que [léase "que las"] mercancías cumplen las condiciones exigidas para la aplicación del Acuerdo.»

El párrafo primero del apartado 4 del artículo 16 dispone:

«4. Se aplicarán sanciones a cualquier persona que extienda o haga extender un documento que contenga datos inexactos con objeto de lograr que una mercancía se beneficie del régimen preferencial.»

En los apartados 1 y 3 del artículo 17 se dispone:

«1. El control *a posteriori* de los certificados EUR.1 o de los formularios EUR.2 se efectuará 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.

2. [...]

3. Los resultados del control *a posteriori* se comunicarán, sin demora, a las autoridades aduaneras del Estado de importación y deberán permitir determinar si el certificado EUR.1 o el formulario EUR.2 objeto de la solicitud de control se refieren a las mercancías realmente exportadas y si éstas pueden beneficiarse de la aplicación del régimen preferencial.

Cuando estas 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 presente Protocolo, se someterán al Comité aduanero.

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.»

II. Hechos y procedimiento

2. La empresa alemana Jagenberg Werke fabricó en 1970 una máquina destinada a pegar cajas plegables de expedición. Dicha máquina fue exportada a Austria con ocasión de su compra el 25 de febrero de 1970 por la empresa austriaca Ernst Schausberger & Co. GmbH. A su vez, en 1985 dicha empresa vendió la máquina a la sociedad belga Gramifat sprl, reexportando dicha máquina de Austria a Bélgica. Los trámites de la importación fueron cumplimentados por la sociedad anónima belga E. Depaire.

El 7 de marzo de 1985, en Courtrai (Bélgica), los Sres. Huygen y Verraes, como miembros del personal de la sociedad anónima E. Depaire, y el Sr. Blockeel, como gerente de Grafimat sprl, declararon la mercancía en la Aduana belga. Presentaron el certificado EUR.1 nº D 0326846 expedido por la Aduana austriaca, para obtener la exención de los derechos de aduana con arreglo al régimen preferencial establecido en el Acuerdo CEE-Austria y su Protocolo nº 3.

3. Tras la importación, en base al Protocolo nº 3, los servicios belgas efectuaron un control *a posteriori* de los datos que figuraban en el certificado EUR.1 que les había sido presentado. La Aduana belga remitió a la Aduana austriaca una solicitud de 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 proporcionar una prueba concreta del origen de las mercancías. Según dicha respuesta, Schausberger intentó obtener documentos justificativos de Jagenberg, que le respondió que todos los documentos justificativos relativos a dicha máquina habían sido destruidos.

Como consecuencia de la respuesta de la Aduana austriaca, la Administración belga decidió que no podía aplicarse el régimen preferencial y que las mercancías importadas debían ser gravadas con los derechos previstos para las mercancías de origen desconocido. Por consiguiente, la Aduana belga decidió reclamar el pago de los derechos aduaneros.

4. Se ejercitó una acción penal contra los Sres. Huygen, Verraes y Blockeel ante el Correctionelle Rechtbank te Kortrijk, por infracción de los apartados 1 y 2 del artículo 202 y del artículo 259 de la Ley general sobre aduanas e impuestos especiales, coordinada mediante Real Decreto de 18 de julio de 1977, confirmado por Ley de 6 de julio de 1978, y de 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. Al mismo tiempo, las sociedades Edmond Depaire y Grafimat se vieron envueltas en el proceso penal como responsables civiles.

Después de la sentencia dictada en primera instancia, que absolvió a los procesados y desestimó las acciones civiles ejercitadas contra ambas sociedades, el Ministère public y el Ministro de Hacienda presentaron un recurso ante el Hof van Beroep te Gent. Este Tribunal, mediante sentencia de 20 de septiembre de 1989, confirmó la resolución de primera instancia. En la sentencia de apelación se declara que, en realidad, la Aduana austriaca no estableció ningún contacto con la empresa Schausberger, y de ello se deduce que, si el control relativo al origen de la máquina no aportó ninguna prueba, ello se debió manifiestamente a la negligencia voluntaria de la autoridad aduanera austriaca. Por tanto, el Tribunal decidió que la inacción de la autoridad austriaca proporcionaba una causa de fuerza mayor a los procesados. El Estado belga decidió interponer un recurso de casación contra dicha sentencia ante el Tribunal de Casación.

5. En estas circunstancias, el Hof van Cassatie van België decidió suspender el procedimiento y presentar al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, la siguiente solicitud de interpretación prejudicial:

«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 el caso de autos, 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 el caso de autos, 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 el caso presente, Bélgica)?»

6. La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de enero de 1992.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE presentaron observaciones escritas:

— El 13 de abril de 1992, el Gobierno belga, representado por el Sr. Ignace Claeys Bouuaert, Abogado ante el Tribunal de Casación;

— el 22 de abril de 1992, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Marie-Josée Jonczy, Consejero Jurídico, y el Sr. Ben Smulders, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes.

7. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba y atribuir el asunto a la Sala Quinta.

III. Resumen de las observaciones escritas presentadas en el Tribunal de Justicia

8. Según el *Gobierno belga,* el concepto de fuerza mayor constituye el objeto de la cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia. Este concepto jurídico se ha analizado en un considerable número de sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia. Según dicha jurisprudencia, la fuerza mayor supone dos elementos: por una parte, un elemento objetivo, consistente en la existencia de circunstancias anormales ajenas al sujeto; por otra, es necesario que las consecuencias del hecho que se alega como constitutivo de fuerza mayor no pudieran evitarse, pese a la diligencia empleada. Este último elemento implica la obligación de precaverse contra las consecuencias de un acontecimiento anormal tomando todas las medidas adecuadas, sin que exista, no obstante, una obligación de soportar sacrificios excesivos.

La postura de las partes demandadas en el procedimiento principal se basa en la premisa de que es únicamente en el momento de la apertura de un procedimiento de control *a posteriori* cuando deben buscarse y reunirse los documentos justificativos relativos al origen de las mercancías de que se trata. Ahora bien, es evidente que no puede compartirse este punto de vista. Los datos que figuran en el documento EUR.1 deben ser comprobados por las personas que lo rellenan, que deben prever la posibilidad de tener que responder de dichos datos en el futuro. Por tanto, es en ese momento cuando surge la necesidad de reunir los documentos justificativos.

De conformidad con el apartado 1 del artículo 9 del Protocolo nº 3, el certificado EUR.1 se expedirá por las autoridades aduaneras del Estado de exportación en el momento de la exportación de las mercancías. Las autoridades belgas no pueden controlar *a posteriori* cuáles fueron los documentos proporcionados a los servicios aduaneros austriacos por el exportador Schausberger. Sin embargo, fue Schausberger quien presentó los datos y, por tanto, estaba perfectamente informada del contenido de los documentos justificativos que había proporcionado.

El hecho de que la expedición del certificado se resolviera entre los servicios aduaneros austriacos y la empresa Schausberger no puede dar al importador belga el derecho a invocar fuerza mayor. El importador sabe que debe estar en condiciones de demostrar que ha rellenado correctamente el certificado; es precisamente en el momento del contrato inicial cuando debe tener en cuenta la necesidad de reunir los documentos justificativos que acrediten el origen de las mercancías.

Dicho punto de vista lo confirman el apartado 1 del artículo 12 y el artículo 15 [2] del Protocolo. El apartado 1 del artículo 12 dispone que las autoridades aduaneras podrán exigir que la declaración de importación sea completada por el importador con la declaración de que las mercancías cumplen las condiciones exigidas para la aplicación del Acuerdo. Por tanto, el importador debe poder responder de dicha declaración y disponer de medios de prueba. Por su parte, el artículo 15 [2] del mismo Protocolo dispone que el exportador presentará junto con su solicitud de certificado EUR.1 cualquier documento justificativo útil que pueda aportar la prueba de que las mercancías que se van a exportar pueden dar lugar a la expedición del certificado solicitado.

2 — Se trata, en realidad, del apartado 4 del artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 3386/84 del Consejo, aplicable *ratione temporis.*

Ninguna disposición obliga a la Administración de Aduanas del país de exportación a conservar los documentos que se le presentan en el momento de la expedición del certificado EUR.1. Sin embargo, cuando se efectúa un control *a posteriori*, dicha Administración puede efectuar investigaciones. Habida cuenta de que es a las partes a quienes incumbe conservar los documentos justificativos necesarios, la negligencia de la Administración, con la imposibilidad que le ocasiona de comprobar el verdadero origen de la mercancía, no constituye una situación de fuerza mayor para el importador en el Estado miembro de importación.

En consecuencia, en el caso presente no concurren ni el elemento objetivo ni el elemento subjetivo de la fuerza mayor. El régimen del certificado EUR.1 establecido por el Protocolo supone que las partes interesadas prevean los documentos justificativos necesarios desde el momento de la importación; las posibles dificultades en el momento del control *a posteriori* no pueden considerarse una fuerza mayor objetiva. En el caso de autos, tampoco está presente el elemento subjetivo de la fuerza mayor, puesto que las dos partes que intervienen en las negociaciones mercantiles deben conocer su obligación de justificación y proveerse *ab initio* de los documentos justificativos necesarios.

Por tanto, el Gobierno belga estima que procede responder del siguiente modo a las cuestiones que han sido planteadas al Tribunal de Justicia:

«Primera cuestión: Cuando al Estado beneficiario del régimen preferencial aplicado en la operación de que se trata, en el caso presente el Estado austriaco, se le solicita controlar el certificado EUR.1 y no está en condiciones de acreditar el origen exacto de las mercancías, procede concluir que éstas son de origen desconocido y que, por tanto, el certificado EUR.1 y el arancel preferencial se concedieron indebidamente.

Segunda cuestión: Cuando se presenta dicha situación, el Estado de importación, en el caso de autos Bélgica, debe exigir el pago de los derechos de aduana que no se ingresaron en el momento de la importación.

Tercera cuestión: El hecho de que los servicios aduaneros austriacos no puedan, debido a su negligencia, "malintencionada" o no, comprobar la exactitud del origen mencionado en el certificado EUR.1 expedido por ellos mismos no constituye una situación de fuerza mayor para el importador del Estado de importación, en el caso presente, Bélgica.»

9. La *Comisión*, antes de examinar las cuestiones planteadas por el Tribunal de Casación, recuerda numerosos principios que procede considerar para la interpretación del Acuerdo CEE-Austria y de su Protocolo n° 3.

Por una parte, por lo que respecta a la responsabilidad penal y civil del importador, la Comisión subraya, en primer lugar, que el exportador que solicita un certificado EUR.1 debe estar, en todo momento, en condiciones de justificar el origen de la mercancía a la que se refiere el certificado. En segundo lugar, corresponde a la Aduana del país de exportación controlar el origen preferencial de las mercancías. Dicho control se ejerce, *a priori*, o *a posteriori*, a petición de la Aduana del país de importación. En este último caso, la Aduana del país de exportación está obligada a proceder a un control

efectivo y a comunicar los resultados del mismo tan rápidamente como sea posible a la Aduana del país de importación. En tercer lugar, salvo en casos especiales (falsificación de documentos), el importador no desempeña ningún papel en la determinación y comprobación del origen de las mercancías acompañadas de un certificado EUR.1.

Por otra parte, por lo que respecta a la responsabilidad del importador en materia de derechos de aduana, la Comisión subraya que, normalmente, la Aduana austriaca expide un certificado EUR.1 en el que se menciona la Comunidad como lugar de origen de las mercancías. No obstante, con arreglo al apartado 3 del artículo 9 del Protocolo, únicamente puede hacerlo previa presentación de los certificados EUR.1 expedidos con anterioridad. Pero dicho requisito no podía cumplirse, habida cuenta que, en el caso de autos, en el momento de la exportación a Austria (en 1970) el Acuerdo no estaba vigente. Si se parte de una interpretación literal del apartado 3 del artículo 9 del Protocolo para sostener que el origen comunitario de la máquina únicamente podía acreditarse mediante un certificado EUR.1 «expedido con anterioridad», deberá concluirse que la Aduana austriaca expidió indebidamente dicho certificado. No obstante, la Comisión estima que dicha interpretación es excesivamente formalista y que si, en un caso como el de autos, el origen comunitario del producto puede acreditarse suficientemente por otro medio, no está razonablemente justificado denegar la aplicación en favor de la máquina del régimen preferencial previsto en el Acuerdo. Por tanto, en semejantes circunstancias la Aduana belga debería abstenerse de percibir derechos de importación.

Así pues, en relación con la primera cuestión prejudicial, el certificado EUR.1 sólo puede expedirse previa petición escrita del exportador. Este debe estar en condiciones de probar el origen preferencial de la mercancía a efectos del Acuerdo. Si la Aduana del país de exportación comprobara que no existe dicha prueba, de ello debería deducir que el certificado se expidió indebidamente, lo que comunicará cuanto antes al país de importación. Si dicha cooperación administrativa suscita posibles conflictos entre las autoridades, deberán someterse al Comité aduanero CEE-Austria.

En relación con las cuestiones segunda y tercera, la Comisión sostiene que, en el caso presente, no parece discutirse realmente el origen comunitario de la máquina. En particular, la factura dirigida en 1970 por el productor alemán Jagenberg al importador austriaco Schausberger constituye una indicación a este respecto. En consecuencia, podría no ser razonable denegar a la máquina el trato preferencial previsto en el Acuerdo. No procede acoger la alegación según la cual, si no puede presentarse un certificado «expedido con anterioridad» a efectos del apartado 3 del artículo 9 del Protocolo por el hecho de que el Acuerdo y el Protocolo no estaban vigentes en la fecha considerada, el origen comunitario de la mercancía de que se trata nunca podrá acreditarse suficientemente de otra manera. Sin embargo, si no puede acreditarse el origen, la Aduana del país de importación está obligada a recaudar derechos de aduana. No obstante, el Acuerdo no exige que, en tal caso, el importador sea además penal y/o civilmente responsable.

Por tanto, la Comisión propone al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo:

«Procede interpretar el Acuerdo CEE-Austria y el Protocolo nº 3 anexo al mismo en el sentido de que, cuando

a) una mercancía se exportó de la Comunidad a Austria en una fecha anterior a la entrada en vigor de dichos instrumentos para ser, seguidamente, reexportada de Austria a la Comunidad en una fecha posterior a su entrada en vigor, y

b) la Aduana del país de exportación que expidió, con base en el Acuerdo y Protocolo antes citados, el certificado EUR.1 comprueba a continuación, a petición del país de importación, que el exportador no aportó ninguna prueba del origen preferencial de la mercancía de que se trate,

la Aduana del país de importación está obligada a reclamar el pago de los derechos de aduana como si se tratara de una mercancía de origen desconocido, a menos que posteriormente, no obstante, pueda acreditarse de forma suficiente el origen preferencial de la misma.»

G.C. Rodríguez Iglesias

Juez Ponente