

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. F.G. JACOBS

presentadas el 30 de junio de 2005¹

1. En la presente petición de decisión prejudicial, el Hof van Beroep te Antwerpen (Tribunal de Apelación de Amberes) plantea varias cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del artículo 221 del Código aduanero comunitario.²

2. El litigio principal versa sobre una acción para la recaudación de una serie de deudas aduaneras que nacieron entre 1992 y 1994, pero cuya existencia no fue conocida ni por el comisionista de aduanas responsable ni por las autoridades aduaneras hasta 1995, cuando se puso de manifiesto que los bienes de que se trata no cumplían, de hecho, los requisitos para ser importados libres de impuestos. El comisionista de aduanas sostiene que, al menos por lo que respecta a algunas de las deudas, el importe de la deuda aduanera se comunicó fuera de plazo o que no se observaron determinados requisitos de procedimiento, por lo que no procedía su recaudación.

3. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia, en relación con dichas alegaciones:

— ¿Debe la comunicación ser posterior a la contracción de los derechos o puede ser anterior a ésta?

— Si la comunicación se efectúa al deudor una vez transcurrido el plazo prescrito de tres años, ¿se extingue la deuda o simplemente ésta no puede cobrarse?

— ¿Debe un Estado miembro determinar el modo en que ha de realizarse la comunicación? A falta de dicha determinación, ¿qué criterios deben cumplirse?

4. Sin embargo, una cuestión preliminar, planteada asimismo por el órgano jurisdiccional remitente, se refiere a la aplicabilidad *ratione temporis* del Código aduanero. Algunas de las deudas aduaneras nacieron antes del 1 de enero de 1994, fecha en que el Código aduanero entró en vigor, aunque el procedimiento de recaudación no se inició hasta después de esa fecha.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1).

Legislación aduanera comunitaria

5. Tanto la presente legislación como aquella a la que ésta sustituyó contienen disposiciones que regulan la recaudación *a posteriori* de una deuda aduanera, es decir, el cobro de derechos tras la liquidación inicial de la importación o la exportación que haya dado lugar a la misma.

Código aduanero

6. El Código aduanero comunitario se adoptó en 1992 para sustituir a las disposiciones contenidas anteriormente en un gran número de reglamentos y directivas por un cuerpo normativo único, más sencillo, más completo y más coherente. De conformidad con el artículo 253, es aplicable a partir del 1 de enero de 1994.

7. El capítulo 3 (artículos 217 a 232) del título VII lleva por título «Cobro del importe de la deuda aduanera». La sección 1 de dicho capítulo (artículos 217 a 221) se refiere a la «Contracción y comunicación al deudor del importe de los derechos».

8. El artículo 217, apartado 1, dispone:

«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 aquellos (contracción)».

9. Los artículos 218 y 219 tratan sobre los plazos para la contracción.

10. El artículo 220 se refiere a situaciones en que se retrasa la (correcta) contracción. A tenor del artículo 220, apartado 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). [...]»

Legislación anterior

11. Según se formuló en el momento pertinente,³ el artículo 221, apartados 1 y 3, dispone lo siguiente:

12. Antes de que el Código aduanero fuera aplicable, existían normas similares en los Reglamentos (CEE) n^{os} 1697/79⁴ y 1854/89,⁵ ambos derogados a partir del 1 de enero de 1994 por el artículo 251, apartado 1, del Código aduanero.

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

Reglamento n^o 1697/79

[...]

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. Según se disponía en el artículo 1, apartado 1, el Reglamento establecía las condiciones en que las autoridades competentes podían proceder a recaudar *a posteriori* derechos de importación o derechos de exportación que por cualquier razón no hubieran sido exigidos al deudor por mercancías declaradas en un régimen aduanero que suponga la obligación de pagar tales derechos.

3 — El apartado 3 fue sustituido por los nuevos apartados 3 y 4, después del momento pertinente en el presente asunto, por el Reglamento (CE) n^o 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000 (DO L 311, p. 17).

4 — 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).

5 — Reglamento del Consejo, de 14 de junio 1989, relativo a la contracción y a las condiciones de pago de las cuantías de derechos de importación o de derechos de exportación resultantes de deudas aduaneras. (DO L 186, p. 1).

14. Conforme al artículo 1, apartado 2, letra c), a efectos del Reglamento, se entendía por «contracción» «el acto administrativo por el que se establece debidamente la cuantía de los derechos de importación o de los derechos de exportación que deban ser percibidos por las autoridades competentes».

15. El artículo 2 disponía:

«1. Cuando las autoridades competentes comprueben que el total o parte de los derechos de importación o de los derechos de exportación, legalmente debidos por una mercancía declarada en un régimen aduanero que suponga la obligación de pagar tales derechos, no haya sido exigido del deudor, iniciaran una acción para la recaudación de los derechos no percibidos.

Sin embargo, esta acción no podrá iniciarse una vez transcurrido un plazo de tres años a partir de la fecha de contracción del importe de los derechos primeramente exigidos del deudor o, si no hubiere habido contracción, a partir de la fecha del nacimiento de la deuda aduanera correspondiente a la mercancía de que se trate.

2. A los efectos del apartado 1, la acción de recaudación se iniciará por la notificación al interesado del importe de los derechos de importación o de los derechos de exportación de los que sea deudor.»

Reglamento nº 1854/89

16. El artículo 1, apartado 1, disponía que el Reglamento se refería «a la contracción y a las condiciones de pago de las cuantías de los derechos de importación o de los derechos de exportación resultantes de una deuda aduanera».

17. El artículo 1, apartado 2, letra c), definía «contracción» como «la inscripción por la autoridad aduanera en los registros contables, o en cualquier otro soporte que sustituya a tales registros, de la cuantía de los derechos de importación o de los derechos de exportación que correspondan a una deuda aduanera.»

18. Con arreglo al artículo 2, apartado 1:

«Toda cuantía de derechos de importación o de derechos de exportación resultante de una deuda aduanera, en lo sucesivo denominada “cuantía de derechos”, deberá ser calculada por la autoridad aduanera desde el momento en que ésta disponga de los elementos necesarios y ser objeto de una contracción por dicha autoridad.»

19. Las disposiciones de los artículos 3 y 4 eran en esencia idénticas a las de los artículos 218 y 219 del Código aduanero.

20. Según el artículo 5:

«Cuando la cuantía de los derechos que resulten de una deuda aduanera no haya sido objeto de contracción con arreglo a los artículos 3 y 4 o la contracción se haya efectuado a un nivel inferior a la cuantía legalmente debida, la contracción de la cuantía de los derechos que queden por cobrar deberá tener lugar en un plazo de dos días a partir de la fecha en que la autoridad aduanera se haya percatado de esta situación y esté en condiciones de calcular la cuantía legalmente debida y determinar la persona obligada al pago de dicha cuantía. [...]»

21. El artículo 6, apartado 1, disponía:

«Desde el momento de su contracción, deberá comunicarse la cuantía de derechos a la persona que esté obligada al pago, según modalidades apropiadas.»

Hechos y procedimiento

22. En varias ocasiones entre el 9 de abril de 1992 y el 23 de junio de 1994, Molenberg-natie NV (en lo sucesivo, «Molenbergnatie»), en su condición de comisionista de aduanas en nombre de otra sociedad, declaró importaciones de cintas de vídeo en Bélgica procedentes de Macao.

23. Todas las importaciones estaban cubiertas por un «certificado de origen modelo A» expedido por las autoridades competentes de Macao y, por tanto, exentas de derechos con arreglo al sistema generalizado de preferencias arancelarias para las mercancías procedentes de países en vías de desarrollo.

24. Sin embargo, en marzo de 1992, una inspección llevada a cabo por una misión comunitaria en Macao reveló que las cintas de que se trata no cumplían los requisitos de origen exigidos para poder acogerse a dicho tratamiento.

25. En consecuencia, el Comité de Origen⁶ comunicó a los Estados miembros, si bien no lo hizo hasta el 10 de agosto de 1994, que los

6 — Creado por el artículo 12 del Reglamento (CEE) n° 802/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, relativo a la definición común de la noción de origen de las mercancías (DO L 148, p. 1; EE 02/01, p. 5).

aranceles preferentes no debían aplicarse a dichas mercancías, que habían de someterse tanto a derechos de importación como a derechos antidumping, por ser originarias de China.

29. Molenbergnatie impugnó dicha reclamación y el asunto se encuentra ahora ante el Hof van Beroep, que solicita que el Tribunal de Justicia se pronuncie con carácter prejudicial sobre las siguientes cuestiones:

26. El 27 de febrero de 1995, las autoridades aduaneras belgas informaron a Molenbergnatie de la situación por correo certificado, sin hacer referencia al Código aduanero, si bien le comunicaban los importes de los derechos de importación y antidumping adeudados, que ascendían a 712.228 BEF y 7.451.403 BEF, respectivamente.

«1) ¿Son aplicables los artículos 217 a 232 del Código aduanero [...] al cobro de una deuda aduanera que nació antes del 1 de enero de 1994, pero cuyo cobro no se instó o inició antes del 1 de enero de 1994?

27. En sus observaciones, Bélgica señala que los importes fueron objeto de contracción el 7 de marzo de 1995. En las suyas, Molenbergnatie indica que la fecha de contracción no puede comprobarse porque las autoridades belgas se niegan a presentar un documento contable.

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿debe realizarse la comunicación prevista en el artículo 221 del Código aduanero comunitario siempre después de contraer el importe de los derechos o, dicho con otras palabras, debe ir precedida siempre de la contracción del importe de los derechos?

28. El 29 de septiembre de 1995, las autoridades aduaneras enviaron a Molenbergnatie una providencia de apremio por la que se reclamaba el pago de dichos importes,⁷ en la que se indicaba expresamente que la reclamación se formulaba de conformidad con el artículo 220, apartado 1, del Código aduanero.

3) Una comunicación tardía del importe de los derechos al deudor, es decir, una comunicación realizada una vez expirado el plazo de tres años establecido en la versión original del artículo 221, apartado 3, del Código aduanero comunitario [...], pese a que las autoridades aduaneras, en ese mismo plazo de tres años, habrían podido efectivamente

7 — Con un pequeño ajuste al alza hasta 712.243 BEF en lo que respecta a los derechos de importación.

determinar el importe exacto de los derechos legalmente adeudados, ¿impide cobrar la citada deuda aduanera, invalida dicha deuda aduanera o produce otra consecuencia jurídica?

Primera cuestión prejudicial: aplicabilidad de los artículos 217 a 232 del Código aduanero

31. Es evidente que sólo las disposiciones del Código aduanero pueden aplicarse a la recaudación de deudas aduaneras nacidas después del 1 de enero de 1994.

- 4) ¿Deben determinar los Estados miembros la manera en que ha de comunicarse al deudor el importe de los derechos adeudados, comunicación prevista en el artículo 221 del Código aduanero comunitario? En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, el Estado miembro que no haya determinado la manera en que debe efectuarse la comunicación del importe de los derechos al deudor, comunicación prevista en el artículo 221 del Código aduanero comunitario, ¿puede afirmar que cualquier documento en el que se mencione el importe de los derechos y que (tras la contracción) se haya comunicado al deudor servirá de comunicación del importe de los derechos al deudor, comunicación prevista en el artículo 221 del Código aduanero comunitario, aun cuando el citado documento no haga referencia alguna al artículo 221 de dicho Código ni indique que se trata de una comunicación del importe de los derechos al deudor?»

32. Sin embargo, por lo que respecta a las seis primeras deudas, nacidas antes del 1 de enero de 1994, se plantea la cuestión de si su cobro, instado sólo después de esa fecha, debe regularse por la legislación anterior o por el Código aduanero.

33. El punto de partida para el análisis debe ser el principio, que el Tribunal de Justicia ha seguido de manera sistemática, de que las normas de procedimiento son aplicables con carácter general a todos los litigios pendientes en el momento en que entran en vigor, a diferencia de las normas sustantivas, que habitualmente no se aplican a las situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor.⁸

34. Bélgica sostiene que los artículos 217 a 232 del Código aduanero contienen única-

30. Molenbergnatie, Bélgica y la Comisión han presentado observaciones por escrito. No se ha solicitado la celebración de vista oral y, por tanto, no se ha celebrado.

8 — Véase, como ejemplo reciente, la sentencia de 1 de julio de 2004, Tsapalos y Diamantakis (asuntos acumulados C-361/02 y C-362/02, Rec. p. I-0000), apartado 19, y la jurisprudencia que allí se cita.

mente normas sustantivas que, en consecuencia, no se aplican a las deudas aduaneras que nacen por importaciones anteriores al 1 de enero de 1994.

35. Molenbergnatie y la Comisión se remiten, sin embargo, a la sentencia Salumi⁹ y estiman que los artículos controvertidos contienen «normas tanto de procedimiento como sustantivas que forman un todo indivisible y en el que no se pueden considerar aisladamente disposiciones concretas en lo que atañe a su eficacia en el tiempo».¹⁰ A tenor de dicha jurisprudencia, debe considerarse que dichos artículos no se aplican a las situaciones existentes antes de su entrada en vigor, a menos que haya indicaciones lo suficientemente claras de que estaban destinados a tener carácter retroactivo,¹¹ y tales indicaciones no existen en las disposiciones de que se trata ni en ningún otro lugar del Código aduanero.

36. Por consiguiente, ambos planteamientos llevan a la conclusión de que los artículos 217 a 232 del Código aduanero no se aplican a las situaciones existentes antes del 1 de enero de 1994.

37. Sin embargo, las partes discrepan acerca de cuándo comienza a existir la situación pertinente.

38. Bélgica y la Comisión consideran que la «situación» comenzó a existir cuando nació la deuda aduanera de importación (en seis supuestos antes del 1 de enero de 1994). Molenbergnatie sostiene que la «situación» es el procedimiento de recaudación, que comenzó cuando el importe de los derechos fue objeto de contracción (en todos los supuestos después del 1 de enero de 1994).

39. Sin embargo, por mi parte, no puedo estar de acuerdo con la alegación de Bélgica de que las normas de que se trata son todas sustantivas, y discrepo de Molenbergnatie y de la Comisión en que el planteamiento de la sentencia Salumi sea aplicable al presente asunto.

40. En primer lugar, y lo que es más importante, las normas contenidas en los artículos 217 a 232 del Código aduanero me parecen mayoritaria y claramente de carácter procesal. Sólo algunas de dichas normas se refieren a derechos u obligaciones sustantivos, y –a este respecto discrepo también de la Comisión– ninguna de ellas aparece en el artículo 221, al que se refieren el resto de las cuestiones prejudiciales del órgano jurisdiccional nacional. (Es cierto que si la respuesta a la tercera cuestión prejudicial fuera que la deuda se ha extinguido, se trataría de una norma sustantiva, si bien no considero que sea así: véanse los puntos 73 y siguientes de las presentes conclusiones).

9 — Sentencia de 12 de noviembre de 1981 (asuntos acumulados 212/80 a 217/80, Rec. p. 2735), apartados 6 a 12; véase asimismo la sentencia de 6 de noviembre de 1997, Conserchímica (C-261/96, Rec. p. I-6177), apartados 14 a 22. Ambas sentencias se refieren al Reglamento n° 1697/79.

10 — Sentencia Salumi, antes citada, apartado 11.

11 — *Ibidem*, apartado 12.

41. Dicho elemento por sí solo podría considerarse razón suficiente para atenerse al principio habitual y no aplicar las normas de procedimiento de la legislación anterior al presente asunto.

42. Sin embargo, considero, además, que el planteamiento de la sentencia Salumi, con arreglo al cual un conjunto variado de normas sustantivas y de procedimiento debe considerarse como si fueran todas sustantivas, no resulta adecuado en el presente asunto.

43. En primer lugar, considero que dicho planteamiento debe utilizarse, en general, con prudencia. Si se sigue de manera excesiva, se correría el riesgo de desvirtuar la distinción fundamental entre aplicar nuevas normas de procedimiento a litigios pendientes, pero no nuevas normas sustantivas a situaciones preexistentes. Muchas medidas contienen tanto normas sustantivas como de procedimiento, pero sólo cuando ambas están unidas de manera indisoluble resulta pertinente el planteamiento de la sentencia Salumi.

44. Para determinar si así sucede, no puede ser suficiente examinar aisladamente las normas combinadas; también deben compararse con el régimen anterior, antes de que

pueda decidirse si los aspectos de procedimiento pueden aplicarse de manera independiente a los litigios que se suscitaron con arreglo a dicho régimen.

45. A este respecto, cabe distinguir, a mi juicio, la transición de la legislación comunitaria anterior al Código aduanero de la transición anterior de un conjunto de normas nacionales distintas a una normativa comunitaria unificada, que era la situación objeto del asunto Salumi.

46. Los litigios pendientes en el momento en que el Reglamento nº 1697/79 entró en vigor habían estado regulados por diferentes normas nacionales relativas a la recaudación *a posteriori*, en particular por lo que respecta a la obligación de proceder al cobro y a los plazos en que el cobro debía efectuarse; ni siquiera las normas relativas al nacimiento de una deuda aduanera habían sido armonizadas todavía.¹² Como el Tribunal de Justicia señaló en el apartado 14 de la sentencia Salumi, aplicar las nuevas normas comunitarias a dichos litigios podía haber dado lugar —en función de las diferencias en la práctica nacional para iniciar un procedimiento judicial— a diferencias de trato injustificadas en comparación con operaciones llevadas a cabo en circunstancias similares, vulnerando los principios de igualdad y justicia.

12 — Ello se llevó a cabo mediante la Directiva 79/623/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1979, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de deuda aduanera (DO L 179, p. 31; EE 02/06, p. 43), a la que debían adoptarse los Derechos internos a más tardar el 1 de enero de 1982.

47. No sucede así en absoluto en el presente contexto, en el que la legislación y los procedimientos anteriores a 1994 eran uniformes en toda la Comunidad y en gran medida están actualmente consolidados en el Código aduanero. En esas circunstancias, no considero necesario apartarse del principio más básico considerando que los artículos 217 a 232 del Código aduanero constituyen un todo indivisible, cuyos aspectos de procedimiento no pueden aplicarse a los litigios pendientes en el momento de su entrada en vigor. Incluso en la medida en que tales elementos difieran de las normas anteriormente vigentes en materia de procedimiento, su aplicación *ex nunc* no da lugar a ningún enfrentamiento, ya que se aplican dentro de un marco armonizado y que no ha sido objeto de modificaciones significativas. Además, hay que señalar de nuevo que las disposiciones controvertidas en el presente asunto son las del artículo 221, que son meras normas de procedimiento.

48. Si hubiera de seguirse el planteamiento de la sentencia Salumi en el presente asunto, ello tendría, además, algunas repercusiones problemáticas o sorprendentes.

49. Por ejemplo, entrañaría distinguir 16 de los 253 artículos del Código aduanero y considerar que constituyen un todo indivisible e independiente, pese a que forman dos de los cinco capítulos del título relativo a la deuda aduanera, que en sí mismo es claramente una unidad coherente, en un Código que ha sido redactado expresamente como un cuerpo legal completo. Tal división no parece fácil ni conveniente.

50. También implicaría –en el presente asunto, si bien, con toda probabilidad, en cualquier otro asunto que pueda volver a plantearse en relación con la legislación controvertida– aplicar de nuevo las disposiciones de procedimiento de una medida derogada para aplicarlas a litigios que no estaban pendientes en el momento de la derogación y a una situación que ni siquiera entonces se sabía que existía. No hay duda de que los requisitos de seguridad jurídica y confianza legítima no exigen dicho resultado, que puede incluso ser contrario a dichos principios. Si con carácter general las nuevas normas de procedimiento se aplican a los litigios pendientes, lo mismo debe suceder *a fortiori* para los procedimientos que no se han iniciado todavía.

51. Por último, procede señalar que, en la sentencia Países Bajos/Comisión,¹³ el Tribunal de Justicia examinó una serie de disposiciones del Código aduanero –incluido el artículo 221, objeto del presente procedimiento– conjuntamente con sus equivalentes en la legislación anterior. Pese a dejar claro que las normas de procedimiento debían aplicarse en los litigios pendientes el 1 de enero de 1994, si bien las normas sustantivas no debían aplicarse con carácter retroactivo, el Tribunal de Justicia no trató de seguir el planteamiento de la sentencia Salumi, sino que consideró cada norma de manera independiente. Aunque en la sen-

13 — Sentencia de 13 de marzo de 2003 (C-156/00, Rec. p. I-2527); véanse, especialmente, los apartados 35, 36 y 62 a 67.

tencia no se aduce ninguna razón para dicha consideración, cabe suponer que se tuvieron en cuenta factores como los que he expuesto anteriormente.

52. Por consiguiente, estimo que la respuesta a la primera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional nacional debe ser que las normas de procedimiento establecidas a los artículos 217 a 232 del Código aduanero comunitario se aplican al cobro de una deuda aduanera nacida antes del 1 de enero de 1994; las normas sustantivas no se aplican a las situaciones existentes antes de su entrada en vigor.

53. Habida cuenta de que todas las normas controvertidas en las cuestiones restantes parecen, al menos en un primer análisis, disposiciones de procedimiento, debe aplicarse el artículo 221 del Código aduanero; no obstante, analizaré tanto dicha disposición como la legislación anterior al examinar tales cuestiones prejudiciales.

Segunda cuestión prejudicial: orden cronológico de la contracción y comunicación al deudor

54. La segunda cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional nacional se refiere a una cuestión de plazos.

55. En cualquier caso, con arreglo tanto a la legislación anterior como a la vigente, cuando se pone de manifiesto que una deuda aduanera ha nacido, pero no ha sido objeto de contracción, deberá serlo en un plazo de dos días a partir de la fecha en que el importe y el deudor puedan ser determinados por las autoridades aduaneras¹⁴ y comunicada inmediatamente al deudor.¹⁵ Sin embargo, tal comunicación no podrá efectuarse válidamente una vez transcurrido un plazo de tres años contados a partir de la fecha de nacimiento de la deuda aduanera;¹⁶ anteriormente, el plazo de prescripción era de tres años a contar desde la fecha de «contracción» en el sentido del Reglamento n° 1697/79.¹⁷

56. La primera importación se llevó a cabo el 9 de abril de 1992. Dentro del plazo de tres años a contar desde dicha fecha, el 27 de febrero de 1995, las autoridades aduaneras comunicaron a Molenbergnatie que estaba obligada al pago de derechos. Según el Gobierno belga, el importe fue objeto de contracción el 7 de marzo de 1995, todavía dentro del plazo de tres años. Entonces dictaron una providencia de apremio el 29 de septiembre de 1995, después de la expiración del plazo de tres años desde la primera importación, si bien dentro de los tres años siguientes a la fecha del resto de las importaciones.

14 — Artículo 220, apartado 1, del Código aduanero; artículo 5 del Reglamento n° 1854/89.

15 — Artículo 221, apartado 1, del Código aduanero; artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1854/89.

16 — Artículo 221, apartado 3, del Código aduanero.

17 — Artículo 2, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n° 1697/79.

Reglamento n° 1697/79

57. La Comisión, que estima que la cuestión debe responderse en el marco del Reglamento n° 1697/79, cita lo que declaró del Tribunal de Justicia en el asunto Antero:¹⁸

«La expresión “contracción”, que figura en los artículos 1, apartado 2, letra c), y 2, apartado 1, párrafo segundo, del [Reglamento n° 1697/79] designa el acto administrativo por el que se establece debidamente la cuantía de los derechos de importación o de los derechos de exportación que deban ser percibidos por las autoridades competentes y no la inscripción de dicha cuantía por la autoridad aduanera en los registros contables o en cualquier otro soporte que sustituya a tales registros. Dicha inscripción no es un requisito necesario para el ejercicio de una acción de recaudación *a posteriori*.»

58. Cabe añadir que en el auto William Hinton & Sons,¹⁹ citado en el auto anterior, el Tribunal de Justicia consideró que, a los efectos pertinentes, contracción es un acto administrativo que no consiste necesariamente en la inscripción efectiva en los registros contables, sino que precede a la notificación y a la recaudación en la medida en que debe considerarse adoptado a más tardar el día en que dicho importe se comunica al deudor.

59. Por consiguiente, con independencia de si la comunicación se efectuó mediante el escrito de 27 de febrero de 1995 o mediante el de 29 de septiembre de 1995, la contracción a efectos del Reglamento n° 1697/79 debe considerarse anterior a ella.

60. Sin embargo, es posible que la cuestión que el órgano jurisdiccional nacional debe resolver pueda plantearse de manera más sencilla, si el Reglamento n° 1697/79 se aplica efectivamente y si, como el Gobierno belga indica en sus observaciones, el importe de la deuda se inscribió de hecho en los registros de contabilidad el 7 de marzo de 1995.

61. Con arreglo al Reglamento n° 1697/79, el plazo para instar la acción de recaudación de derechos es «tres años a partir de la fecha de contracción del importe de los derechos primeramente exigidos del deudor o, si no hubiere habido contracción, a partir de la fecha del nacimiento de la deuda aduanera correspondiente a la mercancía de que se trate».

62. Es evidente que, por este motivo, la comunicación de 29 de septiembre de 1995, cuya validez no parece impugnarse por otros motivos por Molenbergnatie, se envió después, y dentro del plazo de tres años desde, la inscripción física en los registros el 7 de marzo de 1995 —si dicha fecha puede acreditarse—, que a su vez se efectuó dentro del plazo de tres años a contar de la fecha de todas las importaciones.

18 — Auto de 8 de julio de 2002 (C-203/01, no publicado en la Recopilación); véase el DO C 274, p. 16.

19 — Auto de 11 de octubre de 2001 (C-30/00, Rec. p. I-7511), apartados 45 y 46.

El Código aduanero

63. Sin embargo, la segunda cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional nacional solicita expresamente una interpretación del artículo 221 del Código aduanero, que considero aplicable, y no del Reglamento n° 1697/79.

64. En dicho supuesto, el plazo no es tres años a partir de la fecha de contracción, sino de tres años a partir de la fecha del nacimiento de la deuda aduanera, es decir de la fecha de importación.²⁰ Por tanto, se suscita la cuestión de si el escrito de 27 de febrero de 1995 puede constituir una comunicación válida, en la medida en que aparentemente precedió a la contracción, mientras que las disposiciones del Código aduanero parecen presuponer la contracción antes de la comunicación.

65. Los autos dictados en los asuntos Antero y Hinton se basaban en un concepto de «contracción» propio del Reglamento n° 1697/79, el de un acto administrativo por el que se establece debidamente la cuantía que debe ser percibida, que, como es lógico, debe considerarse que se ha llevado a cabo antes de comunicar el importe.

66. Sin embargo, el artículo 217, apartado 1, del Código aduanero define el mismo término como el acto mediante el cual el importe del derecho es «objeto de una anotación por parte de [las] autoridades [aduaneras] en los registros contables o en cualquier otro soporte», definición claramente derivada, no del Reglamento n° 1697/79, sino del Reglamento n° 1854/89: «la inscripción por la autoridad aduanera en los registros contables, o en cualquier otro soporte que sustituya a tales registros».

67. Por tanto, no parece posible considerar que la contracción, a efectos del Código aduanero, se produce en un momento distinto de la inscripción de hecho en el soporte correspondiente.

68. Conforme al artículo 221, apartado 1, del Código aduanero, el importe de los derechos deberá comunicarse al deudor «desde el momento de su contracción». Dicha formulación, que confirman otras versiones lingüísticas, no puede referirse a otro orden que no sea la contracción seguida de la comunicación.

69. No considero que dicha interpretación resulte afectada por las sentencias De

²⁰ — Más concretamente, la fecha de aceptación de la declaración aduanera (véase el artículo 201, apartado 2, del Código aduanero).

Haan,²¹ citada en la sentencia Antero, o Covita,²² citada en la sentencia De Haan, en el sentido de que el incumplimiento de los plazos establecidos en los artículos 3 y 5 del Reglamento n° 1854/89 no constituye un obstáculo para instar una acción de recaudación *a posteriori*, ya que dichos plazos se aplican únicamente en las relaciones entre los Estados miembros y la Comunidad, con el fin de garantizar una aplicación rápida y uniforme de las normas por las autoridades aduaneras.

70. En primer lugar, los plazos indicados en dichos asuntos se refieren a la contracción dentro de un plazo determinado, después de que las autoridades se hayan percatado de la existencia de la deuda, y no a la comunicación al deudor dentro de un plazo determinado después de la contracción. En segundo lugar, el artículo 221 del Código aduanero es una disposición nueva con una estructura nueva; sitúa a la definición de contracción establecida en el Reglamento n° 1854/89 en una relación directa con el plazo de notificación al deudor establecido en el Reglamento n° 1697/79, y no cabe interpretar que se refiere únicamente a las relaciones entre los Estados miembros y la Comunidad.

71. En consecuencia, considero que la respuesta a la segunda cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional nacional debe ser que el artículo 221 del Código aduanero comunitario exige que el importe de los derechos sea objeto de contracción antes de ser comunicado al deudor.

72. En consecuencia, en el presente asunto, el escrito de 27 de febrero de 1995 se envió dentro del plazo de tres años en todos los casos, si bien no fue válidamente precedido por la contracción; el escrito de 29 de septiembre de 1995 se envió dentro del plazo de tres años por lo que respecta a todas las importaciones exceptuando la primera, y fue válidamente precedido por la contracción si las autoridades pueden acreditar que la fecha de dicha contracción fue efectivamente el 7 de marzo de 1995.

Tercera cuestión prejudicial: consecuencias jurídicas de la comunicación más de tres años después de la fecha de nacimiento de la deuda aduanera

73. El artículo 221, apartado 3, del Código aduanero dispone que la comunicación al deudor no podrá efectuarse normalmente²³ una vez que haya expirado un plazo de tres años contados a partir de la fecha de nacimiento de la deuda aduanera, en este caso de importación. El órgano jurisdiccional nacional pregunta cuáles son las consecuencias jurídicas de la notificación fuera de dicho plazo y, más concretamente, si la deuda se extingue o tan sólo no se puede cobrar.

74. La primera importación se produjo el 9 de abril de 1992. Según las respuestas que propongo para las dos primeras cuestiones prejudiciales, no puede considerarse que se

21 — Sentencia de 7 de septiembre de 1999 (C-61/98, Rec. p. I-5003), apartado 34.

22 — Sentencia de 26 de noviembre de 1998 (C-370/96, Rec. p. I-7711), apartados 36 y 37.

23 — Véase el punto 77 de las presentes conclusiones.

ha efectuado una comunicación válida dentro de los tres años siguientes a dicha fecha, pese a que el problema no parece suscitarse en el resto de los supuestos si las autoridades pueden acreditar la contracción el 7 de marzo de 1995. Sin embargo, si el Reglamento n° 1697/79 se declara aplicable, el plazo con arreglo a dicho Reglamento se habría cumplido en cualquier caso; véanse los puntos 57 a 62 de las presentes conclusiones.

75. Molenbergnatie, Bélgica y la Comisión están de acuerdo en que el efecto de la expiración del plazo de tres años no es que la deuda se extingue, sino que ya no podrá cobrarse. Ésta es, a mi juicio, la interpretación correcta.

76. Como señala Bélgica, el Tribunal de Justicia se pronunció en este sentido en la sentencia SPKR.²⁴ La norma correspondiente en el Reglamento n° 1697/79 fue descrita, además, por el Tribunal de Justicia en la sentencia Conserchimica²⁵ como una «regla de prescripción». Y, como se ha señalado en los tres grupos de observaciones, los artículos 233 y 234 del Código aduanero enumeran de manera exhaustiva las situaciones en que puede extinguirse una deuda aduanera; no se incluye la expiración del plazo fijado en el artículo 221, apartado 3.

77. Además, debe tenerse presente que, también en virtud del artículo 221, apartado 3, la comunicación puede efectuarse, con sujeción a determinados requisitos, una vez transcurridos los tres años cuando las autoridades no hayan podido determinar el importe adeudado como consecuencia de un acto perseguible judicialmente. Y conforme a la versión actual de dicha disposición,²⁶ el plazo se suspende hasta que finalice el procedimiento en cualquier recurso interpuesto contra una resolución de las autoridades aduaneras. Por consiguiente, el transcurso del plazo de tres años no constituye, en todas las circunstancias, un impedimento para llevar a cabo la recaudación, factor que confirma que la deuda no se extingue como consecuencia de ello.

78. Por tanto, la respuesta a la tercera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional nacional debe ser que si el importe de derechos adeudado no se comunica al deudor dentro del plazo de tres años establecido en el artículo 221, apartado 3, del Código aduanero comunitario, la deuda aduanera no se extingue, si bien ya no podrá instarse ninguna acción dirigida a su recaudación, salvo en los supuestos expresamente previstos en dicho artículo.

Cuarta cuestión prejudicial: forma de la comunicación

79. La cuarta cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional nacional es en esencia si los

24 — Sentencia de 14 de noviembre de 2002 (C-112/01, Rec. p. I-10655), sobre todo, apartados 30 a 32.

25 — Citada en la nota 9, apartado 20.

26 — Véase la nota 3.

Estados miembros deben definir las «modalidades apropiadas» con arreglo a las cuales debe comunicarse al deudor el importe de derechos y si, en caso de respuesta negativa, cualquier documento enviado al deudor en el que se indique el importe de derechos puede constituir una comunicación, aun cuando no haga referencia al artículo 221 del Código aduanero ni indique que se trata de una comunicación del importe de los derechos adeudados.

80. Esta cuestión prejudicial es pertinente para la cuestión objeto del litigio principal sólo si la comunicación se efectuó dentro del plazo de tres años pertinente y era válida en otros aspectos.

81. He señalado²⁷ que si, como considero, el Código aduanero es aplicable, el escrito de 27 de febrero de 1995 se envió dentro del plazo de tres años en todos los supuestos, si bien no fue válidamente precedido por la contracción; y que el escrito de 29 de septiembre de 1995 se envió dentro del plazo de tres años por lo que se refiere a todas las importaciones salvo la primera, y fue válidamente precedido por la contracción si las autoridades pueden acreditar que la fecha de dicha contracción fue efectivamente el 7 de marzo de 1995. Sin embargo, si debiera aplicarse la legislación anterior, habría que considerar que ambos escritos fueron válidamente precedidos por la «contracción» en el sentido del Reglamento n° 1697/79.

82. El artículo 221, apartado 1, del Código aduanero dispone que el importe de los derechos debe comunicarse al deudor «según modalidades apropiadas»; el tenor del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n° 1854/89 es ligeramente diferente, si bien las diferencias, que varían según las versiones lingüísticas, no parecen en ningún caso sustanciales. El artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 1697/79 disponía que la acción de recaudación se iniciará «por la notificación al interesado del importe de los derechos de importación o de los derechos de exportación de los que sea deudor».

83. No parece posible deducir de dicha formulación una obligación de que los Estados miembros definan forma o modalidad particular alguna de comunicación. Tampoco la legislación comunitaria especifica ninguna forma o procedimiento determinado.

84. Sin embargo, conforme al Código aduanero y al Reglamento n° 1854/89, la modalidad debe ser «apropiada».

85. Molenbergnatie y la Comisión sostienen de manera convincente que, en cualquier caso, para garantizar la seguridad jurídica y la protección de la confianza legítima, un deudor debe poder determinar claramente la naturaleza, los motivos y los efectos de la comunicación, así como la fecha en que ésta produce tales efectos. Sin embargo, como señala la Comisión, a falta de normas

27 — Véase el punto 72 de las presentes conclusiones.

específicas a este respecto, el cumplimiento de tales criterios es una cuestión de hecho, que debe valorar el órgano jurisdiccional nacional pertinente.

86. Por consiguiente, la respuesta a la cuarta cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional

nacional debe ser que los Estados miembros no están obligados a determinar la forma en que debe comunicarse el importe de derechos al deudor a los efectos del artículo 221 del Código aduanero, si bien dicha comunicación debe efectuarse de modo que permita al deudor determinar claramente su naturaleza, motivos y efectos, en particular en lo que respecta al importe de los derechos, el hecho que originó dichos derechos y la fecha en que ésta produce sus efectos.

Conclusión

87. Por tanto, considero que el Tribunal de Justicia debe responder del siguiente modo al Hof van Beroep te Antwerpen:

- «1) Las normas de procedimiento establecidas en los artículos 217 a 232 del Código aduanero comunitario se aplican a la recaudación de una deuda aduanera nacida con anterioridad al 1 de enero de 1994; las normas sustantivas no se aplican a las situaciones existentes antes de su entrada en vigor.

- 2) El artículo 221 del Código aduanero exige que el importe de derechos sea objeto de contracción antes de ser comunicado al deudor.
- 3) Si el importe de los derechos adeudados no se comunica al deudor dentro del plazo de tres años previsto en el artículo 221, apartado 3, del Código aduanero, la deuda aduanera no se extingue, si bien ya no podrá instarse ninguna acción para su recaudación, salvo en los supuestos expresamente previstos en dicho artículo.
- 4) Los Estados miembros no están obligados a determinar la manera en que ha de comunicarse al deudor el importe de los derechos a efectos del artículo 221 del Código aduanero. Sin embargo, dicha comunicación debe efectuarse de modo que permita al deudor determinar claramente su naturaleza, motivos y efectos, en particular por lo que respecta al importe de los derechos, el hecho que haya dado lugar al nacimiento de los derechos y la fecha en que dicha comunicación produce sus efectos.»