Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GERARD HOGAN
presentadas el 26 de noviembre de 2020 [1]

Asunto C-572/18 P

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH,
thyssenkrupp Electrical Steel Ugo
contra

Comisión Europea

«Recurso de casación — Unión aduanera — Conclusiones del grupo de expertos en aduanas — Reglamento (UE) n.º 952/2013 — Artículo 211, apartado 6 — Autorización para la utilización del perfeccionamiento activo de cierto acero eléctrico de grano orientado — Examen de las condiciones económicas — Carácter vinculante de las conclusiones del grupo de expertos en aduanas — Acto no recurrible»

I. Introducción

1. Con el presente recurso de casación, las recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que anule el auto de 2 de julio de 2018, thyssenkrupp Electrical Steel y thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Comisión [2] (en lo sucesivo, «auto recurrido»), por el cual el Tribunal General declaró inadmisible el recurso de anulación de las recurrentes. Este último iba dirigido contra lo que se designa como «conclusiones» de la Comisión.

2. La controversia gira en torno a la cuestión de si las conclusiones adoptadas la Comisión, según las cuales «se cumplían las condiciones económicas» [3] en un procedimiento aduanero relativo a la autorización de la utilización de lo que se conoce como «perfeccionamiento activo», constituyen un acto destinado a producir efectos jurídicos y susceptible de recurso en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo primero.

3. Del «régimen de perfeccionamiento activo» se ocupan los artículos 256 a 258 del código aduanero, y comprende un procedimiento que permite la suspensión de los derechos de importación, el IVA y otros gravámenes o medidas de política comercial sobre la importación de mercancías en la Unión desde terceros países. Los productos resultantes de esta forma de perfeccionamiento son posteriormente reexportados o despachados a libre práctica en la Unión,

[1] Lengua original: inglés.

[2] T-577/17, no publicado, EU:T:2018:411.

[3] Véase el artículo 211, apartados 4, letra b), y 6, del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO 2013, L 269, p. 1; en lo sucesivo, «código aduanero»).

en este último caso abonando gravámenes sobre las materias primas inicialmente importadas o sobre los productos transformados. La aplicación de este régimen está sujeta a la autorización de las autoridades aduaneras.

4. En el presente procedimiento se ha solicitado la autorización del perfeccionamiento activo para determinados tipos de acero eléctrico de grano orientado de origen japonés que estaban sujetos a medidas antidumping impuestas por la Comisión Europea.[4] Las medidas antidumping iban dirigidas a la importación de dichos materiales a un precio inferior al precio mínimo de importación establecido. El efecto de la concesión de la autorización de utilización del perfeccionamiento activo en el presente asunto habría consistido en que el importador no tuviese que pagar los derechos antidumping ni acreditar que el dumping había sido suprimido.

5. Por lo tanto, quizá no sea del todo sorprendente que los competidores europeos que producen este material se opusieran frontalmente a la concesión de tal autorización. A su parecer, con ello se eludirían los procedimientos establecidos en el Reglamento de Ejecución donde se disponen dichas medidas antidumping. No obstante, la cuestión que se plantea en el presente recurso de casación es si estos competidores pueden impugnar la validez de las mencionadas conclusiones adoptadas por la Comisión en dichos procedimientos o si solamente pueden actuar ante sus propios órganos jurisdiccionales nacionales contra la autorización de perfeccionamiento activo concedida por la autoridad aduanera nacional.[5] La respuesta a esta cuestión depende de si las conclusiones de la Comisión pretendían producir efectos jurídicos y, de ser así, se plantea también la cuestión de si el acto afectaba directa e individualmente a las recurrentes a efectos del artículo 263 TFUE, párrafo primero.

6. Los criterios que se han de aplicar para determinar si un acto está destinado a producir efectos jurídicos no son nuevos en absoluto, y se recogen en el apartado 28 del auto recurrido. No obstante, y a pesar de que el Tribunal de Justicia, en su sentencia Friesland Coberco Dairy Foods,[6] interpretó una disposición[7] prácticamente idéntica al artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015,[8] la disposición de que se trata en el presente asunto, persisten las dudas en cuanto a si las conclusiones adoptadas por la Comisión en relación con las condiciones económicas constituyen un acto jurídico vinculante, sobre todo en atención a una práctica administrativa adoptada por la Comisión y los Estados miembros que establece exactamente la postura contraria a la que ahora adopta la Comisión. Cabe señalar que en el asunto Friesland Coberco el Tribunal de Justicia consideró que una frase que exigía a las autoridades aduaneras nacionales «tener en cuenta» las

[4] Reglamento de Ejecución (UE) 2015/1953 de la Comisión, de 29 de octubre de 2015, por el que se establece un derecho antidumping definitivo relativo a las importaciones de determinados productos laminados planos de acero magnético al silicio, de grano orientado, originarios de la República Popular China, Japón, la República de Corea, la Federación de Rusia y los Estados Unidos de América (DO 2015, L 284, p. 109).

[5] De acuerdo con la solicitud de autorización para responder formulada por las recurrentes, estas presentaron efectivamente recursos ante el Rechtbank Noord-Holland (Tribunal de Primera Instancia de Holanda del Norte, Países Bajos), en que impugnaban la desestimación de sus objeciones a la concesión de la autorización de perfeccionamiento activo por parte de las autoridades aduaneras neerlandesas.

[6] Sentencia de 11 de mayo de 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, en lo sucesivo, «sentencia Friesland Coberco», EU:C:2006:312), apartados 25 a 33. La sentencia versa sobre un asunto relativo a una transformación bajo control aduanero, no a un perfeccionamiento activo. La fusión de estos dos regímenes ya se había iniciado en el Reglamento (CE) n.º 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado) (DO 2008, L 145, p. 1): véase el considerando 33 de dicho Reglamento. Esta fusión se retomó de nuevo en el código aduanero: véase su considerando 50.

[7] Artículo 504, apartado 4, del Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario (DO 1993, L 253, p. 1).

[8] Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015, por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento n.º 952/2013 (DO 2015, L 343, p. 558).

conclusiones del Comité del código aduanero debía entenderse en el sentido de que dichas conclusiones no tenían carácter vinculante para las autoridades aduaneras nacionales.[9] En el presente asunto se plantea una cuestión muy similar de interpretación normativa.

7. En efecto, por lo tanto, el presente recurso de casación brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de considerar de nuevo su postura respecto a lo que constituyen actos vinculantes a efectos de su posible impugnación con arreglo al artículo 263 TFUE. Sin embargo, antes de entrar a analizar estas cuestiones, es necesario exponer en primer lugar las disposiciones aplicables. Dado que las recurrentes invocan un cambio normativo posterior al momento en que se pronunció la sentencia Friesland Coberco, es preciso exponer el marco jurídico que estaba en vigor cuando se resolvió dicho asunto, así como su posterior evolución por lo que atañe al caso de autos.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Normativa en vigor en el momento de pronunciarse la sentencia Friesland Coberco

a) Reglamento (CE) n.º 2913/92

8. El artículo 130 del Reglamento (CE) n.º 2913/92[10] describía el régimen de transformación bajo control aduanero, que permitía despachar a libre práctica los productos resultantes de tal transformación a un tipo de derecho de importación adecuado a ellos. De conformidad con el artículo 132, debía solicitarse una autorización.

9. El artículo 133 del Reglamento n.º 2913/92[11] establecía las condiciones para la concesión de dicha autorización:

«La autorización solo se concederá:

[…]

e) en el caso en que se reúnan las condiciones necesarias para que el régimen pueda contribuir a favorecer la creación y el mantenimiento de una actividad de transformación de mercancías en la Comunidad sin que se perjudiquen los intereses esenciales de los productores de mercancías similares (condiciones económicas). Podrán determinarse con arreglo al procedimiento del Comité los casos en que se consideren reunidas dichas condiciones económicas.»

[9] Sentencia Friesland Coberco, apartados 26 y 27.

[10] El Reglamento del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el código aduanero comunitario (DO 1992, L 302, p. 1) fue finalmente derogado por el Reglamento n.º 952/2013. El código aduanero modernizado del Reglamento n.º 450/2008, que estaba destinado a reemplazarlo, fue sustituido por código aduanero del Reglamento n.º 952/2013 incluso antes de la completa entrada en vigor del código aduanero modernizado.

[11] En su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, que modifica el Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el código aduanero comunitario (DO 2000, L 311, p. 17).

10. Los artículos 247 a 249 del Reglamento n.º 2913/92 describían las funciones del Comité del código aduanero en apoyo a la Comisión con arreglo a las disposiciones del Reglamento. A tenor del artículo 248 del Reglamento n.º 2913/92:

«El Comité podrá examinar cualquier cuestión relativa a la normativa aduanera suscitada por su presidente, ya sea por propia iniciativa de este o a instancia del representante de un Estado miembro.»

b) Reglamento (CEE) n.º 2454/93

11. Los artículos 502 y 504 del Reglamento (CEE) n.º 2454/93 [12] se incluían en la sección «Condiciones económicas». Ambos hacían referencia a las funciones de las autoridades aduaneras nacionales en los casos en que el Comité del código aduanero examinase las condiciones económicas. El artículo 502, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93 establecía:

«La autorización no podrá ser concedida sin el examen de las condiciones económicas por las autoridades aduaneras, salvo cuando tales condiciones se consideren cumplidas de conformidad con las disposiciones de los capítulos 3, 4 o 6.»

12. El artículo 504, apartados 1 y 4, del Reglamento n.º 2454/93 disponía lo siguiente:

«1. Cuando se proceda a realizar un examen con arreglo a lo dispuesto en el artículo 503, el caso será comunicado a la Comisión. El examen incluirá las conclusiones del ya efectuado.

[…]

4. Las conclusiones del Comité serán tenidas en cuenta por las autoridades aduaneras y por cualquier otra autoridad aduanera que deba examinar autorizaciones o solicitudes de autorización similares.

[…]»

2. Derecho de la Unión aplicable al presente asunto

a) Código aduanero

13. A continuación, es necesario considerar las disposiciones de la versión refundida del código aduanero. Con arreglo al artículo 210 del código aduanero (refundido), las mercancías podrán incluirse en ciertos regímenes especiales, entre los que figura el de perfeccionamiento activo.

[12] Reglamento de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario (DO 1993, L 253, p. 1), derogado implícitamente por el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/481 de la Comisión, de 1 de abril de 2016 (DO 2016, L 87, p. 24).

14. El artículo 211 del código aduanero enumera, en su apartado 1, los regímenes que requieren autorización y, en sus apartados 4 a 6, se ocupa de las condiciones adicionales que deben cumplirse, en particular, para la concesión de una autorización de perfeccionamiento activo. Dichas disposiciones presentan el siguiente tenor:

«1. Se requerirá autorización de las autoridades aduaneras para lo siguiente:

a) la utilización de regímenes de perfeccionamiento activo o pasivo, de importación temporal y de destino final;

[…]

4. Salvo disposición contraria, y como complemento de lo dispuesto en el apartado 3, la autorización a que se refiere el apartado 1 se concederá únicamente cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

a) que las autoridades aduaneras puedan ejercer la vigilancia aduanera sin verse obligadas a poner en marcha un dispositivo administrativo desproporcionado respecto de las necesidades económicas correspondientes;

b) que la autorización para la inclusión en el régimen de perfeccionamiento (condiciones económicas) no perjudique los intereses esenciales de los productores de la Unión.

5. A efectos del apartado 4, letra b), se considerará que los intereses esenciales de los productores de la Unión no resultan perjudicados salvo que existan pruebas de lo contrario o se consideren cumplidas las condiciones económicas.

6. Cuando existan pruebas de que los intereses esenciales de los productores de la Unión pueden resultar perjudicados, se llevará a cabo un examen de las condiciones económicas a escala de la Unión.»

15. El artículo 212 del código aduanero, titulado «Delegación de poderes», dispone lo siguiente:

«Se otorgan a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 284, con el fin de determinar:

a) las condiciones para conceder la autorización a que se refiere el artículo 211, apartado 1;

b) las excepciones a las condiciones a que se refiere el artículo 211, apartados 3 y 4;

c) los casos en que se consideren cumplidas las condiciones económicas a que se refiere el artículo 211, apartado 5.»

16. El artículo 213 del código aduanero lleva por título «Atribución de competencias de ejecución» y presenta el siguiente tenor:

«La Comisión especificará, mediante actos de ejecución, las normas de procedimiento relativas al examen de las condiciones económicas a que hace referencia el artículo 211, apartado 6.

Dichos actos de ejecución se adoptarán con arreglo al procedimiento de examen a que se refiere el artículo 285, apartado 4.»

b) Reglamento Delegado 2015/2446

17. El artículo 166, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 (en lo sucesivo, «Reglamento Delegado») [13] establece la regla general conforme a la cual las condiciones previstas en el artículo 211, apartado 4, letra b), del código aduanero no se aplicarán a las autorizaciones de perfeccionamiento activo, y dispone tres excepciones a esta regla.

18. El artículo 167 del Reglamento Delegado establece diecinueve casos en que se considera que se cumplen las condiciones económicas del perfeccionamiento activo con arreglo al artículo 211, apartado 5, del código aduanero.

c) Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión

19. El artículo 259, apartados 1, 4, 5 y 6, del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 (en lo sucesivo, «Reglamento de Ejecución»), [14] que se ocupa del examen de las condiciones económicas con arreglo al artículo 211, apartado 6, del código aduanero, presenta el siguiente tenor:

«1. Cuando, a raíz de una solicitud de autorización tal como se contempla en el artículo 211, apartado 1, letra a), del Código, sea necesario efectuar un examen de las condiciones económicas de conformidad con el artículo 211, apartado 6, del Código, la administración de aduanas de la autoridad aduanera competente para tomar una decisión con respecto a esta solicitud deberá transmitir el expediente a la Comisión, sin demora, solicitando dicho examen.

[…]

4. La Comisión creará un grupo de expertos, compuesto por representantes de los Estados miembros, que le asesorará sobre si se cumplen o no las condiciones económicas.

5. Las conclusiones que se alcancen respecto de las condiciones económicas deberán ser tenidas en cuenta tanto por la autoridad aduanera de que se trate como por cualquier otra autoridad aduanera que tramite solicitudes y autorizaciones similares.

En las conclusiones alcanzadas con respecto a las condiciones económicas se podrá especificar que el caso objeto de examen es único y que, por tanto, no puede servir de precedente para otras solicitudes o autorizaciones.

6. Cuando se llegue a la conclusión de que se han dejado de cumplir las condiciones económicas, la autoridad aduanera competente revocará la autorización otorgada. La revocación surtirá efecto, a más tardar, en el plazo de un año a partir del día siguiente a la fecha en que el titular de la autorización reciba la decisión de revocación.»

[13] Reglamento Delegado de la Comisión, de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del código aduanero de la Unión (DO 2015, L 343, p. 1).

[14] Reglamento de Ejecución de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015, por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento n.º 952/2013 (DO 2015, L 343, p. 558).

d) Otras disposiciones relativas a los grupos de expertos

20. El artículo 3, apartado 1, letra c), de la Decisión de la Comisión de 30 de mayo de 2016, por la que se establecen normas horizontales para la constitución y el funcionamiento de los grupos de expertos, [15] vinculada a la Comunicación a la Comisión «Marco para los grupos de expertos de la Comisión: normas horizontales y registro público» [16] (en lo sucesivo, «normas horizontales»), dispone que los grupos de expertos proporcionarán asesoramiento y conocimientos a la Comisión. De conformidad con su artículo 5, el mandato y las funciones de estos grupos deben definirse con precisión.

21. El grupo de expertos en aduanas se constituyó en virtud del Estatuto del grupo de expertos en aduanas. [17] Se rige por las normas horizontales de la Comisión para grupos de expertos y, con arreglo al artículo 2, letra g), de su Estatuto, debe asesorar en relación con el examen del cumplimiento de las condiciones económicas.

22. Con arreglo al artículo 1, apartado 1, del Reglamento del grupo de expertos en aduanas, [18] cada Estado miembro se considerará un miembro del grupo de expertos en aduanas y decidirá la composición de su delegación. El artículo 8 de dicho Reglamento describe el procedimiento que ha de seguir el grupo de expertos en aduanas cuando preste asesoramiento a la Comisión sobre el cumplimiento de las condiciones económicas. Allí se establece que, si el grupo no llega a un consenso, se procederá a una votación. Los miembros que voten en contra de confirmar que se cumplen las condiciones económicas deberán motivar su postura, de conformidad con el artículo 8, letra e), del mencionado Reglamento.

III. Antecedentes del procedimiento [19]

23. El 21 de febrero de 2017, Euro-Mit Staal BV (en lo sucesivo, «EMS») presentó ante las autoridades aduaneras neerlandesas una solicitud de autorización para la utilización del perfeccionamiento activo de determinados tipos de acero eléctrico de grano orientado de origen japonés. La solicitud se presentó en virtud del artículo 211, apartado 1, letra a), del código aduanero.

24. El 27 de febrero de 2017, las autoridades aduaneras neerlandesas, actuando con arreglo al artículo 259, apartado 1, del Reglamento de Ejecución, transmitieron el expediente a la Comisión solicitándole que examinase las condiciones económicas de conformidad con el artículo 211, apartado 6, del código aduanero y que llegase a la «conclusión de que [dichas condiciones] se cumpl[ía]n y [podía] concederse la autorización». [20]

25. El asunto fue tratado en la sexta reunión de la sección del grupo de expertos en aduanas «Regímenes especiales distintos del tránsito», el 2 de mayo de 2017, en que una votación de los miembros sobre la solicitud de asesoramiento a la Comisión en cuanto al cumplimento de las

15 C(2016) 3301.

16 C(2016) 3300.

17 Nota al Registro de grupos de expertos de la Comisión, Ref. Ares (2016) 2109319 de 3 de mayo de 2016.

18 Ref. Ares (2016) 2616740 de 6 de junio de 2016.

19 Apartados 1 a 8 del auto recurrido.

20 Apartado 2 del auto recurrido.

condiciones económicas dio un resultado favorable. Basándose en ello, la Comisión concluyó que se cumplían las condiciones económicas, y el resultado se hizo constar en el acta de la referida reunión (en lo sucesivo, «conclusiones impugnadas»).

26. Ese mismo día, las autoridades aduaneras neerlandesas concedieron a EMS la autorización para la utilización del perfeccionamiento activo durante el período comprendido entre el 2 de mayo de 2017 y el 1 de mayo de 2020. El 12 de julio de 2017, las recurrentes presentaron oposición contra dicha autorización a favor de EMS ante las autoridades aduaneras neerlandesas. Estas, en sus decisiones preliminares de 11 de diciembre de 2017 sobre las mencionadas oposiciones, declararon que estaban «obligadas» («verplicht») a conceder las autorizaciones solicitadas, ya que debían «tener en cuenta la conclusión a la que se hubiera llegado sobre las condiciones económicas». [21]

IV. Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido

27. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 25 de agosto de 2017, las recurrentes solicitaron la anulación de las conclusiones impugnadas.

28. La Comisión formuló una excepción de inadmisibilidad [22] basada en la ausencia de un acto susceptible de recurso de anulación en virtud del artículo 263 TFUE y, con carácter subsidiario, en la falta de afectación directa e individual por parte de las recurrentes, exigida por el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. EMS solicitó que se admitiese su intervención en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

29. El Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso, por considerar que las conclusiones impugnadas no constituían un acto recurrible [23] y que no era necesario examinar la segunda excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión ni entrar a valorar el fondo del asunto. Sin embargo, de conformidad con el artículo 135, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, se condenó a la Comisión a soportar sus propias costas y las de las recurrentes. Al haber sido declarado inadmisible el recurso de anulación, no fue preciso pronunciarse sobre la autorización de intervención de EMS.

V. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

30. El 13 de septiembre de 2018, las recurrentes interpusieron un recurso de casación contra el auto recurrido. Las recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que anule el auto recurrido, que se pronuncie él mismo sobre la admisibilidad del recurso de anulación y sobre la segunda excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión, que devuelva el asunto al Tribunal General para que este se pronuncie sobre el fondo de los recursos y que condene en costas a la Comisión.

31. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a las recurrentes.

[21] Tal como señalan las recurrentes en su recurso de casación, la decisión definitiva de las autoridades aduaneras neerlandesas, de 8 de enero de 2018, desestimó las objeciones con el argumento de que la autorización concedida con arreglo al artículo 44 del código aduanero no afectaba directa e individualmente a los productores de la Unión, y, como argumento añadido para la desestimación, se limitaron a invocar la que consideraban una obligación de conceder la autorización solicitada.

[22] Con arreglo al artículo 130 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

[23] Apartado 70 del auto recurrido.

32. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 27 de diciembre de 2018, EMS solicitó intervenir en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la Comisión.[24] El Presidente del Tribunal de Justicia desestimó esta petición mediante auto de 7 de marzo de 2019,[25] al no haber acreditado EMS un interés en la solución del litigio.

VI. Recurso de casación

33. Las recurrentes invocan cinco motivos de casación. En primer lugar, alegan que el Tribunal General incurrió en error al declarar que el código aduanero y otros reglamentos delegados y de ejecución relacionados con él no confieren a la Comisión la facultad de adoptar decisiones que sean vinculantes para las autoridades aduaneras nacionales al examinar las condiciones económicas. En segundo lugar, alegan que el Tribunal General incurrió en error al declarar que la función de la Comisión en el examen de condiciones económicas es de naturaleza meramente procesal. En tercer lugar, consideran que el Tribunal General incurrió en error al tratar la sentencia Friesland Coberco como precedente jurídico vinculante en cuanto a la interpretación del artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución. En cuarto lugar, en opinión de las recurrentes, el Tribunal General incurrió en error al no considerar la «Práctica administrativa relativa al examen de las condiciones económicas con arreglo a los artículos 211, apartado 6, del código aduanero y al artículo 259 del Reglamento de Ejecución»[26] (en lo sucesivo, «práctica administrativa»), aplicable a partir del 1 de septiembre de 2016, como prueba del carácter vinculante de las conclusiones impugnadas sobre las condiciones económicas. En quinto y último lugar, las recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en error al no considerar que las conclusiones impugnadas afectaban directa e individualmente a las recurrentes.

34. Los cuatro primeros motivos de casación se refieren a los errores de Derecho supuestamente cometidos por el Tribunal General al valorar si las conclusiones impugnadas constituyen un acto recurrible. Aunque solo el tercer motivo se centra en las diferencias con las disposiciones consideradas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco, del recurso de casación se deduce claramente que casi todas las alegaciones en que se basan los tres primeros motivos se refieren a la diferencia entre el marco normativo vigente antes y después de la entrada en vigor del código aduanero. Por lo tanto, es conveniente examinar conjuntamente estos tres primeros motivos. Respecto al cuarto, que plantea la cuestión de los efectos jurídicos de una práctica administrativa al efecto de decidir si las conclusiones impugnadas constituyen un acto recurrible, depende de la respuesta que se dé a los tres primeros motivos, mientras que el quinto solo resulta pertinente si se ha apreciado un error de Derecho por parte del Tribunal General.

A. Legitimación para ejercitar la acción

35. Como observación preliminar, la Comisión ha señalado que los tribunales de la Unión pueden examinar de oficio si el recurso ha quedado sin objeto y si procede su sobreseimiento[27] en cualquier fase del procedimiento. En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un recurso de anulación promovido por una persona física o jurídica solo es admisible en la medida en que esta tenga interés en obtener la anulación del acto impugnado. Tal interés presupone que la anulación de ese acto pueda tener, de por sí, consecuencias jurídicas y que el

[24] Con arreglo al artículo 40 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

[25] thyssenkrupp Electrical Steel y thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Comisión (C-572/18 P, no publicado, EU:C:2019:188).

[26] Ref. Ares (2016) 4155451 de 5 de agosto de 2016.

[27] Artículo 149 del Reglamento de Procedimiento.

recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo haya interpuesto. [28] Podría no ser así si las recurrentes no hubiesen emprendido actuaciones judiciales contra la desestimación de sus objeciones a la autorización para el perfeccionamiento activo a favor de EMS por parte de las autoridades aduaneras neerlandesas, con lo que dicha autorización habría pasado a ser una decisión vinculante. [29] Dado que las recurrentes emprendieron dichas actuaciones (hecho admitido por la Comisión), no cabe ninguna duda de que las recurrentes mantienen un interés en ejercitar la acción.

B. Primeros tres motivos, relativos a la existencia de un acto recurrible a efectos del artículo 263 TFUE

1. Alegaciones de las partes

36. Con su primer motivo, las recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 48 del auto recurrido, que ni el código aduanero ni el Reglamento Delegado ni el Reglamento de Ejecución confieren a la Comisión la facultad de adoptar decisiones que sean vinculantes para las autoridades aduaneras nacionales en un procedimiento de concesión de la autorización para el perfeccionamiento activo. Las recurrentes extraen esta conclusión del hecho de que, dentro de sus atribuciones ejecutivas, la Comisión ha establecido un procedimiento para el examen del cumplimiento de las condiciones económicas en el ámbito de la Unión, mientras que, a diferencia de la versión anterior del código aduanero, [30] que estaba en vigor y fue objeto de consideración en el asunto Friesland Coberco, a las autoridades nacionales no se les ha concedido facultad alguna para examinar las condiciones económicas.

37. Con su segundo motivo, las recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho cuando, en el apartado 49 del auto recurrido, calificó de meramente procesales las funciones de la Comisión al examinar las condiciones económicas. Afirman que ni el código aduanero ni los Reglamentos Delegado y de Ejecución limitan las funciones de la Comisión a la celebración de votaciones de los representantes de los Estados miembros en el grupo de expertos en aduanas y al recuento de los votos emitidos. Dado que la Comisión no está obligada a seguir el dictamen de dicho grupo, las recurrentes consideran que la Comisión debe ser «jurídicamente responsable de llegar a una conclusión sobre las condiciones económicas».

38. Con su tercer motivo, las recurrentes se oponen a las afirmaciones del Tribunal General en los apartados 60 y 61 del auto recurrido. En ellos, el Tribunal General consideró que la interpretación del artículo 504, apartado 4, del Reglamento n.º 2454/93 por el Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco también era válida para el artículo 295, apartado 5, del Reglamento de Ejecución, aplicable en el presente asunto. Rebaten la conclusión del Tribunal General según la cual ambas disposiciones «han de considerarse equivalentes».

39. En apoyo de su motivo, las recurrentes aducen los cambios en la legislación; por ejemplo, alegan que se ha modificado la definición de «condiciones económicas» y que el Comité del código aduanero ya no interviene en el examen de dichas condiciones, hechos en los que, según las

[28] Véase, en este sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2015, Mory y otros/Comisión (C-33/14 P, EU:C:2015:609), apartado 55.

[29] Véanse, por analogía, las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Gul Ahmed Textile Mills/Consejo (C-100/17 P, EU:C:2018:214), punto 99, en relación con la cuestión de si se «mantenía el interés» en el caso de una pretensión de devolución de derechos que dependía del éxito de un recurso de anulación, si dicha pretensión no se había formulado en tiempo oportuno.

[30] Reglamento n.º 2913/92.

recurrentes, el Tribunal de Justicia basó en gran medida sus apreciaciones en la sentencia Friesland Coberco. Por otro lado, las recurrentes ponen de manifiesto la diferente redacción del artículo 502, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93, por un lado, y del artículo 211, apartado 6, del código aduanero y del artículo 259, apartado 1, del Reglamento de Ejecución, por otro, lo que implica que se pase de una concepción centrada en el examen por las autoridades aduaneras a una centrada en el examen a escala de la Unión.

40. La Comisión discrepa de las alegaciones de las recurrentes y observa que las instituciones solo pueden adoptar actos vinculantes si existe un fundamento jurídico claro para hacerlo, lo cual, según la Comisión, no sucede en el presente caso. Asimismo, aduce que el derecho a la tutela judicial de las recurrentes está suficientemente garantizado, aunque no puedan recurrir las conclusiones impugnadas, ya que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen en su mano la remisión de una petición de decisión prejudicial en el procedimiento incoado por las recurrentes contra la decisión de las autoridades aduaneras neerlandesas. De igual manera, la Comisión alega que la sentencia Friesland Coberco sigue siendo un referente válido. En su opinión, el hecho de que las disposiciones en que se basa fuesen objeto de una refundición en 2013 no afecta a la naturaleza jurídica y a los efectos jurídicos de las conclusiones ni a la pertinencia del razonamiento en dicho asunto.

2. Apreciación

41. Las «conclusiones» no constan entre los tipos de medidas enumerados en el artículo 288 TFUE con las que las instituciones ejercen sus competencias y respecto a las cuales se afirma claramente si tienen o no fuerza vinculante. [31] Tal como expuso el Tribunal General en el apartado 24 del auto recurrido, es jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia que todas las medidas adoptadas por las instituciones de la Unión, cualquiera que sea su forma, que estén destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios se consideran actos recurribles a efectos del artículo 263 TFUE. [32] Tal como acertadamente señaló el Tribunal General en el apartado 28 del auto recurrido, si un acto produce o no tales efectos es algo que se debe determinar atendiendo a su esencia. Se debe apreciar en función de criterios objetivos, como el contenido de ese acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en que se adoptó y las facultades de la institución que fue su autora. [33]

42. Las recurrentes ponen el énfasis de su argumentación en la facultad de la Comisión de adoptar un acto vinculante. Sin embargo, conforme a los principios expuestos en el punto anterior, la determinación del carácter vinculante de un acto debe llevarse a cabo teniendo en cuenta todos los

[31] Incluso dentro de esta categoría hay excepciones; por ejemplo, cuando un acto, pese a no ser vinculante según su denominación, por su contenido constituye un acto intrínsecamente vinculante. Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión (C-16/16 P, EU:C:2018:79), apartado 29, en relación con una recomendación.

[32] Sentencias de 13 de febrero de 2014, Hungría/Comisión (C-31/13 P, EU:C:2014:70), apartado 54 y la jurisprudencia citada, y de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión (C-599/15 P, EU:C:2017:801), apartado 47. Véase, no obstante, el análisis del Abogado General Bobek en sus conclusiones presentadas en el asunto Bélgica/Comisión (C-16/16 P, EU:C:2017:959), donde se expone la evolución experimentada por la jurisprudencia, que ha pasado de requerir que los actos simplemente tengan «efectos jurídicos» a exigir que tengan «efectos jurídicos vinculantes», y, tras criticar esta evolución, se propone regresar al primer criterio.

[33] Sentencias de 13 de febrero de 2014, Hungría/Comisión (C-31/13 P, EU:C:2014:70), apartado 55 y la jurisprudencia citada, y de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión (C-599/15 P, EU:C:2017:801), apartado 48 y la jurisprudencia citada. Así lo confirman las sentencias en que el Tribunal de Justicia ha tenido que considerar en el pasado la naturaleza de las «conclusiones». En ellas, el Tribunal de Justicia no atribuyó relevancia alguna al título elegido para el acto. En la sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Consejo (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803), apartado 45, el Tribunal de Justicia describió la incertidumbre generada por la adopción de unas «conclusiones» acerca de la naturaleza y el alcance jurídicos de dicho acto «en el presente asunto». El Tribunal de Justicia consideró que, en las circunstancias del caso, el Consejo debería haber adoptado un acto que fuese claramente vinculante, concretamente una decisión. En la sentencia Friesland Coberco, sobre la cual volveré más adelante, tras examinar todos estos criterios el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que las conclusiones de que se trataba no eran vinculantes.

aspectos, no centrándose en uno solo.[34] Así pues, aunque las recurrentes han dirigido su ataque principalmente a la apreciación del Tribunal General según la cual la Comisión no tenía la facultad de adoptar actos vinculantes atendiendo a la posición de la Comisión a este respecto, dicha apreciación debe considerarse teniendo en cuenta todos los aspectos.

a) Contenido del acto y contexto de su adopción

43. El contenido de las conclusiones impugnadas se limita a la declaración de que «COM ha llegado a la conclusión de que se cumplen las condiciones económicas». Esto solo se puede entender dentro del contexto adecuado. El Tribunal General describió el contexto jurídico y fáctico de la decisión en los apartados 31 a 43 del auto recurrido. Yo lo voy a sintetizar brevemente para valorar las conclusiones a las que llega el Tribunal General.

44. Las conclusiones impugnadas se adoptaron en el marco de un procedimiento iniciado por EMS, en el que esta solicitó la autorización para la utilización del régimen de perfeccionamiento activo. Dicha autorización se exige, con arreglo al artículo 211, apartado 1, letra a), del código aduanero, cuando las mercancías están incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo de conformidad con el artículo 210, letra d), del código aduanero. Las autoridades competentes para la concesión de la autorización son las autoridades aduaneras del Estado miembro.[35] El artículo 211, apartados 3 y 4, del código aduanero enumera los requisitos que se han de cumplir para la concesión de la autorización. Mientras que el apartado 3 se ocupa de los requisitos personales que debe cumplir el solicitante, el apartado 4 establece dos criterios añadidos: por un lado, un criterio de proporcionalidad en relación con la supervisión del régimen por las autoridades aduaneras y, por otro, que se cumplan las condiciones económicas. El segundo criterio, recogido en el artículo 211, apartado 4, letra b), del código aduanero, exige que «la autorización […] no perjudique los intereses esenciales de los productores de la Unión».

45. No obstante, a causa de un complejo conjunto de condiciones y ficciones jurídicas añadidas, los casos en que es preciso examinar este requisito son en la práctica muy escasos.[36] En estos pocos casos residuales, el artículo 211, apartado 6, del código aduanero exige la realización de un examen en dos etapas. En primer lugar, debe comprobarse que «existan pruebas de que los intereses esenciales de los productores de la Unión pueden resultar perjudicados».[37] Cualquier examen de este tipo les corresponde a las autoridades aduaneras nacionales. Solo cuando se haya superado esta exigencia procede llevar a cabo un análisis detallado de las condiciones económicas. A este respecto, el artículo 211, apartado 6, del código aduanero concreta que este examen *se llevará a cabo a escala de la Unión*.

[34] Véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2017, Rumanía/Comisión (C-599/15 P, EU:C:2017:801), así como las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Eslovaquia/Comisión y Rumanía/Comisión (C-593/15 P y C-599/15 P, EU:C:2017:441), punto 46.

[35] Artículo 211, apartado 1. El artículo 22, apartado 1, del código aduanero define el concepto de «autoridad aduanera competente».

[36] De conformidad con el artículo 166, apartado 1, del Reglamento Delegado, en la práctica las condiciones económicas solo se comprueban en tres casos. Además, las condiciones económicas para el perfeccionamiento activo ya se consideran aceptadas para diecinueve operaciones, que se enumeran en el artículo 167 del Reglamento Delegado.

[37] Con arreglo a algunas versiones lingüísticas, debe demostrarse incluso la probabilidad de tal perjuicio. Véase la versión francesa del artículo 211, apartado 6, del código aduanero: «Lorsqu'il est prouvé que les intérêts essentiels des producteurs de l'Union risquent d'être affectés négativement […]».

b) ¿Está facultada la Comisión para extraer conclusiones respecto a las condiciones económicas que sean vinculantes para las autoridades aduaneras nacionales?

46. El artículo 259 del Reglamento de Ejecución se adoptó en virtud de las facultades de ejecución generales que le confiere el artículo 213 del código aduanero.[38] Tal como señaló el Tribunal General en el apartado 36 del auto recurrido, el artículo 259, apartado 1, del Reglamento de Ejecución establece que «la administración de aduanas de la autoridad aduanera competente para tomar una decisión con respecto a esta solicitud deberá transmitir el expediente a la Comisión, sin demora, solicitando dicho examen». A continuación, su artículo 259, apartado 4, dispone que el grupo de expertos creado por la Comisión le *asesorará* sobre si se cumplen o no las condiciones económicas. El carácter meramente consultivo de estas funciones queda de manifiesto en los artículos 3 y 5, apartado 1, de las normas horizontales en virtud de las cuales se creó el grupo de expertos en aduanas, y en el artículo 2, letra g), del Estatuto de dicho grupo de expertos.[39] Tal como señaló el Tribunal General en el apartado 38 del auto recurrido, «con arreglo a las normas horizontales sobre grupos de expertos, la función de estos consiste en asesorar a la Comisión, en particular, sobre la aplicación de las leyes, políticas y programas de la Unión, en coordinación y cooperación con los Estados miembros».

47. A continuación, en el apartado 39 el Tribunal General describe las funciones de la Comisión que, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 3 del citado Estatuto del grupo de expertos en aduanas y con el artículo 3 de su Reglamento,[40] convoca y preside las sesiones de la sección «Regímenes especiales distintos del régimen de tránsito» cuando esta examina las condiciones económicas. Sin embargo, si no se llega a un consenso, la votación y la decisión sobre las condiciones económicas dentro de dicha sección las realizan los representantes de los Estados miembros.[41] Aunque el Reglamento del grupo nada dice acerca de lo que se ha de hacer una vez que se llega a un acuerdo o se celebra una votación, del acta que contiene las conclusiones controvertidas se desprende que la Comisión tomó nota del resultado y lo documentó en el acta de la reunión como conclusiones sobre las condiciones económicas. Por lo tanto, el Tribunal General declaró correctamente, en el apartado 50 del auto recurrido, que el procedimiento de examen seguido en virtud de las facultades de ejecución de la Comisión con arreglo al artículo 213 del código aduanero no permite discernir si, además de organizar la votación y contar los votos de los representantes de los Estados miembros en el grupo de expertos en aduanas, la Comisión debe expresar su propia opinión o está facultada para valorar por sí misma el cumplimiento de las condiciones económicas.

48. Las recurrentes no impugnan ninguna de estas apreciaciones, ni tampoco el apartado 46 del auto recurrido, donde el Tribunal General invoca el principio según el cual las atribuciones de las instituciones de la Unión requieren una base jurídica que defina su alcance exacto, pues las instituciones solo están facultadas para actuar dentro de esos límites.[42] El Tribunal General se basó en la conclusión que de ahí se deduce: que una atribución no puede ser meramente implícita.

38 A tenor del considerando 49 de dicho Reglamento, se ha hecho así con el fin de establecer normas claras y sencillas que permitan realizar el oportuno examen a escala de la Unión, cuando existen pruebas de que los intereses esenciales de los productores de la Unión pueden resultar perjudicados. Aunque esto no me parece decisivo, quisiera señalar que no se hace mención alguna a la aplicación uniforme de las normas. El considerando 49 del Reglamento Delegado solamente afirma que «la seguridad jurídica y la igualdad de trato entre los operadores económicos exigen *la indicación de los casos* en los que se requiere un examen de las condiciones económicas para el perfeccionamiento activo y pasivo» (el subrayado es mío).

39 Estatuto del grupo de expertos en aduanas, Ref. Ares (2016) 2109319 de 3 de mayo de 2016.

40 Reglamento del grupo de expertos en aduanas, Ref. Ares (2016) 2616740 de 6 de junio de 2016.

41 Artículo 8 del Reglamento del grupo de expertos en aduanas.

42 Véanse también las sentencias de 14 de junio de 2016, Comisión/McBride y otros (C-361/14 P, EU:C:2016:434), apartado 36, y de 12 de septiembre de 2017, Anagnostakis/Comisión (C-589/15 P, EU:C:2017:663), apartado 98.

49. Las recurrentes no han indicado ninguna disposición que atribuya a la Comisión la competencia para adoptar decisiones que sean vinculantes para las autoridades nacionales en cuanto al cumplimiento de las condiciones económicas y, según queda patente en el procedimiento antes descrito, el Tribunal General no cometió ningún error de Derecho cuando consideró que tal disposición no existía.

50. La argumentación de las recurrentes no cuestiona que sea así. Basan sus alegaciones en los cambios normativos que se han producido desde la entrada en vigor del código aduanero y el Reglamento de Ejecución que lo acompaña. Mientras que el artículo 502, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93 disponía que «la autorización no podrá ser concedida sin el examen de las condiciones económicas *por las autoridades aduaneras*»,[43] el Reglamento de Ejecución no contiene ninguna disposición equivalente. Las recurrentes invocan un argumento de eliminación. Aducen que, si ni las autoridades nacionales ni el grupo de expertos en aduanas están expresamente facultados para adoptar decisiones vinculantes sobre las condiciones económicas, necesariamente lo ha de estar la Comisión. A este argumento voy a responder del siguiente modo.

51. En primer lugar, no es del todo cierto que las autoridades nacionales carezcan absolutamente de competencias para examinar las condiciones económicas. Tal como he expuesto en el punto 41 de las presentes conclusiones, de conformidad con el artículo 211, apartado 5, del código aduanero, las autoridades nacionales deben comprobar si existen pruebas de que los intereses esenciales de los productores de la Unión pueden resultar perjudicados. Para verificar la existencia de tales pruebas, sin duda deberán proceder a un minucioso examen, habida cuenta, en particular, de que la estructura general de las disposiciones es más bien contraria a la constatación de esas pruebas.

52. En segundo lugar, es importante recalcar que en el actual tenor del artículo 259 del Reglamento de Ejecución no se halla ningún elemento que invite a considerar como vinculantes las conclusiones que alcance Comisión sobre la cuestión de las condiciones económicas. El apartado 5 de dicho artículo se limita a declarar que las conclusiones de la Comisión respecto de las condiciones económicas «deberán ser tenidas en cuenta […] por la autoridad aduanera de que se trate», términos que, tal como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco respecto a una versión anterior de esta disposición, de redacción similar, sugieren que la decisión definitiva les corresponde a las autoridades aduaneras competentes.[44]

53. Esto queda de relieve en el artículo 259, apartado 6, del Reglamento de Ejecución, conforme al cual, cuando la Comisión llegue a la conclusión de que se han dejado de cumplir las condiciones económicas, la «autoridad aduanera competente *revocará* la autorización otorgada». La palabra que me he tomado la libertad de resaltar («revocará») obliga claramente a la autoridad aduanera competente a revocar la autorización cuando la Comisión haya alcanzado una conclusión negativa. El contraste entre los términos del artículo 259, apartado 5 («deberán ser tenidas en cuenta») y los del apartado 6 del mismo artículo («revocará») del Reglamento de Ejecución es, de por sí, suficiente para ilustrar que, mientras las conclusiones adoptadas en virtud del artículo 259, apartado 6, de dicho Reglamento son vinculantes, no sucede lo mismo con sus atribuciones derivadas del artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución. Por lo tanto, procede reiterar que en el segundo caso la decisión última le incumbe a la autoridad aduanera competente, aunque esta deba tener en cuenta las conclusiones de la Comisión. Están facultadas para apartarse de ellas «a condición de que motiven sus decisiones al respecto».[45]

[43] El subrayado es mío.

[44] Sentencia Friesland Coberco, apartado 27.

[45] Sentencia Friesland Coberco, apartado 27.

54. En este sentido, procede subrayar también que, si no se ha atribuido tal facultad a la Comisión (ni siquiera en áreas incluidas en el ámbito de competencias exclusivas de la Unión, como la política aduanera), los Estados miembros siguen siendo competentes para ejecutar dicha política. [46] En consecuencia, mientras que la ausencia de una disposición específica que faculte a la Comisión para adoptar una decisión vinculante respecto a las condiciones económicas impide a la Comisión hacerlo, las autoridades nacionales no requieren una competencia concreta para comprobar las condiciones establecidas en la ley cuando la apliquen.

55. Por otro lado, las recurrentes alegan que los pocos casos en que realmente se han de examinar las condiciones económicas en detalle se refieren a situaciones relativas a la aplicación uniforme de la política comercial común de la Unión, un ámbito que es de competencia exclusiva de la Unión. No obstante, por las razones antes expuestas, este argumento no puede vencer la falta de competencia de la Comisión para adoptar tales decisiones.

56. En efecto, es por esto mismo por lo que no pueden prosperar las alegaciones de las recurrentes basadas en el tenor del artículo 259, apartados 5, párrafo segundo, y 6, del Reglamento de Ejecución. Aunque el artículo 259, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento de Ejecución establece que en las conclusiones alcanzadas con respecto a las condiciones económicas se podrá especificar que el caso objeto de examen es único y que, por tanto, no puede servir de precedente para otras solicitudes o autorizaciones, ello no demuestra que tales conclusiones sean vinculantes en el sentido antes descrito.

57. El artículo 259, apartado 6, del Reglamento de Ejecución dispone (en un lenguaje inequívocamente imperativo: «revocará») que la autoridad aduanera competente está obligada a revocar la autorización si se llega a la conclusión de que se han dejado de cumplir las condiciones económicas, e incluso establece un plazo para dicha revocación; sin embargo, esta disposición se limita a una serie de circunstancias.

58. Pese a todo, no deja de tener cierta solidez el argumento basado en el tenor del artículo 211, apartado 6, del código aduanero, según el cual, si existen tales pruebas, el examen de las condiciones económicas *se llevará a cabo a escala de la Unión*. No obstante, tal como señala el Tribunal General en el apartado 34 del auto recurrido, si bien el artículo 211, apartado 6, del código aduanero dispone que el examen de las condiciones económicas ha de tener lugar a escala de la Unión, no especifica la finalidad que se persigue con ello, ni tampoco contiene dicha disposición ninguna indicación clara del verdadero papel que desempeña la Comisión en ese examen. En cambio, el artículo 211, apartado 4, del código aduanero declara inequívocamente que las autoridades nacionales concederán la autorización siempre que se cumplan las condiciones allí establecidas. Esta disposición señala claramente cuál es la autoridad a la que le corresponde la decisión. Quizá sea criticable que el artículo 211, apartado 6, del código aduanero carezca de la necesaria claridad en este importante aspecto.

59. Asimismo, las recurrentes aluden al cambio en el responsable de adoptar las conclusiones. A diferencia de lo que establece el artículo 504, apartado 4, del Reglamento n.º 2454/93, ahora la responsabilidad de alcanzar las conclusiones sobre las condiciones económicas incumbe a la Comisión. Así se deduce de la función meramente consultiva que cumple el grupo de expertos en aduanas, como antes he expuesto y tal como reconoce el Tribunal General en el apartado 54 del auto recurrido. Con arreglo al régimen anterior, era el Comité del código aduanero quien adoptaba estas conclusiones en virtud del artículo 504, apartado 4, del Reglamento n.º 2454/93. Sin

[46] Véase el artículo 2 TFUE, apartado 1.

embargo, el hecho de que se designe ahora a la Comisión como autora de las conclusiones impugnadas no significa, de por sí, que la conclusión a la que llegue constituya un acto vinculante para la autoridad aduanera nacional.

60. Las recurrentes alegan también que, si bien el examen de las condiciones económicas no era obligatorio en virtud del régimen anterior,[47] ahora sí lo es con arreglo al artículo 211, apartado 6, del código aduanero («se llevará a cabo a escala de la Unión»).[48] Aunque esto es cierto, no significa necesariamente que las conclusiones alcanzadas sean vinculantes para las autoridades aduaneras nacionales. Así lo confirmó el Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco. A pesar de que dicho asunto versaba sobre una situación en que era obligatorio consultar al Comité del código aduanero, el Tribunal de Justicia, como ya hemos visto, declaró que la obligación de consulta a dicho Comité no se podía asimilar a la obligación de seguir las conclusiones que este emitiera.[49] En defecto de una disposición clara en contrario, lo mismo cabe afirmar de la obligación de que se examinen las condiciones económicas a escala de la Unión. De ello no se deduce necesariamente que dicho examen haya de ser aceptado y suscrito por la autoridad aduanera nacional.

61. A este respecto carece de pertinencia que las autoridades aduaneras neerlandesas actuasen en la presunción de que estaban obligadas a atenerse a las conclusiones impugnadas. Las consideraciones del Tribunal de Justicia en sus sentencias Bock/Comisión,[50] Piraiki-Patraiki y otros/Comisión[51] y Dreyfus/Comisión,[52] invocadas por las recurrentes, se ocupan de la diferente cuestión de si unos actos que eran indudablemente recurribles a efectos del artículo 263 TFUE afectaban directamente a los recurrentes. La existencia de un acto recurrible es un requisito necesario para poder interponer un recurso en virtud del artículo 263 TFUE. El hecho de que un Estado miembro decida adherirse a un acto que, en sí, no es vinculante no lo hace vinculante, y el hecho de que un acto no vinculante afecte directamente a un recurrente tampoco implica que dicho acto pase a ser impugnable.

c) Efecto vinculante de las conclusiones: «deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad aduanera de que se trate»

62. El artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución establece la forma en que la autoridad aduanera nacional debe actuar respecto a las conclusiones. Como ya he expuesto, el artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución se limita a disponer que «las conclusiones que se alcancen respecto de las condiciones económicas deberán ser tenidas en cuenta […] por la autoridad aduanera de que se trate». Tal como ya he señalado, en la sentencia Friesland Coberco el Tribunal de Justicia tenía que interpretar una disposición casi idéntica: el artículo 504 del Reglamento n.º 2454/93. La única diferencia es que dicha disposición se refería a «las conclusiones del Comité», y no mencionaban las «condiciones económicas» en sí. No obstante, es evidente e incontrovertido que, con arreglo a esta última disposición, también se han de tener en cuenta las «condiciones económicas». En la sentencia Friesland Coberco, el Tribunal de Justicia

47 Véase el tenor del artículo 503 del Reglamento n.º 2454/93, al que se remiten las recurrentes.

48 No obstante, como ya he expuesto, los casos en que esto se aplica son muy limitados.

49 Sentencia Friesland Coberco, apartado 31.

50 Sentencia de 23 de noviembre de 1971 (62/70, EU:C:1971:108), apartados 6 a 8.

51 Sentencia de 17 de enero de 1985 (11/82, EU:C:1985:18), apartados 8 y 9.

52 Sentencia de 5 de mayo de 1998 (C-386/96 P, EU:C:1998:193), apartados 43 a 56.

interpretó la expresión «deberán ser tenidas en cuenta» en el sentido de que las autoridades aduaneras nacionales «pueden apartarse de las conclusiones adoptadas por este a condición de que motiven sus decisiones al respecto». [53]

63. En el apartado 60 del auto recurrido, el Tribunal General cita el apartado 45 de la sentencia Nogueira y otros [54] del Tribunal de Justicia, conforme al cual la interpretación dada por el Tribunal de Justicia a las disposiciones de un instrumento legislativo es igualmente válida para las del acto jurídico que sustituya a este, siempre que las disposiciones puedan calificarse de equivalentes. Las recurrentes no rebaten este principio, sino que cuestionan que el artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución pueda considerarse equivalente al artículo 504 del Reglamento n.º 2454/93.

64. En el apartado 58 del auto recurrido, el Tribunal General alude al hecho de que los términos del artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución reproducen casi al pie de la letra los del artículo 504, apartado 4, del Reglamento n.º 2454/93. En el recurso de casación no se rebate este punto. Tampoco impugnan las recurrentes la apreciación del Tribunal General en el apartado 54 del auto recurrido según la cual solo ha cambiado el autor de las conclusiones, de manera que sigue siendo idéntico el objetivo perseguido con el examen.

65. Aun pasando por alto estas dudas acerca de si el tercer motivo es inoperante, dicho motivo no puede prosperar. Las recurrentes alegan que la apreciación del Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco «se basaba específicamente en la función del Comité del código aduanero». Sin embargo, el pasaje al que aluden las recurrentes en apoyo de su argumento, es decir, el apartado 37 de la sentencia Friesland Coberco, trata de la cuestión de si las conclusiones constituían un acto de una institución a efectos de su examen con arreglo al artículo 234 CE (actualmente, artículo 267 TFUE). A este respecto, el Tribunal de Justicia consideró que las conclusiones del Comité del código aduanero no podían considerarse un acto de la Comisión. Esto no guarda relación alguna con la apreciación del Tribunal de Justicia en el apartado 33 de dicha sentencia en el sentido de que las conclusiones no eran vinculantes para las autoridades aduaneras nacionales.

66. Tampoco puedo admitir el argumento de las recurrentes según el cual las dos situaciones no son equivalentes. En particular, alegan que, aunque le correspondía al Comité del código aduanero garantizar «una colaboración estrecha y eficaz entre los Estados miembros y la Comisión», [55] la función de la Comisión en virtud del código aduanero es «garantizar condiciones uniformes» [56] para la aplicación del código aduanero. El Tribunal General consideró esta alegación en el apartado 52 del auto recurrido. No incurrió en error cuando señaló que la disposición del artículo 213 del código aduanero se limitaba a atribuir competencias de ejecución a la Comisión para garantizar *condiciones uniformes en cuanto a las normas de procedimiento*, como contempla el considerando 5 del código aduanero.

67. El Tribunal General consideró, asimismo, al comparar la necesidad de llevar a cabo un examen de las condiciones económicas en ambas versiones del código aduanero, que dichos exámenes eran necesarios para las solicitudes de autorizaciones similares. Las recurrentes no explican por qué unas definiciones casi idénticas de «condiciones económicas» para la transformación bajo control aduanero con arreglo al artículo 133, letra e), del Reglamento

53 Sentencia Friesland Coberco, apartado 27.

54 Sentencia de 14 de septiembre de 2017 (C-168/16 y C-169/16, EU:C:2017:688), y jurisprudencia citada.

55 Sentencia Friesland Coberco, apartado 40.

56 Considerando 5 del código aduanero.

n.º 2913/92 y para el perfeccionamiento activo o pasivo y el almacenamiento con arreglo al artículo 211, apartado 4, letra b), del código aduanero difieren tan significativamente que no deben considerarse equivalentes a tal efecto. Así pues, el Tribunal General acertó al concluir, en el apartado 53 del auto recurrido, que tanto los casos de los que se ocupaban el Reglamento n.º 2913/92 y el Reglamento de Ejecución vigentes en el momento de la sentencia Friesland Coberco como los casos de los que aquí se trata son formas de colaboración estrecha y eficaz entre los Estados miembros y la Comisión, claramente dirigidas a informar a las autoridades aduaneras en cuanto a las condiciones económicas.

68. Ninguno de los cambios en la normativa invocados por las recurrentes afecta a la expresión «serán tenidas en cuenta». Si la Comisión estuviese facultada para llegar a una conclusión que hubiera de ser vinculante para la autoridad aduanera nacional, sin duda se habría expresado también en el tenor literal del Reglamento de Ejecución. El Tribunal General declaró con acierto en el apartado 63 del auto recurrido que, si la nueva normativa aduanera hubiese concebido un sistema en que las autoridades aduaneras nacionales estuviesen vinculadas por las conclusiones sobre las condiciones económicas alcanzadas a escala de la Unión, el Reglamento de Ejecución lo habría dispuesto expresamente. Haber mantenido los mismos términos que habían sido objeto de interpretación en la sentencia Friesland Coberco, en el sentido de que no existía tal vinculación, ofrece, de por sí, un argumento suficientemente sólido en contra de un cambio en dicha interpretación.

69. En consecuencia, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar que la interpretación del artículo 504, apartado 4, del Reglamento n.º 2454/93 por el Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco era igualmente válida para el artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución, pues ambas disposiciones presentan, a mi parecer, suficiente similitud a este respecto. Es de presumir que el legislador de la Unión era plenamente consciente de la jurisprudencia Friesland Coberco y que, si hubiese querido cambiar la situación y hacer vinculantes las conclusiones de la Comisión para las autoridades nacionales, lo habría hecho.

d) Observaciones adicionales

70. Cabe añadir, en este contexto, que unas conclusiones alcanzadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 259 del Reglamento de Ejecución, sin duda alguna, tienen «efectos jurídicos». En aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sentada en la sentencia Friesland Coberco, las autoridades aduaneras nacionales deberán «motivar suficientemente su decisión» si se apartan de la postura de dichas conclusiones. Esto, obviamente, constituye un efecto jurídico. El problema, desde el punto de vista de las recurrentes (y esto es decisivo para cualquier análisis a la luz del artículo 263 TFUE), es que las autoridades aduaneras no están obligadas a seguir las conclusiones.

71. Cabría observar también que no se plantea que a las recurrentes se les niegue la tutela judicial efectiva por no poder impugnar las conclusiones en virtud del artículo 263 TFUE. En favor de las recurrentes, se ha de reconocer que ni siquiera lo han alegado. Pero es justo señalar que sí han podido (y, en efecto, lo han hecho) impugnar la decisión de las autoridades aduaneras neerlandesas. Posteriormente, han interpuesto recurso ante el tribunal competente, impugnando la desestimación de sus objeciones a la concesión a EMS de la autorización para la utilización del perfeccionamiento activo por parte de dichas autoridades. En los correspondientes procedimientos se puede tratar la cuestión del cumplimiento de las condiciones

económicas. [57]

72. Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo por infundado.

C. Cuarto motivo, relativo a la práctica administrativa

1. Alegaciones de las partes

73. Las recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en error al no considerar la práctica administrativa como prueba del carácter vinculante de las conclusiones de la Comisión sobre las condiciones económicas. El primer párrafo del punto 3 dicha práctica administrativa presenta el siguiente tenor: «Las conclusiones del Comité serán tenidas en cuenta por las autoridades aduaneras y por cualquier otra autoridad aduanera que deba examinar autorizaciones o solicitudes de autorización similares (artículo 259, apartado 5, [del Reglamento de Ejecución]). La decisión de la autoridad aduanera será coherente con las conclusiones. *Quiere decir que las conclusiones de la Comisión son vinculantes para las autoridades aduaneras competentes* y, por tanto, estas no pueden apartarse de ellas. […]» [58]

74. La Comisión alega, por un lado, que no está claro si, con este cuarto motivo, las recurrentes formulan un argumento de procedimiento, relativo a la desnaturalización de las pruebas, o un argumento de fondo, al criticar que la práctica administrativa no fuese tratada como una fuente de Derecho. En cualquiera de los dos casos, considera que el argumento es infundado.

2. Apreciación

75. La crítica de las recurrentes se dirige al apartado 66 del auto recurrido, donde el Tribunal General declaró que la práctica administrativa solamente sustituía una práctica anterior relativa a la aplicación de las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 2913/92. En la medida en que dicho protocolo administrativo anterior no se atuviese a lo declarado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco, no podría servir como fundamento para la interpretación que contiene la nueva práctica administrativa. Las recurrentes no rebaten la apreciación del Tribunal General en el apartado 67 del auto recurrido. Allí, en una frase que comienza con la palabra «además», el Tribunal General declaró que, si bien una práctica administrativa puede verse como una ayuda válida para interpretar la naturaleza de las conclusiones sobre las condiciones económicas, carece de fuerza vinculante y, por tanto, debe ser conforme con lo efectivamente dispuesto en el Reglamento de Ejecución. Asimismo, señaló que la práctica administrativa no afecta al ámbito de aplicación del Reglamento de Ejecución. [59]

[57] Véanse, en cambio, los comentarios del Abogado General Bobek en sus conclusiones presentadas en el asunto Bélgica/Comisión (C-16/16 P, EU:C:2017:959), puntos 161 a 163, en cuanto a la diferente situación de un Estado miembro al que iba dirigida una medida que no tenía la consideración de acto a los efectos del artículo 263 TFUE. Véase también, no obstante, la sentencia de 25 de octubre de 2017, Eslovaquia/Comisión (C-593/15 P y C-594/15 P, EU:C:2017:800), apartado 66, en la que el Tribunal de Justicia rechazó la idea de una interpretación más amplia del concepto de «acto impugnable» en tales circunstancias.

[58] El subrayado es mío.

[59] A este respecto, el Tribunal General se remite correctamente, por analogía, a la sentencia de 15 de febrero de 1977, Dittmeyer (69/76 y 70/76, EU:C:1977:25), apartado 4. También por analogía cabe hacer referencia a una línea jurisprudencial a la que pertenece la sentencia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408), apartado 209, en la que el Tribunal de Justicia ha considerado que, aunque las medidas internas adoptadas por la administración establecen una regla de conducta indicativa de la cual la administración no debe apartarse, en un determinado caso, sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato, no pueden calificarse de normas jurídicas, con lo que no pueden completar o modificar los instrumentos jurídicamente vinculantes adoptados por la institución de la Unión con arreglo a las normas y procedimientos establecidos en el Tratado.

76. El Tribunal General, a mi parecer, correctamente, en el apartado 68 del auto recurrido consideró que la interpretación que subyace a la nueva práctica administrativa no es conforme con lo dispuesto en el Reglamento de Ejecución vigente. El razonamiento del Tribunal General se basa en diversos argumentos, y los expuestos en los apartados 67 y 68 del auto recurrido bastan, de por sí, para sustentar la apreciación del Tribunal General. En consecuencia, el cuarto motivo de casación es inoperante y no puede prosperar.

77. Es cierto que la práctica administrativa daba (o al menos, tendía a dar) la impresión errónea de que las conclusiones de la Comisión en cuanto a las «condiciones económicas» son vinculantes. El Reglamento de Procedimiento tanto del Tribunal de Justicia como del Tribunal General permiten a dichos tribunales tomar nota de dichas circunstancias, permitiéndoles decidir sobre las costas a favor de los recurrentes, tal como el Tribunal General ha hecho en el presente asunto. [60]

D. Quinto motivo, relativo a los demás requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto

78. Con su quinto motivo, las recurrentes alegan que cumplen los demás requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, a saber, que están directa e individualmente afectadas.

79. Sin embargo, dado que el Tribunal General acertó al estimar la excepción de inadmisibilidad de la Comisión, por inexistencia de un acto recurrible, no cometió error de Derecho alguno al no entrar a valorar la cuestión de si las recurrentes están directa e individualmente afectadas. El hecho de que no hubiese ningún acto recurrible a los efectos del artículo 263 TFUE bastaba para desestimar el recurso.

VII. Costas

80. En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. De conformidad con el artículo 138, apartado 1, de ese mismo Reglamento, que es aplicable al procedimiento de casación en virtud de lo establecido en su artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

81. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de las recurrentes y haber sido desestimado el recurso de casación formulado por estas, procede condenarlas a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión. No son aplicables al presente recurso de casación unas consideraciones análogas a las de los apartados 72 a 75 del auto recurrido, que permitan condenar en costas a la Comisión con arreglo al artículo 139 del Reglamento de Procedimiento.

VIII. Conclusión

82. Por consiguiente, a la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Desestime el recurso de casación.

[60] Apartados 72 a 75 del auto recurrido.

2) Condene en costas a thyssenkrupp Electrical Steel GmbH y a thyssenkrupp Electrical Steel Ugo.»