nitaria para los efectos personales de los viajeros, los Estados miembros son competentes para establecer las sanciones que les parezcan adecuadas. Sin embargo, están obligados a ejercer esta competencia respetando el Derecho comunitario y sus principios generales y, por consiguiente, respetando el principio de proporcionalidad. A este respecto, las medidas administrativas o sancionadoras no deben sobrepasar lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, y las modalidades de control no deben implicar sanciones tan desproporcionadas con la gravedad de la infracción que constituyan un obstáculo a las libertades reconocidas por el Tratado.

3. Cuando, en el marco de un procedimiento fundado en el artículo 169 del Tratado, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, está obligada a probar el incumplimiento alegado.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-210/91 *

I. Hechos y procedimiento

A. *Marco jurídico*

1. Con arreglo al artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 3599/82 del Consejo, de 21 de diciembre de 1982, relativo al régimen de importación temporal (DO L 376, p. 1; EE 02/09, p. 165), el beneficio del régimen de importación temporal con exención total de derechos de importación se concederá a los efectos personales que un viajero lleve consigo para la duración de la estancia que efectúe en el territorio aduanero de la Comunidad. La misma disposición está establecida en el artículo 19 de la Directiva 85/362/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1985, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — exención del impuesto sobre el valor añadido en materia de importaciones temporales de bienes que no sean medios de transporte (DO L 192, p. 20; EE 09/02, p. 9), en lo que atañe a la exención del IVA.

2. El apartado 2 del artículo 2 de los mencionados actos comunitarios establece que «las autoridades competentes adoptarán todas las medidas que estimen necesarias para asegurar la identificación de las mercancías y el control de su utilización». Además, con arreglo al artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 1751/84 de la Comisión, de 13 de junio de 1984, por el que se establecen ciertas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 3599/82 del Consejo, relativo al

* Lengua de procedimiento: griego.

régimen de importación temporal (DO L 171, p. 1; EE 02/11, p. 19), los efectos personales serán admitidos con los beneficios del régimen de importación temporal, sin declaración escrita, en las condiciones señaladas por las autoridades competentes.

Esta disposición no excluye la posibilidad de que las autoridades nacionales competentes exijan una declaración oral.

B. *Antecedentes del litigio*

1. El 22 de marzo de 1988, un ciudadano alemán atravesó con su automóvil la frontera entre Yugoslavia y Grecia por el puesto de Evzoni. Cuando entró en Grecia, un funcionario de Aduanas le preguntó en inglés y en alemán si tenía algo que declarar, mencionando en particular aparatos electrónicos, de vídeo o tomavistas. El viajero respondió negativamente. No obstante, el funcionario procedió a un control del vehículo y de los objetos que en él se hallaban, descubriendo una cámara de vídeo cuyo régimen aduanero (país tercero o producto comunitario) no se ha podido determinar. El turista alemán adujo que la cámara se encontraba en un lugar visible en la parte posterior del vehículo, mientras que el funcionario de Aduanas consideró que se encontraba «cuidadosamente oculta».

La Aduana griega consideró que la conducta del turista constituía una infracción aduanera (declaración falsa). Tomando como base el valor de la cámara, estimó que los derechos de aduanas e impuestos aplicables ascendían a 197.070 DR. Por consiguiente, le aplicó una multa que asciende al doble de esta cifra. La duplicación de los derechos de aduanas y gravámenes aplicables constituye la sanción mínima establecida por el Derecho griego para el caso de declaración falsa. Después de haberse incrementado el importe de la multa con el impuesto sobre actos jurídicos documentados, el turista alemán tuvo que abonar un total de 404.800 DR.

2. El 29 de noviembre de 1989, la Comisión dirigió a la República Helénica un escrito de requerimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE. En este escrito, la Comisión sostiene que la multa impuesta era desproporcionada en relación con la gravedad de la infracción y que, por ello, podía poner en peligro la aplicación del régimen comunitario de importación temporal con exención total de derechos de importación a los efectos personales de los viajeros.

3. Mediante escrito de 7 de febrero de 1990, la Representación Permanente de la República Helénica ante las Comunidades Europeas respondió a las imputaciones formuladas por la Comisión, alegando que había aplicado correctamente la normativa comunitaria en materia de importación temporal y, en concreto, las disposiciones relativas a los efectos personales de los viajeros. A este respecto, afirmó que la mencionada normativa permite que las autoridades aduaneras exijan una declaración oral del viajero sobre si transporta consigo objetos cuyo valor exceda de la exención aplicable a las mercancías importadas con carácter definitivo. El Gobierno helénico estima que las declaraciones falsas están sometidas a sanciones y que las sanciones establecidas por el Derecho interno griego no son desproporcionadas en relación con los objetivos perseguidos.

4. Como la Comisión no quedó satisfecha con las observaciones de la República Helénica, el 5 de noviembre de 1990 emitió el

dictamen motivado previsto por el artículo 169 del Tratado CEE en el que rechaza las afirmaciones del Gobierno helénico y sostiene que las autoridades helénicas impusieron al turista una multa desproporcionada.

5. En su respuesta de 29 de enero de 1991, la República Helénica alega en particular que, por una parte, las mercancías importadas en régimen de importación temporal están sometidas al pago de derechos y gravámenes a la importación cuya devolución sólo queda suspendida, dado que estas mercancías están destinadas a ser reexportadas. En este asunto, los derechos y gravámenes no son sólo teóricamente aplicables sino que también se devengaron y fueron exigibles. En consecuencia, no hay que considerar desproporcionada la multa impuesta sino como legal, puesto que se impuso con arreglo a las disposiciones nacionales en vigor. Por otra parte, la República Helénica señala que las multas y sanciones administrativas están reguladas por el Derecho interno dado que no existe armonización comunitaria en el ámbito de las infracciones aduaneras.

6. Al comprobar que la República Helénica no había adoptado las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado dentro del plazo señalado, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

C. *Fase escrita*

1. El recurso se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de agosto de 1991.

2. La fase escrita siguió su curso reglamentario. 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.

II. Pretensiones de las partes

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, al imponer a un turista comprendido dentro del ámbito de aplicación del régimen de importación temporal en la Comunidad, por los efectos personales que llevaba en su vehículo, una multa calculada en función de los derechos de aduanas y gravámenes aplicables a una mercancía que no había declarado, aun cuando la declaración falsa en que incurrió no podía privar al Estado de la percepción de derechos de aduanas y gravámenes, dado que la cámara de vídeo formaba parte de sus efectos personales.

— Condene en costas a la República Helénica.

La *República Helénica* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

III. Motivos y principales alegaciones

A. *Admisibilidad*

1. En lo que atañe al objeto del litigio, el *Gobierno helénico* alega que la Comisión menciona por primera vez en el recurso que el control efectuado en el caso de autos por las autoridades aduaneras griegas tuvo lugar dentro del marco de una práctica administrativa y que no se trataba de un hecho aislado. Según afirma, lo único que se trató en el procedimiento administrativo previo fue el caso concreto del turista alemán y, según la Comisión, el carácter desproporcionado de la multa que le había sido impuesta. No se aludió, en absoluto, a una determinada práctica de la República Helénica ni se hizo referencia alguna, directa ni indirectamente, a otras situaciones similares; en cuanto a las disposiciones del Derecho nacional que regulan la relación jurídica mencionada, tampoco fueron objeto de una crítica formulada *in abstracto*. El Gobierno helénico estima, pues, que este motivo no puede ser admitido.

2. La *Comisión* sostiene, por el contrario, que no existe ningún vicio de procedimiento dado que las imputaciones formuladas por la Comisión contra la República Helénica son las mismas, tanto en la fase administrativa previa como en el recurso. A este respecto, alega que, en lo que se refiere a la práctica administrativa, en realidad la Comisión recogió en su recurso las informaciones que había deducido de la respuesta de las autoridades helénicas a su dictamen motivado. Según la Comisión, de dicha respuesta resulta que en el marco de la práctica administrativa el caso fue tratado basándose en disposiciones de la legislación nacional, tanto en lo que atañe a la comprobación de la infracción como a la imposición de la multa.

B. *Fondo*

1. La *Comisión* señala previamente que la cámara de vídeo descubierta en el equipaje del turista alemán formaba parte de sus efectos personales. Por ello, el viajero de que se trata debería haberse beneficiado del régimen de importación temporal en las condiciones previstas por el Reglamento (CEE) nº 3599/82 y por la Directiva 85/362. A este respecto, la Comisión considera que, aunque se admita que las autoridades helénicas puedan exigir que se haga una declaración oral al atravesar la frontera, así como imponer una multa en el caso de declaración falsa sin que con ello se infrinja el Derecho comunitario, el importe de la multa impuesta es desproporcionado, y constituye una vulneración del principio general de proporcionalidad, principio reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Seguidamente, la Comisión procede a analizar los hechos del asunto. Frente a lo que afirma la República Helénica, la Comisión destaca precisamente que, de conformidad con el artículo 155 del Tratado CEE, está obligada a apreciar los hechos de un asunto que estén comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario con objeto de determinar si existe una infracción por parte de un Estado miembro.

En lo que atañe a la intención del turista alemán, la Comisión señala en primer lugar que, la pregunta formulada por el funcionario de Aduanas, aunque era comprensible en el aspecto lingüístico, contenía una ambigüedad. En efecto, es difícil que un turista pueda distinguir entre el régimen de franquicias aplicables en caso de importación definitiva y el de importación temporal apli-

cable a los productos que serán reexportados sin haber sido objeto de transformación alguna. La Comisión cree que es muy probable que la respuesta negativa del turista se explique porque él estimaba que la cámara no debía ser declarada dado que formaba parte de sus efectos personales. Según la Comisión, el hecho de haber guardado la cámara en un lugar no visible se justifica perfectamente por el peligro de robo durante el viaje. Además, no consta que el referido turista se opusiera a que se controlara su vehículo.

En segundo lugar, la Comisión subraya que el turista disponía de una única cámara de vídeo y no de varias. Por lo tanto, se supone, con toda lógica, que un turista que posee una única cámara de vídeo y que se propone pasar sus vacaciones en Grecia, destina esta cámara a un uso turístico y, en consecuencia, forma parte de sus efectos personales.

Finalmente, la Comisión se refiere al carácter desproporcionado de la multa impuesta en este asunto. En su opinión, la multa es desproporcionada porque si bien es cierto que al turista alemán se le imputa una declaración objetivamente falsa, se supone que su caso está comprendido dentro del ámbito de aplicación del régimen de importación temporal de los efectos personales y que, por consiguiente, no tenía la intención de eludir el pago de derechos y gravámenes. En efecto, tales derechos y gravámenes no son exigibles en este régimen. La Comisión estima pues que la multa, prevista para los casos de ocultación de artículos sometidos al pago de derechos y/o gravámenes a la importación, es desproporcionada cuando se aplica en casos como el descrito.

Por lo demás, la Comisión señala que, si bien los Estados miembros están facultados para adoptar medidas legales, administrativas u otras en un ámbito determinado cuando no existe una armonización de nivel comunitario, están obligados a ejercer esta competencia conforme al Derecho comunitario y sus principios generales.

La Comisión subraya que el respeto del principio de proporcionalidad es aún más necesario cuando se trata de medidas que, aun siendo competencia de los Estados miembros, persiguen una correcta aplicación de los actos comunitarios. La Comisión también señala que este principio debe guiar tanto la elección como la aplicación de las medidas nacionales de control. A este respecto, recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual en los ámbitos que siguen siendo competencia de los Estados miembros, el Derecho comunitario fija límites a las medidas de control que permite seguir adoptando a los Estados miembros dentro del marco de la libre circulación de mercancías y de personas. Las medidas administrativas o sancionadoras no deben sobrepasar el marco de lo estrictamente necesario; no pueden concebirse medidas de control que puedan restringir la libertad deseada por el Tratado, así como tampoco deben establecerse penas tan desproporcionadas con la gravedad de la infracción que obstaculicen dicha libertad.

Según la Comisión, en el caso de autos está claro que imponer una multa excesiva para sancionar una infracción de la normativa nacional puede comprometer los efectos positivos que cabe esperar de los actos comunitarios que definen el régimen de la importación temporal y, en particular, la posibili-

dad de que durante la duración de su estancia en un Estado miembro, el viajero importe efectos personales con exención total de derechos o gravámenes a la importación.

2. El *Gobierno helénico* alega ante todo que el razonamiento expuesto por la Comisión en el procedimiento se basa en suposiciones y en probabilidades, en las cuales no puede, pues, fundarse para afirmar la existencia de una infracción por parte de un Estado miembro.

En efecto, según el Gobierno helénico, estos argumentos se refieren a la actitud subjetiva del turista alemán y, en particular, reflejan la apreciación de la Comisión sobre el grado de culpabilidad, la gravedad de la infracción y la voluntad interna de dicha persona. Ahora bien, en opinión del Gobierno helénico, tanto la consideración de estos hechos como la apreciación de la gravedad o del significado que tienen en cada caso concreto, constituyen una cuestión ajena a la aplicación de una norma de Derecho comunitario y, como tales, están comprendidas dentro de la competencia exclusiva de las autoridades nacionales competentes de cada Estado miembro, cuya apreciación está sometida, de hecho y de Derecho, al control de los órganos jurisdiccionales nacionales.

Seguidamente, el Gobierno helénico alega que no han sido probadas las afirmaciones contenidas en las alegaciones de la Comisión. A este respecto, subraya en primer lugar que, como los efectos personales que un viajero lleva consigo están cubiertos por el régimen de exención total de derechos de importación, es evidente que la respuesta negativa inexacta a una pregunta concreta formulada por el funcionario de Aduanas —que se refería a determinadas mercancías de un valor particular entre las que, en particular, se incluía la cámara de vídeo— oculta las intenciones de dicho viajero.

Por lo tanto, el Gobierno helénico estima que el hecho de ocultar la posesión de una mercancía como la cámara de vídeo constituye, a falta de cualquier otra razón o causa suficiente, un acto que prepara la posibilidad de introducir ilegalmente la mercancía oculta en el mercado interno. Además, la tentativa de introducción oculta en el país, aunque sólo fuera de una cámara de vídeo, no priva a este acto de su interés pecuniario.

En segundo lugar, el Gobierno helénico aduce que, cuando se pregunta a un viajero si entre sus efectos personales figuran objetos de un valor determinado, no se pide que resuelva complicadas cuestiones de regímenes aduaneros, sino que responda sinceramente a la pregunta formulada. Aunque considere que la mercancía de que se trata no debe ser declarada, ante la pregunta específica formulada por el órgano competente de Aduanas, que puede suscitar una duda en la íntima convicción del viajero, es evidente que esta situación no puede inducir a dicho viajero a optar por una respuesta negativa, sino a resolver el problema dirigiendo las preguntas apropiadas al funcionario competente. Además, aunque el viajero tenga la convicción de que la mercancía por la que se le preguntaba no está sometida al procedimiento de declaración, la respuesta normalmente esperada no consiste en decir que no posee dicho objeto sino, por el contrario, en reconocer su posesión.

Finalmente, el Gobierno helénico señala que los efectos personales transportados por los viajeros en régimen de importación temporal y, especialmente, aquellos que tienen un valor particular, están sometidos a un régimen aduanero y comunitario que no ha sido determinado. No se dispone de la posibilidad de verificar si los productos han sido comercializados legalmente en la Comunidad o si constituyen mercancías originarias de países terceros, o si, con arreglo al Derecho comunitario, están incluidos en un régimen específico de exención de derechos de importación. En consecuencia, el precio de compra del producto puede ser inferior al precio que habría debido tener si se le hubiesen aplicado los gravámenes comunitarios.

El Gobierno helénico considera que la importación de estos productos en países cuyos gravámenes de aduanas y fiscales sean especialmente elevados, como en este asunto, en el que el valor en aduana de la cámara de vídeo se eleva a 180.000 DR y los derechos inherentes a la importación se calculan en 197.070 DR, hace especialmente atractiva su venta en el mercado interno dada la gran diferencia del valor que existe entre el precio de compra y el precio de venta al que puede ser ofrecido.

En opinión del Gobierno helénico, de verificarse esta posibilidad, se producirían graves consecuencias como la perturbación del funcionamiento normal del mercado, la pérdida de recursos comunitarios y nacionales, la creación de situaciones ilegales y la obtención de beneficios igualmente ilegales.

El Gobierno helénico considera que es posible evitar estos riesgos si existen procedimientos que permitan seguir el producto sostenidos por medidas administrativas apropiadas y por sanciones. Explica que los procedimientos y sanciones deben estar en relación de proporcionalidad inversa. Los procedimientos más estrictos pueden apoyarse en sanciones más leves mientras que los procedimientos menos estrictos sólo pueden funcionar con eficacia si se apoyan en sanciones más severas. La exigencia de una mera declaración del objeto como respuesta a una pregunta concreta constituye, en opinión del Gobierno helénico, el procedimiento de control menos estricto que pueda darse. Por ello, para que sea eficaz, la infracción correspondiente a esta forma de procedimiento debe ser sancionada severamente.

Según el Gobierno helénico, la necesidad de la amenaza de una sanción más severa es aún mayor cuando se tiene en cuenta que no es adecuado ni posible efectuar el control sistemático de todos los viajeros. Los interesados lo saben. Por esta razón, deben reducirse los riesgos de eludir esta obligación mediante la amenaza de una sanción severa en caso de infracción. Según el Gobierno helénico todo ello exige que la sanción tenga tal forma y magnitud que prive de todo interés a dicha tentativa, cuya expresión principal y necesaria consiste en ocultar la existencia del objeto sin declararlo.

Por ello, el Gobierno helénico estima que está totalmente justificada la relación entre la sanción y los derechos que serían exigibles en caso de importación definitiva del

objeto en condiciones normales, y la duplicación o, en caso de circunstancias agravantes, la sanción múltiple prevista, constituyen una sanción razonable especialmente teniendo en cuenta el peligro que corre el bien público.

El Gobierno helénico alega, pues, que el cálculo del importe de la sanción pecuniaria, basado en los derechos y gravámenes devengados por la importación normal y definitiva del objeto, es conforme con el fin perseguido, en particular, en las circunstancias invocadas por la Comisión en su recurso.

M. Díez de Velasco
Juez Ponente