

Resumen

El Tribunal de Justicia, en respuesta a una cuestión prejudicial, establece que la norma comunitaria obliga a un órgano administrativo, ante el que se solicite, a examinar de nuevo una resolución administrativa firme para tomar en consideración la interpretación del Derecho comunitario efectuada por el Tribunal de Justicia, siempre y cuando el Derecho nacional tenga la facultad de reconsiderarla; la resolución sea firme por sentencia en última instancia; dicha sentencia está basada en una interpretación errónea del Derecho comunitario que se ha adoptado sin someter la cuestión ante el Tribunal, con carácter prejudicial.

NORMATIVA ESTUDIADA

Trat. de 25 marzo 1957. Tratado de Roma, constitutivo CEE
art.10

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

DERECHO COMUNITARIO

ADAPTACIÓN DEL DERECHO INTERNO AL DERECHO COMUNITARIO
EN GENERAL

PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

CUESTIÓN PREJUDICIAL
SENTENCIA

Interpretación

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Prejudicial

Legislación

Aplica art.10 de Trat. de 25 marzo 1957. Tratado de Roma, constitutivo CEE

Bibliografía

Citada en "¿Doble persecución penal en el espacio judicial europeo?"

Citada en "La revisión de los actos administrativos firmes en la jurisprudencia comunitaria"

Citada en "El cambio de criterio administrativo o judicial como motivo de revisión de oficio. Foro abierto"

Citada en "Alcance de la cosa juzgada en el procedimiento contencioso-administrativo. Foro Abierto"

Citada en "Nulidad de un acto firme revisado judicialmente. Foro abierto"

SENTENCIA

En el asunto C-453/00,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Bajos), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre Kühne & Heitz NV y Productschap voor Pluimvee en Eieren, una decisión prejudicial sobre la interpretación del Derecho comunitario y, en particular, sobre el principio de cooperación derivado del artículo 10 CE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. V.Skouris, Presidente, los Sres. P.Jann, C.W.A.Timmermans, C.Gulmann y J.N.Cunha Rodrigues, Presidentes de Sala, y los Sres. A.La Pergola, J.-P.Puissochet y R.Schintgen, las Sras. F.Macken y N.Colneric (Ponente) y el Sr. S.von Bahr, Jueces;

Abogado General: Sr. P.Léger;

Secretaría: Sra. L.Hewlett, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de Kühne & Heitz NV, por el Sr. A.J. Braakman, advocaat;
- en nombre de Productschap voor Pluimvee en Eieren, por el Sr. C.M. den Hoed, adjunct algemeen secretaris;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. C. Vasak, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. T. van Rijn, en calidad de agente;
- en nombre del Órgano de Vigilancia de la AELC, por la Sra. B. Eiríksdóttir, en calidad de agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Kühne & Heitz NV, representada por el Sr. A.J. Braakman; del Gobierno neerlandés, representado por la Sra. H.G. Sevenster y el Sr. J.G.M. van Bakel, en calidad de agente; del Gobierno francés, representado por el Sr. R. Abraham y por la Sra. C. Isidoro, en calidad de agentes; de la Comisión, representada por el Sr. T. van Rijn, y del Órgano de Vigilancia de la AELC, representada por la Sra. B. Eiríksdóttir, expuestas en la vista de 9 de octubre de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de junio de 2003,

dicta la siguiente

Sentencia

1. Mediante sentencia de 1 de noviembre de 2000, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de diciembre siguiente, el College van Beroep voor het bedrijfsleven planteó, con arreglo al artículo 234 CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del Derecho comunitario y, en particular, sobre el principio de cooperación derivado del artículo 10 CE.

2. Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre Kühne & Heitz NV (en lo sucesivo, "Kühne & Heitz") y la Productschap voor Pluimvee en Eieren (en lo sucesivo, "Productschap") acerca del pago de restituciones a la exportación.

Marco jurídico

3. El artículo 10 CE dispone: "Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.

Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado."

4. En cuanto al Derecho neerlandés, los artículos 4:6 y 8:88 de la Algemene wet bestuursrecht (Ley general en materia administrativa), de 4 de junio de 1992 (Stbl. 1992, p.153), modificada por última vez el 12 de diciembre de 2001 (Stbl. 1992, p.664), establecen: "Artículo 4:6

1. Cuando una solicitud sea objeto de una resolución denegatoria, total o parcial, no podrá presentarse una nueva solicitud salvo que el solicitante demuestre la existencia de hechos nuevos o de un cambio de circunstancias.

2. Si no se invoca ningún hecho nuevo ni ningún cambio de circunstancias, el órgano administrativo podrá denegar la solicitud sin aplicar el artículo 4:5, remitiéndose a su resolución denegatoria anterior.

(...) Artículo 8:88

1. El órgano jurisdiccional podrá, a instancia de una de las partes, pronunciarse sobre un recurso de revisión de una resolución judicial que haya adquirido firmeza basándose en hechos o circunstancias:

a) que se produjeron antes de dictarse dicha resolución;

b) que el solicitante no conocía, ni podía razonablemente conocer, antes de dictarse la referida resolución,

c) que, de haber sido conocidos con anterioridad, habrían incitado al órgano jurisdiccional a dictar una resolución diferente.

2. El capítulo 6 y los títulos 8.2 y 8.3 serán de aplicación mutatis mutandis en la medida que fuere necesario."

Litigio principal

5. Durante el período comprendido entre diciembre de 1986 y diciembre de 1987, Kühne & Heitz exportó determinadas partidas de trozos de aves de corral a países terceros. En sus declaraciones ante las autoridades aduaneras neerlandesas, afirmó que esta mercancía estaba incluida en la subpartida arancelaria 0202.BIIe)3 ("muslos, contramuslos y sus trozos de otras aves de corral") del Arancel Aduanero Común. Sobre la base de estas declaraciones, la Productschap concedió las restituciones a la exportación previstas para esta subpartida y abonó los importes correspondientes.

6. Tras una verificación, la Productschap modificó la clasificación de dicha mercancía, incluyéndola en la subpartida 0202BIIg) ("los demás"). A raíz de esta reclasificación, exigió el reembolso de un importe de 970.950,98 NLG.

7. Al haberse desestimado su reclamación contra este requerimiento de devolución, Kühne & Heitz apeló la resolución denegatoria ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven. Éste desestimó el recurso de apelación mediante sentencia de 22 de noviembre de 1991 (en lo sucesivo, "sentencia de 22 de noviembre de 1991"), debido a que la mercancía en cuestión no estaba comprendida en el concepto de "muslos (y) contramuslos" a efectos de la subpartida 0202.BIIe)3. En este asunto, Kühne & Heitz no solicitó que se planteara una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia.

8. Posteriormente, en su sentencia de 5 de octubre de 1994, Voogd Vleesimport en -export (C-151/93, Rec. p.I-4915), el Tribunal de Justicia declaró: "20. Por consiguiente, un muslo al que permanece unido un trozo de lomo debe calificarse de muslo, a efectos de las subpartidas 0202BIIe)3 de la antigua nomenclatura y 02074151000 de la nueva, si dicho trozo de lomo no es lo suficientemente grande como para conferir al producto su carácter esencial.

21. Para apreciar si es éste el caso, a falta, en la época de autos, de normas comunitarias, incumbe al órgano jurisdiccional nacional tener en cuenta los usos del comercio nacional y los métodos tradicionales de corte."

9. A raíz de la sentencia Voogd Vleesimport en -export, antes citada, Kühne & Heitz presentó ante la Productschap una solicitud de pago de las restituciones cuyo reembolso, a su juicio, había sido reclamado indebidamente por ésta y solicitó que se le abonara la suma

correspondiente al importe más elevado que habría percibido, en concepto de restitución, si los muslos de pollo, exportados desde el mes de diciembre de 1987, se hubieran clasificado conforme a dicha sentencia.

10. La Productschap denegó estas solicitudes y, pronunciándose sobre la reclamación que se había presentado ante ella, mantuvo su anterior decisión denegatoria mediante resolución de 21 de julio de 1997. Kühne & Heitz interpuso entonces un recurso contra esta última resolución que constituye el objeto del litigio principal.

Sentencia prejudicial y cuestión prejudicial

11. En su resolución de remisión, el College van Beroep voor het bedrijfsleven desestimó la segunda pretensión formulada ante él por Kühne & Heitz, relativa al pago de una suma correspondiente al importe más elevado al que esta sociedad estima que tiene derecho en concepto de las exportaciones que realizó desde el mes de diciembre de 1987.

12. En cuanto a la primera pretensión formulada por Kühne & Heitz, relativa al pago de las restituciones cuyo reembolso fue indebidamente reclamado a ésta, el College van Beroep voor het bedrijfsleven precisa que, en principio, en Derecho neerlandés, un órgano administrativo siempre tiene la facultad de reconsiderar una resolución firme. Añade que la existencia de esta facultad puede, según las circunstancias, implicar la obligación de revocar dicha decisión.

13. El College van Beroep voor het bedrijfsleven estima que la Productschap no tuvo en cuenta estas consideraciones cuando afirmó que Kühne & Heitz sólo disponía de un recurso de revisión de la sentencia de 22 de noviembre de 1991 ante el mismo órgano jurisdiccional. Afirma que, por lo tanto, la Productschap se basó en una interpretación errónea del Derecho.

14. Sin embargo, dicho órgano jurisdiccional considera que, si bien es cierto que en principio es posible anular la resolución de 21 de julio de 1997 por este motivo, dicha anulación sólo tiene utilidad y sentido si se tiene la certeza de que la Productschap tiene no sólo la facultad de reconsiderar su decisión anterior, sino además la obligación de examinar de nuevo si existía, para cada mercancía exportada, un derecho de restitución y, de ser así, de determinar el importe de dicha restitución.

15. Respecto a dicha obligación de reexaminar, el College van Beroep voor het bedrijfsleven observa que hay que partir del principio según el cual una jurisprudencia posterior a una resolución administrativa firme no puede afectar, por sí misma, a la firmeza de ésta. Estima que lo mismo sucede en el caso de las decisiones prejudiciales del Tribunal de Justicia, de modo que el Derecho debía haberse aplicado conforme a la interpretación efectuada por éste desde el momento de la entrada en vigor de la norma interpretada, salvo que el Tribunal de Justicia haya decidido expresamente otra cosa. El órgano jurisdiccional remitente afirma que la concepción que establece como regla el hecho de que las resoluciones que hayan adquirido firmeza deben modificarse para ajustarse a una jurisprudencia posterior -en este caso comunitaria- crea una situación de caos administrativo, atenta gravemente contra la seguridad jurídica y, por tanto, no es aceptable.

16. No obstante, el College van Beroep voor het bedrijfsleven señala que el Derecho neerlandés admite, en determinados casos, que una jurisprudencia posterior pueda tener repercusiones en asuntos en los que las vías de recurso se han agotado. A este respecto, recuerda la jurisprudencia del Hoge Raad der Nederlanden (Países Bajos) sobre los efectos de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos penales. Así, el Hoge Raad consideró, en su sentencia de 1 de febrero de 1991 (Nederlandse Jurisprudentie -NJ- 1991, p.413), que el descubrimiento posterior de la violación de un derecho fundamental, al que se refiere el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, es una razón determinante que puede impedir la ejecución de una resolución dictada en materia penal que no sea susceptible de ulterior recurso.

17. El College van Beroep voor het bedrijfsleven se pregunta si no sería conveniente establecer una excepción en lo que respecta a la firmeza de la resolución administrativa en un caso como el pendiente ante él, en el cual, en primer lugar, Kühne & Heitz ha agotado todas las vías de recurso de las que disponía; en segundo lugar, la interpretación del Derecho comunitario que había hecho ha resultado contraria a una sentencia pronunciada posteriormente por el Tribunal de Justicia, y, en tercer lugar, la interesada se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha sentencia del Tribunal de Justicia.

18. El College van Beroep voor het bedrijfsleven estima que esta cuestión está justificada, en particular, desde el punto de vista del artículo 234 CE, según el cual un órgano jurisdiccional cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso ulterior, está obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial. Añade que, en 1991, se creyó dispensado de esta obligación erróneamente, al haber estimado, conforme a la sentencia de 6 de octubre de 1982, CILFIT y otros (283/81, Rec. p.3415), que la interpretación de las subpartidas arancelarias de que se trata no dejaba lugar a ninguna duda. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la aplicación efectiva y plena del Derecho comunitario supone que, en un asunto como el que está pendiente ante él, debe flexibilizarse la norma de la firmeza de las resoluciones administrativas.

19. A la luz de las consideraciones precedentes, el College van Beroep voor het bedrijfsleven decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente: "¿Exige el Derecho comunitario, y en particular el principio de lealtad comunitaria contemplado en el artículo 10 CE, que, en circunstancias como las expuestas en esta resolución, un órgano administrativo reconsidere una resolución que haya adquirido firmeza, con el fin de garantizar la plena eficacia del Derecho comunitario, tal como debe ser interpretado a la luz de una sentencia prejudicial posterior?"

Sobre la cuestión prejudicial

20. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, incumbe a todas las autoridades de los Estados miembros garantizar la observancia de las normas del Derecho comunitario dentro del ámbito de sus competencias (véase la sentencia de 12 de junio de 1990, Alemania/ Comisión, C-8/88, Rec. p.I-2321, apartado 13).

21. La interpretación que, en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 234 CE, da el Tribunal de Justicia de una norma de Derecho comunitario, esclarece y precisa, cuando es necesario, el significado y el alcance de ésta tal y como debe o hubiera debido

entenderse y aplicarse desde el momento de su entrada en vigor (véanse, en particular, las sentencias de 27 de marzo de 1980, Denkvit italiana, 61/79, Rec. p.1205, apartado 16, y de 10 de febrero de 2000, Deutsche Telekom, C-50/96, Rec. p.I-743, apartado 43).

22. De lo anterior resulta que una norma de Derecho comunitario así interpretada debe ser aplicada por un órgano administrativo en el ámbito de sus competencias incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de que se dictara la sentencia del Tribunal de Justicia que se pronuncia sobre la petición de interpretación.

23. El asunto principal suscita la cuestión de si el cumplimiento de esta obligación se impone a pesar de la firmeza de una resolución administrativa adquirida antes de que se solicite su revisión para que se tome en consideración una sentencia del Tribunal de Justicia que se pronuncia sobre una cuestión prejudicial de interpretación.

24. Es preciso recordar que la seguridad jurídica es uno de los principios generales reconocidos por el Derecho comunitario. La firmeza de una resolución administrativa, adquirida al expirar los plazos razonables de recurso o por agotamiento de las vías de recurso, contribuye a dicha seguridad y debido a ello, el Derecho comunitario no exige, en principio, que un órgano administrativo esté obligado a reconsiderar una resolución administrativa que ha adquirido dicha firmeza.

25. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente precisó que, en Derecho neerlandés, a menos que se dañen los intereses de terceros, un órgano administrativo siempre tiene la facultad de reconsiderar una resolución administrativa firme y que, según las circunstancias, la existencia de dicha facultad puede implicar la obligación de revocar dicha resolución, aunque este Derecho no exija que el órgano competente reconsidere sistemáticamente resoluciones administrativas firmes para ajustarse a una jurisprudencia posterior a ellas. La cuestión del órgano jurisdiccional remitente tiene por objeto que se dilucide si, en circunstancias como las del litigio principal, se desprende del Derecho comunitario una obligación de reconsiderar una resolución administrativa firme.

26. Como resulta de los autos, estas circunstancias son las siguientes.

En primer lugar, el Derecho nacional reconoce al órgano administrativo la posibilidad de reconsiderar la resolución firme controvertida en el litigio principal. En segundo lugar, ésta no adquirió firmeza hasta que se pronunció una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso judicial. En tercer lugar, esta sentencia se basaba en una interpretación del Derecho comunitario que, a la vista de una sentencia posterior del Tribunal de Justicia, era errónea y que se había adoptado sin someter la cuestión ante este último, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, apartado 3. En cuarto lugar, la interesada se dirigió al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de esta sentencia del Tribunal de Justicia.

27. En tales circunstancias, el órgano administrativo de que se trata debe examinar de nuevo dicha resolución, en virtud del principio de cooperación derivado del artículo 10 CE, para tomar en consideración la interpretación de la disposición pertinente del Derecho comunitario efectuada entre tanto por el Tribunal de Justicia. Dicho órgano deberá determinar en función de los resultados de este nuevo examen en qué medida tiene que reconsiderar la resolución controvertida, sin dañar los intereses de terceros.

28. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a la cuestión planteada que el principio de cooperación que deriva del artículo 10 CE obliga a un órgano administrativo ante el que se presenta una solicitud en este sentido a examinar de nuevo una resolución administrativa firme para tomar en consideración la interpretación de la disposición pertinente del Derecho comunitario efectuada entre tanto por el Tribunal de Justicia cuando:

- según el Derecho nacional, dispone de la facultad de reconsiderar esta resolución;
- la resolución controvertida ha adquirido firmeza a raíz de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia;
- dicha sentencia está basada en una interpretación del Derecho comunitario que, a la vista de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, es errónea y que se ha adoptado sin someter la cuestión ante el Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, apartado 3,
- el interesado se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha jurisprudencia.

Costas

29. Los gastos efectuados por los gobiernos neerlandés y francés, por la Comisión y por el Órgano de Vigilancia de la AELC, 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 la cuestión planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven mediante resolución de 1 de noviembre de 2000, declara: El principio de cooperación que deriva del artículo 10 CE obliga a un órgano administrativo ante el que se presenta una solicitud en este sentido a examinar de nuevo una resolución administrativa firme para tomar en consideración la interpretación de la disposición pertinente del Derecho comunitario efectuada entre tanto por el Tribunal de Justicia cuando: R11 según el Derecho nacional, dispone de la facultad de reconsiderar esta resolución; R11 la resolución controvertida ha adquirido firmeza a raíz de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia; R11 dicha sentencia está basada en una interpretación del Derecho comunitario que, a la vista de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, es errónea y que se ha adoptado sin someter la cuestión ante el Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, apartado 3, y R11 el interesado se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha jurisprudencia.

1.- Lengua de procedimiento: neerlandés.