

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 10 de marzo de 2005¹

I. Introducción

1. En el presente asunto, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita que se declare que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario, en particular, del artículo 10 CE y de los artículos 2 y 8 de la Decisión 94/728/CE, Euratom del Consejo, de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Decisión de 1994 sobre los recursos propios»),² al haber omitido las autoridades danesas poner a disposición de la Comisión la cantidad de 140.409,60 DKK, con los intereses de demora correspondientes, devengados a partir del 20 de diciembre de 1999.

2. Detrás de este litigio, que a primera vista parece revestir un carácter técnico, se perfilan unas opiniones fundamentalmente distintas sobre la naturaleza y el alcance de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de la Decisión 94/728. Esta diferencia ha llevado a algunos de ellos, en particular, el Reino de los Países Bajos, la

República Federal de Alemania, el Reino de Bélgica, la República Portuguesa, el Reino de Suecia y la República Italiana, a intervenir en apoyo del Reino de Dinamarca.

3. Los criterios sobre los que discrepan, por un lado, la Comisión, y por otro, el Reino de Dinamarca y los Estados miembros que apoyan a este país, se inscriben en el contexto más amplio del título del Tratado CE relativo a las disposiciones financieras (artículos 268 CE a 280 CE), como éstas se aplican desde la aceptación, en 1988, del denominado «Paquete Delors». Este paquete puso fin a los conflictos sobre el alcance y composición de los presupuestos comunitarios que, de 1979 a 1987, oponían casi cada año al Consejo y al Parlamento Europeo, en su condición de co-legisladores en materia presupuestaria. Cuando describa el marco jurídico del presente asunto, analizaré con mayor detalle este contexto más amplio, dado que no carece de relevancia para la apreciación de las distintas cuestiones jurídicas planteadas.

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — DO L 293, p. 9.

II. El contexto general y el marco jurídico

A. Los recursos propios

4. Por diversas causas, la elaboración anual del presupuesto comunitario se había complicado cada vez más desde 1979. En primer lugar, las diferencias de bienestar en el seno de la Comunidad Europea se habían acentuado considerablemente como consecuencia de la adhesión de Grecia, España y Portugal. Se temía que la realización proyectada del mercado interior incrementara estas diferencias. Ello conducía a una reclamación política cada vez más fuerte a favor de una mayor contribución de la Comunidad a las regiones menos desarrolladas. En segundo lugar, el control de los gastos obligatorios derivados de la garantía agrícola planteaba en este período cada vez más problemas. Aquéllos representaban más del 70 % de los gastos comunitarios, que ya eran excesivos. En tercer lugar, como esta situación conducía a que los gastos comunitarios obligatorios amenazaban con suplantar a los no obligatorios, para los cuales el Parlamento Europeo tenía una competencia particular en su calidad de co-autoridad presupuestaria con arreglo al artículo 272 CE, las relaciones entre el Consejo y el Parlamento Europeo se encontraban casi permanentemente estancadas.

5. A fin de salir de este estancamiento, la Comisión presentó en febrero de 1987 un paquete de propuestas para modificar radi-

calmente las finanzas públicas de la Comunidad (el denominado Paquete Delors). El Consejo Europeo de febrero de 1988 alcanzó un acuerdo sobre las grandes líneas del Paquete. Este acuerdo se refería a cuatro elementos esenciales de las finanzas comunitarias. Desde 1988, estos cuatro elementos siguen siendo determinantes para el procedimiento presupuestario comunitario y para el contenido del presupuesto comunitario. La elaboración del presupuesto anual, tal como está formalmente regulada en el artículo 272 CE, debe inscribirse en el marco definido por estos cuatro elementos.

6. Los elementos en cuestión son:

a. El marco financiero a medio plazo

Este marco suele ser fijado por el Consejo Europeo, a propuesta de la Comisión, para un período de cinco o seis años. Después de 1988, se fijó de nuevo por el Consejo Europeo de Edimburgo, en diciembre de 1992, y por el de Berlín, en marzo de 1999. Estos marcos definen la evolución de los gastos máximos de la Comunidad en su totalidad y por separado para las principales partidas presupuestarias. Constituyen, de una forma más elaborada, el objeto de acuerdos interinstitucionales (en lo sucesivo, «AII») entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. En virtud de estos AII se fijan los marcos cuantitativos dentro de los cuales el legislador presupuestario debe operar en el período de que se trate.

Consideraciones políticas sobre el reparto de recursos desempeñan obviamente un papel importante en la elaboración y estructura de los marcos financieros a medio plazo.

evitar que se produzcan gastos imprevistos. El contenido de estas medidas, actualmente fijadas en el Reglamento (CE) n° 2040/2000 del Consejo, de 26 de septiembre de 2000, relativo a la disciplina presupuestaria,³ se refiere esencialmente al control de los gastos agrícolas.

b. La decisión sobre los recursos propios

A cada marco financiero a medio plazo corresponde una decisión sobre los recursos propios en la que se regulan los ingresos que la Comunidad necesita para realizar los gastos previstos en el referido marco. La determinación de la cantidad de los distintos «recursos propios» de la Comunidad y de las contribuciones de los Estados miembros a tales recursos depende evidentemente, en gran medida, de consideraciones políticas sobre el reparto de recursos. Asimismo, los Estados miembros suelen fijarse detenidamente en los saldos positivos o, en su caso, negativos que resulten a su favor, o en su contra, de la suma de ingresos y contribuciones.

d. Los fondos estructurales

Los gastos para los fondos estructurales, incluido el Fondo de Cohesión, ocupan un lugar central en la mencionada política del reparto de recursos para reducir las diferencias de bienestar en el seno de la Comunidad Europea. En el marco de la elaboración de las perspectivas financieras, el reparto entre cada uno de los Estados miembros de los recursos procedentes de los fondos estructurales suele hacerse con gran precisión. Tras la adopción de cada perspectiva financiera, se suele evaluar de nuevo la normativa comunitaria sobre los fondos estructurales.

c. La disciplina presupuestaria

El frágil equilibrio, en cuanto a la política presupuestaria, entre los marcos financieros a medio plazo y los recursos propios es intrínsecamente vulnerable a cualquier exceso presupuestario. Por este motivo, desde 1988 se toman medidas con ocasión de cada nueva perspectiva financiera para

7. En el presente caso tiene sobre todo importancia la relación entre la perspectiva financiera a medio plazo y la decisión correspondiente sobre los recursos propios. Como hemos señalado, el frágil acuerdo que se alcance sobre ambas decisiones en los Consejos Europeos se basa principalmente en lo que los Estados miembros puedan sacar de su aplicación combinada. Las contribu-

3 — DO L 244, p. 27.

ciones están estrechamente relacionadas con las repercusiones que la determinación de la cantidad de los distintos recursos propios tiene para cada Estado miembro. A este respecto, procede añadir que de lo dispuesto en el artículo 268 CE, última frase, según la cual el presupuesto comunitario deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos, se deduce que unos ingresos deficientes procedentes de un determinado recurso propio deberán compensarse con otro recurso propio o bien llevar al ajuste de los gastos previstos en las perspectivas financieras. En ambas hipótesis, el consenso en el que se basan las decisiones sobre los gastos e ingresos de la Comunidad corre cierto riesgo. A la luz del contexto de la fragilidad intrínseca del procedimiento presupuestario comunitario, las obligaciones de los Estados miembros se hallan descritas minuciosamente en las decisiones sobre los recursos propios y en la normativa de ejecución correspondiente y suelen ser controladas estrictamente por la Comisión.

8. El presente asunto versa sobre la interpretación de algunas disposiciones de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios y del Reglamento (CEE, Euratom) n° 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades,⁴ en su versión modificada por el Reglamento (Euratom, CE) n° 1355/96 del Consejo, de 8 de julio de 1996, que modifica el Reglamento (CEE, Euratom) n° 1552/89 por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades⁵ (en lo

sucesivo, «Reglamento n° 1552/89»). Estas disposiciones se refieren a las obligaciones de los Estados miembros frente a la Comunidad en la recaudación, contracción y cesión de los derechos de aduana en concepto de «recursos propios» de la Comunidad.

9. En el presente asunto, resultan relevantes las siguientes disposiciones de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios.

Artículo 2, apartado 1:

«Constituyen recursos propios, consignados en el presupuesto de las Comunidades, los ingresos procedentes de:

- a) las exacciones reguladoras agrícolas, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales, y otros derechos que hayan fijado o puedan fijar las instituciones de las Comunidades en los intercambios con los países no miembros en el marco de la política agrícola común, así como las cotizaciones y otros derechos previstos en el marco de la organización común de mercados en el sector del azúcar;
- b) los derechos del arancel aduanero común y otros derechos que hayan

4 — DO L 155, p. 1.

5 — DO L 175, p. 3.

fijado o puedan fijar las instituciones de las Comunidades en los intercambios con los países no miembros, así como los derechos de aduana sobre los productos regulados por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero;

presupuestaria. Los Estados miembros pondrán los recursos previstos en las letras a) a d) del apartado 1 del artículo 2 a disposición de la Comisión.»

Artículo 8, apartado 2, *in fine*:

[...]»

Artículo 2, apartado 3:

«Los Estados miembros retendrán, en concepto de gastos de recaudación, el 10 % de las cantidades a pagar en virtud de las letras a) y b) del apartado 1.»

«[...] el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones necesarias para la aplicación de la presente Decisión y para el control de la recaudación, la puesta a disposición, de la Comisión y el pago de los ingresos contemplados en los artículos 2 y 5.»

Artículo 8, apartado 1:

«Los Estados miembros recaudarán los recursos propios comunitarios, contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 2, con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adaptadas, en su caso, a los requisitos de la normativa comunitaria. La Comisión examinará periódicamente dichas disposiciones nacionales que le comunicarán los Estados miembros, comunicará a éstos las adaptaciones que le parezcan necesarias para garantizar que se ajustan a la normativa comunitaria e informará a la autoridad

10. En el caso que nos ocupa, son relevantes las siguientes disposiciones del Reglamento nº 1552/89, en su versión vigente en el período de que se trata.

Artículo 2:

«1. A efectos de la aplicación del presente Reglamento, un derecho de las Comunidades sobre los recursos propios contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 88/376/CEE, Euratom, es constatado cuando se cumplan las condicio-

nes previstas por la reglamentación aduanera en lo relativo a la consideración del importe del derecho y su comunicación al deudor.

1 *bis*. [...]

1 *bis*. La fecha que deberá utilizarse para la constatación a que se refiere el apartado 1 es la fecha de la contracción prevista en la reglamentación aduanera [...].

2. a) Los derechos constatados con arreglo al artículo 2 se anotarán en la contabilidad, salvo lo dispuesto en la letra b) del presente apartado, a más tardar el primer día laborable siguiente al día 19 del segundo mes siguiente a aquél en el curso del cual el derecho haya sido constatado.

1 *ter*. En caso de contencioso se considerará que las autoridades administrativas competentes pueden calcular el importe del derecho adeudado, a efectos de la constatación a que se refiere el apartado 1, como muy tarde en el momento de la primera decisión administrativa que comunica la deuda al deudor o en el momento que se someta el asunto ante la autoridad judicial, si el sometimiento sucede en primer lugar. [...]

b) Los derechos constatados que no se hayan anotado en la contabilidad mencionada en la letra a), por no haberse cobrado aún ni afianzado se anotarán en el plazo contemplado en la letra a), en una contabilidad separada. Los Estados miembros podrán proceder de la misma manera cuando los derechos constatados y afianzados sean impugnados o puedan sufrir variaciones por su objeto de controversia.»

Artículo 6:

«1. En el Tesoro de cada Estado miembro o en el organismo designado por cada Estado miembro se llevará una contabilidad de los recursos propios, clasificada por tipos de recursos.

Los apartados 3 y 4 del artículo 6 regulan la obligación de los Estados miembros de remitir periódicamente a la Comisión estados de su contabilidad.

Artículo 17:

B. Los Estados miembros y los deudores

«1. Los Estados miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para que los importes correspondientes a los derechos constatados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 sean puestos a disposición de la Comisión en las condiciones previstas en el presente Reglamento.

2. Los Estados miembros únicamente podrán dejar de poner a disposición de la Comisión los importes correspondientes a los derechos constatados si éstos no han podido ser cobrados por causa de fuerza mayor. Además, en casos especiales, los Estados miembros podrán no poner estos importes a disposición de la Comisión si, una vez examinados en profundidad todos los datos pertinentes del caso correspondiente, resulta definitivamente imposible proceder al cobro por causas ajenas a su responsabilidad. Estos casos deben mencionarse en el informe previsto en el apartado 3 cuando dichos importes sean superiores a los 10.000 ecus, convertidos en moneda nacional al cambio del primer día laborable del mes de octubre del anterior año civil; en dicho informe deberán mencionarse las razones que hayan impedido al Estado miembro poner a disposición los importes en cuestión. La Comisión dispondrá de un plazo de seis meses para comunicar, en su caso, sus observaciones al Estado miembro de que se trate.

11. La Decisión de 1994 sobre los recursos propios y el Reglamento nº 1552/89 establecen las obligaciones de los Estados miembros frente a la Comunidad con respecto a la constatación, recaudación, contracción y cesión de los recursos propios contemplados en el artículo 2, apartado 1, letras a) y b). Lo que caracteriza estos recursos propios «tradicionales» es que el legislador comunitario los define por completo y que, en el marco de sus obligaciones de recaudación y cesión de dichos recursos, los Estados miembros actúan como meros ejecutores. Esta ejecución implica que los Estados miembros deben ejercer su autoridad frente a los deudores particulares para conseguir que los derechos adeudados se abonen efectivamente y luego puedan ser puestos a disposición de la Comunidad. La normativa necesaria a tal efecto, por lo que se refiere a la constatación y recaudación de los derechos de aduana y derechos conexos, se encuentra en el Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (en lo sucesivo, «CAC»).⁶

12. De entre las numerosas normas del CAC, las siguientes disposiciones resultan particularmente relevantes para el análisis del presente litigio.

[...]

El artículo 4, apartado 9, que contiene la definición de «deuda aduanera: la obligación que tiene una persona de pagar los derechos de importación (deuda aduanera de importación) o los derechos de exportación (deuda aduanera de exportación) aplicables a una determinada mercancía con arreglo a las disposiciones comunitarias vigentes».

«1. Dará origen a una deuda aduanera de importación:

a) el despacho a libre práctica de una mercancía sujeta a derechos de importación, o

El artículo 4, apartado 10, define lo que debe entenderse por «derechos de importación»:

b) la inclusión de dicha mercancía en el régimen de importación temporal con exención parcial de los derechos de importación.

— «los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente establecidos para la importación de las mercancías;

2. La deuda aduanera se originará en el momento de la admisión de la declaración en aduana de que se trate.

— las exacciones reguladoras agrícolas y demás gravámenes a la importación establecidos en el marco de la política agrícola común o en el de los regímenes específicos aplicables a determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas.»

3. [...]»

El artículo 201 se refiere al nacimiento de la deuda aduanera de importación.

A la contracción y comunicación del importe de los derechos al deudor se refieren los

artículos 217 y siguientes. En el contexto de este asunto, son de particular interés:

«Artículo 217

1. Todo importe de derechos de importación o de derechos de exportación resultante de una deuda aduanera, en lo sucesivo denominado "importe de derechos", deberá ser calculado por las autoridades aduaneras desde el momento en que dispongan de los elementos necesarios y ser objeto de una anotación por parte de dichas autoridades en los registros contables o en cualquier otro soporte que haga las veces de aquéllos (contracción).

El párrafo primero no se aplicará en los casos:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

Las autoridades aduaneras podrán no efectuar la contracción de los importes de derechos que, con arreglo al apartado 3 del artículo 218, no se puedan comunicar al deudor por haber expirado el plazo previsto.

2. Los Estados miembros determinarán las modalidades prácticas de contracción de los importes de los derechos. Dichas modalidades podrán ser diferentes según que las autoridades aduaneras, habida cuenta de las condiciones en las que se originó dicha deuda, estén seguras o no del pago de dichos importes.

Artículo 218

1. Cuando la deuda aduanera nazca de la admisión de la declaración de una mercancía para un régimen aduanero distinto de la importación temporal con exención parcial de los derechos de importación o de cualquier otro acto que tenga los mismos efectos jurídicos que dicha admisión, la contracción del importe correspondiente a dicha deuda aduanera deberá tener lugar una vez calculada dicha cuantía y, a más tardar, el segundo día siguiente a aquél en que se haya concedido el levante de la mercancía. [...]

2. [...].

3. [...].

Artículo 219 [...]

Artículo 220

1. Cuando el importe de derechos que resulten de una deuda aduanera no haya sido objeto de contracción con arreglo a los

artículos 218 y 219 o la contracción se haya efectuado a un nivel inferior al importe legalmente adeudado, la contracción del importe de derechos que se hayan de recaudar o que queden por recaudar deberá tener lugar en un plazo de dos días a partir de la fecha en que las autoridades aduaneras se hayan percatado de esta situación y estén en condiciones de calcular el importe legalmente adeudado y de determinar el deudor (contracción *a posteriori*). El plazo citado podrá ampliarse de conformidad con el artículo 219.

- c) las disposiciones adoptadas según el procedimiento del Comité dispensen a las autoridades aduaneras de la contracción *a posteriori* de los importes de derechos que sean inferiores a un importe determinado.

Artículo 221

2. Con la salvedad de los casos mencionados en los párrafos segundo y tercero del apartado 1 del artículo 217, no se procederá a la contracción *a posteriori* cuando:

- a) la decisión inicial de no contraer los derechos o de hacerlo a un nivel inferior al importe legalmente adeudado se haya adoptado sobre la base de disposiciones de carácter general posteriormente invalidadas por resolución judicial;
- b) el importe legalmente adeudado de derechos no se haya contraído como consecuencia de un error de las propias autoridades aduaneras que razonablemente no pudiera ser conocido por el deudor, siempre que éste, por su parte, haya actuado de buena fe y haya observado todas las disposiciones establecidas por la normativa vigente en relación con la declaración en aduana;

1. Desde el momento de su contracción deberá comunicarse el importe de los derechos al deudor, según modalidades apropiadas.

2. Cuando, en la declaración en aduana y a título indicativo, se haya hecho mención del importe de derechos a liquidar, las autoridades aduaneras podrán disponer que la comunicación mencionada en el apartado 1 sólo se efectúe cuando el importe de derechos que se indique no corresponda al que dichas autoridades hubieren determinado. Sin perjuicio de la aplicación del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 218, cuando se haga uso de la posibilidad establecida en el párrafo primero del presente apartado, la concesión del levante de las mercancías por parte de las autoridades aduaneras servirá de comunicación al deudor del importe de derechos contraído.

3. La comunicación al deudor no podrá efectuarse una vez que haya expirado un plazo de tres años contados a partir de la fecha de nacimiento de la deuda aduanera. No obstante, cuando la causa de que las autoridades aduaneras no hayan podido determinar el importe exacto de los derechos legalmente adeudados sea un acto perseguible judicialmente, dicha comunicación se efectuará, en la medida prevista por las disposiciones vigentes, después de la expiración de dicho plazo de tres años.»

13. En una serie de reglamentos, la Comisión ha adoptado varias disposiciones de aplicación del CAC. En particular, procede mencionar:

- Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código aduanero comunitario (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2454/93»);⁷
- Reglamento (CE) nº 1677/98 de la Comisión, de 29 de julio de 1998, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2454/93 por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1677/98»);⁸
- Reglamento (CE) nº 1335/2003 de la Comisión, de 25 de julio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CEE)

nº 2454/93 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1335/2003»);⁹

14. En la época en que se produjeron los hechos que han dado lugar a este procedimiento, el artículo 869, letra b), del Reglamento nº 2454/93 establecía lo siguiente:

«Las autoridades aduaneras decidirán por sí mismas no contraer *a posteriori* los derechos que no se hayan percibido:

- a) [...]
- b) en caso de que estimen que se han cumplido todas las condiciones mencionadas en la letra b) del apartado 2 del artículo 220 del Código y siempre que el importe no percibido del operador, como consecuencia de un error y correspondiente a diversas operaciones de importación o de exportación, sea inferior a 2.000 ecus.»

Con arreglo al artículo 1, punto 5, del Reglamento nº 1677/98, los términos «2.000 ecus» en el mencionado artículo 869, letra b), *in fine*, se sustituyeron por «50.000 ecus».

15. El artículo 871, apartado 1, del Reglamento nº 2454/93 dispone: «A excepción de

7 — DO L 253, p. 1.

8 — DO L 212, p. 18.

9 — DO L 187, p. 16.

los casos previstos en el artículo 869, cuando las autoridades aduaneras estimen que se reúnen las condiciones mencionadas en la letra b) del apartado 2 del artículo 220 del Código o duden acerca de la posible aplicación de estas disposiciones al caso correspondiente, remitirán el caso a la Comisión para que lo resuelva con arreglo al procedimiento previsto en los artículos 872 a 876. [...]»

b) en caso de que estimen que se cumplen todas las condiciones contempladas en la letra b) del apartado 2 del artículo 220 del código, excepto en los casos en que el expediente deba remitirse a la Comisión de acuerdo con el artículo 871; no obstante, cuando sea aplicable el segundo guión del apartado 2 del artículo 871, las autoridades aduaneras no podrán adoptar una decisión que permita no contraer *a posteriori* los derechos en cuestión salvo al término del procedimiento ya iniciado de conformidad con los artículos 871 a 876.»

16. Con arreglo al artículo 1, puntos 1) y 2), del Reglamento n° 1335/2003, los artículos 869, letra b), y 871 del Reglamento n° 2454/93 han sido sustituidos. El artículo 1 del Reglamento n° 1335/2003 es aplicable a partir del 1 de agosto de 2003 a todos los casos que antes de esta fecha no se hayan remitido a la Comisión.

Artículo 871, apartados 1 y 2:

17. La versión modificada de los artículos 869, letra b), y 871 del Reglamento n° 2454/93 es actualmente del siguiente tenor.

«1. La autoridad aduanera transmitirá el caso a la Comisión para que se resuelva de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 872 a 876 cuando estime que se reúnen las condiciones de la letra b) del apartado 2 del artículo 220 y:

Artículo 869, letra b)

— considere que la Comisión cometió un error en el sentido de la letra b) del apartado 2 del artículo 220 del Código, o

«Las autoridades aduaneras decidirán por sí mismas no contraer *a posteriori* los derechos que no se hayan percibido:

— las circunstancias del caso estén vinculadas a los resultados de una investigación comunitaria efectuada en virtud de las disposiciones del Reglamento (CE)

a) [...];

nº 515/97 del Consejo, de 13 marzo 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria,¹⁰ o efectuada sobre la base de cualquier otra disposición comunitaria o acuerdo celebrado por la Comunidad con determinados países o grupos de países, en los que esté prevista la posibilidad de proceder a tales investigaciones comunitarias, o

- el importe no abonado por un operador como consecuencia de un mismo error y que se refiera, en su caso, a varias operaciones de importación o exportación, sea superior o igual a 500.000 euros.

2. No se procederá a la transmisión prevista en el apartado 1 cuando:

- la Comisión ya haya adoptado una decisión de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 872 a 876 sobre un caso en que se presentaban elementos de hecho y de derecho comparables;

- ya se haya remitido a la Comisión algún caso en que se presentaban elementos de hecho y de derecho comparables.»

18. El artículo 873, párrafo primero, del Reglamento nº 2454/93 establece: «Tras consultar a un grupo de expertos compuesto por representantes de todos los Estados miembros reunidos en el seno del Comité para examinar el caso de que se trate, la Comisión decidirá si la situación examinada permite o no contraer *a posteriori* los derechos en cuestión.»

III. Los hechos que originaron el procedimiento

19. A principios de los años noventa, una empresa danesa (en lo sucesivo, «importador») importó en Dinamarca guisantes congelados originarios de la República Popular de China. Hasta finales de 1995, estos guisantes, antes de ser despachados en aduana, se vendían a un mayorista danés que se encargaba de realizar las formalidades aduaneras. El mayorista era titular de una autorización para beneficiarse de un tipo cero de derechos de importación por destinar al consumo final los guisantes que adquiría. A partir del 1 de enero de 1996, el propio importador pasó a despachar en aduana los productos importados. Las autoridades aduaneras locales de Ballerup (Dinamarca) aceptaron las declaraciones en

10 — DO L 82, p. 1.

aduanas sin verificar si el importador disponía de una licencia de consumo final para la mercancía en cuestión y siguieron aplicando el tipo cero.

20. El 12 de mayo de 1997, las autoridades aduaneras locales de Vejle (Dinamarca) constataron que el importador no disponía de la autorización requerida para la aplicación del tipo cero. A continuación, rectificaron dos declaraciones en aduana mediante la aplicación del derecho de importación del 16,8 %. Ese mismo día, el importador se dirigió a las autoridades aduaneras de Ballerup, que corrigieron las rectificaciones y volvieron a aplicar el tipo cero, sin comprobar si el importador disponía de la autorización de consumo final requerida para la mercancía en cuestión.

21. En un control efectuado *a posteriori* de veinticinco declaraciones en aduana, presentadas entre el 9 de febrero de 1996 y el 24 de octubre de 1997, las autoridades aduaneras competentes averiguaron que el importador no tenía la autorización necesaria para el régimen de consumo final. A continuación, reclamaron el pago de los derechos de importación que indebidamente no se habían recaudado, es decir, la cantidad de 509.707,30 DKK (aproximadamente 69.000 euros). Sin embargo, tras comprobar que la corrección de las rectificaciones efectuada por la aduana local de Ballerup, el 12 de mayo de 1997, podría haber creado la confianza legítima del importador en que el procedimiento de despacho aduanero seguido era correcto, las autoridades danesas preguntaron a la Comisión si, con arreglo al artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC,

estaba justificado que no procedieran a la contracción de los derechos de importación reclamados al importador respecto a las declaraciones en aduana presentadas después de la referida fecha. Se trataba de un importe de 140.409,60 DKK (aproximadamente 19.000 euros).

22. Mediante decisión de 19 de julio de 1999, la Comisión respondió a esta pregunta en sentido afirmativo. En particular, la Comisión consideró en esta decisión que la corrección de las autoridades aduaneras locales de Ballerup, el 12 de mayo de 1997, de las rectificaciones efectuadas por la aduana local de Vejle debía considerarse un error de las autoridades danesas competentes que razonablemente no podía ser conocido por el interesado.

23. Mediante escrito de 21 de octubre de 1999, la Comisión solicitó a las autoridades danesas que pusieran a su disposición la cantidad de 140.409,60 DKK en concepto de recursos propios, el primer día laborable siguiente al día 19 del segundo mes siguiente a aquél en que se había enviado el escrito, es decir, el 20 de diciembre de 1999, en cuyo defecto se devengarían los intereses de demora previstos en la normativa comunitaria aplicable. Asimismo, pidió que se mencionara el importe de manera identificable en el estado contable que se le remite mensualmente.

24. Después de que las autoridades danesas comunicaran su negativa a acceder a dichas

peticiones en su escrito de 15 de diciembre de 1999, la Comisión remitió el 19 de julio de 2000 un escrito de requerimiento al Gobierno danés. Al no considerar satisfactoria la respuesta correspondiente del Gobierno danés del 29 de septiembre de 2000, la Comisión le envió el 6 de abril de 2001 un dictamen motivado, en el que instaba al Reino de Dinamarca que se atuviera a lo dispuesto en este dictamen en el plazo de dos meses a partir de su notificación. Como el Gobierno danés en su respuesta insistió en su convicción de que no puede recaer sobre los Estados miembros la responsabilidad financiera por errores cometidos por las autoridades aduaneras, errores que con el consentimiento de la Comisión no pueden repercutirse sobre los deudores, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

IV. Las alegaciones de las partes

25. En la exposición de las distintas alegaciones de las partes que sigue a continuación, me limitaré a reproducir algunas líneas principales de los argumentos detallados que se han intercambiado por escrito y oralmente entre, por una parte, la Comisión y, por otra, el Reino de Dinamarca y los Estados miembros que han intervenido en apoyo de sus pretensiones. En mi apreciación de estas alegaciones, comentaré los argumentos empleados con mayor detalle cuando sea necesario.

26. La Comisión sostiene que los recursos propios «tradicionales», en el sentido del

artículo 2 de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios, existen en cuanto nace la deuda aduanera y que, por consiguiente, la cantidad de 140.409,60 DKK debía haberse puesto a su disposición, con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la referida Decisión. En consecuencia, en virtud del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1552/89, las autoridades danesas debían haber constatado un derecho de la Comunidad a tales ingresos aplicando correctamente la normativa aduanera pertinente y haber recaudado los derechos de aduana adeudados, a falta de la declaración requerida de consumo final.

27. Asimismo, la determinación del momento en que las autoridades danesas debían haber constatado la existencia de la deuda aduanera, permite calcular, con arreglo al artículo 10 del Reglamento n° 1552/89, el plazo dentro del cual los recursos propios de que se trata debían haberse abonado en la cuenta de la Comisión. Con arreglo al artículo 11 de este Reglamento, del incumplimiento de dicho plazo nace la obligación de pagar intereses de demora. En apoyo de esta opinión, la Comisión se remite a la sentencia Comisión/Alemania (303/84).¹¹

28. Según la Comisión, en la recaudación de los derechos de aduana por los Estados miembros y su posterior cesión a la Comisión procede distinguir nítidamente entre, por una parte, las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros y, por otra, las relaciones entre los Estados miembros y los deudores. Las relaciones jurídicas

11 — Sentencia de 20 de marzo de 1986, Rec. p. 1171, apartados 17 a 19.

entre la Comunidad y los Estados miembros se rigen por las disposiciones relativas a la financiación comunitaria, en particular, por la Decisión de 1994 sobre los recursos propios y el Reglamento n° 1552/89, así como por el principio de lealtad comunitaria contemplado en el artículo 10 CE. En cambio, las relaciones entre los Estados miembros y los actores económicos se rigen en su totalidad por el CAC y sus normas de aplicación correspondientes, como el Reglamento n° 2454/93.

29. La Comisión prosigue su argumentación afirmando que existe efectivamente un vínculo puramente técnico-jurídico entre ambos conjuntos de normas, puesto que el Reglamento n° 1552/89 se remite a los distintos pasos que hay que seguir en el marco del nacimiento, constatación y recaudación de la deuda aduanera. Sin embargo, esta remisión no afecta a la responsabilidad financiera de las autoridades nacionales frente a la Comunidad por los errores que cometan en la recaudación de los recursos propios «tradicionales». Si, por el motivo que sea, un Estado miembro deja de recaudar tales recursos, sólo podrá quedar dispensado de su obligación de cederlos a la Comunidad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento n° 1552/89, y ello exclusivamente si cumple los requisitos definidos de manera exhaustiva en esta disposición. Por consiguiente, el hecho de que se dispense a una empresa del pago de los derechos de aduana, de conformidad con el artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC, no puede incidir, como tal, en la obligación del Estado miembro en cuestión de ceder estos derechos.

30. La referencia que hace el artículo 2 del Reglamento n° 1552/89 al CAC, más en particular, a la contracción de la deuda aduanera, debe entenderse necesariamente como una referencia a los requisitos objetivos exigidos por el CAC para que la contracción pueda tener lugar y a la cuestión de si las autoridades nacionales procedieron o no efectivamente a ella. De lo anterior, la Comisión deduce que a partir del momento de la introducción física de las mercancías en el territorio aduanero de la Comunidad, y por ende desde el nacimiento de la deuda aduanera, los derechos de aduana y las exacciones agrícolas pertenecen a la Comunidad, y no a los Estados miembros.

31. Sin embargo, la Comunidad confió la recaudación de estos ingresos a los Estados miembros, al disponer éstos de las infraestructuras operativas adecuadas. Como contraprestación, los Estados miembros tienen derecho a retener el 10 % (actualmente el 25 %) de los recursos propios a ceder, de conformidad con el artículo 2, apartado 3, de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios. De ello, la Comisión infiere que la Comunidad está tanto más legitimada para esperar que los Estados miembros cumplan su cometido con la mayor diligencia. Por consiguiente, son los Estados miembros los que han de asumir las consecuencias financieras de su eventual omisión de recaudar los recursos propios.

32. En apoyo de su tesis, la Comisión se remite al principio de buena gestión financiera que figura en los artículos 248 CE y 274 CE, según se establecía en el artículo 2 del Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas,¹² recientemente modificado por el Reglamento (CE, CECA, Euratom) n° 762/2001.¹³ La violación de este principio implica que los ingresos dejados de obtener deben repartirse entre el conjunto de los Estados miembros a través del denominado recurso del PNB. De este modo se menoscaba el frágil equilibrio de la financiación de los recursos comunitarios.

33. A este respecto, la Comisión invoca las sentencias Pretore di Cento (110/76)¹⁴ y Comisión/Países Bajos (C-96/89).¹⁵ Sobre su contenido y significado para la solución del presente litigio volveré en el marco de mi apreciación de las alegaciones.

34. En una argumentación detallada en la que rebate la tesis de la Comisión, el Gobierno danés sostiene que el Derecho comunitario aplicable en el presente caso no prevé la responsabilidad financiera de los Estados miembros por errores que cometan sus autoridades nacionales en la recaudación

de los recursos propios de la Comunidad. Tal responsabilidad debe tener una base jurídica expresa, prevista en las normas comunitarias pertinentes. Sin embargo, ni del propio tenor, ni de los trabajos preparatorios de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios, del Reglamento n° 1552/89 o de las normas que les precedieron, cabe deducir que la intención fuera introducir la responsabilidad financiera de los Estados miembros por errores y omisiones en la recaudación de los recursos propios. Los artículos 2 y 8 de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios sólo establecen que los ingresos procedentes de derechos de importación y exportación deben ponerse a disposición de la Comisión. No regulan las consecuencias de posibles errores o fallos de las autoridades aduaneras nacionales.

35. A este propósito, el Gobierno danés señala además que el presente caso reviste para la Comisión el carácter de un asunto piloto. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha intentado que en las decisiones sobre los recursos propios y sus normas de aplicación correspondientes se introduzca el principio de responsabilidad financiera de los Estados miembros por errores cometidos en la recaudación de los recursos propios. Hasta la fecha, sus intentos han sido en vano, puesto que el Consejo ha rechazado las propuestas que la Comisión ha hecho en este sentido.

36. No obstante, el Gobierno danés comparte la opinión de que, con arreglo al principio de lealtad, contemplado en el

12 — I. 356, p. 1.

13 — Reglamento del Consejo, de 9 de abril de 2001, por el que se modifica el Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, en lo que se refiere a la separación de las funciones de auditoría interna y de intervención previa (DO L 111, p. 1).

14 — Sentencia de 5 de mayo de 1977 (Rec. p. 851).

15 — Sentencia de 16 de mayo de 1991 (Rec. p. I-2461).

artículo 10 CE, los Estados miembros tienen la obligación de asegurar mediante una organización eficaz de su administración aduanera que los recursos propios se recauden y se pongan a disposición de la Comisión. Sin embargo, este principio de lealtad no permite concluir que un Estado miembro responda de los errores eventualmente cometidos por estas autoridades aduaneras. El Gobierno danés sostiene que la propia Comunidad debe soportar las pérdidas resultantes de estos errores, por ser éstas la consecuencia casi inevitable de haber delegado la recaudación de los recursos propios de la Comunidad. En caso contrario, se perjudica sobre todo, de modo desproporcionado, a los Estados miembros que realicen los mayores intercambios comerciales comunitarios con países terceros.

37. El análisis detallado del tenor literal y del sistema de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios y del Reglamento nº 1552/89 revela que el razonamiento de la Comisión carece de fundamento. En particular, las disposiciones en las que especialmente basa su tesis, es decir, los artículos 2 y 8 de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios, se limitan a establecer que los ingresos procedentes de los derechos de importación deben ponerse a disposición de la Comisión. No regulan la situación en la que no haya ingresos como consecuencia de un error cometido por la administración aduanera nacional. Además, el Reglamento nº 1552/89 se caracteriza por su gran minuciosidad. De ello se deduce, *a sensu contrario*, que si el Consejo hubiera pretendido que los Estados miembros tuvieran que responder de los ingresos que la Comunidad dejara de obtener debido a errores u

omisiones de sus autoridades aduaneras, habría introducido en este Reglamento, sin duda alguna, una disposición expresa en este sentido.

38. A diferencia de la Comisión, el Gobierno danés sostiene que en el presente caso no cabe invocar argumento alguno basado en el artículo 17 del Reglamento nº 1552/89. Esta disposición define los requisitos que permiten dispensar a los Estados miembros de su obligación de poner los derechos a disposición de la Comisión, una vez los hayan constatado. Pues bien, tal situación no se produce en este asunto. Estamos ante un supuesto en el que no se constataron los derechos de aduana como recursos propios, dado que la Comisión consintió, en el marco del procedimiento contemplado en el artículo 220, apartado 2, del CAC, en relación con el artículo 869, letra b), del Reglamento nº 2454/93, que los derechos de importación que indebidamente no se hubieran contraído ya no fueran reclamados al deudor, porque éste estaba legitimado para confiar en la exactitud de las declaraciones emitidas por la autoridad aduanera competente. Pues bien, si los derechos de aduana de que se trata ya no deben ser contraídos, no hay importe que pueda ser constatado, a los efectos del artículo 2 del Reglamento nº 1552/89. Por consiguiente, este importe no puede anotarse en la contabilidad de los recursos propios, en el sentido del artículo 6, apartado 2, del Reglamento nº 1552/89, ni ponerse a disposición de la Comisión.

39. El Gobierno danés respalda la tesis de la Comisión de que, por un lado, la Decisión de 1994 sobre los recursos propios y el Reglamento nº 1552/89 y, por otro, el CAC no tienen el mismo objeto. No obstante, opina que en situaciones como las que han dado lugar al presente procedimiento, en las que, a raíz de una aplicación correcta del CAC y de sus normas de aplicación correspondientes, determinados derechos de aduana ya no pueden reclamarse al deudor, la Comisión carece de competencia para seguir exigiendo su pago en concepto de recursos propios. Esta afirmación es aún más válida cuando es la propia Comisión la que es competente, con arreglo al artículo 873 del Reglamento nº 2454/93, para determinar si los Estados miembros tienen derecho a dejar de reclamar los derechos de importación a las empresas en los supuestos contemplados en el artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC. No es descabellado suponer que si la Comisión ha sido investida de la competencia para decidir si se exime a los Estados miembros de la obligación de reclamar determinados derechos de aduana, esto es porque decisiones de esta índole causan a la Comisión una pérdida de sus recursos propios.

40. Además, para demostrar la existencia de tal vínculo entre las disposiciones sobre los recursos propios y las disposiciones comunitarias en materia aduanera, el Gobierno danés invoca un argumento histórico-jurídico basado en el Reglamento CEE nº 1697/79.¹⁶ El artículo 9 de este Regla-

mento, Reglamento derogado en virtud del CAC, establece que hasta la entrada en vigor de las disposiciones comunitarias que definan las condiciones en las que los Estados miembros deberán proceder a la liquidación de los recursos propios resultantes de la aplicación de los derechos de importación o de los derechos de exportación, en caso de que no hayan procedido a la recaudación *a posteriori* de estos derechos en aplicación del referido Reglamento, los Estados miembros no estarán obligados a proceder a la liquidación de los recursos propios correspondientes en el sentido del «Reglamento» (sustituido por el Reglamento nº 1552/89).

41. Por último, el Gobierno danés expone en una argumentación muy detallada por qué, en su opinión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocada por la Comisión no resulta aplicable a este asunto. Esta jurisprudencia hace referencia a supuestos en que el Estado miembro en cuestión estaba obligado a reclamar *a posteriori* a una empresa una exacción agrícola o un derecho de importación, aunque esta reclamación se efectuara fuera de plazo. El marco jurídico de estos supuestos no implicaba la aplicación de disposiciones similares al artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC. Por este motivo, en los citados casos sí podía procederse a recaudar *a posteriori* de las empresas de que se trataba los derechos pertinentes. Por consiguiente, esta jurisprudencia no ofrece ninguna ayuda para apreciar supuestos en que un Estado miembro ya no tenga derecho a recaudar como consecuencia de un error cometido por la administración de aduanas.

¹⁶ — Reglamento del Consejo, de 24 de julio de 1979, referente a la recaudación *a posteriori* de los derechos de importación o de los derechos de exportación que no hayan sido exigidos al deudor por mercancías declaradas en un régimen aduanero que suponga la obligación de pagar tales derechos (DO L 197, p. 1; EE 02/06, p. 54).

42. Los Gobiernos belga, italiano, neerlandés, portugués y sueco apoyan el punto de

vista del Gobierno danés. Si bien sus argumentaciones presentan algunas divergencias, afirman, al igual que el Gobierno danés, que los Estados miembros no pueden ser considerados responsables de los errores u omisiones de las administraciones de aduanas nacionales. Sostienen, como el Gobierno danés, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocada por la Comisión no es aplicable al presente asunto. En efecto, esta jurisprudencia no se refiere a supuestos en que los Estados miembros en cuestión ya no puedan proceder a la recaudación *a posteriori* de los derechos de aduana o exacciones agrícolas. A este respecto, algunos Estados miembros han señalado asimismo que también la propia Comisión o las autoridades de países terceros pueden cometer los errores contemplados en el artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC.

43. En algunas intervenciones se alega igualmente que los errores serán inevitables, aunque la normativa aduanera sea aplicada con diligencia por una administración de aduanas que funcione de manera correcta. Teniendo en cuenta el volumen de intercambios con países terceros, resulta sencillamente imposible no cometer ningún error. La tesis adoptada por la Comisión implica que los Estados miembros por los que pasen los grandes flujos comerciales correrán unos riesgos financieros desproporcionados, incluso aunque hagan todo aquello a lo que el principio de lealtad comunitaria, establecido en el artículo 10 CE, les obliga.

44. Las alegaciones del Gobierno alemán son un tanto diferentes de las de los demás Estados miembros intervinientes. En primer lugar, el Gobierno alemán plantea la cuestión de la admisibilidad. Puesto que el Tribunal de Justicia carece de competencia para conocer del presente asunto, tiene que examinar *de oficio* si la demanda es admisible, con arreglo al artículo 92, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento. De hecho, se trata en este caso de un recurso de indemnización por infracción del CAC. Puesto que un recurso de esta índole no está previsto en el sistema de tutela jurídica del Tratado CE, son los órganos jurisdiccionales daneses los que son competentes para conocer de dicho recurso, de conformidad con el artículo 240 CE.

45. En segundo lugar, el Gobierno alemán observa que, como la administración de aduanas infalible no existe objetivamente, tal recurso de indemnización sólo puede ser estimado en los supuestos de infracción manifiesta y suficientemente cualificada del Derecho aduanero y agrícola comunitario que cause pérdidas financieras a la Comunidad, todo ello por analogía con los criterios desarrollados al respecto por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia sobre la responsabilidad de la Comunidad y los Estados miembros ante los particulares. El caso que nos ocupa no cumple estos criterios.

V. Apreciación

A. Sobre la admisibilidad

46. En mi opinión, la tesis del Gobierno alemán de que no nos hallamos ante un recurso por omisión, sino ante un recurso de indemnización encubierto, se basa en una lectura errónea de la demanda de la Comisión, que no solicita la condena del Reino de Dinamarca al pago de una determinada cantidad, sino a la declaración de que este Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 CE y de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios. El hecho de que la demanda mencione la cantidad de 140.409,60 DKK está intrínsecamente relacionado con el objeto de este recurso por omisión, es decir, el presunto incumplimiento del Reino de Dinamarca de sus obligaciones con arreglo a la Decisión de 1994 sobre los recursos propios. En consecuencia, procede concluir que la demanda de la Comisión es admisible.

47. Finalmente, a lo que acabo de señalar deseo añadir, anticipándome a mi apreciación sobre el fondo de este recurso, que las partes, incluidos los intervinientes, no siempre emplean en sus observaciones escritas y orales la terminología aplicable con el debido rigor. La principal cuestión que plantea el presente asunto es averiguar qué obligaciones incumben a los Estados miembros en virtud de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios y del Reglamento de aplicación nº 1552/89 y cuál es su alcance en supuestos de hecho como los que han

dado lugar a este litigio. El contenido y alcance de estas obligaciones determinan, en esencia, si el Reino de Dinamarca tiene que abonar el importe litigioso. En consecuencia, no es correcto calificar la controversia sobre la obligación de pago de controversia sobre la responsabilidad por el pago del referido importe.

B. Sobre el fondo

48. La Comisión y el Gobierno danés coinciden respecto a los hechos a los que se refiere este asunto. Hasta el Gobierno danés reconoce que las autoridades aduaneras competentes de Ballerup cometieron un error al dejar entrar, indebidamente, algunas partidas al tipo cero en el territorio aduanero de la Comunidad, a pesar de que el importador no tenía la autorización requerida de consumo final. Dado que la empresa de que se trataba podía confiar legítimamente en la exactitud de esta decisión de las autoridades aduaneras, no fue posible recaudar *a posteriori* los derechos de aduana adeudados.

49. Para apreciar si por este motivo el Gobierno danés ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario y si, por consiguiente, aún tiene que pagar los recursos propios que la Comunidad dejó de obtener, procede

responder a tres preguntas estrechamente relacionadas entre sí:

C. Las obligaciones en virtud de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios y del Reglamento nº 1552/89

— ¿Cuáles son las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de los artículos 2, apartado 1, letras a) y b), y 8, apartado 1, de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios, en relación con los artículos 2, apartado 1, 6, apartado 2, y 17 del Reglamento nº 1552/89?

50. Para responder a la primera pregunta, resulta determinante la interpretación del artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 1552/89. Se trata en especial de los siguientes elementos: «[...] un derecho de las Comunidades [...] es constatado cuando se cumplan las condiciones previstas por la reglamentación aduanera en lo relativo a la consideración del importe del derecho ("la prise en compte du montant du droit") y su comunicación al deudor».

— ¿Qué relación existe entre, por un lado, la Decisión de 1994 sobre los recursos propios y el Reglamento nº 1552/89 y, por otro, el CAC y el Reglamento de aplicación nº 2454/93?

51. Según la Comisión, debe considerarse que un derecho «es constatado», no sólo cuando la contracción de los derechos y su comunicación al deudor por las autoridades nacionales han tenido lugar efectivamente, de modo que a continuación tales derechos puedan recaudarse y pagarse en concepto de recursos propios, sino también cuando, a la luz de las circunstancias de hecho, las autoridades nacionales debían haber procedido a dicha contracción y comunicación, pero por omisión no lo hicieron.

— Más en particular, ¿incide la aplicación del artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC, en relación con los artículos 871 y 873 del Reglamento de aplicación nº 2454/93, en las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios y del Reglamento nº 1552/89?

52. El Gobierno danés, con el apoyo de los Gobiernos belga, neerlandés y portugués, hace una lectura distinta y más restrictiva del artículo 2, apartado 1: el derecho de las Comunidades a recursos propios se consi-

dera constatado en cuanto se procede a su contracción de conformidad con la normativa aduanera y se comunica dicha contracción al deudor.

éstos se liquidaron, sino por el momento en que debieron liquidarse.¹⁸ Las sentencias Comisión/Grecia¹⁹ y Comisión/Países Bajos²⁰ confirmaron posteriormente esta jurisprudencia.

53. Si bien el tenor del artículo 2, apartado 1, admite ambas interpretaciones, considero correcta la tesis defendida por la Comisión. En sus conclusiones en el asunto Comisión/Alemania,¹⁷ el Abogado General Mancini observó respecto a una cuestión similar de interpretación del Reglamento n° 2891/77, sustituido por el Reglamento n° 1552/89, que la constatación no es el acto constitutivo del derecho a los recursos propios, sino sólo el hecho que genera la obligación que recae sobre el Estado miembro de poner tales recursos a disposición de la Comisión. Por consiguiente, el derecho a los recursos propios nace en cuanto se cumplen los requisitos establecidos a tal fin por el legislador comunitario. Si no fuera así, es decir, si el nacimiento de este derecho dependiera de la iniciativa de las autoridades nacionales, podría diferirse o, añadido, impedirse, *ad libitum* la contracción del propio recurso para la Comunidad.

54. La sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el referido asunto coincide completamente con el análisis del Abogado General, si bien no recoge sus consideraciones en todos los detalles. En efecto, el Tribunal de Justicia afirma que la obligación de transferir los derechos en cuestión no viene determinada por el momento en que

55. En mi opinión, dicha jurisprudencia resulta íntegramente pertinente en el contexto del presente asunto. Si los derechos de la Comunidad sólo se consideraran constatados cuando los Estados miembros hubieran procedido efectivamente a su contracción, no estarían garantizadas las «condiciones óptimas» en las que la Comunidad debe poder disponer de los recursos propios. En efecto, los derechos y tributos que, indebidamente, no sean objeto de contracción a causa de un error u omisión de las autoridades nacionales, no podrían ser constatados como recursos propios, en contra de la finalidad expresa del segundo considerando del Reglamento n° 1552/89.

56. Además, el sistema de dicho Reglamento tampoco permite llegar a semejante conclusión. En su artículo 17, apartado 2, este Reglamento somete a unos requisitos muy estrictos la dispensa concedida a los Estados miembros de su obligación de poner los derechos y tributos constatados a disposición de las Comunidades en concepto de recursos propios; en concreto, es preciso que estos

18 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en nota 11, apartado 17.

19 — Sentencia de 21 de septiembre de 1989 (68/88, Rec. p. 2965), apartado 14.

20 — Citada en la nota 15, apartados 37 y 38.

17 — Citado en la nota 11, véanse en particular pp. 1176 y 1177.

derechos y tributos no hayan podido cobrarse por causa de fuerza mayor o que, tras una investigación en profundidad, resulte definitivamente imposible proceder a su cobro por causas ajenas a la responsabilidad del Estado miembro en cuestión. Pues bien, el tenor restrictivo de esta disposición sufriría un golpe, por así decirlo, fatal si se consideraran cumplidos estos requisitos en el supuesto de que el Estado miembro en cuestión hubiera tenido que constatar unos derechos de aduana, en virtud de las circunstancias de hecho y la correspondiente normativa aduanera aplicable, pero no lo hiciera, o lo hiciera de modo incompleto o fuera de plazo. En efecto, no tiene mucho sentido mostrarse muy exigente con los Estados miembros en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que son la continuación de la constatación de los recursos propios, si la propia obligación de constatar no exige el cumplimiento, de hecho y de derecho, de los requisitos objetivos establecidos al efecto.

57. A mi juicio, las consideraciones anteriores quedan confirmadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que éste declaró que existe un vínculo inseparable entre la obligación de constatar la existencia de la deuda aduanera y la de abonarla en la cuenta de la Comisión en los plazos previstos, incrementada, en su caso, con los intereses de demora.²¹ En efecto, este vínculo inseparable depende de la constatación de los recursos propios. Esta no puede quedarse a merced del comportamiento

arbitrario o negligente de un Estado miembro.²²

58. Por último, en mi descripción del contexto del presente asunto, ya he señalado que el sistema de las finanzas comunitarias se caracteriza por un conjunto de frágiles equilibrios entre ingresos y gastos, dentro de la composición de los ingresos y dentro de la de los gastos. La vulnerabilidad de este conjunto requiere que las obligaciones de los Estados miembros respecto a la constatación, recaudación y cesión de los recursos propios se definan y cumplan de modo estricto. No es compatible con una situación en la que la omisión de un Estado miembro de constatar los recursos propios tradicionales se compense, sin más, a costa de todos los Estados miembros a través del denominado recurso del PNB. Justamente procede evitar esta situación, contraria a la lealtad que los Estados miembros se deben mutuamente, en virtud de una interpretación y aplicación estrictas de la normativa comunitaria.

59. A la luz de lo anterior llego a la conclusión de que, sobre la base de los hechos que han dado lugar al presente asunto, las autoridades danesas tenían que haber constatado una cantidad de 140.409,60 DKK de derechos de aduana en concepto de recursos propios de la Comunidad, con arreglo al artículo 2, apartado 1,

21 — Véanse las sentencias Comisión/Alemania (citada en la nota 11, apartado 11); Comisión/Grecia (citada en la nota 19, apartado 17) y Comisión/Países Bajos (citada en la nota 15, apartado 38).

22 — Sentencia Comisión/Países Bajos (citada en la nota 15, apartado 37).

del Reglamento n° 1552/89. Esta omisión constituye por sí sola un incumplimiento de las obligaciones que incumben a este Estado miembro en virtud del Derecho comunitario.

D. La relación entre las normas relativas a los recursos propios y la normativa aduanera comunitaria

60. Si bien el Gobierno danés reconoce que sus autoridades aduaneras cometieron un error por lo que unos derechos de aduana no fueron constatados como recursos propios, dicho Gobierno niega que este incumplimiento le obligue a pagar todavía a la Comisión el importe correspondiente a los recursos que, indebidamente, no se constataron. En apoyo de su tesis, alega que la aplicación del artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC le impide en este caso recaudar del deudor los derechos en cuestión y que, a falta de una base jurídica expresa al efecto en el Derecho comunitario, no puede ser considerado «responsable» del error de apreciación cometido por su administración.

61. En mi opinión, esta afirmación es insostenible. Si procede considerar que el Gobierno danés incumplió el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1552/89, como se afirma en el punto 59 de las presentes conclusiones, hay una cantidad

de 140.409,60 DKK que, indebidamente, no se constató como recurso propio de la Comunidad ni se ingresó en la cuenta de la Comisión. Una dispensa en virtud de uno de los motivos mencionados en el artículo 17, apartado 2, de este Reglamento queda excluida, puesto que la imposibilidad de recaudar es la consecuencia directa de un error de apreciación de la administración danesa. De ello resulta que, con arreglo a la normativa comunitaria relativa a los recursos propios, el Gobierno danés tiene que abonar todavía el importe correspondiente a los recursos propios que, indebidamente, no se constataron.

62. Tampoco considero sostenibles las alegaciones del Gobierno danés basadas en la supuesta relación entre las normas sobre los recursos propios y la legislación aduanera comunitaria. El primer conjunto de normas regula la relación jurídica entre la Comunidad y los Estados miembros respecto a la constatación y cesión de los recursos propios. El segundo es aplicable a las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y las empresas respecto a la declaración, imposición y recaudación de los derechos de importación y exportación. Es cierto que existe una relación entre ambos conjuntos en el sentido de que, de conformidad con la normativa aduanera aplicable, las autoridades aduaneras nacionales competentes deberán determinar, imponer y recaudar los derechos de aduana constatados como recursos propios, pero esta relación es principalmente de carácter técnico y funcional.

63. En principio, los incidentes que puedan producirse en las relaciones entre las autoridades aduaneras y los deudores no repercuten en el flujo entre la Comunidad y los Estados miembros de los ingresos procedentes de los derechos de aduana que se constataron o hubieran debido constatarse como recursos propios.²³ Si no fuera así, el flujo entre los Estados miembros y la Comunidad de los recursos propios en cuestión pasaría a depender de los riesgos inherentes al procedimiento administrativo del despacho aduanero. Pues bien, el legislador comunitario quiere precisamente evitar estos riesgos mediante la enumeración exhaustiva en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento nº 1552/89 de las condiciones en las que los Estados miembros pueden quedar dispensados de su obligación de transferir a la Comisión los recursos propios que constataron o hubieran debido constatar.

64. Excepcionalmente, cabe la posibilidad de no aplicar la regla principal, según la cual los recursos propios se rigen por un conjunto exhaustivo de normas, en concreto en el presente caso, la Decisión de 1994 sobre los recursos propios y el Reglamento nº 1552/89, en la medida en que el propio legislador comunitario haya atribuido a determinados incidentes que puedan producirse en la imposición y recaudación de los derechos de importación y exportación unas consecuencias explícitas para las obligaciones que

incumben a los Estados miembros con arreglo a las normas sobre los recursos propios.²⁴

65. El Gobierno danés y los gobiernos que le apoyan en sus pretensiones han replicado que este criterio comporta la «responsabilidad» de los Estados miembros por errores y omisiones en la aplicación de la normativa aduanera. En consecuencia, sobre todo se ven afectados los Estados miembros caracterizados por realizar un volumen desmesurado de intercambios con países terceros. Sin perjuicio de que el empleo del término «responsabilidad» es incorrecto, como he señalado en el punto 47 de las presentes conclusiones, también considero por otros motivos que esta alegación resulta insostenible. Dado que los Estados miembros podían retener el 10 % de los recursos propios tradicionales a pagar,²⁵ con arreglo al artículo 2, apartado 3, de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios, el mismo razonamiento permite afirmar que los Estados miembros que aseguran correr unos riesgos desproporcionados reciben igualmente unos ingresos desproporcionados. Además, esta alegación es peculiar porque significa que estos riesgos se repercuten sin más sobre la Comunidad e, indirectamente, sobre los demás Estados miembros. Por

24 — La regla principal, que aquí se enuncia, de una estricta separación entre la esfera de los recursos propios y la de la normativa aduanera, se deduce también de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Véanse, entre otras, las sentencias de 7 de septiembre de 1999, De Haan (C-61/98, Rec. p. I-5003), apartados 34 y 35, y de 14 de noviembre de 2002, SPKR (C-112/01, Rec. p. I-10655), apartado 34.

25 — Actualmente el 25 %. Véase el artículo 2, apartado 3, de la Decisión 2000/597/CE, EURATOM del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas [DO L 253, p. 42 (Decisión de 2000 sobre los recursos propios)].

23 — Véase la sentencia Pretore di Cento (citada en la nota 14, apartados 4 a 6).

consiguiente, éstos han de soportar las consecuencias financieras de las negligencias administrativas cometidas por los Estados miembros en cuestión al aplicar la normativa aduanera. En breve, estos Estados miembros desean estar a las duras, pero no a las maduras.

E. Incidencia de la aplicación del artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC en las obligaciones resultantes de las normas sobre los recursos propios

66. El Gobierno danés sostiene que la aplicación del artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC, en relación con los artículos 871 y 873 del Reglamento de aplicación nº 2454/93, implica en este caso que la cantidad en concepto de derechos de importación que las autoridades aduaneras tenían que haber reclamado, ya no puede ser reclamada ni recaudada. En consecuencia, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en los asuntos Comisión/Alemania,²⁶ Comisión/Grecia²⁷ y Comisión/Países Bajos²⁸ que la Comisión había alegado no es aplicable en el presente asunto. Además, en el procedimiento seguido con arreglo a los artículos 871 y 873 del Reglamento de aplicación, la Comisión consintió en la aplicación del artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC. Ello implica obviamente que la Comisión tenía que haber hecho frente a las consecuencias en cuanto a la constatación y cesión de los recursos propios.

67. Como ha quedado acreditado que en el presente asunto el Gobierno danés tenía que haber constatado la existencia de una deuda aduanera de 140.409,60 DKK y haberla recaudado y que la actuación de las autoridades aduaneras danesas competentes dio pie a la aplicación del artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC, por lo que la recaudación pasó a ser imposible, sólo queda por examinar si, en relación con la aplicación de la referida disposición, el CAC o una de sus normas de aplicación exime al Gobierno danés de su obligación de ceder a la Comisión los derechos de aduana que tenía que haber constatado como recursos propios.

68. Antes de responder a esta cuestión, deseo subrayar que no existe ninguna base jurídica general para la tesis de que no deban cederse a la Comisión los derechos de aduana que tuvieran que constatarse como recursos propios. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, comentada en los puntos 53 a 57 de las presentes conclusiones, hace referencia a casos en que los Estados miembros en cuestión incumplieron su obligación de constatar en plazo determinados tributos o derechos de aduana. En estos supuestos, el cumplimiento extemporáneo de las obligaciones resultantes de las normas del Derecho comunitario sobre los recursos propios implicaba que los recursos propios de que se trataba aún tenían que ser cedidos, más los intereses de demora correspondientes. No existe una diferencia fundamental entre el comportamiento arbitrario o negligente de un Estado miembro por el que se retrase la recaudación de los derechos y un comportamiento similar que, de derecho, imposibilite la recaudación de estos derechos. En ambos casos, es responsabilidad del

26 — Citado en la nota 11.

27 — Citado en la nota 19.

28 — Citado en la nota 15.

Estado miembro en cuestión asegurarse de que se consiga el resultado buscado por las normas sobre los recursos propios, es decir, la puesta a disposición de los recursos propios sobre los cuales el Estado miembro hubiera tenido que constatar un derecho de la Comunidad.

aplicación nº 2454/93 no permite sostener que, con arreglo al artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC, los Estados miembros queden exentos de sus obligaciones resultantes de la normativa sobre los recursos propios.

69. La respuesta a la cuestión es sencilla. Ni el CAC, ni el Reglamento de aplicación nº 2454/93 contienen una disposición explícita según la cual los Estados miembros, que con arreglo al artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC no puedan cobrar del deudor los derechos que hubieran tenido que constatar como recursos propios, queden exentos de su obligación de ceder las cantidades correspondientes a la Comisión.

72. En primer lugar, tales disposiciones no establecen que la Comisión sea competente en este sentido. En segundo lugar, precisamente en el marco del referido procedimiento resultaría improcedente semejante competencia, porque entonces la Comisión debería haber ponderado la aplicación del principio de protección de la confianza legítima del deudor con la posible incidencia de este principio en las finanzas comunitarias. En tercer lugar, el papel de la Comisión en el referido procedimiento no consiste en absoluto en velar por el cumplimiento de la normativa sobre los recursos propios, sino en garantizar la igualdad y unidad en la aplicación del Derecho aduanero comunitario.

70. De lo anterior resulta que el Reino de Dinamarca, al haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión de 1994 sobre los recursos propios y del Reglamento nº 1552/89, aún tiene que abonar a la Comisión la cantidad de 140.409,60 DKK, con los intereses de demora correspondientes.

F. Costas

71. Por último, para completar observo que la intervención de la Comisión en el procedimiento establecido en los artículos 871 y 873 del Reglamento de

73. Al considerar que deben estimarse los motivos de la Comisión, propongo que se condene en costas al Reino de Dinamarca.

VI. Conclusión

74. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- «1) Declare la admisibilidad de la demanda de la Comisión.

- 2) Declare que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario y, en particular, las que resultan de los artículos 2 y 8 de la Decisión 94/728/CE, Euratom, del Consejo, de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas, y del artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CEE, Euratom) nº 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, al no haber constatado correctamente un derecho de la Comunidad sobre los derechos de importación por importe de 140.409,60 DKK y al no haber puesto esta cantidad, incrementada con los intereses de demora devengados a partir del 20 de diciembre de 1999, a disposición de la Comisión en concepto de recursos propios.

- 3) Condene en costas al Reino de Dinamarca.»