

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. YVES BOT

presentadas el 24 de abril de 2007¹

I. Introducción

1. Esta petición de decisión prejudicial es continuación del asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de enero de 2004, Kühne & Heitz.² El Finanzgericht Hamburg (Alemania) solicita de este modo al Tribunal de Justicia que precise el contenido y alcance de dicha sentencia.

2. Trata de saber, ante todo, si para revisar y rectificar una resolución administrativa firme, con la finalidad de tomar en consideración la interpretación de una disposición de Derecho comunitario efectuada entre tanto por el Tribunal de Justicia, se requiere que el demandante haya invocado el Derecho comunitario en el marco de su recurso ante el órgano jurisdiccional nacional.

3. A continuación, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que declare si existe una limitación en el tiempo para solicitar la revisión y rectificación de

una resolución administrativa firme que sea contraria al Derecho comunitario.

4. Tras examinar el estado de la jurisprudencia actual del Tribunal de Justicia sobre la problemática de la revisión de las resoluciones administrativas y judiciales que han adquirido firmeza y que resultan ser contrarias al Derecho comunitario según su interpretación realizada por el Tribunal de Justicia con posterioridad a la adopción de las referidas resoluciones, examinaré estas dos cuestiones de forma sucesiva.

5. En primer lugar, propongo al Tribunal de Justicia que responda al órgano jurisdiccional remitente que, para que se cumpla la condición establecida por la sentencia Kühne & Heitz, antes citada —según la cual, la resolución dictada por un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia ha de estar basada en una interpretación del Derecho comunitario que, a la luz de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, sea errónea y que dicha resolución haya sido adoptada sin someter la cuestión ante el Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, párrafo tercero—, no se exige que el demandante en el litigio principal haya invocado el Derecho comunitario en el marco del recurso jurisdiccional de Derecho interno interpuesto contra la resolución administrativa impugnada.

1 — Lengua original: francés.

2 — Asunto C-453/00, Rec. p. I-837.

6. En segundo lugar, sugiero al Tribunal de Justicia que declare que el Derecho comunitario no se opone a que, en aplicación del principio de seguridad jurídica, se limite en el tiempo la posibilidad de solicitar la revisión y revocación de una resolución administrativa que haya adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso internas y que resulte ser contraria al Derecho comunitario según una interpretación posterior del Tribunal de Justicia, sin que el órgano jurisdiccional nacional que resolvía en última instancia sometiera la cuestión al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial. Es competencia de los Estados miembros determinar, de conformidad con los principios comunitarios de equivalencia y de efectividad, el plazo dentro del cual debe presentarse una solicitud de estas características.

II. Marco jurídico

A. Normativa comunitaria

1. Artículo 10 CE

7. El artículo 10 CE establece:

«Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obli-

gaciones 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.»

8. En su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, que analizaré con más detalle en mis consideraciones posteriores, el Tribunal de Justicia declaró 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 luz de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, es errónea y que se ha adoptado sin someter la cuestión al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, apartado 3, y

han salido, sin transformar, del territorio aduanero de la Comunidad, a más tardar, en un plazo de 60 días a partir de dicha aceptación.»

— el interesado se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha jurisprudencia».

10. El artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

2. Disposiciones aplicables del Reglamento (CEE) n° 3665/87

9. El artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 3665/87 de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas,³ tiene el siguiente tenor:

«El pago de la restitución diferenciada o no diferenciada estará supeditado, además de a la condición de que el producto haya salido del territorio aduanero de la Comunidad, a la condición de que el producto haya sido importado, salvo que haya perecido durante el transporte por motivos de fuerza mayor, en un tercer país, y, en su caso, en un tercer país determinado, en los doce meses siguientes a la fecha de la declaración de exportación:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 16, el pago de la restitución estará supeditado a la presentación de la prueba de que los productos respecto de los cuales se haya aceptado la declaración de exportación,

a) cuando existan dudas graves en cuanto al destino real del producto,

3 — DO L 351, p. 1. Este Reglamento fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) n° 800/1999 de la Comisión, de 15 de abril de 1999, por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de restituciones por exportación de productos agrícolas (DO L 102, p. 11).

[...]»

11. Este último artículo tiene un contenido análogo al de su predecesor, a saber, el artículo 10, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2730/79 de la Comisión, de 29 de noviembre de 1979, sobre modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas,⁴ que ya ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia.

12. Así, en su sentencia de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke,⁵ el Tribunal de Justicia consideró que los requisitos contemplados en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento n° 2730/79, sólo pueden imponerse *con anterioridad* a la concesión de la restitución a la exportación. Según el Tribunal de Justicia, ello se desprende de modo suficiente del tenor literal de dicha disposición, conforme a la cual el pago «se supeditará [...] a la condición de que el producto haya sido importado [...] en un tercer país», así como del noveno considerando de dicho Reglamento, formulado en los mismos términos.⁶

B. Derecho nacional

13. En Derecho alemán, el artículo 48, apartado 1, primera frase, de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Ley de procedimiento

administrativo; en lo sucesivo, «VwVfG»), de 25 de mayo de 1976,⁷ establece que un acto administrativo ilegal, aunque ya no se pueda impugnar, podrá ser revocado total o parcialmente con efectos para el futuro o retroactivos.

14. Según la jurisprudencia alemana, la Administración dispone de la facultad, en principio discrecional, de revocar un acto administrativo contrario a Derecho que ha adquirido firmeza. En virtud de dicha jurisprudencia, el artículo 48, apartado 1, primera frase, de la VwVfG únicamente da derecho a que se rectifique un acto de estas características en el caso excepcional de que el mantenimiento del acto en cuestión resulte «sencillamente insoportable» a la luz de los conceptos de orden público, buena fe, equidad, igualdad de trato o ilegalidad manifiesta.

15. Además, el artículo 51 de la VwVfG se refiere a la reapertura de procedimientos concluidos por un acto administrativo que ya no puede impugnarse. El artículo 51, apartado 1, de la VwVfG establece que, a solicitud del interesado, la autoridad de que se trate deberá pronunciarse sobre la anulación o modificación de un acto administrativo firme cuando:

- la situación de hecho o de Derecho sobre la que se base el acto se haya modificado en beneficio del interesado tras la adopción de aquél;

4 — DO L 317, p. 1; EE 03/17, p. 3. Me referiré a este Reglamento en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 568/85 de la Comisión, de 4 de marzo de 1985 (DO L 65, p. 5) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 2730/79»).

5 — Asunto C-110/99, Rec. p. I-11569.

6 — Apartado 48. Éste también es el caso, por analogía, del cuarto considerando del Reglamento n° 3665/87 que procede acercar al artículo 5, apartado 1, del mismo Reglamento.

7 — BGBl. 1976 I, p. 1253.

- existan nuevos medios de prueba que hubieran dado lugar a una decisión más favorable para el interesado;
- concurren motivos para la reapertura de conformidad con el artículo 580 de la Zivilprozessordnung (Ley de enjuiciamiento civil).

18. Por esta razón, el Hauptzollamt demandado requirió a Kempter mediante resolución de 10 de agosto de 1995 para que devolviese las restituciones a la exportación por importe de 360.022,62 DEM que le había concedido.

19. Mediante sentencia de 16 de junio de 1999, el Finanzgericht Hamburg desestimó la demanda presentada por la demandante contra dicha resolución, porque ésta no había aportado la prueba de que los animales habían sido importados en un país tercero, de conformidad con las disposiciones del artículo 5, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 3665/87.

III. Hechos y procedimiento principal

16. Durante los años 1990 a 1992, Willy Kempter KG (en lo sucesivo, «Kempter» o «demandante») exportó reses de bovino a varios países árabes y a la antigua Yugoslavia. De conformidad con su solicitud, recibió por ello del Hauptzollamt Hamburg-Jonas (en lo sucesivo, «Hauptzollamt») restituciones a la exportación.

20. Mediante auto de 11 de mayo de 2000, el Bundesfinanzhof desestimó el recurso que Kempter había interpuesto contra dicha sentencia.

17. Con ocasión de una investigación, la Betriebsprüfungsstelle Zoll für den Oberfinanzbezirk Freiburg (inspección de empresas de la aduana del Oberfinanzbezirk Freiburg) observó que algunos de los animales habían muerto o habían tenido que ser sometidos a un sacrificio de urgencia durante el transporte o el período de cuarentena en el país tercero de destino.

21. El 14 de diciembre de 2000, el Tribunal de Justicia dictó la sentencia Emsland-Stärke, antes citada, en la que, según procede recordar, consideró particularmente que la subordinación del pago de la restitución diferenciada o no diferenciada a la condición de que, salvo que haya perecido durante el transporte como consecuencia de un caso de fuerza mayor, el producto haya sido importado en un país tercero y, en su caso, en un país tercero determinado sólo puede imponerse con anterioridad a la concesión de la restitución a la exportación.

22. En una sentencia de 21 de marzo de 2002, el Bundesfinanzhof aplicó la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia haciendo mención de la sentencia Emsland-Stärke, antes citada.

23. Mediante escrito de 16 de septiembre de 2002, Kempter solicitó al Hauptzollamt la reapertura del procedimiento y la rectificación del requerimiento de devolución de las restituciones a la exportación. En apoyo de dicha solicitud, Kempter alegó que la situación jurídica había evolucionado mientras tanto. A este respecto alegó en defensa de sus pretensiones la sentencia dictada por el Bundesfinanzhof el 21 de marzo de 2002, de la que dice haber tenido conocimiento el 1 de julio de 2002 por un fax que le había remitido la sociedad SAB.

24. El Hauptzollamt denegó la referida solicitud mediante resolución de 5 de noviembre de 2002, subrayando que dicho cambio jurisprudencial no implicaba una modificación del Derecho que justificara por sí solo la reapertura del procedimiento en virtud del artículo 51, apartado 1, número 1, de la VwVfG. El recurso administrativo interpuesto por la demandante contra dicha resolución fue desestimado mediante resolución de 25 de marzo de 2003.

25. A continuación, el 26 de abril de 2004, Kempter interpuso recurso ante el Finanzgericht Hamburg alegando principalmente que, en el caso de autos, se cumplían las condiciones para la revisión de una resolución

administrativa firme enunciadas por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, y que, por consiguiente, debía anularse el requerimiento de devolución de 10 de agosto de 1995.

IV. Petición de decisión prejudicial

26. En su resolución de remisión, el Finanzgericht Hamburg señala, en primer lugar, que las partes comparten el punto de vista de que, a la luz de la sentencia Emsland-Stärke, antes citada, el requerimiento de devolución de 10 de agosto de 1995 debe considerarse ilegal. No obstante, no están de acuerdo sobre la cuestión de si el Hauptzollamt está obligado, para tomar en consideración la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia, a revisar la resolución en cuestión que había adquirido firmeza antes de que se dictase la referida sentencia o no.

27. En vista de las cuatro condiciones que el Tribunal de Justicia enumera en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada,⁸ el órgano jurisdiccional remitente considera que se cumplen las dos primeras. En efecto,

8 — El órgano jurisdiccional remitente únicamente menciona aquí los cuatro guiones del fallo de dicha sentencia y no lo que pudiera considerarse que constituye la primera condición, a saber, que se hubiera presentado a la autoridad administrativa una solicitud de revisión.

el Hauptzollamt está facultado, conforme al artículo 48, apartado 1, primera frase, de la VwVfG, para revisar su requerimiento de devolución. Además, esta resolución ha adquirido firmeza como consecuencia de una resolución judicial dictada en última instancia por un órgano jurisdiccional nacional.⁹

28. Por el contrario, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si se cumple la tercera condición establecida en la sentencia Kühne & Heitz, antes citada. Para que se cumpla esta condición, es necesario que la resolución dictada por un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia esté basada en una interpretación del Derecho comunitario que, a la luz de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, sea errónea y que se haya adoptado sin someter la cuestión al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, párrafo tercero.

29. En opinión del Finanzgericht Hamburg, si la referida condición debe interpretarse en el sentido de que la demandante tiene que haber impugnado la resolución administrativa ante un órgano jurisdiccional invocando el Derecho comunitario, y que el órgano jurisdiccional nacional tiene que haber desestimado la demanda sin solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter prejudicial, deberá desestimarse la demanda presentada. En efecto, la demandante no alegó ante el Finanzgericht ni ante el Bundesfinanzhof una interpretación errónea del

Derecho comunitario aplicable, es decir, la disposición del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 3665/87.

30. El órgano jurisdiccional remitente considera, sin embargo, que puede deducir de la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, que, en el asunto que la motivó, la demandante tampoco había solicitado que se planteara una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. Además, se inclina a entender que no puede culparse al ciudadano interesado de que los órganos jurisdiccionales nacionales desatiendan la importancia de una duda relativa al Derecho comunitario.

31. Además, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre el alcance de la cuarta condición establecida por el Tribunal de Justicia en la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, a saber, la de que el interesado debe haberse dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

32. El Finanzgericht Hamburg explica, a este respecto, que el litigio principal ofrece la peculiaridad de que Kempter solicitó al Hauptzollamt que revocase el requerimiento de devolución de 10 de agosto de 1995 sólo mediante escrito de 16 de septiembre de 2002, es decir, 19 meses después de haber recaído la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke, antes citada.

⁹ — A juicio del órgano jurisdiccional remitente, carece de importancia que, debido a las peculiaridades de las normas procesales nacionales, el Bundesfinanzhof haya resuelto no mediante sentencia sino mediante auto. La forma de la resolución judicial carece, a su juicio, de importancia, siempre que el demandante haya agotado todos los recursos de que dispone en virtud del Derecho nacional.

33. A continuación expresa la opinión de que el plazo para presentar la solicitud dirigida a obtener la revisión del acto administrativo firme debe estar vinculado al conocimiento efectivo por parte del interesado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Igualmente indica que, por lo que respecta a la interpretación del adverbio «inmediatamente» que utiliza el Tribunal de Justicia en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, este término tiene por objeto apreciar un elemento de causalidad en Derecho alemán.¹⁰ Por tanto, el Finanzgericht Hamburg se inclina a entender que el referido término adopta un sentido de «sin demora», es decir, «sin tardanza culposa». Desde este punto de vista, procede, en su opinión, considerar que una solicitud de revisión presentada tres meses después de haber tenido conocimiento de la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia cumple la cuarta condición establecida por éste en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada.

34. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, de manera más general, si la posibilidad de obtener la corrección de una resolución administrativa firme que es contraria a Derecho comunitario está limitada en el tiempo por razones de seguridad jurídica o si, por el contrario, es ilimitada.

35. En la medida en que la interpretación de una disposición del Derecho comunitario efectuada por el Tribunal de Justicia en el marco de una sentencia dictada con carácter prejudicial también debe ser aplicada por

la Administración a las relaciones jurídicas nacidas antes de dicha sentencia, el órgano jurisdiccional remitente no entiende por qué debería excepcionalmente considerarse limitada en el tiempo la facultad de solicitar, sobre la base de la sentencia Emsland-Stärke, antes citada, la revocación de una resolución administrativa firme que es contraria a Derecho comunitario.

36. Por consiguiente, decidió suspender el procedimiento a la espera de recibir una respuesta del Tribunal de Justicia a las dos cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Se requiere, para revisar y rectificar una resolución administrativa firme, con la finalidad de tomar en consideración la interpretación del Derecho comunitario pertinente efectuada entre tanto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que el interesado haya invocado el Derecho comunitario al impugnar la resolución administrativa ante los Tribunales?

2) ¿Existe, por imperativo del Derecho comunitario y aparte de los requisitos previstos en la sentencia [Kühne & Heitz], una limitación en el tiempo para solicitar la revisión y rectificación de una resolución administrativa firme contraria al Derecho comunitario?»

10 — El término alemán es «unmittelbar» que significa «inmediatamente» o «directamente».

V. Análisis

A. Observaciones preliminares sobre la línea jurisprudencial actual

37. Antes de proponer mi análisis de las dos cuestiones prejudiciales, considero necesario examinar la jurisprudencia actual del Tribunal de Justicia sobre la problemática de la revisión de las resoluciones administrativas y judiciales que han adquirido firmeza y que resultan ser contrarias a Derecho comunitario según una interpretación posterior del Tribunal de Justicia. De este modo podré identificar los diferentes supuestos de hecho sometidos al Tribunal de Justicia, la manera en que éste los ha entendido y las características particulares de la situación a la que se refiere la sentencia Kühne & Heitz, antes citada.

38. He de señalar antes de nada que, más allá de los matices entre las diferentes hipótesis de revisión de las resoluciones nacionales firmes, el hilo conductor de dicha jurisprudencia está constituido por la importancia que el Tribunal de Justicia ha querido atribuir al principio de seguridad jurídica.

39. Reconocido desde hace mucho tiempo por el Tribunal de Justicia como prin-

cipio general de Derecho comunitario,¹¹ el principio de seguridad jurídica presenta una naturaleza ambivalente en la medida en que tiene por objeto garantizar tanto la calidad y la integridad de la norma como la estabilidad de las situaciones jurídicas.¹²

40. Precisamente esta exigencia de estabilidad de las situaciones jurídicas se encuentra en el centro de las preocupaciones expresadas por el Tribunal de Justicia en varias de sus sentencias recientes.

41. En la medida en que contribuye a esta necesidad de estabilidad de las situaciones jurídicas, el principio de fuerza de cosa juzgada es objeto de una vigilancia especial por parte del Tribunal de Justicia.

42. De este modo, en su sentencia de 30 de septiembre de 2003, Köbler,¹³ en respuesta a las alegaciones de determinados gobiernos que invocaban el principio de fuerza de cosa juzgada en apoyo de la postura de que el principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario no puede aplicarse a las resoluciones de un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia, el Tribunal de Justicia

11 — Véanse las sentencias de 22 de marzo de 1961, S.N.U.P.A.T./Alta Autoridad (42/59 y 49/59, Rec. p. 99), y de 6 de abril de 1962, De Geus (13/61, Rec. p. 89).

12 — Mehdi, R.: *Variations sur le principe de sécurité juridique*, Liber Amicorum Jean Raux, Apogée, Rennes, 2006, pp. 177 y 178.

13 — Asunto C-224/01, Rec. p. I-10239.

afirmó decididamente la importancia del principio de fuerza de cosa juzgada. Consideró que «con el fin de garantizar tanto la estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas como la buena administración de justicia, es necesario que no puedan impugnarse las resoluciones judiciales que hayan adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso disponibles o tras expirar los plazos previstos para dichos recursos».¹⁴

Añadió que «el reconocimiento del principio de la responsabilidad del Estado derivada de la resolución de un órgano jurisdiccional que resuelva en última instancia no tiene como consecuencia en sí cuestionar la fuerza de cosa juzgada de tal resolución [en la medida en que un] procedimiento destinado a exigir la responsabilidad del Estado no tiene el mismo objeto ni necesariamente las mismas partes que el procedimiento que dio lugar a la resolución que haya adquirido fuerza de cosa juzgada»¹⁵ y porque, en cualquier caso, no implica la revisión de la resolución judicial que haya causado el daño.

43. En su sentencia de 16 de marzo de 2006, Kapferer,¹⁶ el Tribunal de Justicia subrayó nuevamente la exigencia de estabilidad de las resoluciones judiciales que han adquirido firmeza y la importancia que tiene, a estos efectos, tanto en el ordenamiento jurídico comunitario como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de fuerza de cosa juzgada.¹⁷ De ella deduce, remitién-

dose también a su sentencia de 1 de junio de 1999, Eco Swiss,¹⁸ el principio en virtud del cual «el Derecho comunitario no obliga a un órgano jurisdiccional nacional a no aplicar las normas de procedimiento internas que confieren fuerza de cosa juzgada a una resolución, aunque ello permitiera subsanar una vulneración del Derecho comunitario por la decisión en cuestión».¹⁹

44. En esta línea jurisprudencial, y en relación esta vez con resoluciones administrativas firmes, la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, permitió al Tribunal de Justicia exponer la manera en que pretende conciliar las exigencias derivadas del principio de primacía del Derecho comunitario y del efecto retroactivo de sus sentencias prejudiciales con las derivadas del principio de seguridad jurídica vinculado al principio de fuerza de cosa juzgada.

45. En ese asunto, el problema era, en particular, el de si la obligación que incumbe a una autoridad nacional de aplicar una norma de Derecho comunitario según ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de que se dictara la sentencia del Tribunal de Justicia sobre una petición de interpretación, podía imponerse a pesar de la firmeza de una

14 — Apartado 38.

15 — Apartado 39.

16 — Asunto C-234/04, Rec. p. I-2585.

17 — Apartado 20.

18 — Asunto C-126/97, Rec. p. I-3055, apartados 46 y 47.

19 — Sentencia Kapferer, antes citada (apartado 21). El alcance que procede dar al principio de fuerza de cosa juzgada también es la cuestión central en el asunto Lucchini Siderurgica (C-119/05), pendiente ante el Tribunal de Justicia, en el que el Abogado General Geelhoed presentó sus conclusiones el 14 de septiembre de 2006.

resolución administrativa cuando aquélla hubiera adquirido tal carácter antes de que se solicitara su revisión con el fin de que se tomara en consideración dicha sentencia del Tribunal de Justicia.

46. Recordando que la seguridad jurídica es uno de los principios generales del Derecho comunitario y que 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, el Tribunal de Justicia dedujo que «el Derecho comunitario no exige, en principio, que un órgano administrativo esté obligado a reconsiderar una resolución administrativa que ha adquirido dicha firmeza».²⁰

47. A partir de ese instante quedaba marcado el tono con el que el Tribunal de Justicia deseaba abordar la cuestión: habida cuenta de las exigencias del principio de seguridad jurídica, la regla es que una autoridad nacional no está obligada, en virtud del Derecho comunitario, a reconsiderar una resolución administrativa que ha adquirido firmeza. No estará obligada a volver a examinar y, en su caso, reconsiderar tal resolución más que con carácter excepcional, en las circunstancias que el Tribunal de Justicia trató de delimitar de forma taxativa.

48. En este esfuerzo, se apoyó esencialmente en el contexto propio del asunto del que conocía. De este modo enumera cuatro «circunstancias» que caracterizan el asunto

principal y que, tomadas de forma acumulativa, darán lugar, a través del prisma del artículo 10 CE, a una obligación de revisión del órgano administrativo que conoce de una solicitud de revisión. Procede recordar cuáles son estas circunstancias a las que el Tribunal de Justicia se refiere tanto en los motivos como en el fallo de su sentencia:

- el Derecho nacional atribuye al órgano administrativo la facultad de reconsiderar la resolución administrativa firme;
- esta resolución 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 luz de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, es errónea y que se ha adoptado sin someter la cuestión al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, apartado 3, y
- el interesado se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha jurisprudencia.

²⁰ — Sentencia Kühne & Heitz, antes citada, apartado 24.

49. Según el Tribunal de Justicia, «en tales circunstancias, el órgano administrativo de que se trata debe examinar de nuevo [una resolución administrativa firme], 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. [Además, 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».²¹

50. La solución así alcanzada por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, ha podido suscitar algunas dudas.

51. Por ejemplo, la distinción que el Tribunal de Justicia hace entre la revisión y la revocación de la resolución administrativa firme ha podido inducir a entender que la solución resultante de dicha sentencia significa que la obligación en ella enunciada únicamente se refiere a la revisión de dicha resolución y que el órgano administrativo competente está sujeto a respetar íntegramente las normas procesales que enmarcan la revocación de tal resolución en su Derecho nacional. De conformidad con esta lectura de la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, el órgano administrativo competente estaría obligado en virtud del artículo 10 CE a revisar una resolución administrativa firme, pero podría, aunque de dicha revisión resultase que la referida resolución es contraria a

la interpretación del Derecho comunitario efectuada posteriormente por el Tribunal de Justicia y aunque concurriesen las demás circunstancias indicadas en dicha sentencia, denegar la revocación de la referida resolución si su Derecho nacional le atribuye a este respecto una facultad de apreciación.

52. No considero que deba acogerse una interpretación en este sentido de la sentencia Kühne & Heitz, antes citada. Comparto, a este respecto, la opinión emitida por la Comisión de las Comunidades Europeas, según la cual dicha sentencia debe interpretarse en el sentido de que el órgano administrativo competente, cuando esté autorizado por el Derecho interno para revocar una resolución administrativa firme y en las circunstancias descritas de manera exacta en la referida sentencia, está también obligado, en virtud del artículo 10 CE, a proceder a su revocación si se desprende de la revisión de tal resolución que se ha convertido en incompatible con la interpretación del Derecho comunitario que mientras tanto ha efectuado el Tribunal de Justicia.²²

53. En efecto, opino que, al formular de este modo el apartado 27 de su sentencia, el Tribunal de Justicia quiso precisar que, si bien, en virtud del artículo 10 CE y en las circunstancias indicadas, la revisión se convierte en obligatoria para el órgano administrativo competente, la revocación de la resolución administrativa firme impugnada,

21 — *Ibidem* (apartado 27).

22 — Véanse las observaciones de la Comisión, apartado 40.

no tiene, por el contrario, carácter automático, puesto que depende, precisamente, del resultado al que conduzca la revisión.

54. En el contexto del asunto que dio lugar a la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, entiendo el matiz establecido por el Tribunal de Justicia entre la revisión y la revocación de una decisión de estas características. En efecto, en aplicación de dicha sentencia, el órgano administrativo competente debía, con ocasión de la revisión de la resolución administrativa que exigía la devolución de las restituciones a la exportación abonadas, determinar si existía para cada mercancía exportada —en el referido asunto, trozos de ave— un derecho a la restitución a la exportación y, en caso afirmativo, su importe. Esta revisión consiste, por tanto, concretamente en aplicar a los hechos del caso de autos la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 5 de octubre de 1994, Voogd Vleesimport en -export,²³ a saber, que «un muslo al que permanece unido un trozo de lomo debe calificarse de muslo, a efectos de las subpartidas 02.02 B II e) 3 de la antigua nomenclatura y 0207 41 51 000 de la nueva, si dicho trozo de lomo no es lo suficientemente grande como para conferir al producto su carácter esencial»,²⁴ y en extraer de ella las consecuencias pertinentes para todas las mercancías exportadas.

55. En mi opinión, en una situación como ésta, el artículo 10 CE impone, por tanto,

al órgano administrativo la obligación de revocar su resolución administrativa en la medida en que sea necesario para tomar en consideración los resultados del nuevo examen. Esto es, a mi juicio, lo que el Tribunal de Justicia ha querido decir al precisar en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, la finalidad de la obligación de la revisión, a saber, «tomar en consideración la interpretación de la disposición pertinente [del Derecho comunitario] efectuada entre tanto por el Tribunal de Justicia».²⁵

56. Además, la vía que el Tribunal de Justicia eligió en dicha sentencia, consistente en hacer una interpretación del artículo 10 CE en relación estrecha con las circunstancias del litigio principal, ha podido suscitar dudas respecto del alcance de la referida sentencia. De este modo, algunos habrán podido preguntarse si se trata de una sentencia dirigida a sentar jurisprudencia o únicamente de una sentencia que resuelve el caso concreto, como podría dar a entender la referencia expresa y reiterada a las circunstancias del litigio principal.

57. La jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia permite, en cierta medida, eliminar alguna de estas dudas. En efecto, al hacer referencia en varias ocasiones a la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, y al elevar las «circunstancias» en ella enumeradas al rango de «condiciones», el Tribunal de Justicia parece querer hacer de dicha

23 — Asunto C-151/93, Rec. p. I-4915.

24 — Apartado 20.

25 — Apartados 27 y 28.

sentencia un punto de referencia en su jurisprudencia, independiente de las contingencias fácticas y del Derecho nacional inherentes al asunto que le dio origen.

58. Por ejemplo, en su sentencia Kapferer, antes citada, el Tribunal de Justicia invoca el «requisito» que exige que el órgano de que se trate disponga de la facultad de reconsiderar una resolución firme.²⁶ Además, en su sentencia de 19 de septiembre de 2006, i-21 Germany y Arcor,²⁷ el Tribunal de Justicia indicó que del apartado 28 de la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, se desprende que «un órgano administrativo responsable de la adopción de una resolución administrativa está obligado, en aplicación del principio de cooperación derivado del artículo 10 CE, a examinar de nuevo dicha resolución y, en su caso, a revocarla, *si concurren cuatro requisitos*».²⁸

59. No es menos cierto que la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, parece principalmente destinada a regular un supuesto de hecho concreto, a saber, el de una solicitud de revisión de una resolución administrativa que ha adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso internas y que resulta ser contraria a Derecho comunitario según una interpretación posterior del Tribunal de Justicia, sin que el órgano jurisdiccional nacional que resolvía en última instancia sometiera la cuestión al Tribunal de Justicia

con carácter prejudicial, contrariamente a lo que establece el artículo 234 CE, párrafo tercero.²⁹ Las sentencias, antes citadas, Kapferer e i-21 Germany y Arcor atestiguan esta categorización en la medida en que se refieren a la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, para desmarcarse mejor de ella, y esto de manera más o menos tajante.³⁰

60. De este modo, en su sentencia Kapferer, antes citada, el Tribunal de Justicia se muestra cuanto menos prudente por lo que respecta a la posibilidad de aplicar al contexto de una resolución judicial que ha adquirido fuerza de cosa juzgada los principios establecidos en la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, respecto de una resolución administrativa firme.³¹ Aunque se refiere con precaución a la primera condición prevista en dicha sentencia, a saber, la de que, en virtud del Derecho nacional, el órgano de que se trate esté facultado para volver a examinar una resolución que ha adoptado con anterioridad, declara a continuación que dicha

26 — Apartado 23.

27 — Asuntos C-392/04 y C-422/04, Rec. p. I-8559.

28 — Apartado 52 (el subrayado es mío).

29 — Como subraya la Comisión en el apartado 21 de sus observaciones, puede, por tanto, considerarse que, con su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, el Tribunal de Justicia instituyó en favor del justiciable, además de la obligación de resarcimiento a cargo del Estado en caso de infracción del Derecho comunitario por una jurisdicción nacional que haya conocido de un asunto en última instancia (que se desprende de la sentencia Köbler, antes citada), un segundo cauce procesal para permitirle hacer valer, a pesar de la interpretación contraria al Derecho comunitario de las disposiciones aplicables y del incumplimiento de la obligación de remisión prejudicial, un derecho que el Derecho comunitario le garantiza.

30 — Asimismo señalo que la segunda cuestión planteada por el Finanzgericht Hamburg en el marco de la petición de decisión prejudicial que dio lugar a la sentencia de 6 de abril de 2006, ED & F Man Sugar (C-274/04, Rec. p. I-3269) hubiera podido llevar al Tribunal de Justicia a adoptar una postura respecto de la sentencia Kühne & Heitz, antes citada. Sin embargo, habida cuenta de la respuesta que dio a la primera cuestión, el Tribunal de Justicia consideró que no procedía responder a la segunda.

31 — Esta prudencia se expresa en el siguiente pasaje de la sentencia: «aun suponiendo que los principios establecidos en [la sentencia Kühne & Heitz] sean aplicables a un contexto que, como el del asunto principal, se refiere a una resolución judicial firme» (apartado 23).

condición no se cumple en el contexto del asunto que dio lugar a la sentencia Kapferer, antes citada.

61. Respecto de la sentencia i-21 Germany y Arcor, antes citada, el Tribunal de Justicia expresa con claridad su voluntad de no aplicar los principios que figuran en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, a una situación en la que el solicitante de la revocación de una resolución administrativa firme no ha hecho uso de su derecho de interponer un recurso contra la referida resolución. Procede recordar brevemente el contexto de hecho y de Derecho en el que se encuadra dicha sentencia para apreciar correctamente la diferencia de enfoque que en ella se evidencia respecto de la sentencia Kühne & Heitz, antes citada. Esta descripción se hace tanto más necesaria cuanto que en el asunto que dio lugar a la sentencia i-21 Germany y Arcor, antes citada, así como en el asunto que nos ocupa, la disposición nacional aplicable es el artículo 48, apartado 1, de la VwVfG.

62. Se había exigido a dos empresas de telecomunicaciones, i-21 y Arcor, el pago de cánones en concepto de licencia individual de telecomunicaciones. Dichas empresas habían abonado los mencionados cánones sin impugnarlos y no habían interpuesto recurso dentro del plazo de un mes contado a partir de la notificación de las liquidaciones. La cuantía del referido canon se basaba en la percepción anticipada de los gastos administrativos generales de la autoridad reguladora por un período de 30 años.

63. En el marco de un recurso que solicitaba la anulación de una liquidación impugnada dentro de plazo, el Bundesverwaltungsgericht había declarado que el Reglamento relativo a los cánones sobre las licencias de telecomunicaciones era contrario a la Ley sobre las telecomunicaciones y a la Ley Fundamental alemana, y había confirmado la anulación de la liquidación de que se trataba. A raíz de dicha sentencia, i-21 y Arcor habían reclamado sin éxito la devolución de los cánones que habían abonado. Ambas habían interpuesto entonces sendos recursos ante el Verwaltungsgericht, el cual los había desestimado basándose en que las liquidaciones habían adquirido firmeza y en que no procedía cuestionar, en el caso de autos, la negativa del órgano administrativo a revocarlas.

64. Entendiendo que el Verwaltungsgericht había incurrido en error de Derecho tanto respecto del Derecho nacional como del Derecho comunitario, i-21 y Arcor habían presentado a continuación un recurso de «Revision» (casación alemana) ante el Bundesverwaltungsgericht.

65. Dicho órgano jurisdiccional experimentó la necesidad de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones relativas a dos puntos. En primer lugar preguntó si el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones,³² se oponía a la apli-

32 — DO L 117, p. 15.

cación, en concepto de licencias individuales, de un canon calculado teniendo en cuenta los gastos administrativos generales del organismo regulador vinculados a la ejecución de dichas licencias durante un período de 30 años, cuestión a la que el Tribunal de Justicia respondió de manera afirmativa.

declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada.³⁴

66. En segundo lugar, el Bundesverwaltungsgericht deseaba saber si el artículo 10 CE y el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 debían interpretarse en el sentido de que imponían la revocación de las liquidaciones que no habían sido impugnadas en el plazo previsto por el Derecho nacional, en el caso en que este mismo Derecho permitiera tal revocación pero no la ordenara.

68. Por lo que respecta a la posible aplicación de la referida sentencia en estas circunstancias, los términos utilizados por el Tribunal de Justicia carecen de ambigüedad:

«53.[...] el asunto que dio lugar a la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, es totalmente diferente de los asuntos sobre los que versan los litigios principales. En efecto, la empresa Kühne & Heitz NV había agotado todas las vías de recurso a su disposición, mientras que, en los asuntos principales, i-21 y Arcor no utilizaron su derecho a interponer recurso contra las liquidaciones de las que eran destinatarias.

67. De las resoluciones de remisión se desprende que dicho órgano jurisdiccional solicitaba al Tribunal de Justicia que se pronunciase sobre si el artículo 10 CE y el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13 tenían el efecto de limitar la facultad discrecional del organismo regulador nacional en lo relativo a la revocación de las liquidaciones,³³ en particular, habida cuenta de lo que había

54. Por consiguiente, contrariamente al punto de vista defendido por i-21, la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, no resulta pertinente a efectos de determinar si, en una situación como la controvertida en los litigios principales, un órgano administrativo está obligado a examinar de nuevo resoluciones que han adquirido firmeza.»

33 — Recuerdo que, según la jurisprudencia alemana, la Administración dispone, en virtud del artículo 48 de la Ley de procedimiento administrativo, de la facultad, en principio discrecional, de revocar un acto administrativo contrario a Derecho que ha adquirido firmeza. No obstante, esta facultad discrecional puede minimizarse hasta llegar a desaparecer si el mantenimiento del acto en cuestión resulta «sencillamente insoportable» a la luz de los conceptos de orden público, buena fe, equidad, igualdad de trato o ilegalidad manifiesta.

34 — El Bundesverwaltungsgericht indicó a este respecto que los recursos de «Revision» no podían prosperar por la aplicación únicamente del Derecho nacional. Según dicho órgano jurisdiccional, no se trataba de un caso en el que el mantenimiento de las liquidaciones hubiera sido «sencillamente insoportable» y en el que la facultad discrecional de la administración se hubiera reducido hasta tal punto de no poder sino revocar las liquidaciones.

69. Dado que la solución establecida en la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, no es, por lo tanto, aplicable al caso en el que la resolución administrativa cuya revocación se haya solicitado no haya sido objeto de un recurso dentro de los plazos previstos por el Derecho nacional, la cuestión de si el órgano administrativo competente está o no obligado a tal revocación se basa en su totalidad en las disposiciones nacionales aplicables en la materia, a saber, el artículo 48, apartado 1, de la VwVfG. En tal supuesto, el principio de la autonomía procesal de los Estados miembros queda plenamente preservado, aunque quede enmarcado por los principios de efectividad y equivalencia. Por otra parte, es este último principio el que iba a jugar un papel determinante en la sentencia que estoy recapitulando.

70. En efecto, el principio de equivalencia exige que el conjunto de normas procesales nacionales «se aplique indistintamente a los recursos basados en la violación del Derecho comunitario y a aquéllos basados en la infracción del Derecho interno».³⁵ Según el Tribunal de Justicia, de lo anterior se desprende que, «si las normas nacionales aplicables a los recursos obligan a revocar un acto administrativo que sea ilegal con arreglo al Derecho interno cuando, pese a haber adquirido firmeza, el mantenimiento del acto en cuestión sea “sencillamente insoportable”, la misma obligación de revocación ha de existir en condiciones equivalentes cuando se trate de un acto administrativo contrario al Derecho comunitario».³⁶ Alcanzado

este punto de su razonamiento, el Tribunal de Justicia va a guiar al juez nacional en la comprobación de si los criterios basados en la jurisprudencia alemana que permiten examinar el concepto de carácter «sencillamente insoportable» se aplican de forma diferente según se trate del Derecho nacional o del Derecho comunitario.

71. Entre dichos criterios figura el basado en la ilegalidad manifiesta del acto administrativo a la luz de las normas de Derecho superior. Siempre en relación con el principio de equivalencia, el Tribunal de Justicia subraya entonces que «cuando, por aplicación de las normas del Derecho nacional, la Administración está obligada a revocar una resolución administrativa que ha adquirido firmeza si ésta es manifiestamente incompatible con el Derecho interno, la misma obligación debe existir si dicha resolución es manifiestamente incompatible con el Derecho comunitario».³⁷ Tras haberle proporcionado algunos parámetros,³⁸ el Tribunal de Justicia deja al juez nacional la tarea de «apreciar si una normativa nacional claramente incompatible con el Derecho comunitario, como aquélla en la que se basan las liquidaciones controvertidas en los litigios principales, constituye una ilegalidad manifiesta con arreglo al Derecho nacional de que se trate».³⁹

35 — Sentencia i-21 Germany y Arcor, antes citada, apartado 62.

36 — *Ibidem*, apartado 63.

37 — *Ibidem*, apartado 69.

38 — *Ibidem*, apartado 70.

39 — *Ibidem*, apartado 71.

72. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia dio la siguiente respuesta al órgano jurisdiccional nacional:

«[...] el artículo 10 CE, en relación con el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 97/13, impone al juez nacional la obligación de determinar si una normativa claramente incompatible con el Derecho comunitario [...] constituye una ilegalidad manifiesta con arreglo al Derecho nacional de que se trate. En caso afirmativo, incumbirá a dicho juez deducir todas las consecuencias que, según su Derecho nacional, se deriven de lo anterior en lo que atañe a la revocación de [las] liquidaciones.»⁴⁰

73. La jurisprudencia reciente en materia de nueva revisión de resoluciones administrativas y judiciales firmes puede, en mi opinión, sintetizarse del siguiente modo.

74. Habida cuenta de la importancia que el principio de seguridad jurídica y el principio de fuerza de cosa juzgada revisten tanto en el ordenamiento jurídico comunitario como en los ordenamientos jurídicos nacionales, la regla es que el Derecho comunitario no impone a una autoridad nacional que reconsidere una resolución firme por ella adoptada, aún en el caso de incompatibilidad de dicha resolución con el Derecho comunitario

según su interpretación realizada por el Tribunal de Justicia con posterioridad a la adopción de aquélla.

75. Por tanto, es el Derecho procesal nacional el que ha de aplicarse en su totalidad de conformidad con el principio de la autonomía procesal de los Estados miembros.

76. No obstante, si queda acreditado que una norma procesal nacional que impide la revisión de una resolución firme es contraria a los principios de equivalencia y/o al principio de efectividad, tal norma deberá ser descartada por el juez nacional.

77. Por lo que respecta, más concretamente, a la problemática relativa a la revisión de las resoluciones administrativas firmes, el artículo 10 CE produce efectos cuando la naturaleza y la intensidad difieren según los supuestos concretos.

78. Así, de la sentencia i-21 Germany y Arcor, antes citada, se desprende que en el caso de una resolución administrativa firme que no haya sido objeto de un recurso judicial, el artículo 10 CE, en relación con la disposición comunitaria cuya infracción se invoca, obliga al juez nacional al que se

40 — *Ibidem*, apartado 72.

ha sometido el asunto ante la negativa de la autoridad nacional competente a revisar dicha resolución a comprobar, al menos, que las normas procesales de su ordenamiento jurídico nacional no conducen, en virtud del principio de equivalencia, a hacer obligatoria la revisión y, en su caso, la revocación de la referida resolución.

79. El artículo 10 CE impone aquí movilizar todas las herramientas que puedan existir en el Derecho procesal nacional para conducir, si éste lo permite, a la revisión y, en su caso, a la revocación de la resolución administrativa firme contraria al Derecho comunitario.

80. Por lo que respecta ahora a la hipótesis contemplada en la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, el propio Tribunal de Justicia fijó las condiciones en las que un órgano administrativo está obligado a revisar tal resolución. Es cierto que, entre dichas condiciones, la primera que se aplica es la condición de que dicho órgano disponga, en virtud de su Derecho nacional, de la facultad de reconsiderar la referida resolución. Por tanto, la existencia de una obligación de revisión depende, ante todo, de la presencia de una norma procesal nacional que atribuya tal facultad al órgano administrativo competente.

81. La concesión que de este modo se hace a la autonomía procesal de los Estados miembros acaba, sin embargo, en este punto, lo cual se explica, en mi opinión, por la

peculiaridad del supuesto de hecho de que se trata. En efecto, en presencia de una interpretación errónea del Derecho comunitario hecha por un órgano jurisdiccional nacional cuyas resoluciones no pueden ser objeto de recurso jurisdiccional de Derecho interno y de un incumplimiento por parte de dicho órgano jurisdiccional de su obligación de presentar una petición de decisión prejudicial, prevista en el artículo 234 CE, párrafo tercero, el artículo 10 CE tiene el efecto de transformar la facultad otorgada a un órgano administrativo por su Derecho nacional en una obligación de revisar una resolución administrativa firme contraria al Derecho comunitario, revocándola o no, según resulte de dicha revisión.

82. La solución resultante de la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, permite de este modo paliar, a través del artículo 10 CE, los efectos negativos que provoca la ausencia de remisión prejudicial en la situación prevista en el artículo 234 CE, párrafo tercero, ofreciendo a los justiciables que han hecho uso de las vías de recurso establecidas en su Derecho interno una nueva posibilidad de invocar los derechos que les confiere el Derecho comunitario.

83. Como indica el Gobierno finlandés,⁴¹ en mi opinión acertadamente habida cuenta de la jurisprudencia actual, la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, estableció las condiciones en las que una obligación de revisión existe en cualquier supuesto. No obstante, el Derecho comunitario no se opone a que

41 — Observaciones del Gobierno finlandés, apartado 15.

una revisión también tenga lugar en otras circunstancias, cuando las disposiciones procesales nacionales lo permitan.

84. En la medida en que nuestro asunto se sitúa en un contexto de hecho y de Derecho comparable al que dio lugar a la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, procede, en mi opinión, examinar esta petición de decisión prejudicial desde el mismo punto de vista adoptado por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia.

B. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

85. Mediante esta primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita, fundamentalmente, al Tribunal de Justicia que declare si, para que se cumpla la condición establecida por la sentencia Kühne & Heitz, antes citada —según la cual, la resolución dictada por un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia ha de estar basada en una interpretación del Derecho comunitario que, a la luz de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, sea errónea y que dicha resolución haya sido adoptada sin someter la cuestión al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, párrafo tercero—, se exige que el demandante en el litigio principal haya invocado el Derecho comunitario en el marco del recurso jurisdiccional de Derecho interno interpuesto contra la resolución administrativa impugnada.

86. Kempter, el Gobierno finlandés y la Comisión consideran que procede responder de forma negativa a esta cuestión.

87. En primer lugar, la Comisión destaca que la condición en virtud de la cual el interesado debería haber impugnado el acto administrativo de que se trate ante los órganos jurisdiccionales nacionales invocando el Derecho comunitario no se desprende de los motivos ni del fallo de la sentencia Kühne & Heitz, antes citada.

88. El Gobierno finlandés considera, además, que una condición de estas características podría hacer imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario y ser de este modo contraria al principio de efectividad. El mismo Gobierno se adhiere igualmente al punto de vista expresado por el órgano jurisdiccional remitente, según el cual, no puede culparse al ciudadano de que un órgano jurisdiccional nacional desatienda la importancia de una cuestión de Derecho comunitario.

89. Además, Kempter y la Comisión observan que la obligación de remitir una petición de decisión prejudicial que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales que se pronuncian en última instancia, de conformidad con el artículo 234 CE, párrafo tercero, no puede depender de que las partes dirijan una petición en este sentido al órgano jurisdiccional que conoce del asunto o de que invoquen una infracción del Derecho comunitario.

90. Por lo que respecta al Gobierno checo, éste expresa la opinión de que la revisión y rectificación de una resolución administrativa firme supone que el interesado haya impugnado dicha resolución ante los órganos jurisdiccionales nacionales invocando el Derecho comunitario únicamente si dichos órganos jurisdiccionales no tienen, en virtud del Derecho interno ni la facultad ni la obligación de aplicar de oficio el Derecho, y si, además, esta circunstancia no constituye al mismo tiempo un obstáculo a los principios de equivalencia y efectividad.

91. Al igual que Kempster, el Gobierno finlandés y la Comisión, pienso que, en el supuesto previsto en la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, la revisión y, en su caso, la revocación de una resolución administrativa firme, para tomar en consideración la interpretación del Derecho comunitario pertinente efectuada entre tanto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, no requiere que el interesado haya invocado el Derecho comunitario en el marco del recurso jurisdiccional de Derecho interno interpuesto contra una resolución de estas características y ello por las razones siguientes.

92. En primer lugar, se pone de manifiesto que del tenor de la tercera condición establecida por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, no resulta en absoluto que, para hacer nacer una obligación de revisión por el órgano administrativo competente, se requiera que el demandante haya invocado el Derecho comunitario en el marco de su recurso jurisdiccional de Derecho interno. Procede citar

nuevamente los términos que el Tribunal de Justicia emplea para definir esta tercera condición: la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia «*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».⁴²

93. Formulada de este modo, la tercera condición de la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, se basa en dos elementos estrechamente vinculados. Por una parte, que la resolución dictada por el órgano jurisdiccional que resuelve en última instancia se base en una interpretación incorrecta del Derecho comunitario. Por otra parte, que el mismo órgano jurisdiccional no haya planteado ante el Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial, infringiendo así el artículo 234 CE, párrafo tercero.

94. Por el contrario, El Tribunal de Justicia no exige expresamente que el demandante en el litigio principal haya invocado el Derecho comunitario ante el referido órgano jurisdiccional.⁴³ Por consiguiente, carece de importancia que el órgano jurisdiccional cuyas

42 — Sentencia Kühne & Heitz, antes citada, apartado 28 (el subrayado es mío).

43 — El mero hecho de que en el asunto que dio lugar a la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, la empresa demandante había invocado el Derecho comunitario ante el órgano jurisdiccional nacional que resolvía en última instancia no me parece que demuestre que, al formular esta tercera condición, el Tribunal de Justicia requiriese de manera implícita que se invocara el Derecho comunitario ante el órgano jurisdiccional nacional que resolvió en última instancia. Véanse, a este respecto, las observaciones de Kühne & Heitz en dicho asunto, apartado 22. Más concretamente, la empresa indica que había invocado la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 1984, Ekro (327/82, Rec. p. 107), durante el procedimiento que dio lugar a la sentencia del College van Beroep voor het bedrijfsleven de 22 de noviembre de 1991.

resoluciones no puedan ser objeto de recurso jurisdiccional de Derecho interno haya aplicado el Derecho comunitario a instancia de las partes en el litigio principal o de oficio. Lo importante, habida cuenta de la formulación elegida por el Tribunal de Justicia, es que la resolución judicial de que se trata se base en una interpretación errónea del Derecho comunitario y demuestre, por consiguiente, que dicho órgano jurisdiccional lo aplicó incorrectamente sin estimar necesario plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial interpretativa.

95. Pues bien, éste parece ser el caso en el presente asunto. En efecto, se desprende de la resolución de remisión que, si bien es cierto que Kempster no había invocado el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87, ante el Finanzgericht Hamburg ni ante el Bundesfinanzhof, ambos órganos jurisdiccionales resolvieron, no obstante, basándose, al menos en parte, en dicho Reglamento y lo interpretaron de forma errónea.⁴⁴

96. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la solución proporcionada por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, está, de acuerdo con el tenor de la tercera condición en ella prevista, íntimamente vinculado a la obligación de remisión prejudicial que incumbe en virtud del artículo 234 CE, párrafo tercero, a los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no pueden ser objeto de recurso jurisdiccional de Derecho interno. Pues bien, al igual que Kempster y la Comisión considero que esta obligación no está condicionada por el hecho de que el demandante en el litigio

principal haya solicitado al órgano jurisdiccional de que se trate plantear al Tribunal de Justicia dicha petición de decisión prejudicial ni por el requisito de que dicho demandante haya basado en el Derecho comunitario los motivos en los que fundamenta su recurso.

97. La interpretación de la tercera condición establecida por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, en el sentido de que el demandante en el litigio principal debe haber invocado el Derecho comunitario ante el órgano jurisdiccional nacional que haya resuelto en última instancia, presentaría, en mi opinión, el inconveniente importante de crear indirectamente un nuevo caso de excepción a la obligación de plantear una petición de decisión prejudicial que se impone a dicho tipo de órgano jurisdiccional en virtud del artículo 234 CE, párrafo tercero, tal como ha sido interpretado hasta este momento por el Tribunal de Justicia.

98. A este respecto procede recordar la razón principal de ser de la obligación de plantear una petición de decisión prejudicial, a saber, impedir la aparición y consolidación de una jurisprudencia nacional que contenga errores de interpretación o una aplicación inadecuada del Derecho comunitario.⁴⁵ Dicha obligación es coherente con el lugar estratégico que ocupan los órganos jurisdiccionales supremos en los ordenamientos jurídicos nacionales. En efecto, de conformidad con su función tradicional de unificación del

44 — Véase la resolución de remisión en su versión francesa, p. 8, letra b), y las observaciones de Kempster, apartados 1 y 2.

45 — Véase a este respecto, entre otras, la sentencia de 15 de septiembre de 2005, Intermodal Transports (C-495/03, Rec. p. I-8151), apartado 29 y la jurisprudencia que allí se cita.

Derecho, están encargados de garantizar que los demás órganos jurisdiccionales nacionales respeten la aplicación correcta y efectiva del Derecho comunitario. Además, conocen de los últimos recursos destinados a garantizar la protección de los derechos que confiere a los particulares el Derecho comunitario.

99. En aplicación de la jurisprudencia establecida en la sentencia de 6 de octubre de 1982, *Cilfit y otros*,⁴⁶ los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas resoluciones no pueden ser objeto de recurso judicial de Derecho interno, «están obligados a [someter la cuestión prejudicial] al Tribunal de Justicia, a no ser que hayan constatado que la cuestión suscitada no es pertinente o que la disposición comunitaria controvertida ya ha sido objeto de una interpretación por parte del Tribunal de Justicia o que la aplicación correcta del Derecho comunitario es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda razonable.»⁴⁷

100. En cambio, no se desprende de dicha jurisprudencia que un órgano jurisdiccional nacional cuyas resoluciones no puedan ser objeto de recurso jurisdiccional de Derecho nacional pueda ser dispensado de su obligación de presentar una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación cuando las partes en el litigio principal no hayan invocado ante él un motivo basado en el Derecho comunitario. Por el contrario, de la jurisprudencia sobre las condiciones de aplicación del artículo 234 CE se desprende que la iniciativa de presentar una posible

petición de decisión prejudicial descansa en su totalidad sobre la apreciación que dicho órgano jurisdiccional haga de la pertinencia y la necesidad de la remisión prejudicial, y que no está de ningún modo condicionada por la naturaleza de los motivos que las partes en el litigio principal invoquen ante el mismo órgano jurisdiccional.

101. Al establecer un procedimiento de cooperación directa entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, la remisión prejudicial descansa, en efecto, en un diálogo entre jueces. Durante dicho procedimiento, a las partes en el litigio principal sólo se las insta a presentar observaciones en el marco jurídico trazado por el órgano jurisdiccional remitente.⁴⁸ Según el Tribunal de Justicia, «dentro de los límites fijados por el artículo [234 CE], los órganos jurisdiccionales nacionales tienen competencia exclusiva para decidir sobre si someten, en su caso, un asunto al Tribunal de Justicia y sobre el objeto de la cuestión que promueven, y corresponde también exclusivamente a dichos órganos juzgar si estiman suficientemente esclarecida la cuestión mediante la decisión prejudicial dictada a su instancia o si les parece necesario plantear de nuevo el asunto al Tribunal de Justicia.»⁴⁹

102. Igualmente procede indicar que el Tribunal de Justicia en su sentencia *Cilfit y otros*, antes citada, precisó el significado de la expresión «cuando se plantee una cuestión

46 — 283/81, Rec. p. 3415.

47 — Sentencia *Intermodal Transports*, antes citada, apartado 33.

48 — Auto de 28 de abril de 1998, *Reisebüro Binder* (C-116/96 REV, Rec. p. I-1889), apartado 7.

49 — *Ibidem*, apartado 8.

de esta naturaleza» en el sentido del artículo 234 CE, párrafos segundo y tercero, a fin de determinar en qué supuestos un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, está obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.

103. En dicha ocasión declaró que la petición de decisión prejudicial no constituye un medio de impugnación ofrecido a las partes en un litigio pendiente ante un Juez nacional. Según el Tribunal de Justicia, «no basta, pues, que una parte mantenga que el litigio suscita una cuestión de interpretación del Derecho comunitario para que el órgano jurisdiccional que conoce del mismo esté obligado a estimar que existe una cuestión en el sentido del artículo [234 CE]. Sin embargo, a dicho órgano le corresponde plantear la cuestión, en su caso de oficio, ante el Tribunal de Justicia».⁵⁰

104. Además, en otra sentencia, el Tribunal de Justicia subrayó, por una parte, que «el hecho de que las partes en el litigio principal no hayan suscitado ante el órgano jurisdiccional nacional un problema de Derecho comunitario no impide que el órgano jurisdiccional nacional pueda remitirse al Tribunal de Justicia» y, por otra parte, que «al prever la remisión con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia cuando “se plantea una cuestión ante el órgano jurisdiccional nacional”, [los párrafos segundo y tercero del artículo 234 CE] no han querido limitar dicha remisión sólo a los supuestos en los que una u otra de las partes en el litigio principal haya tomado la iniciativa de suscitar una cuestión de interpretación o de validez del Derecho

comunitario, sino que aquélla comprende igualmente los supuestos en que semejante cuestión es promovida por el mismo órgano jurisdiccional, que considere que una decisión del Tribunal de Justicia sobre este punto es “necesaria para poder dictar su sentencia”».⁵¹

105. De esta jurisprudencia resulta que, siempre que un órgano jurisdiccional nacional cuyas resoluciones no puedan ser objeto de un recurso jurisdiccional de Derecho interno estime que la aplicación del Derecho comunitario es necesaria para resolver el litigio de que conoce, el artículo 234 CE, párrafo tercero, impone al referido órgano jurisdiccional plantear al Tribunal de Justicia toda cuestión de interpretación que surja, incluso si el demandante en el litigio principal no ha invocado ningún motivo basado en el Derecho comunitario, sin perjuicio de las matizaciones admitidas por el Tribunal de Justicia en su sentencia *Cilfit* y otros, antes citada, y recordadas recientemente en su sentencia *Intermodal Transports*, antes citada.

106. Este examen no significa que un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no puedan ser objeto de un recurso jurisdiccional de Derecho interno esté obligado en virtud del Derecho comunitario, a invocar de

50 — Sentencia *Cilfit* y otros, antes citada, apartado 9.

51 — Sentencia de 16 de junio de 1981, *Salonia* (126/80, Rec. p. 1563), apartado 7. Nótese que en la sentencia *Cilfit* y otros, antes citada, el Tribunal de Justicia precisó que «se desprende de la conexión entre los párrafos segundo y tercero del [artículo 234 CE] que los órganos jurisdiccionales a que se refiere el párrafo tercero disponen de la misma facultad de apreciación que cualesquiera otros órganos jurisdiccionales nacionales acerca de si es necesaria una decisión sobre una cuestión de Derecho comunitario para poder emitir su fallo» (apartado 10).

oficio un motivo basado en dicho Derecho. Simplemente implica, en una situación en la que las partes en el litigio principal no hayan invocado el Derecho comunitario, que cuando dicho órgano jurisdiccional disponga en virtud de su Derecho nacional de la facultad de examinar de oficio la legalidad de un acto administrativo a la luz del Derecho comunitario y estime que la aplicación de dicho Derecho es necesaria para resolver, estará obligado, en principio, a plantear al Tribunal de Justicia una remisión prejudicial interpretativa. Si no respeta esta obligación y la resolución que adopta se basa en una interpretación errónea del Derecho comunitario, se cumplirá la tercera condición establecida en la sentencia Kühne & Heitz, antes citada.

107. En tercer lugar, considero que una interpretación según la cual esta tercera condición suponga, para verse cumplida, que el demandante en el litigio principal haya invocado el Derecho comunitario, sería difícilmente comprensible en un supuesto como el del caso de autos en el litigio principal.

108. En efecto, de la resolución de remisión se desprende que la exigencia, que resulta ser contraria a Derecho comunitario, según la cual, recordémoslo, en el caso de una restitución no diferenciada, la prueba de que el producto de que se trata ha sido efectivamente importado en un país tercero en los doce meses siguientes a la fecha de

la declaración de exportación puede solicitarse incluso después de haberse pagado dicha ayuda, correspondía a una práctica del Hauptzollamt establecida desde hace mucho tiempo, la cual se veía apoyada tanto por la jurisprudencia del Finanzgericht Hamburg, como por la del Bundesfinanzhof.⁵²

109. En estas circunstancias, ¿puede realmente reprocharse a un justiciable no haber fundado su recurso, interpuesto ante un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia, en el Derecho comunitario, en el caso de autos el artículo 5, apartado 1, letra a), del Reglamento n° 3665/87, cuando la interpretación y aplicación que de dicho artículo hacían los órganos jurisdiccionales nacionales de forma constante antes de la sentencia Emsland-Stärke, antes citada, no le hubiera dado posibilidades de vencer? La respuesta a esta pregunta me parece evidente y puedo comprender que, en tal contexto, un justiciable fundamente su estrategia jurídica en motivos distintos de los basados en el Derecho comunitario.⁵³

110. Por esta razón y habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial que, para que se cumpla la condición

52 — Véase la resolución de remisión en su versión española, páginas 9 y 10.

53 — Una respuesta diferente podría incitar a los justiciables a invocar el Derecho comunitario como mera precaución, para caso de que, en un futuro indeterminado, la resolución dictada por el órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia, fuese posteriormente contradicha por una sentencia del Tribunal de Justicia, cosa que no me parece ser el objetivo principal del efecto directo del Derecho comunitario.

establecida por la sentencia Kühne & Heitz, antes citada —según la cual la resolución dictada por un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia ha de estar basada en una interpretación del Derecho comunitario que, a la luz de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, sea errónea y que dicha resolución haya sido adoptada sin someter la cuestión al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, párrafo tercero—, no se exige que el demandante en el litigio principal haya invocado el Derecho comunitario en el marco del recurso jurisdiccional de Derecho interno interpuesto contra la resolución administrativa impugnada.

113. De la motivación de la resolución de remisión se desprende que la segunda cuestión, formulada de manera general por el Finanzgericht Hamburg, consta de dos aspectos.⁵⁴

114. Por una parte, éste se pregunta sobre el alcance de la cuarta condición establecida por el Tribunal de Justicia en la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, a saber, la que exige que el interesado se haya dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

C. Sobre la segunda cuestión prejudicial

111. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que declare si existe, por imperativo del Derecho comunitario y aparte de los requisitos previstos en la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, una limitación en el tiempo para solicitar la revisión y rectificación de una resolución administrativa firme contraria al Derecho comunitario.

112. Recuerdo que esta cuestión tiene su origen en el contexto particular del litigio principal, a saber, que Kempter solicitó al Hauptzollamt que revocase el requerimiento de devolución de 10 de agosto de 1995 sólo mediante escrito de 16 de septiembre de 2002 y, por lo tanto, 19 meses después de haber recaído la sentencia Emsland-Stärke, antes citada.

115. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, de manera más general, si, más allá de dicha cuarta condición, procede también considerar que la facultad de solicitar la revisión y la revocación de una resolución administrativa firme contraria al Derecho comunitario está limitada en el tiempo por razones de seguridad jurídica o si, por el contrario, es ilimitada. En la medida en que la interpretación de una disposición del Derecho comunitario efectuada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el marco de una sentencia dictada con carácter prejudicial también debe ser aplicada por la administración nacional a las relaciones jurídicas anteriores a dicha sentencia, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de una limitación temporal de la facultad de solicitar, sobre la base de la sentencia

⁵⁴ — Véanse los puntos 31 a 35 de estas conclusiones.

Emsland-Stärke, antes citada, la revisión y rectificación de una resolución administrativa que ha adquirido firmeza y que es contraria al Derecho comunitario.

116. De este modo, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, al Tribunal de Justicia, que declare si el Derecho comunitario se opone a que, en aplicación del principio de seguridad jurídica, se limite en el tiempo la posibilidad de solicitar la revisión y la revocación de una resolución administrativa que haya adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso internas y que resulte ser contraria a Derecho comunitario según una interpretación posterior del Tribunal de Justicia, sin que el órgano jurisdiccional nacional que resolvía en última instancia sometiera la cuestión al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial.

117. En sus observaciones escritas, Kempter subraya, en primer lugar, que el Derecho comunitario no contiene ninguna disposición específica relativa al plazo de prescripción o de caducidad de una solicitud de revisión. Añade que, de conformidad con la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, el interesado únicamente puede invocar su derecho a revisión de la resolución administrativa si una disposición nacional lo permite. Para decidir si dicha facultad está limitada en el tiempo o no, habrá, pues, que tomar en consideración las disposiciones nacionales en materia de prescripción.

118. Kempter alega igualmente que, en el supuesto de que hubiera que aplicar por analogía las disposiciones comunitarias por las que se regulan los plazos de prescripción o de caducidad, su solicitud no debe ser considerada extemporánea. A este respecto ha formulado varias alegaciones. Ha señalado, en particular, que ha sido necesario cierto tiempo para que la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia en su sentencia Emsland-Stärke, antes citada, diera lugar en Alemania a una nueva práctica administrativa y a un cambio de la jurisprudencia. Kempter indica que, en efecto, dicha sentencia del Tribunal de Justicia no se tomó en consideración en la jurisprudencia nacional hasta una sentencia del Bundesfinanzhof de 21 de marzo de 2002.

119. De todos modos, considera que, en la medida en que una solicitud de revocación del requerimiento de devolución no tenía, sobre la base del Derecho nacional, ninguna posibilidad de prosperar, un eventual plazo comunitario de prescripción no hubiera podido comenzar a correr antes de la fecha de presentación de las conclusiones del Abogado General Léger en el asunto que dio lugar a la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, a saber, el 17 de junio de 2003. En efecto, en dichas conclusiones, el artículo 10 CE se interpretó por primera vez en el sentido de que una resolución de tal índole debe poder revisarse. Al haberse presentado

antes de dicha fecha, la solicitud de Kemppter no puede calificarse de extemporánea.⁵⁵

120. Respecto de la cuarta condición establecida por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, según la cual «el interesado se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de [la] jurisprudencia [comunitaria]» de la que se desprende la ilegalidad de la resolución administrativa firme, los Gobiernos checo y finlandés comparten la opinión expresada por el órgano jurisdiccional remitente, según la cual, el plazo creado de este modo por el Tribunal de Justicia para solicitar la revisión de tal resolución debe estar vinculado al conocimiento de dicha jurisprudencia por el interesado. Por lo tanto, una solicitud de revisión presentada tres meses después de la fecha en que Kemppter tuviera conocimiento de la interpretación hecha por el Tribunal de Justicia cumple esta condición.

121. Además de la condición así establecida por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia, esos mismos Gobiernos entienden que el Derecho comunitario no se opone a que se

limite en el tiempo el derecho de solicitar la revisión de una resolución administrativa firme ilegal. Las normas procesales nacionales podrían, por tanto, establecer válidamente que dicho tipo de solicitud deba presentarse dentro de determinados plazos. Precisan que la compatibilidad de dichos plazos con el Derecho comunitario debería apreciarse a la luz del principio de equivalencia (que exige que los plazos no sean menos favorables que los correspondientes a reclamaciones similares de carácter interno) y del principio de efectividad (que exige que los plazos no hagan imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho comunitario).

122. La Comisión señala que, en su opinión, la segunda cuestión prejudicial sólo se refiere al período comprendido entre el pronunciamiento de la sentencia del Tribunal de Justicia de la que se desprende la ilegalidad de la resolución administrativa y la solicitud de revisión y revocación de la referida resolución presentada por Kemppter, que sería, en el caso de autos, de más de 19 meses. A juicio de la Comisión, el órgano jurisdiccional remitente no parece, por el contrario, tener en cuenta el período transcurrido hasta dicha solicitud desde la adopción de la resolución administrativa inicial (es decir, el requerimiento de devolución de 10 de agosto de 1995), o desde el momento en el que la demandante tuvo conocimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia de la que se desprende la ilegalidad de dicha resolución (a saber, el 1 de julio de 2002, cuando le fue transmitida por fax la sentencia del Bundesfinanzhof de 21 de marzo de 2002).

55 — Kemppter basa esta argumentación en la sentencia de 25 de julio de 1991, Emmott (C-208/90, Rec. p. I-4269), en la que el Tribunal de Justicia declaró que «el Derecho comunitario se opone a que las autoridades competentes de un Estado miembro invoquen las normas procesales nacionales relativas a los plazos para recurrir en un proceso que inicie un particular contra ellas ante los órganos jurisdiccionales nacionales que tenga por objeto la protección de derechos directamente reconocidos por el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, en tanto que dicho Estado miembro no haya adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno a los preceptos de esta Directiva».

123. Además, la Comisión señala que, por razón del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, no es partidaria de que se establezca un plazo a nivel comunitario. Por motivos de seguridad jurídica propone completar la cuarta condición establecida en la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, determinando que ésta exige que el interesado se haya dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de la sentencia prejudicial del Tribunal de Justicia y dentro un período, a contar desde el pronunciamiento de la referida sentencia, que sea razonable a la luz de los principios de Derecho nacional y conforme con los principios de equivalencia y de efectividad.

124. Considerados estos argumentos, es preciso examinar en primer lugar el alcance de esta cuarta condición, que establece que «el interesado se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de [la] jurisprudencia [del Tribunal de Justicia]».

125. Si nos remontamos a la génesis de la referida condición, a saber, las circunstancias del asunto que dio lugar a la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, se pone de manifiesto que la sociedad demandante había solicitado mediante escritos de 13 de diciembre de 1994 y de 3 de enero de 1995 el pago de las restituciones a la exportación cuya devolución se le había reclamado, mientras que el Tribunal de Justicia había dictado la sentencia Voogd Vleesimport en -export, antes citada, entre dos y tres meses antes, concretamente, el 5 de octubre de 1994. El órgano jurisdiccional remitente se preguntaba entonces si no procedía «establecer una excepción en lo que

respecta a la firmeza de la resolución administrativa en un caso [en el que, entre otras cosas,] la interesada se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de [la] sentencia del Tribunal de Justicia».⁵⁶

126. Al tener en cuenta esta circunstancia en la motivación de su sentencia y al mencionarla en el fallo de ésta, es probable que, habida cuenta del contexto del litigio principal, el Tribunal de Justicia hubiera querido, en realidad, dar importancia al hecho de que la demandante se había dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de que el Tribunal de Justicia *dictase* la sentencia que reveló el carácter ilegal de la resolución administrativa impugnada.

127. Al transformar a continuación esta «circunstancia» en «requisito» en su sentencia i-21 Germany y Arcor, antes citada, el Tribunal de Justicia conservó, no obstante, la misma formulación y no precisó si procedía comprender esta condición como referida al conocimiento efectivo de la sentencia prejudicial o si debía interpretarse en el sentido de que hacía referencia a la fecha de pronunciamiento de ésta.

128. Atendiendo a los términos utilizados por el Tribunal de Justicia, entiendo

⁵⁶ — Sentencia Kühne & Heitz, antes citada, apartado 17.

la interpretación que propone el órgano jurisdiccional remitente y que apoyan los Gobiernos checo y finlandés, según la cual la expresión «haber tenido conocimiento de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia» se refiere al momento en que el solicitante haya quedado informado efectivamente de dicha jurisprudencia, y no a la fecha en que se dictara la sentencia del Tribunal de Justicia.

129. Habida cuenta de la importancia que procede dar al principio de seguridad jurídica y, en particular, a la exigencia de certidumbre de las situaciones jurídicas, no soy partidario de que se acoja esta interpretación.

130. En efecto, tal interpretación favorecería la dimensión subjetiva de la condición así establecida por el Tribunal de Justicia, lo cual podría conllevar dificultades por lo que respecta a la prueba del momento en que se tiene conocimiento de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por el contrario, la toma en consideración de la fecha en que se dictó una sentencia del Tribunal de Justicia, desprovista de toda dimensión subjetiva, me parece más conforme con imperativos basados en el principio de seguridad jurídica, como el de la certidumbre de las situaciones jurídicas.

131. Sin embargo, podría objetarse, con razón, que el requisito según el cual el interesado tiene que haberse dirigido al órgano administrativo inmediatamente después

de que el Tribunal de Justicia dictase una sentencia prejudicial que pusiera de relieve la ilegalidad de la resolución administrativa impugnada presenta un carácter excesivo en un contexto como el del litigio principal. Recuerdo, en efecto, que se desprende del expediente que ha sido necesario cierto tiempo para que la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia en su sentencia Emsland-Stärke, antes citada, diera lugar en Alemania a una nueva práctica administrativa y a un cambio de la jurisprudencia. En efecto, dicha sentencia del Tribunal de Justicia únicamente se tomó en consideración en la jurisprudencia nacional a partir de una sentencia del Bundesfinanzhof de 21 de marzo de 2002. Además, como sugiere Kempter en sus observaciones escritas, procede tener en cuenta el hecho de que, por una parte, la citada sentencia del Tribunal de Justicia no se refería al Reglamento nº 3665/87, sino a su predecesor, el Reglamento nº 2730/79 y que, por otra parte, la interpretación según la cual la presentación de pruebas adicionales únicamente puede imponerse con anterioridad a la concesión de la restitución a la exportación, no resulta del fallo de la sentencia sino del apartado 48 de su motivación. En estas circunstancias, podría parecer injusto reprochar a Kempter el hecho de no haber presentado una solicitud de revisión al Hauptzollamt inmediatamente después de que el Tribunal de Justicia dictase la sentencia prejudicial.

132. Estas observaciones demuestran los inconvenientes inherentes a una interpretación estricta de la condición según la cual «el interesado se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de [la] jurisprudencia [del Tribunal de Justicia]». Por lo tanto, a mi

juicio, procede cuestionar la propia existencia de la condición.

revocación de las resoluciones administrativas firmes y contrarias al Derecho comunitario, como la que es objeto del litigio principal.

133. No obstante, procede destacar que, habida cuenta de la importancia del principio de seguridad jurídica, parece legítima la búsqueda de una limitación temporal de las solicitudes de revisión y de revocación de las resoluciones administrativas que han adquirido firmeza tras haber agotado las vías de recurso internas y que resultan ser contrarias al Derecho comunitario según una interpretación posterior del Tribunal de Justicia, sin que el órgano jurisdiccional nacional que resolvió en última instancia sometiera la cuestión al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial. El Derecho comunitario no se opone, por lo tanto, a que la posibilidad de presentar tales solicitudes esté limitada en el tiempo. En consecuencia, queda por determinar el método según el cual puede instituirse tal limitación temporal.

136. En mi opinión, es, por lo tanto, conforme con el principio de autonomía procesal de los Estados miembros dejar a éstos fijar el plazo en el que deben presentarse tales solicitudes. Me parece que esta solución se corresponde mejor con la vía utilizada por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, dirigida a conciliar el principio de primacía del Derecho comunitario con el principio de autonomía procesal de los Estados miembros y con el de seguridad jurídica.

134. Desde este punto de vista, no me parece satisfactorio que esta limitación temporal se conciba como condición para el nacimiento de una obligación de revisión en virtud del artículo 10 CE en un plano de igualdad con las demás condiciones establecidas por el Tribunal de Justicia en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada.

135. Además, en la medida en que constituye un aspecto de la regulación procesal de la aplicación de la obligación de revisión derivada del artículo 10 CE, el Tribunal de Justicia no debe, a mi juicio, establecer de forma directa un límite temporal para la presentación de solicitudes de revisión y

137. Tal remisión a las normas procesales nacionales de los Estados miembros que deberían, claro está, respetar los principios de equivalencia y efectividad, sería, además, conforme con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que reconoce la compatibilidad con el Derecho comunitario de la fijación por los Estados miembros de plazos de recurso razonables de carácter preclusivo. Dicha jurisprudencia tiene su origen y su contexto de aplicación más frecuente en los contenciosos sobre la devolución de los

tributos nacionales recaudados indebidamente a la luz del Derecho comunitario.

138. De esta jurisprudencia resulta que ante la inexistencia de una normativa comunitaria en materia de restitución de tributos nacionales indebidamente percibidos, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho comunitario confiere a los justiciables, con la salvedad de que dicha regulación no sea menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna ni haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario.⁵⁷ De este modo, el Tribunal de Justicia ha reconocido la compatibilidad con el Derecho comunitario de la fijación por los Estados miembros de plazos de recurso razonables de carácter preclusivo, la cual «constituye la aplicación del principio fundamental de seguridad jurídica que protege tanto al contribuyente como a la Administración afectada».⁵⁸ En efecto, «unos plazos de este tipo no son de una naturaleza tal que hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario».⁵⁹ Además, el hecho de que el Tribunal de Justicia haya dictado

una sentencia prejudicial sobre la interpretación de la disposición de Derecho comunitario de que se trate no tiene incidencia sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de la fijación, en las normas procesales nacionales, de plazos de recurso razonables de carácter preclusivo.⁶⁰

139. Del mismo modo, el Tribunal de Justicia ha trasladado dicho razonamiento al ámbito de la responsabilidad de los Estados miembros por el incumplimiento del Derecho comunitario siguiendo a una lógica comparable a la que le propongo adoptar aquí. En efecto, aunque las condiciones en las que un Estado miembro está obligado a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que le son imputables han sido establecidas directamente por el Tribunal de Justicia,⁶¹ incumbe, por el contrario, al Estado, en el marco del Derecho nacional de la responsabilidad, reparar las consecuencias del perjuicio causado, siempre y cuando las condiciones, en particular, los plazos,

57 — Véanse, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989), apartado 5, y Comet (45/76, Rec. p. 2043), apartados 13 y 16; de 17 de julio de 1997, Haahr Petroleum (C-90/94, Rec. p. I-4085), apartado 46; de 15 de septiembre de 1998, Edis (C-231/96, Rec. p. I-4951), apartados 19 y 34, y de 17 de junio de 2004, Recheio — Cash & Carry (C-30/02, Rec. p. I-6051), apartado 17.

58 — Sentencias, antes citadas, Rewe (apartado 5) y Comet (apartado 18). Véanse igualmente, en el mismo sentido, las sentencias antes citadas Haahr Petroleum (apartado 48), Edis (apartado 20), y Recheio — Cash & Carry (apartado 18).

59 — Sentencia Edis, antes citada, apartado 35.

60 — Véanse las sentencias, antes citadas, Rewe (apartado 7), y Edis (apartado 20). Así, en esta última sentencia se declaró que «el hecho de que el Tribunal de Justicia haya dictado una sentencia prejudicial sobre la interpretación de una disposición de Derecho comunitario sin limitar los efectos en el tiempo de dicha sentencia no afecta al derecho de un Estado miembro a invocar un plazo nacional de caducidad frente a las acciones de devolución de tributos percibidos en contra de la referida disposición» (apartado 26).

61 — De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que dichas condiciones son tres, a saber, que la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por los que hayan sido lesionados (véase, en particular, la sentencia Köbler, antes citada, apartado 51). El Tribunal de Justicia también ha precisado que estos tres requisitos «son necesarios y suficientes para generar, a favor de los particulares, un derecho a obtener reparación, sin excluir, no obstante, que, con arreglo al Derecho nacional, el Estado pueda incurrir en responsabilidad en virtud de requisitos menos restrictivos» (sentencia Köbler, antes citada, apartado 57).

establecidas por las legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños que respeten los principios de equivalencia y de efectividad.⁶² También en este contexto, el Tribunal de Justicia ha admitido que «la fijación de plazos razonables de carácter preclusivo para recurrir satisface, en principio, [la exigencia basada en el principio de efectividad del Derecho comunitario] en la medida en que constituye la aplicación del principio fundamental de seguridad jurídica».⁶³

140. De conformidad con esta reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, respetuosa con la autonomía procesal de los Estados miembros, considero que éstos pueden exigir, en nombre del principio de seguridad jurídica, que una solicitud de revisión y revocación de una resolución administrativa que haya adquirido firmeza y que resulte ser contraria a Derecho comunitario según una interpretación posterior del Tribunal de Justicia, sea presentada ante la administración competente dentro de un plazo razonable.

141. Por lo tanto, es competencia del Finanzgericht Hamburg examinar si el Derecho procesal alemán prevé un plazo para presentar una solicitud de revisión y revocación de una resolución administrativa que haya adquirido firmeza, como la que se discute en el litigio principal. Si este es el caso, deberá asegurarse de que la norma procesal que fija dicho plazo es conforme con

62 — Véanse, en particular, las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartados 41 a 43; de 10 de julio de 1997, Palmisani (C-261/95, Rec. p. I-4025), apartado 27, y Köbler, antes citada, apartado 58.

63 — Sentencia Palmisani, antes citada, apartado 28.

los principios comunitarios de equivalencia y de efectividad.

142. Por consiguiente propongo al Tribunal de Justicia que responda al órgano jurisdiccional remitente que el Derecho comunitario no se opone a que, en aplicación del principio de seguridad jurídica, se limite en el tiempo la posibilidad de solicitar la revisión y revocación de una resolución administrativa que haya adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso internas y que resulte ser contraria al Derecho comunitario según una interpretación posterior del Tribunal de Justicia, sin que el órgano jurisdiccional nacional que resolvía en última instancia sometiera la cuestión al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial. Es competencia de los Estados miembros determinar, de conformidad con los principios comunitarios de equivalencia y de efectividad, el plazo dentro del cual debe presentarse una solicitud de estas características.

143. Deseo señalar, por último, que si el Tribunal de Justicia, contrariamente a la solución que le propongo, no desea modificar la cuarta condición establecida en su sentencia Kühne & Heitz, antes citada, deberá, por una parte, precisar el sentido de ésta y, por otra parte, prever que dicha condición únicamente se aplique con carácter supletorio, es decir, en el caso de que las normas procesales de un Estado miembro no hayan fijado plazo para presentar las solicitudes de revisión y revocación de las resoluciones administrativas firmes.

VI. Conclusión

144. En virtud de todas estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Finanzgericht Hamburg:

- «1) Para que se cumpla, la condición establecida por la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2004, Kühne & Heitz (C-453/00) —según la cual, la resolución dictada por un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia ha de estar basada en una interpretación del Derecho comunitario que, a la luz de una jurisprudencia del Tribunal de Justicia posterior a ella, sea errónea y que dicha resolución haya sido adoptada sin someter la cuestión al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, conforme a los requisitos previstos en el artículo 234 CE, párrafo tercero—, no se exige que el demandante en el litigio principal haya invocado el Derecho comunitario en el marco del recurso jurisdiccional de Derecho interno interpuesto contra la resolución administrativa impugnada.

- 2) El Derecho comunitario no se opone a que, en aplicación del principio de seguridad jurídica, se limite en el tiempo la posibilidad de solicitar la revisión y revocación de una resolución administrativa que haya adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso internas y que resulte ser contraria al Derecho comunitario según una interpretación posterior del Tribunal de Justicia, sin que el órgano jurisdiccional nacional que resolvía en última instancia sometiera la cuestión al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial. Es competencia de los Estados miembros determinar, de conformidad con los principios comunitarios de equivalencia y de efectividad, el plazo dentro del cual debe presentarse una solicitud de estas características.»