SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 17 de octubre de 1995 *

En el asunto C-70/94,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH

y

Bundesrepublik Deutschland,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 113 del Tratado CE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet y G. Hirsch, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn (Ponente), C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann y R. Ragnemalm, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Gobierno alemán, por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y Bernd Kloke, Regierungsrat del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y por el Sr. Hubert Renié, secrétaire adjoint principal de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por los Sres. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, Stephen Richards y Rhodri Thompson, Barristers;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Peter Gilsdorf, Consejero Jurídico principal, y Jörn Sack, Consejero Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH, representada por el Sr. Peter Keil, Abogado de Frankfurt am Main; del Gobierno alemán; del Gobierno helénico, representado por el Sr. Panagiotis Kamarineas, Consejero Jurídico del Estado, y por la Sra. Galateia Alexaki, Abogada del Servicio Especial de lo Contencioso Comunitario, en calidad de Agentes; del Gobierno español, representado por la Sra. Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado,

del Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agente; del Gobierno francés, representado por el Sr. Philippe Martinet, secrétaire des affaires étrangères de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente; del Gobierno del Reino Unido, y de la Comisión, expuestas en la vista de 21 de marzo de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de mayo de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 4 de febrero de 1994, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de febrero siguiente, el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main planteó una cuestión prejudicial, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, sobre la interpretación del artículo 113 del Tratado.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH (en lo sucesivo, «sociedad Werner») y la República Federal de Alemania, representada por el Ministro de Economía federal, representado, a su vez, por el Bundesausfuhramt (Oficina Federal de Comercio Exterior).

3 La sociedad Werner recibió el encargo de suministrar un horno de inducción al vacío y sus correspondientes bobinas de inducción a Libia, donde, entre 1979 y 1982, había instalado un taller de reparaciones que incluía un taller de fundición. A lo largo de 1991, solicitó al Bundesamt für Wirtschaft (en lo sucesivo, «Bundesamt») autorización para exportar tales mercancías con destino a Libia, autorización que, no obstante, le fue denegada debido a que tal suministro perjudicaría

gravemente los intereses que deben ser protegidos conforme al artículo 7 de la Außenwirtschaftsgesetz (Ley de Comercio Exterior; en lo sucesivo, «AWG»), que lleva por título «Protección de la seguridad y los intereses exteriores» y cuyo apartado 1 establece lo siguiente:

«Los actos jurídicos y operaciones realizados en el ámbito de los intercambios exteriores podrán restringirse cuando sea necesario para:

1) garantizar la seguridad de la República Federal de Alemania,

2) prevenir una perturbación de la coexistencia pacífica de los pueblos o

3) evitar una perturbación grave de las relaciones exteriores de la República Federal de Alemania.»

4 El artículo 2 de la AWG habilita al Gobierno para disponer, mediante Decreto, que determinados actos jurídicos o determinadas operaciones sean objeto de prohibición o se sometan a autorización. Así, el Decreto de 18 de diciembre de 1986 (Außenwirtschaftsverordnung; BGBl. I, p. 2671; en lo sucesivo, «AWV»), enumeró en su Anexo AL las mercancías sometidas a autorización, según el artículo 27 de la AWG, tal Anexo podría modificarse o completarse mediante Decreto. De este modo, el Decreto n° 76, de 11 de septiembre de 1991, pertinente para el asunto principal, añadió los números 1204 y 1356, según los cuales, estarán sujetos a autorización:

«1204

Hornos de vacío o de atmósfera de gas protector, aptos para funcionar a temperaturas superiores a 1073 °K (800 °C), componentes especialmente construidos, sus dispositivos de regulación y equipos de control, así como los programas especialmente desarrollados para dichos hornos. Componentes o equipos, cuando el país del comprador o el país de destino sea Libia.

1356

Máquinas bobinadoras cuyos movimientos puedan coordinarse o programarse para posicionar, bobinar y enrollar, aptas para la producción de estructuras de material compuesto, así como equipos de control para la coordinación o programación, componentes especialmente construidos, accesorios especialmente construidos y programas especialmente desarrollados para ellos, cuando el país del comprador o el país de destino sea Libia.»

5 Según ha comentado el Ministro de Economía federal, se estableció esta exigencia de autorización para evitar que los hornos y las máquinas bobinadoras fueran utilizados con fines militares, especialmente en el marco del programa libio de desarrollo de misiles.

6 Contra la decisión del Bundesamt, la sociedad Werner presentó una reclamación que fue desestimada por el Bundesausfuhramt, por lo que interpuso un recurso ante el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Según este órgano jurisdiccional, la argumentación del Bundesausfuhramt parece apoyada más en motivos relacionados con la reputación de la República Federal de Alemania, que en consideraciones de seguridad pública. Señala que sólo podría impedirse que la República Federal de Alemania impusiera de forma autónoma una prohibición de exportación si la política comercial común incluyera igualmente las medidas de carácter comercial

que, aunque tengan una influencia sobre los intercambios, persigan, principalmente, objetivos o finalidades de política exterior. Por ello, el órgano jurisdiccional nacional suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se opone el artículo 113 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas disposiciones nacionales aplicables a los intercambios con países terceros en virtud de las cuales la exportación de un horno de inducción al vacío con destino a Libia está sujeta a autorización, la cual, en el presente caso, ha sido denegada por razones de protección de la seguridad pública del Estado miembro, debido al peligro de perturbación de la red de relaciones exteriores?»

7 Así pues, de la resolución de remisión resulta que el órgano jurisdiccional nacional desea que se delimite el ámbito de aplicación del artículo 113 del Tratado y, en particular, pregunta si la política comercial común afecta sólo a las medidas que persiguen objetivos comerciales o si también incluye las medidas de carácter comercial destinadas a la consecución de objetivos de política exterior y de seguridad.

8 Procede recordar, en primer lugar, que, en virtud del artículo 113 del Tratado, la política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial.

9 La ejecución de tal política comercial común exige que este concepto no sea interpretado de forma restrictiva, con el fin de evitar perturbaciones de los intercambios intracomunitarios debidas a las disparidades que, en tal caso, subsistirían en determinados sectores de las relaciones económicas con países terceros (véase el dictamen 1/78, de 4 de octubre de 1979, Rec. p. 2871, apartado 45).

10 Así, una medida que tiene como efecto impedir o restringir la exportación de determinados productos, como la descrita en la cuestión prejudicial, sólo puede sustraerse al ámbito de la política comercial común cuando persiga la consecución de objetivos de política exterior y seguridad.

11 En efecto, el objeto específico de la política comercial, la cual se ocupa de los intercambios con países terceros y se basa, según el artículo 113, en el concepto de política común, exige que un Estado miembro no pueda restringir su alcance determinando libremente, a la vista de sus propios imperativos de política exterior o de seguridad, si una medida corresponde al artículo 113.

12 Procede observar a continuación que, puesto que, conforme al apartado 1 del artículo 113, la competencia en materia de política comercial fue transferida en su totalidad a la Comunidad, las medidas de política comercial de carácter nacional sólo son admisibles en virtud de una autorización específica por parte de la Comunidad (sentencias de 15 de diciembre de 1976, Donckerwolke, 41/76, Rec. p. 1921, apartado 32, y de 18 de febrero de 1986, Bulk Oil, 174/84, Rec. p. 559, apartado 31).

13 Por consiguiente, la exportación de mercancías de la Comunidad con destino a países terceros se rige por el Reglamento (CEE) nº 2603/69 del Consejo, de 20 de diciembre de 1969, por el que se establece un régimen común aplicable a las exportaciones (DO L 324, p. 25; EE 11/01, p. 60; en lo sucesivo, «Reglamento»).

14 Conforme al artículo 1 del Reglamento, «las exportaciones de la Comunidad Económica Europea con destino a terceros países serán libres, es decir, no sometidas a restricciones cuantitativas, excepto aquellas que se apliquen conforme a las disposiciones del presente Reglamento».

15 Entre estas últimas se encuentra el artículo 11 del Reglamento, que dispone que, «Sin perjuicio de otras disposiciones comunitarias, el presente Reglamento no será un obstáculo para la adopción o para la aplicación [por parte de los Estados miembros, de restricciones cuantitativas a la exportación] justificadas por razones de moralidad pública, de orden público, de seguridad pública, de protección de la salud y de la vida de las personas y de los animales o de preservación de los vegetales, de protección del patrimonio nacional artístico, histórico o arqueológico, o de protección de la propiedad industrial y comercial.»

16 Así pues, procede examinar, en primer lugar, si medidas nacionales como las que son objeto del litigio principal están incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento y, a continuación, si tales medidas, adoptadas por razones de protección de la seguridad de un Estado miembro debido al riesgo de perturbación de la red de relaciones exteriores, son admisibles en virtud del artículo 11 de dicho Reglamento.

17 El Gobierno alemán duda que la exigencia de una autorización pueda constituir una restricción cuantitativa; en su opinión, el Reglamento prohíbe únicamente las restricciones cuantitativas a la exportación, quedando fuera de la prohibición las medidas de efecto equivalente.

18 Esta alegación no puede ser acogida.

19 Es cierto que, en materia de libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad, el artículo 34 del Tratado distingue entre restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente.

20 Sin embargo, lo anterior no implica que el concepto de restricciones cuantitativas utilizado en un Reglamento sobre intercambios de la Comunidad con países terceros deba interpretarse de manera que excluya cualquier medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 34 del Tratado.

21 Como el Tribunal de Justicia ha señalado en su jurisprudencia, para interpretar una disposición de Derecho comunitario procede tener en cuenta no sólo el tenor de ésta, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, Rec. p. 3781, apartado 12, y de 21 de febrero de 1984, St. Nikolaus Brennerei, 337/82, Rec. p. 1051, apartado 10).

22 Pues bien, un Reglamento basado en el artículo 113 del Tratado y cuyo objetivo, enunciado en su artículo 1, es la aplicación del principio de libertad de exportación en toda la Comunidad, no puede excluir de su ámbito de aplicación aquellas medidas adoptadas por los Estados miembros cuyo efecto equivalga a una restricción cuantitativa, porque la aplicación de tales medidas pueda conducir, como en el presente caso, a una prohibición de exportación.

23 Esta comprobación resulta, por lo demás, corroborada por el artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que puede considerarse pertinente para interpretar un instrumento comunitario que regula el comercio internacional. En efecto, este artículo, que lleva por título «Eliminación general de las restricciones cuantitativas», alude en su apartado 1 a las «prohibiciones o restricciones —aparte de los derechos de aduanas, impuestos u otras cargas—, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas».

24 Procede, pues, examinar a continuación si, al haber sido adoptadas por razones de protección de la seguridad de un Estado miembro, debido al riesgo de perturbación de la red de relaciones exteriores, tales medidas son admisibles en virtud del artículo 11 del Reglamento.

25 De la sentencia de 4 de octubre de 1991, Richardt y «Les Accessoires Scientifiques» (C-367/89, Rec. p. I-4621) apartado 22, resulta que el concepto de seguridad pública, en el sentido del artículo 36 del Tratado, se refiere tanto a la seguridad interior de un Estado miembro como a su seguridad exterior. Dar una interpretación más restrictiva de este concepto cuando se utiliza en el artículo 11 del Reglamento equivaldría a autorizar a los Estados miembros a restringir la circulación de mercancías dentro del mercado interior en mayor medida que la que tiene lugar con países terceros.

26 Debe añadirse que, como ha señalado el Abogado General en el punto 41 de sus conclusiones, es difícil hacer una clara y neta distinción entre las consideraciones de política exterior y las consideraciones de política de seguridad. Además, como observa en el punto 46, cada vez es menos posible considerar aisladamente la seguridad de un Estado, puesto que está estrechamente ligada a la seguridad de la comunidad internacional en general y de los diversos elementos que la componen.

27 Por consiguiente, el riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores o de la coexistencia pacífica de los pueblos puede afectar a la seguridad exterior de un Estado miembro.

28 Aunque corresponde al órgano jurisdiccional nacional decidir si el artículo 11 del Reglamento, tal como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia, se aplica a los hechos y medidas sometidos a su apreciación, debe, no obstante, observarse que es un hecho incontestable que la exportación de un producto que puede utilizarse con fines militares a un país tercero considerado como un destino muy sensible para la exportación de bienes de doble uso puede afectar a la seguridad pública de un Estado miembro en el sentido antes indicado (véase la sentencia Richardt y «Les Accessoires Scientifiques», antes citada, apartado 22).

29 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente que el artículo 113 del Tratado y, especialmente, el artículo 11 del Reglamento no se oponen a determinadas disposiciones nacionales, aplicables a los intercambios con países terceros, en virtud de las cuales la exportación de un producto que pueda utilizarse con fines militares está sujeta a autorización con el fin de evitar el riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores, que pueda afectar a la seguridad pública de un Estado miembro en el sentido del artículo 11 del Reglamento.

Costas

30 Los gastos efectuados por el Gobierno alemán, el Gobierno helénico, el Gobierno español, el Gobierno francés, el Gobierno del Reino Unido y 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,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht Frankfurt am Main mediante resolución de 4 de febrero de 1994, declara:

El artículo 113 del Tratado CE y, especialmente, el artículo 11 del Reglamento (CEE) n° 2603/69 del Consejo, de 20 de diciembre de 1969, por el que se establece un régimen común aplicable a las exportaciones, no se oponen a determinadas disposiciones nacionales, aplicables a los intercambios con países terceros, en virtud de las cuales la exportación de un producto que pueda utilizarse con fines militares está sujeta a autorización con el fin de evitar el riesgo de una perturbación grave de las relaciones exteriores, que pueda afectar a la seguridad pública de un Estado miembro en el sentido del artículo 11 del Reglamento.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de octubre de 1995.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias