SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 22 de febrero de 2001 *

En el asunto C-187/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Fazenda Pública

y

Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^{da},

en el que participa:

Ministério Público,

una decisión prejudicial sobre la interpretación 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), especialmente de su artículo 11,

* Lengua de procedimiento: portugués.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente de Sala, y el Sr. R. Schintgen (Ponente) y la Sra. N. Colneric, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^{da}, por el Sr. Á. Caneira, advogado;

— en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Fernandes, y Â. Seiça Neves, y por la Sra. T. Missionário, en calidad de agentes;

— en nombre el Gobierno francés, por las Sras. K. Rispal-Bellanger y C. Vasak, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. R. Tricot y la Sra. M. Afonso, en calidad de agentes,

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de diciembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 28 de abril de 1999, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de mayo siguiente, el Supremo Tribunal Administrativo planteó, con arreglo al artículo 234 CE, cuatro cuestiones prejudiciales sobre la interpretación 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), especialmente de su artículo 11.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la empresa de fabricación de quesos Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^{da} (en lo sucesivo, «Eru Portuguesa») y Fazenda Pública (Hacienda Pública) sobre el coeficiente de rendimiento fijado, en el marco del régimen de perfeccionamiento activo, para la transformación de queso importado por Eru Portuguesa en queso rallado.

Marco normativo

3 El artículo 1, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1999/85 dispone lo siguiente:

«2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, el régimen de perfeccionamiento activo permite, en las condiciones previstas por el presente Reglamento, emplear en el territorio aduanero de la Comunidad, para llevar a cabo una o varias operaciones de perfeccionamiento:

a) mercancías no comunitarias destinadas a ser reexportadas fuera del territorio aduanero de la Comunidad, en forma de productos compensadores sin que las mercancías estén sujetas a derechos de importación;

b) mercancías despachadas a libre práctica, con reembolso o remisión de los derechos de importación relativos a estas mercancías si se reexportan fuera del territorio aduanero de la Comunidad en forma de productos compensadores.

3. A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

h) *operaciones de perfeccionamiento:*

— la elaboración de mercancías incluso su montaje, su ensamblaje, su adaptación a otras mercancías,

— la transformación de mercancías,

— la reparación de mercancías, incluso su restauración y su puesta a punto,

— la utilización de algunas mercancías, determinadas según el procedimiento previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 31, que no se encuentren en los productos compensadores pero que permitan o faciliten la obtención de estos productos aunque desaparezcan total o parcialmente durante su utilización;

i) *productos compensadores:* los productos resultantes de operaciones de perfeccionamiento;

[...]

p) *coeficiente de rendimiento*: la cantidad o el porcentaje de productos compensadores obtenidos durante el perfeccionamiento de una determinada cantidad de mercancías de importación.»

4 El artículo 3 del Reglamento nº 1999/85, que figura en su título II, denominado «Concesión de la autorización», establece lo siguiente:

«1. El recurso al régimen de perfeccionamiento activo estará supeditado a la concesión, por parte de la autoridad aduanera del Estado miembro en que se efectúen las operaciones de perfeccionamiento, de una autorización de perfeccionamiento activo, en lo sucesivo denominada "autorización".

2. La autorización se concederá a petición de la persona que efectúe o haga efectuar operaciones de perfeccionamiento.

Esta persona deberá suministrar en su solicitud toda la información necesaria para la concesión de la autorización.

3. La autorización podrá cubrir, según los casos, una o varias operaciones de perfeccionamiento.»

5 Los artículos 11 y 12 del Reglamento nº 1999/85, que también forman parte de su título II, están redactados en los siguientes términos:

«*Artículo 11*

1. Las condiciones de utilización del régimen se fijarán en la autorización.

2. El titular de la autorización estará obligado a informar a la autoridad aduanera de cualquier factor aparecido tras la expedición de esta autorización que pueda incidir en su mantenimiento o su contenido.

3. Cuando se modifiquen las circunstancias en que se haya basado la expedición de la autorización, la autoridad aduanera modificará en consecuencia esta autorización.

Artículo 12

Los casos en los que la autorización deberá revocarse o considerarse nula así como las consecuencias que se derivan de ello se determinarán según el procedimiento previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 31.»

6 Los artículos 15 y 17 del Reglamento nº 1999/85, que forman parte de su título III, denominado «Funcionamiento del régimen», disponen lo siguiente:

«Artículo 15

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, la autoridad aduanera fijará el coeficiente de rendimiento de la operación o, eventualmente, el modo en que se determinará este coeficiente de rendimiento. Este coeficiente se determinará en función de las condiciones reales en que se efectúa o deberá efectuarse la operación de perfeccionamiento.

[...]

Artículo 17

La autoridad aduanera podrá adoptar todas las medidas de vigilancia y de control que considere necesarias para la buena aplicación del presente Reglamento por parte del titular de la autorización o del operador cuando se trate de otra persona.»

7 El anexo II 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 (CEE) nº 1999/85 (DO L 351, p. 1) contiene un modelo de solicitud de autorización y un modelo de autorización de perfeccionamiento activo. Los dos modelos incluyen una rúbrica 6, titulada «Coeficiente de rendimiento» y «Coeficiente de rendimiento o modo de determinación de este coeficiente», respectivamente, que contiene una nota a pie de página en la que se exige, en el caso del modelo de solicitud de autorización, «[que se indique] el coeficiente de

rendimiento previsto o [que se proponga] cómo determinado» y, en el caso del modelo de autorización, «[que se indique] el coeficiente de rendimiento o las modalidades según las cuales la autoridad aduanera habilitada para el control de la regularidad del desarrollo de las operaciones de perfeccionamiento debe fijar este coeficiente [...]»

El procedimiento principal y las cuestiones prejudiciales

8 Los hechos del procedimiento principal declarados probados por el órgano jurisdiccional nacional en su resolución de remisión pueden resumirse como sigue.

9 En marzo y abril de 1988 Eru Portuguesa importó varias cajas y paquetes de queso destinados a la transformación. Estas importaciones se realizaron bajo el régimen de perfeccionamiento activo y al amparo de una autorización expedida por las autoridades aduaneras portuguesas. Como había solicitado Eru Portuguesa, esta autorización fijó en el 97 % el coeficiente de rendimiento de la transformación del queso importado en queso rallado.

10 A raíz de los controles efectuados en las instalaciones de Eru Portuguesa a petición del Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais presentada el 31 de agosto de 1988, se comprobó que el coeficiente de desperdicios para el referido tipo de queso era sólo del 1 %, obteniéndose así un coeficiente de rendimiento del 99 % y no del 97 %, que era el indicado en la autorización. Los controles concluyeron el 12 de junio de 1990.

11 A partir del 30 de noviembre de 1988 Eru Portuguesa redujo el valor del queso rallado basándose en un coeficiente de desperdicios del 1 %. Además, en sus solicitudes posteriores de autorización del régimen de perfeccionamiento activo, indicó, respecto al queso rallado, un coeficiente de rendimiento del 99 % y un coeficiente de desperdicios del 1 %.

12 A resultas de lo comprobado en los citados controles, la autoridad aduanera liquidó los derechos adeudados por la cantidad de materias primas correspondientes al 2 % de desperdicios declarados en exceso y, en enero de 1992, reclamó a Eru Portuguesa el pago de dichos derechos.

13 Como quiera que el recurso que Eru Portuguesa interpuso ante el Tribunal Fiscal Aduaneiro de Lisboa (Portugal) contra la decisión de liquidación adoptada por el Chefe da Delegaçao Aduaneira do Jardim do Tabaco (servicio aduanero competente) fue desestimado por infundado, Eru Portuguesa interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Tributário de Segunda Instância.

14 Este último consideró que el artículo 11 del Reglamento nº 1999/85 sólo regula las condiciones de expedición de la autorización y no se refiere al coeficiente de rendimiento de la operación de perfeccionamiento, que tiene que ver con el funcionamiento del régimen. De ello dedujo que dicha disposición no permite a la autoridad aduanera modificar unilateralmente el coeficiente de rendimiento que había fijado y que si éste resultara ser mayor de lo previsto, sólo puede aumentarse al expedir autorizaciones posteriores. En consecuencia, el Tribunal estimó el recurso de apelación y anuló la sentencia impugnada y la decisión de liquidación controvertida.

15 En el recurso de casación que interpuso ante el Supremo Tribunal Administrativo contra la sentencia del Tribunal Tributário de Segunda Instância, la Fazenda Pública impugnó, en particular, la interpretación que este último había dado al artículo 11 del Reglamento nº 1999/85. A este respecto, alega que dicha disposición permite a la autoridad aduanera modificar inmediatamente el coeficiente de rendimiento, sin esperar a autorizaciones posteriores, cuando cambian las circunstancias en las que se basó la expedición de la autorización.

16 En este estado de cosas, el Supremo Tribunal Administrativo resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 1999/85 del Consejo, de 16 de julio de 1985, ¿se refiere a las condiciones (obligaciones, reglas) que en el documento de autorización se imponen al beneficiario del régimen de perfeccionamiento activo para la utilización (funcionamiento) de éste?

2) ¿O se refiere, por el contrario, a las condiciones, requisitos o presupuestos para expedir la autorización del régimen de perfeccionamiento activo?

3) Una vez fijado el coeficiente de rendimiento por la autoridad aduanera, ¿puede ésta modificar unilateralmente dicho coeficiente por el hecho de que, durante el funcionamiento del régimen, el titular de la autorización haya obtenido efectivamente un coeficiente de rendimiento más elevado que el inicialmente previsto y aprobado?

4) El principio de seguridad jurídica y las normas del régimen de perfeccionamiento activo ¿permiten que la autoridad aduanera competente modifique unilateralmente el coeficiente de rendimiento fijado en la autorización del régimen, si se logra demostrar que dicha autoridad aduanera vigilaba y controlaba el funcionamiento de la empresa de que se trata desde el inicio de la vigencia del régimen en Portugal (en 1986)?»

Sobre las cuestiones primera, segunda y tercera

17 Mediante sus tres primeras cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional pregunta fundamentalmente si el artículo 11 del Reglamento nº 1999/85 debe interpretarse en el sentido de que no sólo se aplica a las condiciones o a los requisitos de expedición de la autorización del régimen de perfeccionamiento activo, sino también a las condiciones de utilización o de funcionamiento de este régimen que la autorización impone a su titular y si, por consiguiente, la autoridad aduanera puede modificar unilateralmente el coeficiente de rendimiento que había fijado al expedir la autorización cuando resulta, en el marco del funcionamiento de dicho régimen, que el coeficiente de rendimiento obtenido es superior al fijado en la autorización.

18 A este respecto procede señalar que el artículo 11, apartado 1, del Reglamento nº 1999/85 prevé expresamente que la autorización debe fijar las condiciones de utilización del régimen de perfeccionamiento activo.

19 Además, al disponer que el titular de la autorización está obligado a informar a la autoridad aduanera de cualquier factor aparecido tras la expedición de esta autorización que pueda incidir en su mantenimiento o su contenido, el artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 1999/85 impone a dicho titular la obligación de comunicar a la autoridad aduanera no sólo cualquier modificación relativa a los requisitos que deben cumplirse para obtener la autorización y mantenerla, sino también todas las modificaciones relativas a las condiciones,

fijadas en la autorización, en las que debe realizarse la operación de perfeccionamiento activo.

20 Como se deduce del artículo 15, apartado 1, del Reglamento nº 1999/85, entre estas condiciones figura el coeficiente de rendimiento de la operación.

21 Además, en virtud de esta misma disposición, el coeficiente de rendimiento de la operación se determina en función de las condiciones reales en que se efectúa o debe efectuarse la operación de perfeccionamiento.

22 De ello se deduce que, al establecer que la autoridad aduanera debe modificar la autorización cuando se modifiquen las circunstancias en que se haya basado su expedición, el artículo 11, apartado 3, del Reglamento nº 1999/85 también se refiere a las condiciones de utilización o de funcionamiento del régimen de perfeccionamiento activo, incluido el coeficiente de rendimiento.

23 Esta interpretación es, por lo demás, conforme con los objetivos del régimen de perfeccionamiento activo establecido por el Reglamento nº 1999/85.

24 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, este régimen se estableció con objeto de no perjudicar internacionalmente a las empresas comunitarias que utilizan mercancías de países terceros para obtener productos destinados a la exportación, dándoles la posibilidad de adquirir estas mercancías en las mismas condiciones que las empresas no comunitarias. Así, este régimen permite no

someter a derechos de aduana mercancías importadas de países terceros cuando en la Comunidad son objeto de determinadas operaciones de elaboración y de transformación y, a continuación, se reexportan como productos compensadores fuera de la Comunidad (sentencia de 29 de junio de 1995, Temic Telefunken, C-437/93, Rec. p. I-1687, apartados 18 y 19).

25 Además, del cuarto considerando del Reglamento nº 1999/85 se deduce que, para alcanzar el objetivo deseado evitando los abusos en la utilización de este sistema, se debe prever un conjunto de normas que constituye el régimen de perfeccionamiento activo.

26 Este objetivo sólo puede alcanzarse si las empresas comunitarias que se acogen al régimen de perfeccionamiento activo realizan efectivamente las exportaciones proyectadas observando íntegramente las normas de dicho régimen. Como señaló acertadamente el Gobierno francés en sus observaciones escritas, no sucede así, en particular, cuando el coeficiente de rendimiento de una operación de perfeccionamiento activo no corresponde a su coeficiente real y, en consecuencia, una parte de las mercancías importadas, en el presente asunto la correspondiente a la diferencia entre el coeficiente previsto y el real, no se exporta, sino que se comercializa en el territorio aduanero comunitario sin que en ningún momento se abonen derechos a la importación.

27 De las consideraciones precedentes se deduce que procede responder a las tres primeras cuestiones que el artículo 11 del Reglamento nº 1999/85 debe interpretarse en el sentido de que no sólo se aplica a las condiciones o a los requisitos de expedición de la autorización del régimen de perfeccionamiento activo, sino también a las condiciones de utilización o de funcionamiento de este régimen que la autorización impone a su titular y, por consiguiente, la autoridad aduanera puede modificar unilateralmente el coeficiente de rendimiento que había fijado al expedir la autorización cuando resulte, en el marco del funcionamiento de dicho régimen, que el coeficiente de rendimiento obtenido es superior al fijado en la autorización.

Sobre la cuarta cuestión

28 Mediante su cuarta cuestión el órgano jurisdiccional nacional pregunta fundamentalmente si el Reglamento nº 1999/85 o el principio de seguridad jurídica se oponen a que la autoridad aduanera modifique de manera unilateral el coeficiente de rendimiento que fijó en la autorización, si se demuestra que dicha autoridad aduanera vigilaba y controlaba la actividad del titular de la autorización antes de expedirla.

29 A este respecto debe recordarse, en primer lugar, que la autorización se concede a petición de la persona que efectúa o hace que se efectúen operaciones de perfeccionamiento, la cual está obligada, en virtud del artículo 3, apartado 2, del Reglamento nº 1999/85, a suministrar en su solicitud toda la información necesaria para la concesión de la autorización, incluido el coeficiente de rendimiento. Además, conforme al artículo 11, apartado 2, del mismo Reglamento, el titular de la autorización está obligado a informar a la autoridad aduanera de cualquier factor aparecido tras la expedición de esta autorización que pueda incidir su mantenimiento o su contenido.

30 En segundo lugar, conforme al artículo 17 del Reglamento nº 1999/85, la propia autoridad aduanera puede adoptar todas las medidas de vigilancia y de control que considere necesarias para la correcta aplicación de dicho Reglamento por parte del titular de la autorización. Además, como se deduce de la respuesta a las tres primeras cuestiones prejudiciales, la autoridad aduanera puede modificar unilateralmente el coeficiente de rendimiento que había fijado al expedir la autorización cuando resulte, en el marco del funcionamiento del régimen de perfeccionamiento activo, que el coeficiente de rendimiento obtenido es superior al fijado en la autorización.

31 Por último, en el artículo 12 del Reglamento nº 1999/85 se contemplan expresamente los casos en los que la autorización debe revocarse o considerarse nula.

32 De las consideraciones precedentes se deduce que la autorización se expide únicamente bajo la reserva de que, al realizar las operaciones correspondientes, el titular observe las condiciones bajo las que se concedió y esta observancia pueda ser comprobada por la autoridad aduanera competente para adoptar todas las medidas de vigilancia y control necesarias a tal efecto.

33 Por consiguiente, la concesión de la autorización no puede generar en su beneficiario una confianza legítima en el mantenimiento de las condiciones que fija cuando se demuestre, durante el funcionamiento del régimen, que se han modificado estas condiciones.

34 Así sucedería también si se demostrara que, antes de expedir otra autorización, la autoridad aduanera adoptó medidas de vigilancia y control respecto al solicitante, conforme al artículo 17 del Reglamento nº 1999/85, para comprobar la correcta aplicación del régimen de perfeccionamiento activo en el marco de autorizaciones anteriores.

35 En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que un operador 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 o mantenga en idénticos términos una decisión existente, contraviniendo el Derecho comunitario (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 1997, Fábrica de Queijo Eru Portuguesa, C-325/96, Rec. p. I-7249, apartado 22).

36 Por tanto, procede responder a la cuarta cuestión que ni el Reglamento nº 1999/85 ni el principio de seguridad jurídica se oponen a que la autoridad aduanera modifique unilateralmente el coeficiente de rendimiento que había fijado en la autorización, aun cuando se demuestre que dicha autoridad aduanera vigilaba y controlaba la actividad del titular de la autorización antes de expedirla.

Costas

37 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 Segunda),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Supremo Tribunal Administrativo mediante resolución de 28 de abril de 1999, declara:

1) El artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 1999/85 del Consejo, de 16 de julio de 1985, relativo al régimen de perfeccionamiento activo, debe interpretarse en el sentido de que no sólo se aplica a las condiciones o a los requisitos de expedición de la autorización del régimen de perfeccionamiento activo, sino también a las condiciones de utilización o de funcionamiento de este régimen que la autorización impone a su titular y, por consiguiente, la autoridad aduanera puede modificar unilateralmente el coeficiente de rendimiento que había fijado al expedir la autorización cuando resulte, en el marco del funcionamiento de dicho régimen, que el coeficiente de rendimiento obtenido es superior al fijado en la autorización.

2) **Ni el Reglamento nº 1999/85 ni el principio de seguridad jurídica se oponen a que la autoridad aduanera modifique unilateralmente el coeficiente de rendimiento que había fijado en la autorización de perfeccionamiento activo, aun cuando se demuestre que dicha autoridad aduanera vigilaba y controlaba la actividad del titular de la autorización antes de expedirla.**

Skouris Schintgen Colneric

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de febrero de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Segunda

V. Skouris