



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 22 de abril de 2021 *

«Recurso de casación — Unión aduanera — Reglamento (UE) n.º 952/2013 — Artículo 211, apartado 6 — Autorización de perfeccionamiento activo de determinados productos de acero eléctrico de grano orientado — Riesgo de que los intereses esenciales de los productores de la Unión resulten perjudicados — Examen de las condiciones económicas — Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 — Artículo 259 — Conclusiones de la Comisión Europea sobre las condiciones económicas — Artículo 263 TFUE — Acto no recurrible»

En el asunto C-572/18 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 13 de septiembre de 2018,

thyssenkrupp Electrical Steel GmbH, con domicilio social en Gelsenkirchen (Alemania),

thyssenkrupp Electrical Steel Ugo, con domicilio social en Isbergues (Francia),

representadas por el Sr. M. Günes y la Sra. L. Heinisch, Rechtsanwälte,

partes recurrentes en casación,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión Europea, representada por el Sr. J.-F. Brakeland y la Sra. F. Clotuche-Duvieusart, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. N. Piçarra (Ponente), D. Šváby y S. Rodin y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de noviembre de 2020;

* Lengua de procedimiento: inglés.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, thyssenkrupp Electrical Steel GmbH y thyssenkrupp Electrical Steel Ugo solicitan la anulación del auto del Tribunal General de 2 de julio de 2018, thyssenkrupp Electrical Steel y thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Comisión (T-577/17, no publicado, en lo sucesivo, «auto recurrido», EU:T:2018:411), por el que se desestimó su recurso dirigido a que se anulasen las conclusiones de la Comisión Europea que se recogen en el acta de la sexta reunión de la sección «Regímenes especiales distintos del tránsito» del Grupo de Expertos Aduaneros, de 2 de mayo de 2017, en el sentido de que los intereses esenciales de los productores de la Unión Europea no corrían el riesgo de resultar perjudicados por una autorización de perfeccionamiento activo de determinados productos de acero eléctrico de grano orientado solicitada por Euro-Mit Staal BV (en lo sucesivo, «EMS»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (CEE) n.º 2913/92

- 2 Los artículos 130 a 136 del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el código aduanero comunitario (DO 1992, L 302, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000 (DO 2000, L 311, p. 17) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 2913/92»), se referían al régimen de transformación bajo control aduanero.

- 3 El artículo 130 del Reglamento n.º 2913/92 disponía lo siguiente:

«El régimen de transformación bajo control aduanero permitirá introducir en el territorio aduanero de la Comunidad mercancías no comunitarias para someterlas a operaciones que modifiquen su especie o estado sin estar sujetas a los derechos de importación ni a medidas de política comercial, y despachar a libre práctica con los derechos de importación que les correspondan los productos que resulten de estas operaciones. Dichos productos se denominarán “productos transformados”.»

- 4 Conforme al artículo 132 de dicho Reglamento:

«La autorización de transformación bajo control aduanero se expedirá a petición de la persona que efectúe o mande efectuar la transformación.»

- 5 El artículo 133 de dicho Reglamento establecía lo siguiente:

«La autorización solo se concederá:

[...]

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

- 6 Conforme a los artículos 247 a 249 del mismo Reglamento, la Comisión estaba asistida por un comité.
- 7 El Reglamento n.º 2913/92 fue derogado y sustituido por el Reglamento (CE) n.º 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado) (DO 2008, L 145, p. 1), derogado y sustituido a su vez por el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO 2013, L 269, p. 1; en lo sucesivo, «código aduanero»).

Reglamento (CEE) n.º 2454/93

- 8 El artículo 502, apartado 1, del Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 2913/92 (DO 1993, L 253, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 993/2001 de la Comisión, de 4 de mayo de 2001 (DO 2001, L 141, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 2454/93»), establecía lo siguiente:

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

- 9 El artículo 503 de dicho Reglamento disponía lo siguiente:

«Se podrá efectuar un examen de las condiciones económicas en colaboración con la Comisión:

- a) cuando las autoridades aduaneras interesadas deseen celebrar consultas antes o después de la expedición de una autorización;
- b) cuando otra administración aduanera formule objeciones en contra de una autorización expedida;
- c) a iniciativa de la Comisión.»

- 10 A tenor del artículo 504, apartados 1 y 4, del citado Reglamento:

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

[...]

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

- 11 El Reglamento n.º 2454/93 fue derogado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/481 de la Comisión, de 1 de abril de 2016 (DO 2016, L 87, p. 24).

Código aduanero

- 12 El artículo 5 del código aduanero, titulado «Definiciones», indica, en su punto 39, que el concepto de «decisión», a efectos de dicho código, debe entenderse referido a «todo acto de las autoridades aduaneras relativo a la legislación aduanera, mediante el que se pronuncien sobre un caso concreto y que conlleve efectos jurídicos para el interesado».

13 El artículo 22 de dicho código, titulado «Decisiones adoptadas previa solicitud», dispone lo siguiente:

«1. Toda persona que solicite una decisión relacionada con la aplicación de la legislación aduanera deberá facilitar la información que las autoridades aduaneras competentes necesiten para poder adoptar esa decisión.

[...]

2. Las autoridades aduaneras comprobarán, sin demora y a más tardar en el plazo de 30 días a partir de la recepción de la solicitud de decisión, si se satisfacen las condiciones de aceptación de dicha solicitud.

Cuando las autoridades aduaneras comprueben que la solicitud contiene toda la información requerida para adoptar la decisión, comunicarán su aceptación al solicitante en el plazo señalado en el párrafo primero.

3. Las autoridades aduaneras competentes tomarán las decisiones a las que se refiere el apartado 1 y las notificarán al solicitante, sin demora y a más tardar en el plazo de 120 días a partir de la fecha de aceptación de la solicitud, salvo que se disponga lo contrario.

[...]

6. Antes de adoptar una decisión que perjudique al solicitante, las autoridades aduaneras comunicarán los motivos en los que pretenden basar su decisión a este último, el cual tendrá la oportunidad de presentar observaciones dentro de un plazo establecido, que comenzará a contar a partir de la fecha en que reciba o se considere que deba haber recibido la comunicación. Tras el vencimiento de ese plazo, se notificará al solicitante, del modo debido, la decisión adoptada.

[...]

7. Cuando perjudique al solicitante, la decisión que se adopte deberá exponer los motivos que han llevado a su adopción y mencionará el derecho de recurso que dispone el artículo 44.»

14 El artículo 44 de dicho código, titulado «Derecho de recurso», establece lo siguiente en sus apartados 1 y 3:

«1. Toda persona tendrá derecho a recurrir una decisión de las autoridades aduaneras relativa a la aplicación de la legislación aduanera, cuando esta le afecte directa e individualmente.

De igual modo, toda persona que haya solicitado una decisión a las autoridades aduaneras y no la haya obtenido dentro del plazo dispuesto en el artículo 22, apartado 3, estará legitimada para ejercer el derecho de recurso.

[...]

3. El recurso se interpondrá en el Estado miembro en que se haya adoptado o solicitado la decisión.»

15 El artículo 211 del mismo código preceptúa lo siguiente:

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

a) la utilización de regímenes de perfeccionamiento activo [...];

[...]

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

- a) que las autoridades aduaneras puedan ejercer la vigilancia aduanera sin verse obligadas a poner en marcha un dispositivo administrativo desproporcionado respecto de las necesidades económicas correspondientes;
- b) que la autorización para la inclusión en el régimen de perfeccionamiento (condiciones económicas) no perjudique los intereses esenciales de los productores de la Unión.

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

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

- 16 El artículo 213 del código aduanero, titulado «Atribución de competencias de ejecución», establece en su párrafo primero lo siguiente:

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

Reglamento Delegado

- 17 El artículo 166 del Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento n.º 952/2013 con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del código aduanero de la Unión (DO 2015, L 343, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Delegado»), establece, en su apartado 1, la regla general conforme a la cual la condición prevista en el artículo 211, apartado 4, letra b), del código aduanero no se aplicará a las autorizaciones de perfeccionamiento activo, y dispone tres excepciones a esta regla.

Reglamento de Ejecución

- 18 El artículo 259 del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015, por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento n.º 952/2013 (DO 2015, L 343, p. 558; en lo sucesivo, «Reglamento de Ejecución»), titulado «Examen de las condiciones económicas», tiene el siguiente tenor:

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

[...]

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

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

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

[...]»

Decisión C(2016) 3301 final

- 19 El artículo 3, apartado 1, letra c), de la Decisión de la Comisión, de 30 de mayo de 2016, por la que se establecen normas horizontales sobre la creación y el funcionamiento de los grupos de expertos de la Comisión [C(2016) 3301 final], dispone que dichos grupos proporcionarán asesoramiento y conocimientos a la Comisión en lo que respecta, entre otras cosas, a la aplicación de la legislación, así como a la coordinación y la cooperación con los Estados miembros. Según el artículo 5 de dicha Decisión, el mandato de un grupo de expertos debe definirse claramente y sus funciones deben determinarse con la mayor precisión posible.
- 20 El Grupo de Expertos Aduaneros se constituyó con arreglo al artículo 259, apartado 4, del Reglamento de Ejecución y está sujeto a las normas horizontales mencionadas en el apartado anterior. El papel de este grupo consiste, de conformidad con el artículo 2, letra g), de los «términos de referencia» adoptados el 3 de mayo de 2016 [Ares(2016)2109319], en asesorar a la Comisión y a sus servicios en relación con el examen sobre si se cumplen las condiciones económicas.

Antecedentes del litigio

- 21 Los antecedentes del litigio, recogidos en los apartados 1 a 8 del auto recurrido, pueden resumirse a los efectos del presente procedimiento del siguiente modo.
- 22 El 21 de febrero de 2017, EMS presentó ante las autoridades aduaneras neerlandesas, con arreglo al artículo 211, apartado 1, letra a), del código aduanero, una solicitud de autorización de perfeccionamiento activo para determinados productos de acero eléctrico de grano orientado originarios de Japón.
- 23 El 27 de febrero de 2017, dichas autoridades, con arreglo al artículo 259, apartado 1, del Reglamento de Ejecución, transmitieron el expediente a la Comisión, solicitándole que examinase las condiciones económicas.
- 24 El 2 de mayo de 2017, con ocasión de la sexta reunión de la sección del Grupo de Expertos Aduaneros «Regímenes especiales distintos del tránsito», la cuestión de las condiciones económicas fue objeto de discusión y posteriormente de una votación favorable. Basándose en ello, la Comisión concluyó que se cumplían las condiciones económicas para la autorización de perfeccionamiento activo (en lo sucesivo, «conclusiones controvertidas»).
- 25 Ese mismo día, las autoridades aduaneras neerlandesas concedieron a EMS la autorización de perfeccionamiento activo para el período comprendido entre el 2 de mayo de 2017 y el 1 de mayo de 2020.
- 26 El 12 de julio de 2017, las recurrentes formularon oposición ante dichas autoridades a la concesión de la mencionada autorización.

27 En sus decisiones preliminares sobre esta oposición, de 11 de diciembre de 2017, las autoridades aduaneras neerlandesas declararon que estaban «obligadas» (*verplicht*) a conceder la autorización solicitada, ya que debían «tener en cuenta [las conclusiones controvertidas]».

Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido

28 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 25 de agosto de 2017, las recurrentes interpusieron un recurso al objeto de que se anulasen las conclusiones controvertidas.

29 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el 6 de noviembre de 2017, la Comisión formuló una excepción de inadmisibilidad, con arreglo al artículo 130 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, basada, con carácter principal, en la inexistencia de un acto recurrible a los efectos del artículo 263 TFUE, y, con carácter subsidiario, en la falta de afectación directa e individual de las recurrentes, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

30 Al pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad, el Tribunal General consideró que las conclusiones controvertidas no constituían un acto recurrible a los efectos del artículo 263 TFUE y, por lo tanto, declaró la inadmisibilidad del recurso, sin pronunciarse sobre la cuestión de la afectación directa e individual de las recurrentes, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes en el recurso de casación

31 Las recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que:

- Anule el auto recurrido.
- Declare la admisibilidad del recurso.
- Devuelva el asunto al Tribunal General para que continúe el procedimiento iniciando el debate sobre el fondo.
- Condene a la Comisión al pago de las costas del presente procedimiento.

32 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación por infundado.
- Condene en costas a las recurrentes.

33 Mediante auto de 7 de marzo de 2019, thyssenkrupp Electrical Steel y thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Comisión (C-572/18 P, no publicado, EU:C:2019:188), el Presidente del Tribunal de Justicia desestimó la demanda de intervención presentada por EMS en apoyo de las pretensiones de la Comisión, debido a que EMS no había acreditado tener interés alguno en la resolución del litigio.

Sobre el recurso de casación

34 En apoyo de su recurso de casación, las recurrentes invocan cinco motivos. El primer motivo de casación se basa en un error de Derecho cometido por el Tribunal General, en la medida en que consideró que el código aduanero, el Reglamento Delegado y el Reglamento de Ejecución no confieren a la Comisión la facultad de adoptar decisiones que sean vinculantes para las autoridades aduaneras nacionales en un procedimiento de concesión de una autorización de perfeccionamiento activo. El

segundo motivo de casación se basa en un error de Derecho cometido por el Tribunal General al declarar que la función de la Comisión en el examen de las condiciones económicas es de naturaleza meramente procesal. El tercer motivo de casación se basa en un error de Derecho cometido por el Tribunal General al considerar que la sentencia de 11 de mayo de 2006, Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, en lo sucesivo, «sentencia Friesland Coberco», EU:C:2006:312), es jurídicamente vinculante para la interpretación del artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución. El cuarto motivo de casación se basa en un error de Derecho cometido por el Tribunal General, en la medida en que no consideró, como prueba del carácter vinculante de las conclusiones controvertidas, el documento titulado «Práctica administrativa relativa al examen de las condiciones económicas con arreglo al artículo 211, apartado 6, del [código aduanero] y al artículo 259 del [Reglamento de Ejecución]» [*Administrative practice regarding the examination of the economic conditions in accordance with Articles 211(6) [Union Customs Code (UCC)] and 259 [UCC Implementing Act (IA UCC)]*], de 5 de agosto de 2016 [Ares(2016)4155451; en lo sucesivo, «práctica administrativa»]. El quinto motivo de casación se basa en el error de Derecho cometido por el Tribunal General al no considerar que las conclusiones controvertidas afectaban directa e individualmente a las recurrentes.

- 35 Con carácter preliminar, procede señalar que, en su escrito de contestación, la Comisión, sin formular formalmente una excepción de inadmisibilidad, ha indicado que, en el supuesto de que las recurrentes no hayan iniciado procedimientos judiciales contra la desestimación, por parte de las autoridades aduaneras neerlandesas, de su oposición a la autorización de perfeccionamiento activo a favor de EMS, dicha autorización habría adquirido firmeza, de modo que no justifican interés alguno en que se tramite la casación.
- 36 No obstante, en su escrito de réplica, las recurrentes confirmaron que habían emprendido tales procedimientos ante los órganos jurisdiccionales neerlandeses, lo cual también admitió la Comisión en su escrito de dúplica.
- 37 Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones de la Comisión basadas en la falta de justificación de un interés en que se tramite la casación.

Sobre los motivos de casación primero, segundo y cuarto

Alegaciones de las partes

- 38 Mediante estos motivos de casación, que procede examinar conjuntamente habida cuenta de su conexión, las recurrentes reprochan al Tribunal General haber cometido, en el contexto de su apreciación de la cuestión relativa a si las conclusiones controvertidas constituyen un acto recurrible a los efectos del artículo 263 TFUE, tres errores de Derecho relativos a la interpretación y a la aplicación, por una parte, de las disposiciones del código aduanero, del Reglamento Delegado y del Reglamento de Ejecución en relación con el procedimiento de examen de las condiciones económicas y, por otra parte, de la práctica administrativa.
- 39 En apoyo del primer motivo de casación, dirigido contra el apartado 48 del auto recurrido, las recurrentes alegan que la Comisión, en virtud de sus atribuciones ejecutivas, ha establecido un procedimiento para examinar el cumplimiento de las condiciones económicas a escala de la Unión, mientras que no se ha conferido ninguna competencia para examinar tales condiciones a las autoridades aduaneras nacionales. El establecimiento de tal procedimiento marca una diferencia con respecto al Reglamento n.º 2913/92, tal como lo interpretó el Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco.

- 40 Según las recurrentes, dado que la concesión de una autorización de perfeccionamiento activo está supeditada al cumplimiento de las condiciones económicas y que las autoridades aduaneras nacionales no están facultadas para examinar esta cuestión, las conclusiones de la Comisión en la materia son necesariamente vinculantes para dichas autoridades. Esta conclusión queda corroborada por la práctica administrativa y por las resoluciones preliminares de las autoridades aduaneras neerlandesas de 11 de diciembre de 2017 sobre la oposición de las recurrentes.
- 41 Las recurrentes alegan también que la facultad de la Comisión para adoptar decisiones vinculantes tras el examen de las condiciones económicas no puede ponerse en duda ni por el hecho de que el artículo 259 del Reglamento de Ejecución designe el acto resultante de dicho examen como «conclusiones» ni por el hecho de que dicha institución esté asistida por el Grupo de Expertos Aduaneros. Subrayan, a este respecto, que la forma en que se adopta un acto no puede modificar la naturaleza de este y que los dictámenes de dicho grupo tienen un valor meramente consultivo.
- 42 En apoyo del segundo motivo de casación, dirigido contra los apartados 49 y 50 del auto recurrido, las recurrentes alegan que ninguna disposición del código aduanero, del Reglamento Delegado o del Reglamento de Ejecución limita el papel de la Comisión para recabar los votos de los representantes de los Estados miembros en el seno del Grupo de Expertos Aduaneros y para proceder al recuento de dichos votos. Según las recurrentes, dado que la Comisión no está obligada a seguir el dictamen de este grupo de expertos, debería ser «jurídicamente responsable» de sus conclusiones sobre las condiciones económicas.
- 43 Por consiguiente, las recurrentes estiman que tales conclusiones constituyen un acto destinado a producir efectos jurídicos obligatorios y, por consiguiente, pueden ser objeto de recurso en virtud del artículo 263 TFUE.
- 44 En apoyo del cuarto motivo de casación, dirigido contra el apartado 66 del auto recurrido, las recurrentes alegan que el Tribunal General cometió un error de Derecho en su examen del alcance de las conclusiones de la Comisión sobre las condiciones económicas, en la medida en que no tomó en consideración la práctica administrativa como prueba del carácter vinculante de dichas conclusiones, mientras que el apartado 3, párrafo primero, de dicha práctica precisa que «l[as] conclusion[es] de la Comisión vincula[n] a las autoridades aduaneras competentes y [...] estas no pueden, por tanto, apartarse de ellas». Por otra parte, las autoridades aduaneras neerlandesas declararon que estaban «obligadas» (*verplicht*), en virtud de las conclusiones controvertidas, a conceder la autorización solicitada.
- 45 La Comisión refuta el fundamento de estos motivos de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 46 Con carácter preliminar, procede recordar que se consideran «actos recurribles», a los efectos del artículo 263 TFUE, todas las disposiciones adoptadas por las instituciones de la Unión, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando marcadamente su situación jurídica (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de octubre de 2011, *Deutsche Post y Alemania/Comisión*, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartado 37, y de 20 de septiembre de 2016, *Mallis y otros/Comisión y BCE*, C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:702, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 47 En cambio, escapa al control jurisdiccional previsto en el artículo 263 TFUE cualquier acto que no produzca efectos jurídicos obligatorios, como los actos preparatorios y los actos de mera ejecución, las simples recomendaciones y los dictámenes y, en principio, las instrucciones internas (véanse, en este

sentido, las sentencias de 12 de septiembre de 2006, Reynolds Tobacco y otros/Comisión, C-131/03 P, EU:C:2006:541, apartado 55 y jurisprudencia citada, y de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 27).

- 48 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar si el acto impugnado produce tales efectos, hay que atenerse al contenido esencial de dicho acto y apreciar tales efectos en función de criterios objetivos como el contenido de ese mismo acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución que fue su autora (sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión, C-16/16 P, EU:C:2018:79, apartado 32 y jurisprudencia citada, y de 9 de julio de 2020, República Checa/Comisión, C-575/18 P, EU:C:2020:530, apartado 47).
- 49 Únicamente deja de ser así cuando los actos adoptados durante el procedimiento preparatorio constituyan por sí mismos el último término de un procedimiento especial distinto del que debe permitir a la institución de que se trate pronunciarse sobre el fondo (sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 11).
- 50 En cualquier caso, si bien las medidas de naturaleza puramente preparatoria no pueden, como tales, ser objeto de un recurso de anulación, las posibles ilegalidades de que estuvieran viciadas pueden invocarse en apoyo del recurso dirigido contra el acto definitivo del que constituyen una fase de elaboración (sentencia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, EU:C:1981:264, apartado 12).
- 51 En el caso de autos, el Tribunal General señaló, en primer lugar, en el apartado 48 del auto recurrido, que ni el código aduanero, ni el Reglamento Delegado, ni el Reglamento de Ejecución atribuyen a la Comisión la facultad de adoptar decisiones, y menos aún decisiones vinculantes para las autoridades aduaneras nacionales en el marco del examen de las condiciones económicas.
- 52 A continuación, el Tribunal General indicó, en el apartado 49 del auto recurrido, que el código aduanero no obliga en modo alguno a la Comisión a proceder ella misma al examen de las condiciones económicas, y describió el papel de esta institución en la cooperación entre ella y los expertos de los Estados miembros, por una parte, y las autoridades aduaneras interesadas, por otra, como puramente procedimental. Pues bien, según el Tribunal General, esta cooperación no se confunde con un sistema de toma de decisiones a escala de la Unión en el que las conclusiones presentadas en un marco informal vinculen a los Estados miembros.
- 53 Por último, el Tribunal General subrayó, en el apartado 50 del auto recurrido, que del procedimiento establecido por la Comisión en virtud de las facultades de ejecución que le confiere el artículo 213 del código aduanero no se desprende que dicha institución deba expresar su opinión o ejercer una facultad de apreciación sobre si se cumplen las condiciones económicas.
- 54 Asimismo, el Tribunal General declaró, en el apartado 66 del auto recurrido, por una parte, que la práctica administrativa se limitaba a sustituir a un documento administrativo anterior relativo a la aplicación de las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 2454/93, y, por otra parte, que, en la medida en que dicho documento no había extraído las consecuencias de la sentencia Friesland Coberco, no podía servir de base válida para la interpretación contenida en la práctica administrativa.
- 55 En el marco de los motivos primero y segundo del recurso de casación, las recurrentes consideran, en esencia, que las disposiciones pertinentes del código aduanero, del Reglamento Delegado y del Reglamento de Ejecución deben interpretarse en el sentido de que el procedimiento de examen de las condiciones económicas, llevado a cabo a escala de la Unión por la Comisión en colaboración con el Grupo de Expertos Aduaneros, es autónomo y dissociable del procedimiento de autorización del perfeccionamiento activo.

- 56 No obstante, en primer lugar, las conclusiones de la Comisión relativas a las condiciones económicas, como las conclusiones controvertidas, se inscriben en el procedimiento de autorización del perfeccionamiento activo, en cuyo marco, con arreglo al artículo 211, apartado 1, letra a), del código aduanero, la inclusión de las mercancías en el régimen de perfeccionamiento activo está supeditada a una autorización de las autoridades aduaneras nacionales, ya que estas ejercen de manera exclusiva, en el marco de dicho procedimiento, la facultad decisoria final.
- 57 Esta constatación queda corroborada por lo dispuesto en el artículo 22 del código aduanero. En efecto, conforme al apartado 3 de dicho artículo, corresponde a las autoridades aduaneras competentes adoptar la decisión a raíz de una solicitud de aplicación de la normativa aduanera y notificar dicha decisión al solicitante dentro de los plazos legales. Por su parte, el apartado 6 de ese artículo obliga a las autoridades aduaneras, antes de adoptar una decisión que perjudique al solicitante, a comunicar a este los motivos en los que pretendan basar su decisión, ofreciendo al solicitante la oportunidad de presentar observaciones sobre dichos motivos. Asimismo, en virtud del apartado 7 de ese mismo artículo, una decisión que tenga consecuencias desfavorables para el solicitante debe exponer los motivos por los que se adopta y mencionar «el derecho de recurso que dispone el artículo 44 [del código aduanero]», recurso que debe interponerse, con arreglo al apartado 3 de este último artículo, «en el Estado miembro en que se haya adoptado o solicitado la decisión».
- 58 En cuanto al artículo 5, punto 39, del código aduanero, que define el concepto de «decisión» como «todo acto de las autoridades aduaneras relativo a la legislación aduanera, mediante el que se pronuncien sobre un caso concreto y que conlleve efectos jurídicos para el interesado», esta disposición no deja lugar a dudas en cuanto al hecho de que son las autoridades aduaneras nacionales las que tienen la facultad de adoptar actos de naturaleza decisoria con arreglo a dicho código.
- 59 Es cierto que, entre los requisitos acumulativos necesarios para obtener una autorización de perfeccionamiento activo, el artículo 211 del código aduanero exige, en su apartado 4, letra b), que se cumplan las condiciones económicas, y prevé, en su apartado 6, en los casos en que sea necesario un examen de dichas condiciones, que este se «realice a escala de la Unión». No obstante, de la lectura conjunta de los apartados 1, letra a), 4, letra b), y 6 del artículo 211 del mencionado código se desprende que tal examen forma parte del procedimiento que conduce a la adopción, a raíz de una solicitud de autorización en este sentido, de la decisión final por las autoridades aduaneras nacionales y constituye únicamente una etapa intermedia de dicho procedimiento.
- 60 Así, mientras que el artículo 211, apartado 1, letra a), del código aduanero confiere expresamente a las autoridades aduaneras nacionales la facultad decisoria en materia de régimen de perfeccionamiento activo, el artículo 211, apartados 4, letra b), y 6, de dicho código no atribuye, por su parte, ninguna facultad decisoria propia a una entidad de la Unión en el marco del examen de las condiciones económicas.
- 61 Esto se ve corroborado por el hecho de que, a diferencia de lo que establecen los artículos 22 y 44, apartado 3, del código aduanero en lo que respecta a las decisiones adoptadas por las autoridades aduaneras competentes a raíz de una solicitud, ninguna disposición de este código obliga a la entidad de la Unión que debe efectuar el examen de las condiciones económicas a notificar el resultado de dicho examen al solicitante, ni a transmitirle los motivos que hayan conducido a ese resultado. Además, en este contexto, ninguna disposición confiere un derecho de recurso al solicitante contra tal resultado.
- 62 Por otra parte, contrariamente a lo que sostienen las recurrentes, de las disposiciones del código aduanero no se desprende que la función de las autoridades aduaneras competentes se limite a la ejecución del resultado obtenido al término del examen de las condiciones económicas a escala de la Unión. En efecto, dicho código —en particular, su artículo 211— no atribuye a la entidad de la Unión a la que corresponde efectuar el examen de las condiciones económicas la facultad de adoptar una medida que no sea meramente intermedia y preparatoria.

- 63 En segundo lugar, por lo que respecta a las normas de procedimiento aplicables al examen de las condiciones económicas efectuado a escala de la Unión, en el sentido del artículo 211, apartado 6, del código aduanero, de una lectura conjunta de los apartados 1 y 4 del artículo 259 del Reglamento de Ejecución se desprende que, cuando tal examen sea necesario, incumbe a la Comisión su realización, y debe llevarse a cabo junto con un grupo de expertos compuesto por representantes de los Estados miembros, a partir de los elementos puestos a disposición de aquella por las autoridades aduaneras competentes. Además, del artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución se desprende que la Comisión consigna el resultado del examen de las condiciones económicas realizado a escala de la Unión en «conclusiones» y que estas serán «tenidas en cuenta» por la autoridad aduanera competente y por cualquier otra autoridad aduanera que tramite solicitudes y autorizaciones similares.
- 64 Así, el artículo 259 del Reglamento de Ejecución pone de manifiesto que las conclusiones a las que llega la Comisión al término del examen de las condiciones económicas constituyen una mera medida intermedia, destinada a preparar la decisión final de las autoridades aduaneras sobre la solicitud de autorización de perfeccionamiento activo.
- 65 En efecto, como señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 52 de sus conclusiones, la expresión «tenidas en cuenta» que figura en el artículo 259, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento de Ejecución sugiere, habida cuenta de su sentido habitual en el lenguaje corriente, cierto margen de apreciación de la autoridad aduanera competente en cuanto a la manera de seguir las conclusiones de la Comisión relativas a las condiciones económicas. Esta expresión implica, pues, que la autoridad aduanera competente examina las conclusiones presentadas por la Comisión y, en caso de desacuerdo con estas, expone los motivos de su decisión de no seguirlas (véase, por analogía, la sentencia Friesland Coberco, apartado 27).
- 66 Es cierto, como subrayan las recurrentes, que, conforme a lo dispuesto en el artículo 259, apartado 1, del Reglamento de Ejecución, cuando sea necesario un examen de las condiciones económicas realizado a escala de la Unión en virtud del artículo 211, apartado 6, del código aduanero, las autoridades aduaneras competentes a las que se haya presentado una solicitud de autorización de perfeccionamiento activo están obligadas a transmitir el expediente a la Comisión, solicitándole que proceda a dicho examen.
- 67 No obstante, como declaró el Tribunal de Justicia, en esencia, en los apartados 28 y 29 de la sentencia Friesland Coberco en lo que respecta al Reglamento n.º 2913/92, la obligación de las autoridades aduaneras competentes de transmitir, en determinadas circunstancias, el expediente a la Comisión no implica que estas autoridades estén obligadas a seguir las conclusiones formuladas por dicha institución. Como señaló acertadamente el Tribunal General en los apartados 53 y 54 del auto recurrido, no rebatidos en el marco del presente recurso de casación, el hecho de que las conclusiones relativas a las condiciones económicas sean emitidas ahora por la Comisión y no, como sucedía con arreglo al Reglamento n.º 2913/92, por un comité creado por este último Reglamento, no desvirtúa esta conclusión. Como señaló el Abogado General en el punto 64 de sus conclusiones, el objetivo perseguido por dicho examen sigue siendo el mismo, ya que solo ha cambiado su autor.
- 68 Además, la obligación impuesta a las autoridades aduaneras nacionales, cuando pretenden apartarse de las conclusiones de la Comisión, de motivar sus decisiones a este respecto, corrobora la afirmación de que dichas conclusiones no producen efectos jurídicos obligatorios que puedan modificar sustancialmente la situación jurídica de un solicitante. En efecto, como señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 70 de sus conclusiones, si bien esta obligación de motivación revela la existencia de cierto efecto jurídico producido por las conclusiones de la Comisión, este efecto no basta para conferir a dichas conclusiones el carácter de acto recurrible a los efectos del artículo 263 TFUE.
- 69 Por lo que respecta a la alegación de las recurrentes basada en el tenor del artículo 259, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento de Ejecución —que prevé la posibilidad de que la Comisión precise, en sus conclusiones, que el caso objeto de examen es único y que no puede servir de precedente para

otras solicitudes o autorizaciones—, tampoco resulta de esta disposición que la Comisión esté facultada para adoptar actos que produzcan efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de un demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica. En efecto, incluso en tal caso, las autoridades aduaneras nacionales interesadas pueden apartarse de dichas conclusiones, siempre que motiven sus decisiones en este sentido.

- 70 Por último, en la medida en que las recurrentes invocan la práctica administrativa en apoyo de su postura de que las conclusiones de la Comisión sobre las condiciones económicas constituyen un acto recurrible a los efectos del artículo 263 TFUE, como recordó acertadamente el Tribunal General en el apartado 67 del auto recurrido —apartado que no se discute en el marco del presente recurso de casación—, aunque una práctica administrativa pueda considerarse un motivo válido para interpretar la naturaleza de tales conclusiones, no tiene fuerza vinculante en Derecho y no puede, por tanto, modificar el alcance del acto al que esta se refiere.
- 71 Pues bien, habida cuenta de la interpretación del artículo 259 del Reglamento de Ejecución expuesta en los apartados 63 a 69 de la presente sentencia, el Tribunal General también actuó correctamente al rechazar, en el apartado 68 del auto recurrido, la interpretación contenida en la práctica administrativa por no ser conforme con las propias disposiciones del Reglamento de Ejecución.
- 72 En estas circunstancias, la práctica administrativa no puede cuestionar la interpretación de las disposiciones del código aduanero y del Reglamento de Ejecución que figura en los apartados 56 a 69 de la presente sentencia, de modo que la alegación de las recurrentes basada en dicha práctica no puede prosperar. El hecho de que, en el caso de autos, las autoridades aduaneras competentes hayan adoptado su decisión creyéndose vinculadas por las conclusiones controvertidas no tiene por efecto, como señaló el Abogado General en el punto 61 de sus conclusiones, hacer de dichas conclusiones un acto con fuerza vinculante en Derecho.
- 73 De ello se deduce que no puede prosperar la alegación de las recurrentes dirigida a demostrar que el Tribunal General cometió, al examinar si las conclusiones controvertidas constituían un acto recurrible a los efectos del artículo 263 TFUE, tres errores de Derecho relativos a la interpretación y la aplicación, por una parte, de las disposiciones del código aduanero, del Reglamento Delegado y del Reglamento de Ejecución relativas al procedimiento de examen de las condiciones económicas y, por otra parte, de la práctica administrativa.
- 74 Por consiguiente, procede desestimar por infundados los motivos de casación primero, segundo y cuarto.

Sobre el tercer motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 75 Mediante el tercer motivo de casación, las recurrentes alegan que el Tribunal General incurrió en error de Derecho en los apartados 60 y 61 del auto recurrido al declarar que la interpretación del artículo 504, apartado 4, del Reglamento n.º 2454/93 realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco seguía siendo pertinente para interpretar el artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución, aplicable al caso de autos. Rebaten la conclusión del Tribunal General según la cual ambas disposiciones «han de considerarse equivalentes».
- 76 En contra de esta afirmación, las recurrentes alegan que el procedimiento de transformación bajo control aduanero, controvertido en el asunto que dio lugar a la sentencia Friesland Coberco, ya no figura en el código aduanero. Por otra parte, esta modificación dio lugar a un cambio en la definición

del concepto de «condiciones económicas». Además, el comité creado por el Reglamento n.º 2913/92 ya no desempeña ningún papel en el examen de las condiciones económicas, ya que las conclusiones sobre estas condiciones las emite ahora la Comisión.

- 77 Las recurrentes subrayan también la diferencia de redacción entre, por una parte, el artículo 502, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93 y, por otra parte, el artículo 211, apartado 6, del código aduanero y el artículo 259, apartado 1, del Reglamento de Ejecución. Por lo tanto, los términos «deberán ser tenidas en cuenta», que figuran en el artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución, deben entenderse en el sentido de que las conclusiones de la Comisión sobre las condiciones económicas son vinculantes para las autoridades aduaneras nacionales.
- 78 La Comisión cuestiona la fundamentación del presente motivo de casación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 79 Mediante el presente motivo de casación, dirigido contra los apartados 60 y 61 del auto recurrido, las recurrentes alegan que, habida cuenta de la amplitud de las modificaciones introducidas en la normativa aduanera desde la interpretación de los Reglamentos n.ºs 2913/92 y 2454/93 adoptada por la sentencia Friesland Coberco, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que el artículo 504, apartado 4, del Reglamento n.º 2454/93 y el artículo 259, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento de Ejecución constituyen disposiciones equivalentes y, con ello, al interpretar la segunda disposición del mismo modo que el Tribunal de Justicia había interpretado la primera en dicha sentencia, en el sentido de que las conclusiones del comité creado por el Reglamento n.º 2913/92 no eran vinculantes para las autoridades aduaneras nacionales.
- 80 A este respecto, procede señalar que, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 56 a 69 de la presente sentencia, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en los apartados 60 y 61 del auto recurrido, que la interpretación del artículo 504, apartado 4, del Reglamento n.º 2454/93 realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco sigue siendo pertinente para interpretar el artículo 259, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento de Ejecución, dado que la primera y la segunda de estas disposiciones pueden calificarse de equivalentes.
- 81 En estas circunstancias, tampoco puede prosperar la alegación de las recurrentes dirigida a demostrar que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que la interpretación del artículo 504, apartado 4, del Reglamento n.º 2454/93 realizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Friesland Coberco sigue siendo pertinente para interpretar el artículo 259, apartado 5, del Reglamento de Ejecución, aplicable al caso de autos.
- 82 Por consiguiente, debe desestimarse igualmente el tercer motivo de casación por infundado.

Sobre el quinto motivo de casación

Alegaciones de las partes

- 83 Mediante el presente motivo de casación, las recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no declarar que las conclusiones controvertidas las afectaban directa e individualmente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 84 La Comisión considera que este motivo de casación es inadmisibles y, en cualquier caso, infundado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 85 Dado que el Tribunal General declaró acertadamente que las conclusiones controvertidas no constituían un acto recurrible a los efectos del artículo 263 TFUE, no se le puede reprochar haber incurrido en un error de Derecho por no haber examinado si dicho acto afectaba directa e individualmente a las recurrentes, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. En efecto, al no haberse dirigido contra un acto recurrible, no podía sino declararse la inadmisibilidad del recurso, y ello aun suponiendo que las recurrentes, como sostienen, se hubieran visto afectadas directa e individualmente por las conclusiones controvertidas.
- 86 En estas circunstancias, procede desestimar el quinto motivo de casación por infundado.
- 87 Al no haberse acogido ninguno de los cinco motivos del recurso de casación, este debe desestimarse en su totalidad.

Costas

- 88 En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.
- 89 De conformidad con el artículo 138, apartado 1, de ese mismo Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de lo establecido en su artículo 184, apartado 1, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 90 Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de las recurrentes y haber sido desestimado el recurso de casación interpuesto por estas, procede condenarlas a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

- 1) **Desestimar el recurso de casación en el asunto C-572/18 P.**
- 2) **thyssenkrupp Electrical Steel GmbH y thyssenkrupp Electrical Steel Ugo cargarán con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**

Firmas