SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)
de 7 de junio de 2001 *

En el asunto T-330/99,

Spedition Wilhelm Rotermund GmbH, en liquidación judicial, con domicilio social en Flensburg (Alemania), representada por el Sr. A. Suhr, abogado, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. J.-C. Schieferer, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Núñez-Müller, abogado, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación contra la Decisión de la Comisión de 22 de julio de 1999 (referencia: REM 22/98) según la cual no está justificada la condonación de los derechos de importación,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Segunda),

integrado por los Sres. A.W.H. Meij, Presidente, A. Potocki y J. Pirrung, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de febrero de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

Régimen de tránsito comunitario externo

1 En virtud de los artículos 37, 91 y 92 del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1; en lo sucesivo, «Código aduanero»), las mercancías no comunitarias introducidas en la Comunidad que, en lugar de quedar inmediatamente sujetas a los derechos de importación, sean colocadas bajo el régimen de tránsito comunitario externo (en lo sucesivo, «TCE»), podrán circular, bajo vigilancia aduanera, en el territorio aduanero de la Comunidad, y

no serán despachadas a libre práctica más que en la oficina de aduanas de su lugar de destino.

2 El Código aduanero define al titular del régimen del TCE como el «obligado principal». Como tal, deberá presentar las mercancías intactas en la oficina de aduanas de destino, en el plazo señalado y respetar las disposiciones del citado régimen. Tales obligaciones finalizarán cuando las mercancías y el documento correspondiente sean presentados en aduana en el lugar de destino (artículo 92 del Código aduanero).

3 Según los artículos 341, 346, 348, 350, 356 y 358 del Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código aduanero (DO L 253, p. 1), en su versión modificada (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»), las mercancías de que se trata deberán presentarse, en primer lugar, en la oficina de aduanas de partida acompañadas de una declaración T1. La oficina de partida señalará el plazo dentro del cual deberán ser presentadas las mercancías en la oficina de destino, anotará el documento T1 en consecuencia, conservará el ejemplar a ella destinado y devolverá los otros ejemplares del documento T1 al obligado principal. El transporte de las mercancías se efectuará al amparo del documento T1. Después de presentarse las mercancías, la oficina de destino diligenciará los ejemplares del documento T1 que reciba, en función del control efectuado, y devolverá a la mayor brevedad posible un ejemplar a la oficina de partida por mediación de una oficina centralizadora.

4 La vigilancia aduanera a la que están sometidas las mercancías transportadas al amparo del régimen del TCE finalizará cuando las mercancías sean despachadas a libre práctica, en particular mediante el pago de los derechos de importación (artículos 37, apartado 2, y 79 del Código aduanero). Si las mercancías son sustraídas a la citada vigilancia, ello dará origen inmediatamente a la deuda aduanera de importación (artículo 203, apartados 1 y 2, del Código aduanero). Será deudor de dicha cantidad, además de la persona que haya sustraído la mercancía a la vigilancia aduanera, en particular, y con carácter solidario, la

persona que debía cumplir las obligaciones que entraña la utilización del régimen aduanero en el que se encuentra dicha mercancía (artículos 203, apartado 3, y 213 del Código aduanero), es decir, el obligado principal.

Condonación de los derechos de importación

5 Por lo que atañe a la posibilidad de una condonación de los derechos de importación, el artículo 239, apartado 1, del Código aduanero establece:

«Se podrá proceder a [...] la condonación de los derechos de importación [...] en situaciones [...] que resulten de circunstancias que no impliquen ni maniobra ni manifiesta negligencia por parte del interesado. Las situaciones en las que se podrá aplicar esta disposición y las modalidades de procedimiento que se seguirán a tal fin se definirán según el procedimiento del Comité.»

6 Las situaciones contempladas en el artículo antes citado se hallan definidas y reguladas por los artículos 899 a 909 del Reglamento de aplicación.

7 El artículo 905, apartado 1, del Reglamento de aplicación dispone:

«Cuando la autoridad aduanera de decisión, a la que se hubiera presentado una solicitud [...] de condonación, con arreglo al artículo 239, apartado 2, del

Código, no se halle en condiciones de decidir, sobre la base del artículo 899, y cuando la solicitud está fundamentada en motivos que justifiquen que se trata de una situación especial resultante de circunstancias que no supongan negligencia manifiesta o intento de fraude por parte del interesado, el Estado miembro de que se trate transmitirá el caso a la Comisión para su resolución conforme al procedimiento previsto en los artículos 906 a 909 [...] En los restantes casos, la autoridad aduanera de decisión rechazará la solicitud.»

8 En virtud del artículo 907, párrafo primero, del Reglamento de aplicación, «previa consulta a un grupo de expertos compuesto por representantes de todos los Estados miembros [...] la Comisión decidirá si la situación especial examinada justifica o no la concesión [...] de la condonación».

Hechos que originaron el litigio

Maniobras fraudulentas

9 En el transcurso de los años 1994 y 1995, la demandante, comisionista de aduanas, solicitó y obtuvo, en 93 ocasiones, de la oficina de aduanas alemana de Oberelbe (oficina de partida), la aplicación del régimen del TCE para mercancías no comunitarias. En cada ocasión, la sociedad alemana Food Trading o, en su caso, la sociedad española Maerkaafrika —el destinatario designado de las mercancías— aparecía como mandante. Todas las mercancías debían ser transportadas a España y presentarse a la oficina de aduanas de destino en Las Palmas. Para ello, la demandante utilizó los documentos T1 al amparo de los cuales debía efectuarse el transporte de las mercancías hasta España. Por lo que atañe a la finalización en España de las operaciones de tránsito, la oficina de

partida recibió de la oficina de destino —aparentemente de conformidad con el artículo 356, apartados 1 y 2, del Reglamento de aplicación— el quinto ejemplar de cada documento T1. En todos los casos, remitió el quinto ejemplar la oficina principal de aduanas de Madrid, competente en su condición de oficina centralizadora.

10 Se comprobó que los ejemplares del documento T1 enviados a la oficina de aduana de partida llevaban firmas falsas y sellos de servicio falsificados y que nunca se transportó a España mercancía alguna.

11 Se puso de manifiesto que, inmediatamente después de que las mercancías fueran colocadas bajo el régimen del TCE, dos empleados de la sociedad Food Trading canjeaban con los conductores de los camiones encargados de las mercancías de que se trata —ya que tales camiones pertenecían a unas sociedades de transporte distintas de la demandante— los documentos de tránsito iniciales por documentos de transporte en los que figuraban los lugares de destino en Alemania. A continuación, los documentos de tránsito iniciales eran, bien enviados una vez al mes al supuesto destinatario de las mercancías cuyo domicilio se halla en España, la sociedad Maerkaafrika, bien entregados a un nacional español, cómplice del fraude, con ocasión de sus viajes de negocios a Alemania.

12 En España, los documentos de tránsito iniciales eran enviados a otro cómplice, que se encargaba de obtener de la oficina de destino en Las Palmas los certificados de presentación de las mercancías. Según las indicaciones facilitadas por los referidos empleados, dichos certificados fueron facilitados por un funcionario español de aduanas de nombre «José Luis», cuya identidad completa no se ha revelado, el cual fue trasladado y desempeña en la actualidad sus funciones en la oficina de aduanas de Lanzarote. La esposa del citado funcionario sigue trabajando en el registro de la oficina de aduanas de Las Palmas.

13 Además, en respuesta a una pregunta formulada por escrito a la oficina española de destino relativa al destino de distintos ejemplares del documento T1, la oficina alemana de partida recibió un escrito fechado el 26 de septiembre de 1995, que constituye una falsificación completa. Dicho escrito, redactado en papel sellado con el membrete de la oficina de aduanas española, «certifica» la validez de los documentos de que se trata. Fue expedido con el correo oficial de la oficina de aduanas. En efecto, el franqueo se llevó a cabo con una máquina de franquear de la oficina española de aduanas. El matasellos indica el 4 de octubre de 1995 como fecha de devolución. La oficina de aduana asignó también el número de registro 1880 que figura en el citado escrito a otro documento, en el caso de autos, una relación de horas suplementarias, el día del envío del escrito.

14 Tan sólo a raíz de las denuncias presentadas por los importadores alemanes de aves, que daban cuenta de precios anormalmente bajos ofrecidos por la sociedad Food Trading en Alemania, se inició la investigación y se detectó el fraude.

El procedimiento administrativo

15 La autoridad aduanera alemana se dirigió contra la demandante en su condición de obligado principal y reclamó los derechos de importación controvertidos. Dado que la demandante había solicitado la condonación de tales derechos, las autoridades alemanas (el Hauptzollamt Hambourg-St. Annen y el Ministerio Federal de Hacienda) transmitieron el caso a la Comisión, con arreglo al artículo 905 del Reglamento de aplicación. En su escrito, dichas autoridades indicaron que se encontraban ante una situación especial resultante de circunstancias que no suponían negligencia manifiesta ni intento de fraude por parte de la demandante.

16 Mediante escrito de 20 de abril de 1999, la Comisión envió a la demandante un resumen de los hechos y una apreciación provisional de la que se desprendía que

tenía la intención de tomar una decisión desfavorable. Según la Comisión, no estaba justificada la condonación al no haberse probado la complicidad activa de uno o de varios funcionarios de aduanas comunitarios, ya que los documentos transmitidos por las autoridades alemanas no permitían afirmar la existencia de tal complicidad. Finalmente, es posible que la demandante no hubiera actuado con toda la diligencia necesaria en el marco de su vigilancia de las empresas encargadas del transporte de las mercancías de que se trata.

17 Como respuesta, la demandante señaló, en un escrito de 4 de mayo de 1999, las razones por las cuales consideraba que únicamente una complicidad activa de los funcionarios de aduanas españoles podía explicar el éxito del fraude. Además, la demandante negó que hubiera tenido la obligación de vigilar a los transportistas de mercancías.

18 La Comisión consultó al grupo de expertos previsto en el artículo 907, párrafo primero, del Reglamento de aplicación. La Comisión ha alegado ante el Tribunal de Primera Instancia que el representante del Reino de España afirmó, en una reunión de dicho grupo celebrada el 11 de junio de 1999, que no existía indicio alguno de una complicidad de los funcionarios españoles. El citado representante señaló asimismo que, aun admitiendo que hubiera habido corrupción de los funcionarios de aduanas españoles, este hecho no bastaba, por sí solo, para explicar el desarrollo de los citados acontecimientos.

Decisión impugnada

19 El 22 de julio de 1999, la Comisión adoptó una Decisión según la cual no se daba una situación especial que justificara la condonación de los derechos (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Esta Decisión fue notificada a la demandante el 27 de septiembre de 1999 por el Hauptzollamt Hambourg-St. Annen.

20 En la Decisión impugnada, la Comisión alega, en esencia, que la demandante debe asumir, en su calidad de obligado principal, la responsabilidad del buen desarrollo de las operaciones de TCE, incluso si es víctima de maquinaciones fraudulentas por parte de terceros. Tal situación está incluida en el riesgo comercial que incumbe normalmente al obligado principal. Sólo sería posible una apreciación distinta si estuviera acreditado que los representantes de la administración aduanera estaban implicados en el fraude, y ello en la medida en que el interesado puede confiar legítimamente en el hecho de que el ejercicio de la función administrativa no está viciado *a priori* por agentes de aduanas corruptos. Pues bien, los datos que obran en el expediente aportado por las autoridades alemanas no permiten concluir que una autoridad habilitada a tal efecto haya comprobado con certeza la implicación de uno o varios funcionarios de aduanas en el fraude. No se da, por consiguiente, situación especial alguna que justifique la condonación de los derechos.

21 Al haberse pronunciado la Comisión en contra de la condonación de derechos de importación, el Hauptzollamt Hambourg-St. Annen denegó la solicitud de condonación, mediante resolución de 21 de septiembre de 1999.

Procedimiento y pretensiones de las partes

22 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 23 de noviembre de 1999, la demandante interpuso el presente recurso, que tiene por objeto, en esencia, la anulación de la Decisión impugnada.

23 Además, la demandada había solicitado al Tribunal de Primera Instancia, por un lado, que ordenara a las autoridades alemanas que presentaran otros expedientes

como medio de prueba de la participación de funcionarios españoles en las citadas maquinaciones fraudulentas y, por otro lado, que declararan que era necesaria la intervención de un mandatario desde el inicio del procedimiento administrativo previo. Habida cuenta de las observaciones formuladas sobre estos puntos por la Comisión en su escrito de contestación, la demandante declaró, en su réplica, que desistía de estas dos pretensiones.

24 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) decidió abrir la fase oral del procedimiento y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, formuló por escrito varias preguntas a las partes.

25 Se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por escrito por el Tribunal de Primera Instancia en la vista de 22 de febrero de 2001.

26 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Ordene a la parte demandada, con arreglo al artículo 233 CE, que estime sus solicitudes de condonación de los derechos de importación.

— Condene en costas a la parte demandada.

27 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso en la medida en que tiene por objeto que se le obligue a estimar las solicitudes de condonación de derechos de importación formuladas por la demandante.

— Desestime el recurso por infundado en todo lo demás.

— Condene en costas a la demandante.

— Con carácter subsidiario, en el supuesto de que estimara las pretensiones de la demandante, la condene en costas, con arreglo al artículo 87, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, por haber desistido parcialmente de sus pretensiones.

28 En la vista, la demandante declaró que desistía del segundo motivo de sus pretensiones. En consecuencia, la Comisión solicitó, una vez más, que se aplicara el artículo 87, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento.

Fundamentos de Derecho

29 La demandante invoca, en esencia, un único motivo, basado en la aplicación errónea por la Comisión de los artículos 239, apartado 1, del Código aduanero y 905, apartado 1, del Reglamento de aplicación. La demandante señala que no niega que la finalización irregular de una operación de TCE da origen a una deuda aduanera a cargo del obligado principal. Sin embargo, considera que concurren en el presente caso los requisitos para la condonación de los derechos de importación.

30 Procede, pues, examinar si la Comisión incurrió en un error al considerar que el caso de la demandante no constituía una situación especial, ya que una situación de esta índole resultaba necesariamente de circunstancias que no suponían negligencia manifiesta ni intento de fraude por parte de la demandante.

31 En este contexto, las partes están de acuerdo en que los datos que obran en autos no permiten afirmar que la demandante haya incurrido en maniobras fraudulentas.

32 En cambio, se discute la cuestión de si concurren en el presente caso los demás requisitos para la aplicación de la normativa aplicable.

Alegaciones de las partes

Sobre la inexistencia de negligencia manifiesta

33 La demandante pone de manifiesto que la falta de un comportamiento culpable por su parte llevó a las autoridades alemanas a decidir transmitir sus solicitudes

de condonación a la Comisión. Por lo tanto, dichas autoridades llegaron a la conclusión, en el marco del examen administrativo inicial, de que estaba justificada la condonación de los derechos. En la medida en que la Comisión le reprocha no haber respetado las obligaciones derivadas del régimen del TCE para las 93 operaciones de tránsito de que se trata, la demandante afirma haber formulado, durante el período controvertido, mucho más de 93 solicitudes de aplicación del régimen del TCE. La demandante afirma que contactó, a intervalos regulares, con las empresas de transporte y los conductores de los vehículos solicitando datos precisos sobre el desarrollo de los transportes. Al no haber comprobado irregularidades en tales ocasiones, la demandante dedujo de ello que ninguna de las 93 operaciones de tránsito de que se trata fue objeto de los citados controles o que los conductores interrogados, a quienes se les habían retirado los documentos de tránsito, facilitaron informaciones inexactas por temor a perder su puesto de trabajo o por otros motivos.

34 Según la Comisión, cabe preguntarse si la demandante no actuó con negligencia manifiesta, lo cual excluiría *a priori* la condonación de los derechos de importación. En efecto, en su condición de obligado principal, la demandante estaba obligada a respetar las disposiciones del régimen del TCE. Pues bien, no hay indicio alguno que haga pensar que la demandante hubiera adoptado medida alguna para vigilar, al menos mediante controles puntuales, el transporte y la presentación en aduana de las mercancías de que se trata. Es manifiesto que una vez que las mercancías quedaron sujetas al régimen del TCE, la demandante no se preocupó de nada más. Este comportamiento es, por lo menos, negligente. Sin embargo, no es necesario examinar si el comportamiento de la demandante constituía una negligencia manifiesta en el sentido de los artículos 239 del Código aduanero y 905 del Reglamento de aplicación. En efecto, la Comisión no basó la Decisión impugnada en la negligencia de la demandante, sino en la inexistencia de una situación especial.

35 En la vista, la Comisión ha afirmado además que la negligencia de la demandante —caracterizada en particular por el hecho de que esta última se abstuvo de informarse, mediante fax dirigidos a la Administración española de aduanas, sobre el desarrollo de las operaciones de tránsito en España— había incrementado el riesgo comercial normalmente corrido, a saber el de ser víctimas de

maquinaciones fraudulentas de terceros. Según la Comisión, dicha negligencia se oponía al reconocimiento de una situación especial en favor de la demandante.

Sobre la existencia de una situación especial

36 La demandante considera que los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por las autoridades alemanas demuestran que las infracciones fueron cometidas en España y que, por lo menos, un funcionario español de aduanas tuvo que estar implicado en las maquinaciones fraudulentas. Según la demandante, la prueba de la participación del citado funcionario resulta, ante todo, del desarrollo de los hechos tal como lo comprobaron las autoridades alemanas.

37 En la medida en que la Comisión exige que la autoridad nacional competente haya comprobado formalmente la participación de los funcionarios de aduanas en los fraudes, la demandante replica que únicamente pueden aportarse las pruebas de una participación de esta índole si se identifica por su nombre al funcionario de que se trata. Además, aun cuando se identifique al citado funcionario, no sería posible una prueba formal cuando, por ejemplo, el funcionario se haya dado a la fuga para eludir las acciones penales, no sea penalmente responsable o fallezca en el transcurso de la instrucción, o cuando la prescripción impida que se dicten sentencias en material civil o penal.

38 Si la Comisión menciona como prueba formal el reconocimiento por el Estado miembro de que se trata de la participación punible de un empleado de aduanas en funciones en su administración, la demandante considera que no es realista admitir que un Estado miembro pueda aceptar tal reconocimiento. Según la demandante, el Estado miembro se negará a reconocer dicha participación

invocando la presunción de inocencia en el supuesto de que no se presente prueba formal alguna, máxime cuando el Estado miembro sabe que se expone, caso de que exista tal reconocimiento, a que la Comisión interponga un recurso para el pago de los derechos eludidos.

39 Finalmente, la demandante manifiesta su disconformidad con la alegación de la Comisión, según la cual habría podido presentar una denuncia en España o ejercitar una acción de reclamación de responsabilidad contra el Estado español. La demandante estima que la conformidad a Derecho de la Decisión impugnada no puede depender de si se han utilizado o no otras posibilidades de tutela judicial. Por otra parte, la demandante señala que supuso que las propias autoridades españolas llevarían a cabo una investigación, habida cuenta de las conclusiones de la investigación de las autoridades alemanas puestas en su conocimiento. Pues bien, no ocurrió así o bien tales investigaciones resultaron infructuosas, según las indicaciones facilitadas a la Comisión por el Reino de España. La demandante supone que una denuncia presentada por ella hubiera llevado al mismo resultado.

40 Con carácter preliminar, la Comisión afirma que la condonación de los derechos de importación prevista en el artículo 239, apartado 1, del Código aduanero constituye un caso especial en relación con las situaciones contempladas en los artículos 236 a 238 del citado Código. Además, a la vista de dicho caso especial, la condonación de los derechos en virtud del artículo 905, apartado 1, del Reglamento de aplicación constituye una excepción en relación con las situaciones previstas en los artículos 900 a 903 del citado Reglamento. Esta excepción sólo puede ser objeto de una interpretación restrictiva.

41 En el presente caso, la demandante fundamenta la supuesta existencia de una situación especial únicamente en la participación de funcionarios españoles de aduanas en las infracciones. Pues bien, la Comisión debe tener en cuenta no sólo los intereses de un operador económico de buena fe y el de la Comunidad por lo que atañe a la legislación aduanera, sino también los intereses de los funcionarios de aduanas implicados, cuya inocencia se presume. Máxime habida cuenta de que no se oyó a los citados funcionarios en el procedimiento administrativo referente a la solicitud de condonación de los derechos. Por consiguiente, la Comisión sólo puede basar la existencia de una situación especial en infracciones cometidas por funcionarios de aduanas si éstas están probadas, lo cual depende esencialmente de

las investigaciones realizadas por el Estado miembro a cuyo servicio se hallan los funcionarios de que se trata.

42 La Comisión añade que la corrupción pasiva de los funcionarios de aduanas y la falsificación de documentos aduaneros son punibles en todos los Estados miembros. Existe asimismo en todos los Estados miembros la posibilidad de incoar procedimientos sobre la base de tales datos y de apoyarse en el resultado de investigaciones formales. Pues bien, en el presente caso, la demandante no presentó una denuncia en España ni ejercitó una acción de reclamación de responsabilidad contra el Estado español por el perjuicio sufrido debido a la supuesta infracción del Derecho comunitario cometida por los funcionarios españoles.

43 La Comisión pone de manifiesto que el artículo 96, apartado 1 del Código aduanero impone al obligado principal unas obligaciones de vigilancia muy amplias. Estas obligaciones quedarían prácticamente desprovistas de su sustancia si dicho obligado principal pudiese solicitar la condonación de los derechos basándose en meras afirmaciones. Por otra parte, una respuesta favorable a la citada solicitud basada en meros indicios podría irrogar un perjuicio irreparable al interés de la Comunidad en percibir los derechos de importación. En efecto, si la Comisión autorizara la condonación de los derechos sobre la base de meros indicios y posteriormente se pusiera de manifiesto que la deuda aduanera no se había originado debido a una participación punible de los funcionarios de aduanas, se vería seriamente comprometida la percepción de los derechos de importación.

44 La Comisión indica que, por las razones anteriormente mencionadas, la participación de funcionarios de aduanas en la infracción de normas de la legislación aduanera no sólo debe ser objeto de afirmaciones, sino que debe basarse en pruebas fehacientes, como una condena penal, una sentencia de un tribunal civil o una medida disciplinaria contra el funcionario de que se trate, o bien en el hecho de que el propio funcionario haya recibido un requerimiento de pago de los derechos de importación. Según la Comisión, cabe también tener en

cuenta como prueba el reconocimiento formal y motivado del Estado miembro a cuyo servicio se halla el funcionario de aduanas sobre la participación de éste en la infracción a la legislación aduanera.

45 Pues bien, en el presente caso, no se ha demostrado la participación delictiva de funcionarios españoles de aduanas. Tanto la demandante como las autoridades alemanas, que consideran justificada la condonación de los derechos, se basan esencialmente en las declaraciones de personas, que han sido objeto de investigaciones llevadas a cabo en Alemania. Sin embargo, tales declaraciones no pueden sustituir a un acto de reconocimiento, ni a otra declaración en el mismo sentido procedente de las autoridades españolas o de los funcionarios españoles que se supone que han participado en el fraude. Tales declaraciones constituyen tan sólo indicios que permiten a lo sumo deducciones pero no pueden sustituir a una prueba que el propio Gobierno español nunca ha podido presentar en el procedimiento de consulta previsto en el artículo 907 del Reglamento de aplicación.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

46 Procede destacar, con carácter preliminar, que la Decisión impugnada, en la cual la Comisión se pronuncia contra la condonación de los derechos de importación controvertidos, no se basa en la existencia de una negligencia manifiesta de la demandante. Como ha señalado la propia Comisión, dicha Decisión no contiene ninguna referencia a dicho concepto y se limita a señalar la inexistencia, en el presente caso, de una situación especial.

47 Sin embargo, la Comisión ha afirmado, ante el Tribunal de Primera Instancia, que la negligencia de la demandante se oponía a que se reconociera una situación especial a favor de ésta.

48 No puede acogerse esta alegación.

49 Sobre este particular, basta recordar que la cuestión de una posible negligencia de la demandante había sido suscitada efectivamente por la Comisión en su escrito de 20 de abril de 1999 que contenía una apreciación provisional de la solicitud de condonación. Pues bien, después de haber llegado a su conocimiento las observaciones críticas formuladas por la demandante el 4 de mayo de 1999 sobre este punto y a raíz de la reunión mantenida el 11 de junio de 1999 por el grupo de expertos, la Comisión, deliberadamente, no señaló en la Decisión impugnada que la demandante hubiera incurrido en negligencia alguna, manifiesta o no.

50 De ello se desprende que la Decisión impugnada, adoptada tras el dictamen consultivo del grupo de expertos creado a tal efecto y en virtud del amplio margen de apreciación del que goza la Comisión en este ámbito (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de noviembre de 1995, France-aviation/Comisión, T-346/94, Rec. p. II-2841, apartado 34), no permite a ésta alegar en el marco del presente procedimiento que el comportamiento de la demandante, que ha sido analizado en la Decisión impugnada, haya sido negligente. Las explicaciones escritas y orales dadas por los representantes de la Comisión ante el Tribunal de Primera Instancia acerca de la supuesta negligencia de la demandante no pueden constituir válidamente una motivación adicional de esta Decisión (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros y British Midland Airways/Comisión, asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, Rec. p. II-2405, apartado 116, y de 25 de mayo de 2000, Ufex y otros/Comisión, T-77/95, Rec. p. II-2167, apartado 54).

51 Por consiguiente, la única cuestión que debe zanjarse en el presente caso es si debe considerarse que la situación de la demandante constituye una situación especial a efectos del artículo 905, apartado 1, del Reglamento de aplicación.

52 Sobre este particular, debe recordarse que, según jurisprudencia consolidada, esta disposición constituye una cláusula general de equidad destinada a cubrir una situación excepcional en la que se encuentra el operador económico interesado en relación con los demás operadores que desarrollan la misma actividad (sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de febrero de 1999, Trans-Ex-Import, C-86/97, Rec. p. I-1041, apartado 18, y de 7 de septiembre de 1999, De Haan, C-61/98, Rec. p. I-5003, apartado 52). En particular, esta disposición está destinada a aplicarse cuando las circunstancias que caracterizan la relación entre el operador económico afectado y la Administración son tales que no es justo imponer a dicho operador un perjuicio que normalmente no habría sufrido (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de febrero de 1998, Eyckeler & Malt/Comisión, T-42/96, Rec. p. II-401, apartado 132).

53 Además, en el marco del amplio margen de apreciación del que dispone en la materia (sentencia France-aviation/Comisión, antes citada, apartado 34), la Comisión debe evaluar todos los elementos de hecho con el fin de determinar si éstos constituyen una situación especial y ponderar el interés de la Comunidad en asegurarse de la observancia de las disposiciones aduaneras, por un lado, y el interés del operador económico de buena fe de no soportar perjuicios que superen el riesgo comercial ordinario, por otro (sentencia Eyckeler & Malt/Comisión, antes citada, apartado 133). Siempre que se reúnan los requisitos de aplicación de la cláusula general de equidad, el interesado tiene derecho, so pena de privar a esta cláusula de su efecto útil, a que se proceda a la condonación de los derechos de importación (sentencia Eyckeler & Malt/Comisión, antes citada, apartado 134, y la jurisprudencia citada).

54 Finalmente, por lo que atañe a las relaciones de procedimiento reguladas en los artículos 905 y siguientes del Reglamento de aplicación entre la Comisión y las autoridades aduaneras nacionales, procede destacar que la autoridad aduanera nacional a quien se haya formulado una solicitud de condonación debe proceder a comprobar inicialmente si existen elementos que justifiquen que se trata de una situación especial. Si esta autoridad considera que se halla justificada una respuesta afirmativa a dicha cuestión, debe transmitir el expediente a la Comisión que apreciará de modo definitivo, sobre la base de los elementos transmitidos, si existe una situación especial que justifique la condonación de los derechos (conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto Bacardi, C-253/99, (Rec. 2001, p. I-6493, I-6497), punto 98, que remite a la sentencia Trans-Ex-Import, antes citada, apartados 19 a 21), después de haber solicitado, en su caso,

que se le facilite información complementaria conforme al artículo 905, apartado 2, del Reglamento de aplicación.

55 En el presente caso los elementos de hecho transmitidos por las autoridades alemanas a la Comisión no se han cuestionado ni han sido completados, ya que la Comisión no pidió que se le facilitara información complementaria. En efecto, la Decisión impugnada se basa expresamente en los datos que obran en el expediente transmitido por las citadas autoridades, dado que la Comisión se había preguntado tan sólo si los referidos datos permitían afirmar la complicidad activa de un funcionario de aduanas español.

56 Los datos del mencionado expediente confirman que las devoluciones a la oficina alemana de partida del quinto ejemplar del documento T1 se efectuaron, en todos los casos, por el conducto oficial de la Administración española de aduanas (véase el apartado 9 *supra)*. Está demostrado asimismo que, en respuesta a la solicitud de la oficina alemana de partida, esta última recibió un escrito redactado en papel timbrado con el membrete de la oficina española de destino y que llevaba un número de registro aparentemente válido, el número 1880. Además, este escrito fue expedido, también, con el correo oficial que parte de la oficina española de destino, ya que el franqueo se llevó a cabo con una máquina de franquear de la misma oficina (véase el apartado 13 *supra)*.

57 Los hechos descritos anteriormente, que forman parte de las maniobras fraudulentas de que se trata, no pueden explicarse razonablemente más que por la complicidad activa de un empleado de la oficina española de destino o por una organización defectuosa de la citada oficina que permitiera a un tercero utilizar las instalaciones de la Administración española de aduanas. En efecto, tan sólo una persona que tuviera acceso al correo oficial que entra y sale de la oficina española de destino y que estuviera informada de las actividades habituales de dicha oficina tendría, como en el presente caso, la posibilidad de cumplir las formalidades aduaneras de un régimen de tránsito especial y de expedir una carta aparentemente oficial en respuesta a una solicitud formal de otra oficina. De esta forma, al tratarse de operaciones puramente internas de la Administración de un Estado miembro sobre las cuales la demandante no tenía posibilidad ninguna de control y en las que ésta no podía influir, de ninguna forma, la Comisión no podía

limitarse a afirmar que la demandante no se hallaba en una situación especial, dado que tales circunstancias sobrepasaban el riesgo comercial ordinario corrido por ésta.

58 En estas circunstancias, la Comisión no debía limitarse a contemplar la mera posibilidad de la complicidad activa de un funcionario de aduanas y a exigir que la demandante aportara, en su caso mediante la presentación de un documento de las autoridades españolas competentes, la prueba fehaciente y definitiva de tal complicidad. Al actuar de esta forma, la Comisión incumplió, por un lado, su obligación de valorar, por sí misma, el conjunto de los elementos de hecho a fin de dilucidar si éstos constituyen una situación especial y, por otro lado, el carácter autónomo del procedimiento regulado en los artículos 905 y siguientes del Reglamento de aplicación. En efecto, al término de este procedimiento, es únicamente la Comisión quien dicta su decisión, a propuesta de la autoridad nacional solicitante y después de consultar a un grupo de expertos, ya que la citada decisión, a tenor de las disposiciones aplicables, no está en función de los resultados de los posibles procedimientos nacionales previos.

59 Habida cuenta del carácter autónomo de este procedimiento de condonación de los derechos, la demandante tampoco estaba obligada a dirigirse a las autoridades españolas competentes y a interponer, en su caso, un recurso por responsabilidad contra el Estado español, sino que podía limitarse a dar comienzo al procedimiento de condonación existente a nivel comunitario. Además, dado que la demandante podía elegir entre presentar un recurso contra España o interponer un recurso de anulación contra una decisión de una institución comunitaria al amparo del artículo 230 CE, no puede calificarse de utilización indebida de procedimiento el hecho de haber preferido esta segunda solución.

60 Finalmente, en la medida en que la Comisión invoca, en términos generales, los intereses pecuniarios de la Comunidad, basta destacar que estos intereses deben ceder ante el reconocimiento del hecho de que la demandante se halla en una situación especial, como la prevista en los artículos 239, apartado 1, del Código aduanero y 905, apartado 1, del Reglamento de aplicación. En efecto, el reconocimiento de la existencia de una situación especial, definida por el legislador comunitario, no puede menoscabar en una medida inaceptable los

intereses económicos de la Comunidad. Por un lado, este reconocimiento está limitado a un caso individual en el cual ha existido un riesgo comercial excepcional. Por otro lado, no puede considerarse razonablemente que tal reconocimiento deba llevar a los operadores económicos distintos del beneficiario a un comportamiento laxo en lo que atañe a la observancia de las disposiciones aduaneras.

61 De todo lo anterior se desprende que la Comisión incurrió en un error al estimar en la Decisión impugnada que la demandante no se hallaba en una situación especial en el sentido del artículo 905, apartado 1, del Reglamento de aplicación. Procede, pues, anular dicha Decisión.

Costas

62 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Según el apartado 5, párrafo primero, del mismo artículo, la parte que desista será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

63 En el presente caso, debe observarse que han sido desestimados, en lo fundamental, los motivos de la Comisión y que las pretensiones de las que ha desistido la demandante durante el procedimiento tenían un carácter meramente técnico y no complicaron particularmente la preparación de la defensa de la Comisión. En estas circunstancias, procede condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con nueve décimas partes de las costas de la demandante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda)

decide:

1) **Anular la Decisión de la Comisión de 22 de julio de 1999 (referencia: REM 22/98), según la cual no está justificada la condonación de los derechos de importación.**

2) **La Comisión cargará con sus propias costas y con nueve décimas partes de las de la demandante, que cargará con una décima parte de sus costas.**

Meij Potocki Pirrung

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de junio de 2001.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

A.W.H. Meij