

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. F. G. JACOBS

presentadas el 11 de julio de 1991 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

I. Antecedentes

1. Los Estados miembros de la Comunidad son parte en el Acuerdo para la importación de objetos de carácter educativo, científico o cultural, celebrado bajo los auspicios de la Unesco y presentado a la firma en Lake Success, Nueva York, el 22 de noviembre de 1950 (*Serie de Tratados de las Naciones Unidas*, volumen 131, 1952, nº 1734). Las partes en este Acuerdo (conocido como Acuerdo de Florencia) se comprometen a eximir de derechos de aduana y demás gravámenes a la importación, entre otras cosas, de instrumentos o aparatos científicos destinados a fines educativos o a la investigación científica pura, con tal de que, entre otras cosas, no sean fabricados en el país de importación instrumentos o aparatos de valor científico equivalente.

2. Dicho Acuerdo se hizo efectivo en la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) nº 1798/75 del Consejo, de 10 de julio de 1975, relativo a la importación con franquicia de derechos del Arancel Aduanero Común de objetos de carácter educa-

tivo, científico o cultural (DO L 184, p. 1). La parte expositiva de dicho Reglamento se refiere al Acuerdo de Florencia. También declara, en su primer considerando, que «para facilitar el libre intercambio de ideas así como el ejercicio de actividades culturales y la investigación científica en la Comunidad, es necesario permitir, por todos los medios posibles, la entrada de los objetos de carácter educativo, científico y cultural con franquicia del Arancel Aduanero Común» (*traducción no oficial*). Con arreglo a la letra b) del apartado 1) del artículo 3 del Reglamento, los instrumentos y aparatos científicos se pueden admitir con franquicia de derechos de aduana, siempre que «no se fabriquen en la Comunidad instrumentos o aparatos de valor científico equivalente» (*traducción no oficial*). El Reglamento nº 1798/75 fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 1027/79 del Consejo, de 8 de mayo de 1979 (DO L 134, p. 1), pero la modificación no afectó a los términos de la letra b) del apartado 1) del artículo 3.

3. El 21 de diciembre de 1978, la Technische Universität München (en lo sucesivo, «la Universidad») efectuó un pedido a una compañía japonesa denominada JEOL de un instrumento descrito con las siglas JSM-35 C, microscopio electrónico de exploración. Este aparato se necesitaba para efectuar procesos electroquímicos, para resolver problemas de geología, mineralogía y química de los alimentos, así como para el estudio de materias sintéticas, emulsiones fotoquímicas y sistemas biológicos.

* Lengua original: inglés.

4. La Universidad solicitó el despacho de aduanas del aparato el 1 de junio de 1979, el 5 de octubre de 1979 y el 23 de marzo de 1981. Al principio, el Hauptzollamt München-Mitte adoptó el punto de vista de que el aparato se podía admitir libre de impuestos con arreglo al Reglamento nº 1798/75. Sin embargo, posteriormente, el Hauptzollamt decidió que aquél no podía quedar exento de derechos de aduana, basándose en la Decisión 82/86/CEE de la Comisión, de 23 de diciembre de 1981 (DO 1982 L 41, p. 53), que había mantenido, en relación con una importación diferente, que el JSM-35 C no podía importarse en franquicia arancelaria porque Philips Nederland BV fabricaba en los Países Bajos un aparato de valor científico equivalente (el aparato PSEM 500 X). Por consiguiente, mediante notificaciones de fecha 14 y 15 de abril y 22 de junio de 1982, el Hauptzollamt requirió el pago de derechos de aduana por un importe de 31.110,20 DM junto con 3.746,50 DM por impuesto sobre el valor añadido.

5. La Universidad se opuso a la resolución del Hauptzollamt y las autoridades alemanas plantearon el tema a la Comisión, con arreglo al apartado 2 del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 2784/79 de la Comisión, de 12 de diciembre de 1979, por el que se establecen disposiciones para la ejecución del Reglamento nº 1798/75 (DO L 318, p. 32). La Comisión puso en marcha entonces el procedimiento establecido en los apartados 3 a 7 del artículo 7 del Reglamento nº 2784/79. [Diré, entre paréntesis, que aunque la Comisión en sus observaciones escritas se refiere al Reglamento nº 2784/79, indica, en la respuesta a las preguntas planteadas por el Tribunal de Justicia, que el procedimiento estaba regulado por el Reglamento (CEE) nº 3195/75 de la Comisión (DO L 316, p. 17), precedente del Reglamento nº 2784/79. Sin embargo, nada parece cambiar en este punto, dado

que las disposiciones pertinentes de los dos Reglamentos son muy semejantes y que las diferencias no son relevantes para el presente asunto. A continuación, me referiré al Reglamento nº 2784/79.]

6. Según dispone el apartado 5 del artículo 7 del Reglamento nº 2784/79 se consultó a un grupo de expertos, compuesto por representantes de los Estados miembros, que se reunió dentro del Comité de Franquicias Aduaneras. Este concluyó al parecer que el aparato Philips PSEM 500 X era de un valor científico equivalente al JSM-35 C. Con arreglo al párrafo segundo del apartado 6 del artículo 7 del Reglamento, la Comisión adoptó la Decisión 83/348/CEE, de 5 de julio de 1983, por la que se establece que el aparato denominado «Jeol-Scanning Electron Microscope, model JSM-35 C» no podía importarse libre del Arancel Aduanero Común (DO L 188, p. 22). Esta Decisión se basaba en que el aparato Philips era de valor científico equivalente.

7. Se puede observar en este punto que, una vez el grupo de expertos concluyó que el aparato Philips era equivalente en valor científico al JEOL, la Comisión no disponía, al parecer, de ningún margen de discrecionalidad en el asunto. El párrafo segundo del apartado 6 del artículo 7 del Reglamento nº 2784/79 dispone:

«Cuando este examen [es decir, el examen realizado por el grupo de expertos] demuestre que el instrumento o aparato para el que se ha solicitado la admisión en franquicia arancelaria no se puede considerar como

científico, o que actualmente se fabrica en la Comunidad un aparato de valor científico equivalente, la Comisión adoptará una Decisión que declare que el citado instrumento o aparato no cumple los requisitos exigidos para la franquicia arancelaria» (*traducción no oficial*).

8. Como resultado de la Decisión 83/348 de la Comisión, el Hauptzollamt confirmó su decisión de imponer derechos de aduana al aparato de que se trata. La Universidad apeló al Finanzgericht competente. Este adoptó el punto de vista de que el aparato Philips no tenía un valor científico equivalente al aparato JEOL y, por ello, anuló la resolución que imponía derechos de aduana sobre éste. El Finanzgericht no se consideró obligado por la Decisión 83/348 de la Comisión, que, en su opinión, era contraria al Derecho comunitario y, por consiguiente, nula. Asimismo, consideró que la Decisión no constituía una norma jurídica y sólo era obligatoria para los Estados miembros como destinatarios. Probablemente no se consideró, como tampoco al Hauptzollamt, como parte del Estado alemán. Sin embargo, hay que señalar que todas las medidas comunitarias son obligatorias para todos los órganos de los Estados miembros, salvo que sean declaradas inválidas, y los órganos jurisdiccionales nacionales no tienen la facultad de declarar la invalidez de las medidas adoptadas por la Comunidad (sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 314/85, Rec. p. 4199).

9. El Hauptzollamt apeló al Bundesfinanzhof contra la resolución del Finanzgericht. Aquél ha solicitado una decisión prejudicial sobre la validez de la Decisión 83/348 de la Comisión.

II. La cuestión suscitada por el Bundesfinanzhof: alcance del control jurisdiccional

10. El Bundesfinanzhof sabe que el Tribunal de Justicia ha adoptado una postura restrictiva respecto al alcance con que está dispuesto a controlar el fondo de una decisión por la que se deniega una exención de los derechos de aduana basándose en que en la Comunidad se produce un equipo de un valor científico equivalente. El Bundesfinanzhof cita la sentencia de 15 de marzo de 1989, Universität Stuttgart (303/87, Rec. p. 705), en la que el Tribunal de Justicia, siguiendo la jurisprudencia anterior, declaró:

«[...] dado el carácter técnico del examen destinado a determinar si existe o no equivalencia entre distintos aparatos, el Tribunal de Justicia sólo puede censurar el contenido de una decisión adoptada por la Comisión de conformidad con el dictamen del comité de franquicias aduaneras en caso de error manifiesto de apreciación o de desviación de poder».

11. El Bundesfinanzhof no expone ningún motivo específico para indicar que la Decisión 83/348 de la Comisión sea inválida. Pero insta al Tribunal de Justicia a reconsiderar su jurisprudencia anterior y apartarse de su práctica de limitar el control jurisdiccional a la cuestión de si la Decisión de la Comisión adolece de error manifiesto de hecho o de Derecho o de desviación de poder. En la resolución de remisión declara:

«Un control que sólo fuera limitado, en el sentido de la anterior jurisprudencia del Tribunal de Justicia, significaría que una Decisión de la Comisión jurídicamente incorrecta, que perjudicara a los operadores del mercado, se mantendría por el solo motivo de que los errores cometidos por la Comisión no fueran manifiestos. El Bundesfinanzhof subraya que cuanto más difíciles sean las cuestiones técnicas por resolver, menos podrá impugnarse la correspondiente Decisión de la Comisión. Así pues, podemos preguntarnos si tal reducción de la protección jurídica de los justiciables es compatible con el principio fundamental de la protección jurídica efectiva, consagrado por el Derecho comunitario.»

12. El Bundesfinanzhof señala que los problemas relativos a la clasificación aduanera de las mercancías a menudo también son de naturaleza técnica y, empero, no existe fundamento para opinar que las resoluciones de la Administración en este campo sólo están sujetas a ese control jurisdiccional limitado.

13. Las observaciones del Bundesfinanzhof tienen mucho peso. Evidentemente, la naturaleza técnica de un asunto no debe ser causa de que el Tribunal de Justicia incumpla su deber, con arreglo al artículo 164 del Tratado, de garantizar el respeto del Derecho. El Tribunal de Justicia no puede huir de las cuestiones técnicas, sino que, en su caso, debe estar preparado para resolver dichos problemas, ordenando un dictamen pericial con arreglo al artículo 49 del Reglamento de Procedimiento. Incluso en los procedimientos de petición de decisión prejudicial, el Tribunal de Justicia dispone de esta posibilidad en virtud del artículo 103 del Reglamento de Procedimiento.

14. Además, la fórmula empleada por este Tribunal en el asunto *Universität Stuttgart* (antes citado en el punto 10) y en su anterior sentencia de 27 de septiembre de 1983, *Universität Hamburg* (216/82, Rec. p. 2771), es desafortunada en la medida en que indica que el Tribunal de Justicia no puede declarar la invalidez de una Decisión de la Comisión que contenga un error de Derecho, salvo que dicho error sea manifiesto. Creo que no se debe entender demasiado literalmente esta declaración de Derecho. Considero que lo cierto es que cualquier Decisión de una Institución de la Comunidad que produzca efectos jurídicos obligatorios, incluso una Decisión sobre una cuestión técnica, es susceptible de anulación si contiene un error de Derecho, aunque este error no sea manifiesto. Podemos señalar que el texto francés de la sentencia del asunto *Stuttgart* (pero no del asunto *Hamburg*) no hace referencia a un manifiesto error de hecho o de Derecho sino a un «*erreur manifeste d'appréciation*».

15. Por otro lado, a mi juicio, por serios motivos de prudencia jurídica, el Tribunal de Justicia debe evitar mezclarse en una Decisión adoptada en un terreno técnico de acuerdo con las recomendaciones de un grupo de expertos. Una rápida ojeada a los documentos presentados ante este Tribunal de Justicia en el actual procedimiento revela la existencia de problemas que exceden con mucho la capacidad de un tribunal. Por ejemplo, este Tribunal de Justicia no es el foro adecuado para determinar si el aparato Philips PSEM 500 X posee un detector de electrones de electrodispersión capaz de distinguir las diferencias de número atómico. El Tribunal de Justicia tampoco está en situación de juzgar si la platina de oscilación eucéntrica del aparato es capaz de colocar la muestra en el círculo de Rowland del espectrómetro más deprisa y con mayor precisión que el microscopio óptico ajustado al

JEOL JSM-35 C. Son preguntas que sólo un científico puede contestar.

16. A la vista de estas opuestas consideraciones, es de desear que los temas como el de la equivalencia de dos instrumentos científicos se sometan, en principio, a un órgano independiente compuesto por personas que posean la necesaria capacidad técnica. En la medida en que dichos temas se confíen a tal órgano y éste proceda de acuerdo con la normativa pertinente y, cualesquiera que sean los principios generales del Derecho aplicables, tome en consideración todos los temas pertinentes, pase por alto los que no lo son y adopte una resolución al menos lo bastante fundamentada para que se pueda ejercer algún tipo de control jurisdiccional, aceptaría que el Tribunal de Justicia fuera reacio a inmiscuirse en la Decisión resultante y, desde luego, no sustituyera la opinión de los expertos en cuestiones técnicas por la propia. En estas circunstancias, sería legítimo que el Tribunal de Justicia limitase su papel a controlar si la resolución adolecía de algún error de Derecho, en particular de algún vicio de forma, o si era manifiestamente errónea.

III. Procedimiento conducente a la adopción de la Decisión impugnada

17. Por tanto, la cuestión que hay que considerar es si las circunstancias en las que se adoptó la Decisión 83/348 de la Comisión eran tales que justificaban que el Tribunal de Justicia limitara el alcance del control ju-

risdiccional. A este fin, resumiré el procedimiento establecido por el Reglamento n° 2784/79, para luego estudiar los métodos de trabajo de la reunión del grupo de expertos, dentro del marco del Comité de Franquicias Aduaneras, y considerar cómo surgió la Decisión 83/348.

18. El artículo 6 del Reglamento n° 2784/79 dispone que, para obtener la franquicia para un aparato o instrumento científico, el establecimiento u organización a la que se destinan las mercancías («establecimiento importador») debe presentar una instancia a la autoridad competente del Estado miembro en el que está situado. La instancia debe contener diversos puntos de información relativos al instrumento o aparato de que se trata, incluyendo una descripción de las características técnicas objetivas en las que se basa su consideración como aparato científico. En la instancia se debe hacer constar también el uso al que se dedicará el instrumento o aparato y una detallada descripción del proyecto al que va destinado. La letra j) del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento exige que el establecimiento importador declare

«el nombre o nombre comercial y dirección de la empresa o empresas comunitarias con las que se ha tomado contacto para el suministro de un instrumento o aparato de valor científico equivalente al del aparato para el que solicita la franquicia arancelaria, el resultado de estos contactos y, en su caso, los motivos detallados por los que un instrumento o aparato disponible en la Comunidad no sería adecuado para el trabajo científico concreto que se debe realizar» (*traducción no oficial*).

Además, «junto con la solicitud se debe facilitar la prueba documental que procure toda la información pertinente sobre las características y especificaciones técnicas del instrumento o aparato» (*traducción no oficial*).

19. El apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 2784/79 exige que la autoridad a la que se presenta la solicitud de franquicia aduanera adopte una resolución sobre aquella cuando la información de que disponga le permite estimar si el instrumento es científico y si actualmente se fabrican en la Comunidad instrumentos de valor equivalente. Cuando dicha autoridad no pueda adoptar una resolución, con arreglo al apartado 2 del artículo 7 del Reglamento debe remitir la solicitud a la Comisión, junto con los correspondientes documentos técnicos. Entonces, la Comisión debe poner en marcha el procedimiento establecido por los apartados 3 a 7 del artículo 7. Citaré literalmente los apartados 3 a 5 del artículo 7:

«3. Dentro de las dos semanas siguientes a la fecha de recepción de la solicitud, la Comisión enviará una copia, junto con la correspondiente documentación, a todos los Estados miembros.

4. Si al transcurrir el período de tres meses desde la fecha de dicho envío, ningún Estado miembro ha presentado a la Comisión objeciones sobre la admisión en franquicia arancelaria del instrumento o aparato de que se trata, se considerará que éste cumple los requisitos exigidos para dicha franquicia. La Comisión notificará a los Estados miembros estas circunstancias dentro de las dos semanas siguientes a la expiración del mencionado período.

5. Si, dentro del período de tres meses establecido por el apartado 4, un Estado miembro ha presentado a la Comisión objeciones relativas a la importación en franquicia arancelaria del instrumento o aparato de que se trata, la Comisión presentará lo antes posible un grupo de expertos, compuesto por representantes de todos los Estados miembros, que se reunirán en el marco del Comité de Franquicias Aduaneras para estudiar el tema.

Las objeciones a que se refiere el párrafo anterior deben incluir una declaración de sus motivos. En ésta se debe indicar ya sea por qué el instrumento o aparato no se debe considerar como científico, ya sea el tipo exacto del o de los instrumentos o aparatos fabricados en la Comunidad cuyo valor científico se considera igual al del aparato para el que se solicita la admisión en franquicia arancelaria, junto con el nombre o nombre comercial y dirección de la empresa o empresas comunitarias que pueden suministrarlos. En este último caso, debe presentarse a la Comisión lo antes posible la documentación técnica sobre los instrumentos o aparatos de que se trata fabricados en la Comunidad.

La Comisión transmitirá esta información a los Estados miembros tan pronto como la reciba» (*traducción no oficial*).

20. El apartado 6 del artículo 7, que ya he citado en parte, exige que la Comisión adopte una Decisión de acuerdo con los informes del grupo de expertos, declarando que el instrumento cumple con los requisitos para la admisión en franquicia arancelaria o que no los cumple. El apartado 7 del artículo 7 dispone que si, al expirar el período de seis meses a partir de la fecha en que se

recibió la solicitud en la Comisión, ésta no ha adoptado una Decisión con arreglo al apartado 6, se considerará que el instrumento de que se trata cumple con los requisitos exigidos para la admisión en franquicia arancelaria.

21. La única información de que dispone el Tribunal de Justicia sobre los métodos de trabajo del grupo de expertos a que alude el apartado 5 del artículo 7 del Reglamento n° 2784/79 es la que le facilita la Comisión. El grupo actúa de acuerdo con el Reglamento de Procedimiento del Comité de Franquicias Aduaneras, de 17 de septiembre de 1975. Pero, al parecer, el Reglamento de Procedimiento del Comité no se ha publicado. Parece que no se requiere ningún título para formar parte del Comité. El artículo 7 del Reglamento n° 1798/75 se limita a declarar que el Comité estará «compuesto por representantes de los Estados miembros, siendo su Presidente un representante de la Comisión» (*traducción no oficial*). El artículo 6 del Reglamento de Procedimiento del Comité dispone que cada Estado miembro podrá estar representado por un máximo de cinco funcionarios. La Comisión declara que las personas designadas normalmente son funcionarios de los respectivos Ministerios de Ciencia, Industria, Comercio o Hacienda. En realidad parece que los participantes en la reunión 122 celebrada el 30 y 31 de mayo de 1983, en la que se estudió la solicitud de la Universidad y cuya acta fue facilitada por la Comisión al Tribunal de Justicia, eran funcionarios de los Ministerios de Hacienda, Comercio, Industria u otros semejantes. La Comisión admite que estos funcionarios no poseían especiales conocimientos científicos.

22. La Decisión 83/348 se adoptó el 5 de julio de 1983 de acuerdo con el informe

realizado por el grupo de expertos en la mencionada reunión 122. El segundo considerando de la exposición de motivos declara que el grupo se reunió efectivamente para estudiar el asunto el 30 de mayo de 1983. Conforme al tercer considerando, el estudio demostró que el Jeol JSM-35 C debía considerarse como aparato científico. El cuarto considerando expone:

«[...] basándose en la información facilitada por los Estados miembros, actualmente se fabrican en la Comunidad aparatos de un valor científico equivalente al mencionado aparato, que pueden ser empleados para los mismos fines; esto se aplica, en particular, al aparato PSEM 500 X, fabricado por Philips Nederland BV» (*traducción no oficial*).

23. El acta de la reunión 122 del Comité de Franquicias Aduaneras no dice gran cosa sobre el estudio al que fue sometida la solicitud de la Universidad. Sólo se declara que se considera que el aparato Philips PSEM 500 X es de valor equivalente (véase el punto 2.12, p. 5, relativo al procedimiento 004/83). Según la Comisión, el Comité se ocupa normalmente de las solicitudes de franquicia arancelaria en dos sesiones al menos, con objeto de dar tiempo suficiente para hacer averiguaciones más amplias. Sin embargo, la Comisión declara que, en el presente caso, sólo se trató de la solicitud en una sesión porque se trataba sencillamente de confirmar una decisión previa. Con ello la Comisión se refería probablemente a la Decisión 82/86 de 23 de diciembre de 1981 (ya citada en el punto 4 *supra*), en la que se sostenía, respecto a otra solicitud, que no se podía importar en franquicia el aparato

Jeol JSM-35 C porque el aparato PSEM 500 X poseía un valor científico equivalente.

el instrumento de origen comunitario podía realizar las funciones para las que lo requiera el establecimiento importador.

24. ¿Cómo llegó el Comité en su reunión 122 a la conclusión de que no se cumplían los requisitos para la admisión en franquicia? ¿Consideró sencillamente que estaba vinculado por la Decisión anterior o reconsideró verdaderamente el tema a la luz de las alegaciones expuestas por la Universidad? Si reconsideró el tema, ¿en qué pruebas basó su informe? El acta de la reunión 122 revela el modo en que procede, en general, el Comité. En aquella reunión se trataron 18 solicitudes y en cuatro casos el Comité informó que en la Comunidad se fabricaba un instrumento de valor equivalente. Uno de los cuatro casos se refería a la importación realizada por la Universidad. En los otros tres consta en acta que una o más delegaciones nacionales «confirmaron» que un instrumento fabricado en la Comunidad poseía un valor equivalente. Basándose en esta «confirmación» el Comité resolvió en cada caso que no se cumplían los requisitos exigidos para la admisión en franquicia. Aunque el acta de una reunión de comité no refleja necesariamente la amplitud del debate que tuvo lugar dentro del mismo, el acta de la reunión 122 del Comité de Franquicias Aduaneras produce ciertamente la impresión de que, si una sola delegación nacional afirma rotundamente que un instrumento concreto de origen comunitario tiene un valor equivalente al del instrumento cuya admisión en franquicia se solicita, la práctica del Comité consiste en admitir esta aseveración sin más debate. Nada en el acta indica que el Comité tratara colegiadamente el tema de la equivalencia o se preguntara si

25. En el supuesto de que el Comité tratara efectivamente de estos temas en el presente caso, se plantea la cuestión de en qué pruebas basó su decisión. Es presumible que el Comité dispusiera de la información que la Universidad había adjuntado a su solicitud de admisión en franquicia. También dispuso de información facilitada por los Países Bajos, el Estado miembro que se opuso a dicha admisión. La información incluía un documento titulado «Solicitud de importación en franquicia arancelaria del microscopio electrónico JSM-35 C a la República Federal de Alemania, número de registro 283-3618» (*traducción no oficial*). Parece que dicho documento fue preparado por Philips Nederland BV, el fabricante del instrumento que se consideraba de valor científico equivalente al aparato JSM-35 C. Es evidente que el autor del documento había tenido acceso a la solicitud de la Universidad y a la documentación que la acompañaba. No es sorprendente que intentara refutar todo argumento que indicara que el instrumento japonés era superior y que llegara a la conclusión de que los dos instrumentos poseían un valor equivalente. Parece que este documento es el principal medio de prueba en el que pudo haberse basado el Comité para decidir que no se cumplían los requisitos para la admisión en franquicia. La Comisión declara que no sabe si el documento se mostró a la Universidad y, en cualquier caso, todo el mundo admite que no se dio oportunidad a la Universidad para oponerse a las opiniones vertidas en el mismo.

IV. La decisión sobre «el valor científico equivalente»

26. Teniendo presente el resumen expuesto del procedimiento establecido en el Reglamento nº 2784/79, los métodos de trabajo del Comité de Franquicias Aduaneras y el origen de la Decisión 83/348, consideraré ahora si esta Decisión adolecía de algún error de hecho o de Derecho que la hiciera inválida. La primera cuestión que nos corresponde examinar es si el Comité de Franquicias Aduaneras y la Comisión prestaron una adecuada consideración a todas las circunstancias pertinentes. La principal cuestión que debía considerar el Comité era si los instrumentos de que se trata eran equivalentes teniendo en cuenta los fines específicos para los que la Universidad los necesitaba.

27. El segundo guión del apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 1798/75 dispone fundamentalmente que el «valor científico equivalente» se apreciará comparando las características y la descripción detallada del instrumento importado con las del fabricado en la Comunidad, para determinar si éste se podría utilizar para los mismos fines científicos que los propios del instrumento importado y si sus prestaciones serían comparables. Según las modificaciones introducidas por el Reglamento nº 1027/79, la disposición correspondiente es el tercer inciso del apartado 3 del artículo 3, en el que la expresión «características y [...] descripción detallada» (*traducción no oficial*) queda sustituida por la expresión «características técnicas esenciales» (*traducción no oficial*). En su sentencia de 27 de marzo de 1985, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität (4/84, Rec. p. 991), el Tribunal de Justicia decidió lo siguiente:

«[...] la cuestión de si los instrumentos de que se trata son equivalentes no debe resolverse únicamente basándose en las características técnicas que según la solicitud del usuario son necesarias para realizar su investigación, sino, ante todo, basándose en la valoración objetiva de la capacidad de los aparatos para realizar los experimentos para los que el usuario pretendía utilizar el instrumento importado.

Sin embargo, es evidente [...] según los propios términos del segundo guión del apartado 3 del artículo 3 del Reglamento nº 1798/75, que el punto de partida de esta determinación objetiva es el proyecto específico de investigación contemplado por el usuario del aparato importado. Por consiguiente, el grupo de expertos no goza de libertad para basar su determinación en la naturaleza general del proyecto. Si así lo hizo en este caso, la Decisión impugnada adolece de error de Derecho» (*traducción provisional*).

28. En sus conclusiones sobre el mismo asunto, el Abogado General Sr. Mancini consideró la alegación a efectos de que el aparato se comparara basándose más en criterios generales que en el proyecto de investigación científica del establecimiento importador. El Abogado General declaró lo siguiente:

«No estoy de acuerdo con esa alegación. A mi juicio, es contraria tanto a los propios términos de las normas de que se trata, que requieren una valoración de las características particulares de un aparato en relación con la tarea *específica* que debe realizarse, como al objeto con el que aquellas normas se adoptaron. En efecto, el objeto de Reglamento (CEE) nº 1798/75 es facilitar el libre intercambio de ideas, así como el ejercicio de actividades culturales y la investigación

científica en la Comunidad, al permitir "por todos los medios posibles" la admisión de instrumentos en franquicia arancelaria. Por tanto, es prudente suponer que el legislador no consideró que fuera legal, o ni siquiera adecuado, efectuar solamente un examen sumario de los proyectos de investigación para facilitar el trabajo de los funcionarios de aduanas. Por el contrario, todo indica que el legislador contemplaba la realización de un examen completísimo a fondo [...]» (*traducción provisional*).

29. Como el Abogado General Sr. Mancini señaló en las mismas conclusiones, sería ilógico exigir que el establecimiento importador facilitara tanta información sobre el instrumento que deseaba importar, sobre el equipo disponible en la Comunidad y sobre la naturaleza de su trabajo científico, si el tema de la equivalencia no se tuviera que resolver mediante un examen a fondo centrado en la tarea específica del establecimiento importador. Debo recordar que la letra j) del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento nº 2784/79 exige que el establecimiento declare «*con detalle* las razones por las que el instrumento o aparato disponible en la Comunidad no sería adecuado para la tarea científica *específica* que se tiene que realizar» (*traducción no oficial*). [Señalo, entre paréntesis, que el término «con detalle» no se encuentra en la correspondiente disposición del Reglamento nº 3195/75, a saber la letra g) del apartado 2 del artículo 3 del mismo.]

30. En el presente asunto, nada en la exposición de motivos en la que se basaba la Decisión 83/348 ni en el acta de la reunión en la que el Comité de Franquicias Arancelarias se ocupó del asunto indica que el Co-

mité hubiera estudiado si el instrumento neerlandés tendría el mismo valor que el japonés, a la vista de los fines específicos para los que la Universidad lo necesitaba. Por el contrario, todo indica que el Comité se consideró vinculado únicamente por una Decisión anterior referente a otra importación. La Comisión declara expresamente en su respuesta a las preguntas escritas que le planteó el Tribunal de Justicia (véase la nota 2 en la p. 2 de las respuestas) que mientras que, en principio, las solicitudes siempre se tratan en dos o más reuniones del Comité, la solicitud de la Universidad sólo se trató en una sola reunión porque *se trataba de confirmar una Decisión anterior*, la Decisión 82/86. Esto produce ciertamente la impresión de que se prestó poca atención a los fines científicos específicos para los que la Universidad necesitaba el instrumento, aunque su tarea podría ser, por supuesto, muy distinta de la del establecimiento importador en el asunto precedente.

31. En efecto, la comparación de la exposición de motivos de las respectivas Decisiones indica, al menos al profano, que las necesidades de los dos establecimientos importadores eran realmente distintas. En el caso de la Decisión 82/86, el instrumento se precisaba para «el análisis cualitativo y cuantitativo de las fases cristalinas producidas por el tratamiento en caliente de vidrios y cerámica vitrificada que sirven (sic) para la solidificación de material de desecho nuclear altamente radioactivo» (*traducción no oficial*). En el caso de la Decisión 83/348, la Universidad precisaba el instrumento para «estudiar procesos electroquímicos, plásticos, emulsiones fotográficas y sistemas biológicos, así como para el análisis cualitativo y cuantitativo de los sistemas inorgánicos, orgánicos y biológicos relacionados con la profundidad de foco y a veces a temperaturas muy bajas (–150°C)» (*traducción no oficial*).

32. En vista de la patente falta de consideración de los fines específicos para los que la Universidad precisaba el instrumento, opino que el Tribunal de Justicia debe resolver, como hizo en el asunto *Johann-Wolfgang-Goethe-Universität*, que la Decisión impugnada adolece de un error de Derecho y debe ser declarada su invalidez.

33. Creo que es necesario considerar también si existían otros posibles vicios en el procedimiento descrito anteriormente que pudieran producir la invalidez de la Decisión impugnada. Aunque los temas que propongo considerar no han sido suscitados de modo específico por el Bundesfinanzhof, me parece que la respuesta a la cuestión que ha planteado, relacionada con el verdadero alcance del control jurisdiccional de una Decisión que incluye un juicio de carácter técnico, debe depender de un examen de la naturaleza del órgano que adopta la Decisión y de las garantías que proporciona el procedimiento conducente a la adopción de la misma.

V. Naturaleza del órgano que adopta la Decisión

34. Por lo que respecta a la naturaleza del órgano que adopta la Decisión, es de desear que los miembros del Comité sean imparciales y posean los necesarios conocimientos técnicos o estén aconsejados por personas imparciales que los posean. Sin embargo, es dudoso que los miembros del Comité de Franquicias Aduaneras puedan considerarse verdaderamente imparciales. Existe el peligro evidente de que los funcionarios de los Ministerios de Hacienda o de Comercio e

Industria sean indebidamente sensibles a los intereses de los fabricantes establecidos en sus respectivos países y que el Comité respalde sin más las tendencias proteccionistas del delegado nacional en cuyo país se fabrica un instrumento de supuesto valor científico equivalente. El acta de la reunión 122 poco contribuye a disipar estos temores.

35. El hecho de que no parezca que los miembros del Comité sean científicos no es necesariamente determinante. Como señala la Comisión, un experto en una rama de la ciencia puede no estar calificado para pronunciarse sobre temas relativos a otra distinta y sería imposible garantizar que estuvieran representados todos los ámbitos de especialización; lo que importa es que los miembros del Comité tengan acceso a un experto independiente que les asesore en las Administraciones nacionales o tal vez proceda de las universidades u organismos semejantes.

36. Pero la información que posee el Tribunal de Justicia en el presente asunto indica más bien que los miembros del Comité están más influidos por las opiniones de los fabricantes establecidos en la Comunidad que por los consejos de aquellas personas independientes. Como ya he observado (véase el punto 25), el principal medio de prueba en el que el Comité pudo basarse para deducir que los instrumentos neerlandés y japonés tenían un valor científico equivalente era un informe redactado por el fabricante del instrumento neerlandés que, obviamente, no puede considerarse como una fuente de información imparcial. Este es, en todo caso, el principal documento en el que se basó la Comisión para sostener su informe de equivalencia.

37. Nada se puede objetar al hecho mismo de que los miembros del Comité consultaran, utilizando a la administración nacional como intermediaria, a los fabricantes establecidos en sus respectivos países; el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 2784/79 contempla expresamente la «celebración de consultas con los círculos comerciales interesados», y es evidente que esta consulta pudo ser útil o incluso esencial para adoptar una Decisión basada en una información correcta. Lo objetable sería el peso preponderante otorgado a la opinión del fabricante comunitario, que tiene un evidente interés en el resultado del procedimiento, y la falta de asesoramiento independiente sobre las respectivas cualidades de ambos instrumentos para los fines de que se trata por parte de personas que poseyeran los necesarios conocimientos científicos.

38. Creo que en el presente asunto no hay duda del peso preponderante otorgado a la opinión de Philips, el fabricante comunitario de que se trata. Las observaciones escritas redactadas por esta empresa parecen haber desempeñado un papel decisivo en toda las fases del procedimiento. Por ello, los Países Bajos se basaron exclusivamente en el mencionado informe de Philips al oponerse a la admisión en franquicia del instrumento japonés (véase la carta de 31 de marzo de 1983 del Ministro neerlandés de Hacienda, adjunta a las observaciones de la Comisión). Como ya he señalado, al parecer este informe fue el único medio de prueba en que pudo basar el Comité de Franquicias Aduaneras su decisión sobre el tema de la equivalencia. Si es cierto que hubo cualquier otro tipo de prueba científica, la Comisión no la ha señalado al Tribunal de Justicia (es decir, aparte de alguna vaga referencia a consultas telefónicas con expertos del Centro Común de Investigación de Ispra). Y en el procedimiento ante este Tribunal de Justicia, la Co-

misión se ha basado casi exclusivamente en la documentación suministrada por Philips, sin darse cuenta, al parecer, de que cualquier opinión procedente de esta fuente debía tratarse con la precaución normalmente reservada a la prueba de una parte interesada.

39. En estas circunstancias, no estoy convencido de que se pueda decir que la Decisión 83/348 se basó en el informe objetivo de un grupo independiente de personas que poseían los conocimientos técnicos necesarios. También por este motivo llego a la conclusión de que la Decisión es tan imperfecta que debe ser declarada inválida. Además, esta deficiencia, aunque fuéramos del parecer de que no puede afectar a la validez de aquélla, basta para eliminar, en todo caso, cualquier otra justificación que pueda haber existido para limitar el alcance del control del fondo de la Decisión por el Tribunal de Justicia.

VI. El derecho a una audiencia imparcial

40. Ahora me ocuparé de las garantías procesales proporcionadas en el procedimiento y, en primer lugar, de la cuestión de si se vulneró el derecho de la Universidad a una audiencia imparcial, en particular por el hecho de que no se le diera oportunidad de comentar el documento, antes mencionado, en el que Philips rechazaba toda sugerencia de que el instrumento japonés era superior al suyo.

41. En este punto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en su estado actual es clarísima. En diversas ocasiones, en asuntos relativos a importaciones con franquicia arancelaria, este Tribunal ha sido favorable a observar, cuando se ha alegado el principio *audi alteram partem*, que la normativa pertinente no garantiza al establecimiento importador el derecho a ser oído o el de oponerse a las alegaciones en el sentido de que el instrumento de que se trata no puede ser admitido en franquicia arancelaria (véanse las sentencias de 25 de octubre de 1984, *Rijksuniversiteit te Groningen*, 185/83, Rec. p. 3623, apartado 20; de 26 de junio de 1986, *Nicolet Instrument*, 203/85, Rec. p. 2049, apartado 15; y de 8 de marzo de 1988, *Nicolet Instrument*, 43/87, Rec. p. 1557, apartados 13 y 14).

42. Aunque con alguna duda, estoy convencido de que debemos seguir la citada jurisprudencia. Habida cuenta del número de decisiones que deben adoptarse, hay que ser cauteloso a la hora de hacer soportar a la Administración una excesiva carga al insistir en que se celebre un procedimiento contradictorio de larga duración, en el que se permita que el establecimiento importador se oponga a las alegaciones presentadas por el fabricante comunitario contrario a la admisión en franquicia. Por supuesto, el hecho de que la normativa no establezca este procedimiento no es decisivo, pues podría argumentarse que según un principio general de Derecho se requiere dar audiencia al establecimiento importador, aunque el legislador no haya dispuesto nada expresamente al respecto. El Abogado General Sr. VerLoren van Themaat adoptó al parecer este punto de vista en el asunto *Rijksuniversiteit te Groningen* (citado en el punto 41 *supra*). Creo también que sería preferible, en aras de una buena administración, que el solicitante de una franquicia arancelaria recibiera la información facilitada al Comité, siempre

que fuera posible, antes de que el Comité adoptara una resolución.

43. Sin embargo, no considero que la Ley exija en este caso que se dé audiencia al interesado. Me parece que aunque esta garantía es obligatoria en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos que pueden terminar por la imposición de una multa u otra sanción, no es esencial dar audiencia u otorgar el derecho a impugnar las alegaciones opuestas en un procedimiento administrativo del tipo de que se trata, cuando la consecuencia más seria que puede sufrir el establecimiento importador es la pérdida de un beneficio como es el derecho a importar en franquicia un aparato. Existe una patente diferencia entre el presente procedimiento y el procedimiento con arreglo a las normas de la competencia del Tratado o, desde luego, el procedimiento antidumping, pues en el presente procedimiento lo que está en juego es la posibilidad de disfrutar de la desgravación de un derecho que se impone con carácter general. Por consiguiente, el derecho de la Universidad a ser oída en el presente procedimiento, a mi juicio, estaba suficientemente protegido por el hecho de que la información que acompañaba a su solicitud de franquicia arancelaria —en la que pudo exponer su punto de vista— fuera presentada a la Comisión y al Comité de Franquicias Aduaneras, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 7 del Reglamento n° 2784/79.

VII. El razonamiento de la Decisión

44. El siguiente tema es si la Decisión 83/348 estaba suficientemente motivada.

Cierto que lo menos que se puede decir es que la motivación expuesta en los considerandos de la Decisión era lacónica. Respecto a la equivalencia, el cuarto considerando declara simplemente que «con arreglo a la información recibida de los Estados miembros, actualmente se fabrican en la Comunidad aparatos de un valor científico equivalente al del mencionado aparato, que pueden emplearse para los mismos fines» (*traducción no oficial*), en particular el Philips PSEM 500 X. La Decisión no indica por qué el instrumento de Philips era de valor científico equivalente al Jeol y no indica en qué consistía la «información recibida de los Estados miembros» en la que se basaba la decisión de equivalencia. Además, el acta de la reunión 122 del Comité de Franquicias Aduaneras nada dice al respecto.

45. En su actual situación, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es una vez más clarísima. Este Tribunal ha mantenido en diversas ocasiones que una motivación análoga a la contenida en la Decisión 83/348, aunque lacónica, era suficiente para cumplir con los requisitos mínimos del artículo 190 del Tratado. [Véanse, al respecto, las sentencias *Rijksuniversiteit te Groningen* (antes citada en el punto 41), apartado 39; *Nicolet Instrument* (203/85, antes citada en el punto 41), apartado 11; y *Universität Stuttgart* (antes citada en el punto 10), apartado 14.]

46. A pesar de la mencionada jurisprudencia, me pregunto si esta mínima motivación expuesta en tales casos por la Comisión, que parece repetir una fórmula standard en la que sólo varía el nombre del instrumento fabricado en la Comunidad, satisface las exigencias del artículo 190 del Tratado. Al menos debería haber una exposición coherente de las razones de carácter científico

que justifican el informe de equivalencia. A este respecto es interesante comparar el cuarto considerando de la exposición de motivos de la Decisión 83/348, que trata brevemente del tema de la equivalencia, con el tercer considerando, que contiene una motivación más completa, aunque breve, con relación al JSM-35 C como instrumento científico.

47. Se podría haber compensado la inadecuación de esta motivación si «la información recibida de los Estados miembros» (es decir, el informe presentado por Philips) se hubiera puesto en conocimiento de la Universidad, que habría sabido entonces los motivos científicos por los que se había denegado su solicitud de admisión en franquicia. Así pues, la notificación del informe de Philips a la Universidad habría cumplido una de las funciones esenciales de la exigencia de motivación, en la medida en que habría permitido que la Universidad averiguara si la Decisión estaba bien fundada o si adolecía de algún error que posibilitara impugnar su legalidad (véase la sentencia de 26 de noviembre de 1981, *Michel/Parlamento*, 195/80, Rec. p. 2861, apartado 22).

VIII. Influencias sobre la extensión del control jurisdiccional

48. Desde la perspectiva que he adoptado no es necesario estudiar en el presente asunto la extensión con que el Tribunal de Justicia debe estar dispuesto a controlar el fondo de las decisiones de la Comisión en este tipo de asuntos. La Decisión impugnada no puede resistir ni siquiera un control jurisdiccional limitado. No obstante, dado que el Bundesfinanzhof ha planteado la cuestión explícitamente y que el Tribunal de Justicia puede resolver no declarar nula la Decisión

impugnada por los motivos que he propuesto, expondré brevemente mi parecer sobre el tema. Observaré únicamente que, en mi opinión, la política de limitar el control jurisdiccional a la cuestión de si una decisión adolece de un error de Derecho o es manifiestamente errónea se justificaría si estuviera claro que el Comité de Franquicias Aduaneras actúa basándose en un informe pericial imparcial y toma auténticamente en consideración las pruebas presentadas en apoyo de una solicitud de admisión en franquicia y si se expusiera una motivación suficiente de la decisión resultante. Considero, por los motivos antes expuestos, que en la actualidad no se cumplen estos requisitos.

49. A este respecto es ilustrativo comparar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los instrumentos de carácter científico con su jurisprudencia sobre el control juris-

diccional de los informes médicos en el ámbito de los asuntos de personal, indudablemente muy distinto. El Tribunal de Justicia ha rehusado realizar el control de las apreciaciones de carácter médico de tales comités y mantenido que su control debe limitarse a los temas relacionados con la constitución y el adecuado funcionamiento de aquéllos. Pero el Tribunal de Justicia justificó así la limitación del control jurisdiccional subrayando al mismo tiempo que la normativa aplicable establece un procedimiento de reclamación adecuado y procura con esmero asegurar el equilibrio y objetividad de los comités médicos (véanse las sentencias de 21 de mayo de 1981, Morbelli/Comisión, 156/80, Rec. p. 1357, apartado 19, y de 29 de noviembre de 1984, Suss/Comisión, 265/83, Rec. p. 4029, apartado 11). Por los motivos expuestos, es evidente que no se puede alegar tal justificación para limitar el alcance del control jurisdiccional de las decisiones de carácter técnico adoptadas por el Comité de Franquicias Aduaneras.

IX. Conclusión

50. De ello infiero que se debe contestar lo siguiente a la cuestión planteada al Tribunal de Justicia por el Bundesfinanzhof:

«La Decisión 83/348/CEE de 5 de julio de 1983, por la que se declara que el aparato denominado "Jeol-Scanning Electron Microscope, model JSM-35 C" no se puede importar en franquicia arancelaria, es inválida.»