Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 7 de febrero de 2019 [1]

Asunto C-589/17

Prenatal, S.A.

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña)

«Cuestión prejudicial — Importación de productos textiles declarados como originarios de Jamaica — Devolución de derechos aduaneros — Expediente comparable pendiente de resolución ante la Comisión — Carácter restrictivo de la comunicación de la Comisión — Competencia de las autoridades nacionales»

1. La confianza en el origen de las mercancías que entran en la Unión Europea resulta fundamental para que su régimen aduanero funcione con eficacia. Dejando de lado cualquier otra consideración, determinar el origen de las mercancías garantiza que se aplique el importe correcto del derecho de aduana a la mercancía de que se trate cuando esta cruza la frontera aduanera y que el derecho lo abone la persona obligada al pago. Las declaraciones acerca del lugar de fabricación de la mercancía (su origen) son cruciales para ese proceso. Por ejemplo, es posible que un producto originario de China esté gravado con un derecho superior al correspondiente a un mismo producto originario de Jamaica y la Unión querrá asegurarse de que se abonan los importes legalmente establecidos.

2. Dadas las evidentes implicaciones económicas, pueden cometerse fraudes en las declaraciones de origen. No obstante, detectar e impedir los fraudes no es en modo alguno una tarea envidiable. Estos no suelen saltar a la vista o venir acompañados de pruebas irrefutables. Por lo tanto, las autoridades aduaneras a menudo se enfrentarán al reto de determinar el momento adecuado para adoptar medidas activas con el fin de evitar que se cometan fraudes o para intervenir cuando se han cometido. Factores como el presupuesto, el personal en plantilla y las prioridades estratégicas influirán en tal decisión. Y lo que es más importante, en el contexto de los acuerdos comerciales internacionales, ¿en qué momento se debe retirar la confianza que ha de tenerse en los procedimientos aduaneros y la reciprocidad, a fin de retomar el control?

3. La presente petición de decisión prejudicial se ha planteado a raíz de una situación en la que se han impuesto derechos de aduana pero la persona obligada al pago alega que no debería tener que abonarlos por haber cometido fraude un tercero.

1 Lengua original: inglés.

Marco jurídico

Acuerdo de Cotonú

4. El Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (en lo sucesivo, «Estados ACP»), por una parte, y la (entonces) Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, fue firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (en lo sucesivo, «Acuerdo de Cotonú»).[2] Entró provisionalmente en vigor el 2 de agosto de 2000 hasta el 1 de junio de 2002,[3] momento en que se prorroga hasta su entrada en vigor definitiva el 1 de abril de 2003.[4]

5. A tenor del artículo 3 del Acuerdo de Cotonú, «las Partes Contratantes adoptarán […] todas las medidas generales o particulares susceptibles de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Acuerdo y de facilitar la realización de sus objetivos. […]»

6. El artículo 1 del anexo V del Acuerdo de Cotonú otorga un trato preferencial durante el período preparatorio citado en el artículo 37, apartado 1, a la importación en la Unión de los productos «originarios de los Estados ACP»,[5] de modo que no se les aplica ningún derecho. Los detalles del régimen de trato preferencial se establecen en el Protocolo n.º 1 de dicho anexo V (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 1»), de manera que:

– Se otorga trato preferencial si se presenta un certificado «EUR.1».

– Ese certificado lo expiden las autoridades aduaneras del país de exportación a petición escrita del exportador o de su representante autorizado.

– Si se lo exigen, el exportador o su representante deberán facilitar a las autoridades aduaneras del país de exportación «toda la documentación oportuna que demuestre el carácter originario de los productos de que se trate y que se satisfacen todos los demás requisitos del presente Protocolo».[6]

7. Una vez expedido el certificado, y con el fin de comprobar que se han seguido correctamente los procedimientos, las autoridades aduaneras que expidan los certificados «deberán adoptar todas las medidas necesarias para verificar el carácter originario de los productos y la observancia de los demás requisitos del presente Protocolo. A tal efecto, estarán facultadas para exigir cualquier tipo de prueba e inspeccionar la contabilidad del exportador o llevar a cabo cualquier otra comprobación que se considere necesaria. Las autoridades aduaneras de expedición también garantizarán que se cumplimentan debidamente los formularios mencionados en el apartado 2. En particular, deberán comprobar si el espacio reservado para la descripción de los productos ha sido cumplimentado de tal forma que excluye toda posibilidad de adiciones fraudulentas».[7] Todas las Partes del Acuerdo de Cotonú se comprometen a prestarse asistencia mutua «con el fin de garantizar la correcta aplicación del presente Protocolo […] a través de sus administraciones aduaneras respectivas para el control de autenticidad de los certificados EUR.1, las declaraciones en factura o las declaraciones del proveedor y la exactitud de las informaciones proporcionadas en dichos documentos».[8]

2 DO 2000, L 317, p. 3.

3 Decisión n.º 1/2000 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 27 de julio de 2000, relativa a las medidas transitorias en vigor a partir del 2 de agosto de 2000 y hasta la entrada en vigor del Acuerdo de asociación ACP-CE (DO 2000, L 195, p. 46).

4 Información sobre la fecha de entrada en vigor del Acuerdo de asociación ACP-CE (DO 2003, L 83, p. 69).

5 El artículo 37, apartado 1, es del siguiente tenor: «durante el período preparatorio, que finalizará a más tardar el 31 de diciembre de 2007, se negociarán acuerdos de asociación económica. Las negociaciones formales de los nuevos acuerdos comerciales comenzarán en septiembre de 2002 y estos nuevos acuerdos entrarán en vigor el 1 de enero de 2008, a menos que las Partes acuerden fechas más próximas».

6 Artículos 14 y 15 del Protocolo n.º 1.

7 Artículo 15, apartado 5, del Protocolo n.º 1.

8 Artículo 31, apartado 2, del Protocolo n.º 1.

8. Una vez se hayan importado en la Unión las mercancías de que se trate, la comprobación de la prueba de origen «se efectuará al azar o cuando las autoridades aduaneras del país de importación alberguen dudas fundadas acerca de la autenticidad del documento […]».[9] Las autoridades aduaneras de exportación «estarán facultadas para exigir cualquier tipo de prueba e inspeccionar la contabilidad del exportador o llevar a cabo cualquier otra comprobación que se considere necesaria […]»,[10] y se deberá informar «lo antes posible» a las autoridades aduaneras que hayan solicitado la comprobación sobre los resultados de la misma indicando «con claridad si los documentos son auténticos y si los productos en cuestión pueden ser considerados originarios de los Estados ACP […]».[11]

9. En el supuesto de que existan «dudas fundadas» y no se haya dado respuesta en un plazo de diez meses, o si la respuesta no contiene información suficiente para determinar la autenticidad del documento, «las autoridades aduaneras que hayan solicitado la comprobación denegarán el beneficio de las medidas arancelarias preferenciales salvo por circunstancias excepcionales».[12] Cuando parezca que el procedimiento de comprobación o cualquier otra información disponible indican una transgresión de las disposiciones del Protocolo n.º 1, «el Estado ACP, por propia iniciativa o a petición de la [Unión], llevará a cabo la oportuna investigación o adoptará disposiciones para que dicha investigación se realice con la urgencia apropiada con el fin de comprobar y evitar tal transgresión en el futuro».[13]

10. Por último, el Protocolo n.º 1 establece un Comité de cooperación aduanera (en lo sucesivo, «CCA»), cuyo cometido es, entre otros, velar por «la aplicación correcta y uniforme del presente Protocolo». El CCA está compuesto por «expertos de los Estados miembros y por funcionarios de la Comisión responsables de cuestiones aduaneras y […] por expertos representantes de los Estados ACP y por funcionarios de agrupaciones regionales de los Estados ACP responsables de cuestiones aduaneras […]». El CCA «examinará periódicamente la incidencia en los Estados ACP […] de la aplicación de las normas de origen, y recomendará al Consejo de Ministros las medidas adecuadas».[14] A tal fin, el CCA «se reunirá regularmente».

Derecho de la Unión

Código aduanero

11. Según el artículo 1 del código aduanero,[15] «el presente Código, junto con las normas de desarrollo adoptadas tanto en el ámbito comunitario como en el nacional, constituyen la normativa aduanera». El artículo 2, apartado 1, del mismo establece el principio de que «la normativa aduanera comunitaria se aplicará de modo uniforme en la totalidad del territorio aduanero de la Comunidad».

9 Artículo 32, apartado 1, del Protocolo n.º 1.

10 Artículo 32, apartado 3, del Protocolo n.º 1.

11 Artículo 32, apartado 5, del Protocolo n.º 1.

12 Artículo 32, apartado 6, del Protocolo n.º 1.

13 Artículo 32, apartado 7, del Protocolo n.º 1.

14 Artículo 37 del Protocolo n.º 1.

15 La versión del código aduanero aplicable en el momento de los hechos era el Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO 1992, L 302, p. 1). Este Reglamento fue sustituido y derogado el 24 de junio de 2008 por el Reglamento (CE) n.º 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por el que se establece el código aduanero comunitario (DO 2008, L 145, p. 1), que a su vez ha sido derogado y sustituido por el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO 2013, L 269, p. 1).

12. El artículo 217 del código aduanero —que forma parte del capítulo 3, titulado «Cobro del importe de la deuda aduanera», del título VII de este— preceptúa que «todo importe de derechos de importación o de derechos de exportación resultante de una deuda aduanera […] 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)».[16]

13. El artículo 220, apartado 2, letra b), del código aduanero dispone que *no* se procederá a la contracción cuando «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 este, 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 […]. No obstante, la expedición de un certificado incorrecto no constituirá un error cuando el certificado se base en una versión de los hechos incorrecta facilitada por el exportador, salvo en el caso en que resulte evidente que las autoridades de expedición del certificado estaban enteradas, o hubieran debido estar enteradas, de que las mercancías no podían acogerse a un trato preferencial».[17] Para el caso de que concurran los requisitos del artículo 220, apartado 2, letra b), del código aduanero, el artículo 236, apartado 1, de este dispone que se procederá a la devolución o a la condonación de los derechos de importación.

14. El artículo 239 del código aduanero establece otra base jurídica para la condonación de los derechos de importación. Dispone en su apartado 1 que «se podrá proceder a la devolución o a la condonación de los derechos de importación o de los derechos de exportación en situaciones especiales, distintas de las contempladas en los artículos 236, 237 y 238 —que se determinarán según el procedimiento del Comité— que resulten de circunstancias que no impliquen ni maniobra ni manifiesta negligencia por parte del interesado. Las situaciones en las que se podrá aplicar esta disposición y las modalidades de procedimiento que se seguirán a tal fin se definirán según el procedimiento del Comité. La devolución o la condonación podrán supeditarse a condiciones especiales». Podrá presentarse una solicitud a tal efecto de conformidad con el artículo 239, apartado 2, del código aduanero. El artículo 905 del Reglamento de aplicación[18] desarrolla el mencionado artículo 239, a cuyo efecto dispone que el interesado podrá fundamentar su solicitud presentada de conformidad con dicho artículo 239, apartado 2, en motivos «que puedan justificar que se trata de una situación especial».

Reglamento de aplicación

15. Los procedimientos concretos que rigen las solicitudes formuladas en virtud del artículo 220, apartado 2, letra b), del código aduanero figuran en el título III (artículos 868 a 876 *bis*) del Reglamento de aplicación. Los referidos a las solicitudes presentadas con arreglo al artículo 239 de ese código están comprendidos en el título IV (artículos 899 a 909) del citado Reglamento. Como estas dos series de disposiciones coinciden,[19] y dado que en las cuestiones prejudiciales del órgano jurisdiccional remitente se mencionan las relativas al artículo 239 del código aduanero, en las presentes conclusiones me centraré en los artículos 899 a 909 del Reglamento de aplicación.

16 El artículo 4, punto 9, del código aduanero define la deuda aduanera como «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».

17 Esta versión del citado artículo 220, apartado 2, letra b), fue insertada en el código aduanero por el Reglamento (CE) n.º 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, que modifica el Reglamento n.º 2913/92 del Consejo (DO 2000, L 311, p. 17).

18 Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 2913/92 (DO 1993, L 253, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1335/2003 de la Comisión, de 25 de julio de 2003 (DO 2003, L 187, p. 16) (en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»).

19 Son idénticas *mutatis mutandis*.

16. El artículo 905, apartado 1, del Reglamento de aplicación dispone que el solicitante podrá presentar su solicitud de condonación ante las autoridades aduaneras de un Estado miembro invocando motivos que justifiquen que se trata de una «*situación especial*» resultante de circunstancias que no suponen negligencia manifiesta o intento de fraude por su parte. Cuando las autoridades aduaneras «consider[en] que la situación [especial] resulta del incumplimiento por parte de la Comisión de sus obligaciones […]», deberán transmitir la solicitud a esta última para que resuelva sobre ella. Esta obligación de transmitir no existirá cuando «ya se haya sometido a la Comisión un proyecto de decisión en que se presentasen elementos de hecho y de derecho comparables». [20] Si no obstante se transmitiera, «la Comisión devolverá el expediente a la autoridad aduanera y se considerará no iniciado el procedimiento contemplado en los artículos 906 a 909». [21] En estas circunstancias, las autoridades aduaneras de que se trate «solo podrán adoptar la decisión de autorización de la devolución o la condonación de los derechos en cuestión al término del procedimiento ya iniciado [en el asunto paralelo ante la Comisión] de conformidad con los artículos 906 a 909». [22]

17. Corresponde a la Comisión tomar la decisión final, previa consulta a un grupo de expertos. [23] Esta decisión se notifica al Estado miembro correspondiente y a todos los demás Estados miembros «con el fin de ayudar a las autoridades aduaneras a pronunciarse sobre casos en que se presenten elementos de hecho y de derecho comparables» (artículo 908, apartado 1, del Reglamento de aplicación).

18. Durante el procedimiento de transmisión y decisión, se pedirá al solicitante que confirme que ha tenido conocimiento del expediente y que ha añadido aquello que deseaba añadir o que no tiene nada más que añadir. Si, tras examinar el expediente, la Comisión tiene la intención de adoptar una decisión desfavorable, se dará al solicitante la oportunidad de presentar sus observaciones antes de que se tome la decisión final. [24]

Hechos y procedimiento principal

19. Jamaica es un Estado signatario del Acuerdo de Cotonú.

20. En el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004 (en lo sucesivo, «período de referencia»), Prenatal, S.A. (en lo sucesivo, «Prenatal»), importó en España prendas de vestir procedentes de Jamaica al amparo de certificados de origen EUR.1, que daban derecho a un arancel aduanero exterior común del 0 % en el momento del despacho de aduana.

21. De febrero a marzo de 2005, las autoridades jamaicanas, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Comisión Europea y las autoridades aduaneras españolas efectuaron una investigación sobre el terreno con el objetivo de determinar si las prendas de vestir importadas estaban correctamente amparadas por un certificado EUR.1. En resumen, su informe conjunto concluyó que las mercancías importadas no podían recibir un trato preferencial porque se habían fabricado utilizando componentes procedentes de China o de Hong Kong y, por lo tanto, no eran de origen jamaicano. Las autoridades jamaicanas invalidaron los certificados EUR.1 para el período de referencia y, en consecuencia, las autoridades españolas anotaron en sus registros contables los derechos de aduana adeudados por Prenatal por las importaciones que había realizado durante ese período.

20 Artículo 905, apartado 2, del Reglamento de aplicación.

21 Artículo 905, apartado 6, del Reglamento de aplicación.

22 Artículo 899, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento de aplicación.

23 Artículo 907 del Reglamento de aplicación.

24 Artículos 905, apartado 3, y 906 *bis* del Reglamento de aplicación.

22. El 10 de mayo de 2006, Prenatal solicitó ante la Dependencia Regional de Aduanas de la Delegación Especial de Cataluña la devolución de la deuda aduanera, en virtud del artículo 239 del código aduanero. [25] Según la resolución de remisión, se transmitió a la Comisión dicha solicitud el 23 de mayo de 2006, de conformidad con lo establecido en el artículo 905, apartado 1, del Reglamento de aplicación, pues versaba sobre incumplimientos relacionados con las actuaciones de los servicios de la Comisión, representados por la OLAF. La Comisión concluyó que el caso de Prenatal era comparable, de hecho y de Derecho, a otro (asunto REM 03/07, relativo a El Corte Inglés, S.A.) y, en consecuencia, devolvió el expediente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 905, apartado 6, del Reglamento de aplicación.

23. El 3 de noviembre de 2008, la Comisión adoptó la Decisión C(2008) 6317 final, por la que se constata que procede la contracción *a posteriori* de los derechos de importación y que no se justifica la condonación de estos derechos en un caso particular (asunto REM 03/07) (en lo sucesivo, «Decisión REM 03/07»). La Comisión concluyó que las autoridades en cuestión no habían cometido error alguno en el sentido del artículo 220, apartado 2, letra b), del código aduanero, y que El Corte Inglés tampoco se hallaba en una situación especial en el sentido del artículo 239 del código aduanero. El 30 de enero de 2009, El Corte Inglés interpuso un recurso de anulación contra dicha Decisión ante el Tribunal General. [26]

24. De forma paralela, El Corte Inglés —que había invocado la existencia de una situación especial en el sentido del artículo 239 del código aduanero ante las autoridades aduaneras nacionales— interpuso recurso ante los tribunales españoles solicitando la anulación de la liquidación aduanera por la que se exigía el pago de los derechos aduaneros adeudados. Mediante sentencia dictada el 20 de octubre de 2008, la Audiencia Nacional anuló dicha liquidación. El recurso de casación interpuesto ante el Tribunal Supremo fue declarado inadmisible mediante auto de 4 de febrero de 2010, adquiriendo firmeza la sentencia dictada por la Audiencia Nacional y cancelándose la deuda de El Corte Inglés. [27] El 9 de diciembre de 2013, el Tribunal General declaró que el recurso de anulación de la Decisión REM 03/07 interpuesto por El Corte Inglés había quedado sin objeto, a pesar de las alegaciones en sentido contrario de ambas partes, que deseaban que el Tribunal General se pronunciase sobre la validez de dicha Decisión. [28]

25. No parece que Prenatal haya impugnado ante los tribunales españoles la decisión equivalente de las autoridades españolas. El 12 de mayo de 2009, estas autoridades denegaron, conforme a la Decisión REM 03/07, la solicitud de condonación presentada por Prenatal, quien recurrió tal denegación ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña (en lo sucesivo, «TEARC»). Este desestimó el recurso. Prenatal interpuso entonces recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

26. El órgano jurisdiccional remitente considera necesario solicitar aclaraciones al Tribunal de Justicia. Recuerda que la Decisión REM 03/07 de la Comisión constituyó la base de la resolución del TEARC, mientras que Prenatal sostiene que concurren los requisitos previstos en los artículos 220, apartado 2, letra b), y 239 del código aduanero, por lo que tiene derecho a que se le devuelvan o condonen los derechos de aduana en cuestión.

25 Prenatal señala en sus observaciones escritas que presentó dos solicitudes: la primera el 8 de mayo de 2006 con base en el artículo 239 del código aduanero, y la segunda el 23 de enero de 2009 con base en el artículo 220, apartado 2, letra b), de este.

26 Auto de 9 de diciembre de 2013, El Corte Inglés/Comisión (T-38/09, no publicado, EU:T:2013:675).

27 Acerca de la descripción de este enrevesado procedimiento paralelo, véase el auto de 9 de diciembre de 2013, El Corte Inglés/Comisión (T-38/09, no publicado, EU:T:2013:675), apartados 6 a 9 y 17.

28 Véase el auto de 9 de diciembre de 2013, El Corte Inglés/Comisión (T-38/09, no publicado, EU:T:2013:675), apartados 26 a 41. En los apartados 42 a 84, el Tribunal General examinó y desestimó las siete alegaciones (algunas de ellas formuladas por El Corte Inglés, otras por esta empresa y la Comisión, y otras solo por la Comisión) tendentes a justificar la continuación del procedimiento, antes de declarar que el recurso había quedado sin objeto y ordenar que cada parte cargase con sus propias costas.

27. En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente ha planteado las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿La Decisión C(2008) 6317 final de la Comisión, de 3 de noviembre de 2008, por la que se constata que procede la contracción *a posteriori* de los derechos de importación y que no se justifica la condonación de estos derechos en un caso particular, relativa a la importación de productos textiles declarados como originarios de Jamaica (asunto REM 03/07) es contraria al Derecho de la Unión, particularmente a los artículos 220[, apartado 2, letra b),] y 239 del código aduanero comunitario?

2) Cuando solicitada una condonación la Comisión notifica la decisión de que el caso presenta elementos de hecho y de Derecho comparables a otro anterior ya resuelto por la misma o la decisión de que existe un caso comparable pendiente de resolución, ¿se debe considerar cualquiera de dichas decisiones como un acto con contenido jurídico que vincula a las autoridades del Estado miembro en el que se presenta la solicitud de condonación y por tanto recurrible por la persona que solicita la condonación [artículo 239 del Reglamento n.º 2913/92] o la no contracción (artículo 220[, apartado 2, letra b),] del citado código aduanero comunitario)?

3) En el supuesto de no considerarse como una decisión de la Comisión con contenido jurídico vinculante, ¿corresponde entonces a las autoridades nacionales evaluar si en el caso se dan los elementos de hecho o jurídicos comparables?

4) En el supuesto de respuesta afirmativa, en el caso de haberse realizado tal análisis y llegado a la conclusión de que no concurren tales elementos, ¿se debe aplicar el apartado 1 del artículo 905 del [Reglamento n.º 2454/93] y, por tanto, la Comisión debe dictar una decisión con contenido jurídico vinculante para tales autoridades nacionales?»

28. Prenatal, el Gobierno español y la Comisión han presentado observaciones escritas. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 61, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia solicitó a las partes que se pronunciasen sobre tres cuestiones en la vista: 1) la interpretación del alcance de las obligaciones que incumben a las autoridades jamaicanas con arreglo a los artículos 15 y 32 del Protocolo n.º 1; 2) si podía acogerse una alegación nueva basada en el incumplimiento por parte de la Comisión de su obligación de velar por la aplicación correcta del Acuerdo de Cotonú, y 3) la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales segunda a cuarta. Las partes presentaron observaciones orales y respondieron a las preguntas que se les formularon en la vista celebrada el 25 de octubre de 2018.

Análisis

Admisibilidad

29. El Gobierno español sostiene que las cuatro cuestiones prejudiciales son admisibles. La Comisión, en cambio, alberga dudas sobre la pertinencia de las cuestiones segunda, tercera y cuarta. Señala que dichas cuestiones se refieren a la facultad de apreciación de las autoridades nacionales para llegar a una conclusión en relación con Prenatal distinta de la que la Comisión alcanzó en relación con El Corte Inglés. Sin embargo, parece claro que tanto el órgano jurisdiccional remitente como el TEARC han aplicado la conclusión de la Comisión relativa a El Corte Inglés a Prenatal, al considerar que la situación de esta última es comparable (en realidad, idéntica) de hecho y de Derecho. Por lo tanto, las cuestiones acerca de si las autoridades nacionales pueden ejercer alguna facultad de apreciación carecen de pertinencia.

30. No comparto —del todo— las dudas de la Comisión. Las analizaré sucesivamente.

31. En la segunda cuestión prejudicial existen dos aspectos independientes: primero, el efecto jurídico de la devolución del expediente por parte de la Comisión con arreglo al artículo 905, apartado 2, del Reglamento de aplicación y, segundo, si Prenatal pudo haber impugnado esa devolución del expediente cuando tuvo lugar (en 2006). Por lo que se refiere a este último aspecto, no cabe duda de que Prenatal ya no puede impugnar el escrito de devolución del expediente, y no está clara la pertinencia que la respuesta a esa cuestión podría tener para el presente procedimiento. [29] En cambio, el alcance de la facultad de apreciación de la que disfrutan las autoridades de los Estados miembros cuando tienen ante sí una decisión de devolución del expediente es manifiestamente pertinente. En efecto, las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta están relacionadas con la segunda, y mediante ellas se pregunta si las autoridades de los Estados miembros pueden llegar a sus propias conclusiones en relación con la solicitud de condonación, dependiendo de si esa decisión las obliga formalmente o no.

32. Así pues, tal como las interpreto, mediante la primera parte de la segunda cuestión prejudicial, junto con la tercera y cuarta cuestiones prejudiciales, se pretende esencialmente que se dilucide en qué medida las autoridades (aduaneras y judiciales) españolas pueden llegar a una conclusión en el caso de Prenatal distinta de la que la Comisión alcanzó en relación con El Corte Inglés. Tendrían una particular pertinencia si el Tribunal de Justicia declarase, en respuesta a la primera cuestión prejudicial, que la Decisión REM 03/07 es inválida.

33. Por lo tanto, considero que la primera parte de la segunda cuestión prejudicial, así como la tercera y cuarta cuestiones prejudiciales, deben gozar de la habitual presunción de pertinencia. [30]

La alegación «nueva»

34. En el marco de sus observaciones acerca del artículo 239 del código aduanero, Prenatal alega que la Comisión incumplió su obligación de velar por la correcta aplicación del Acuerdo de Cotonú. Se trata de una alegación nueva, en el sentido de que no se consideró expresamente en la Decisión REM 03/07 [31] ni en el recurso de anulación interpuesto ante el Tribunal General. [32] La Comisión adujo en la vista que no se la podía criticar por no haber examinado la alegación nueva con anterioridad al presente procedimiento, dado que El Corte Inglés no la formuló en su solicitud de condonación. Prenatal estima que la Comisión sí abordó esa alegación en el considerando 70 de la Decisión REM 03/07, en el que dicha institución afirmó que «no ha hallado otros elementos que puedan justificar la existencia de una situación especial». Además, no existe ningún impedimento para formular esta alegación en el contexto de un procedimiento prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE y la Comisión debe en todo caso analizar si su conducta ha contribuido a la situación especial.

35. Desde mi punto de vista, puede formularse esta alegación «nueva» en el presente procedimiento. Prenatal no tuvo el derecho o la oportunidad de formular alegación alguna en el proceso relativo a la solicitud de condonación presentada por El Corte Inglés. Dicho derecho correspondía en exclusiva a El Corte Inglés. [33] El procedimiento prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE ofrece ahora a las partes que se hallen en la situación de Prenatal la oportunidad de exponer sus razones sin limitaciones en cuanto a las alegaciones que pueden formular. [34]

29 Así, *no* se ha sugerido en el presente procedimiento que, dado que Prenatal tuvo la oportunidad de impugnar directamente una medida de la Unión en virtud del artículo 263 TFUE, ahora no debería tener la posibilidad de impugnar su validez por medio de una cuestión prejudicial planteada con arreglo al 267 TFUE. La Decisión REM 03/07 se refería a El Corte Inglés. Es discutible (cuanto menos) que Prenatal hubiera estado legitimada para impugnar el escrito de devolución del expediente.

30 Sentencia de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartado 36 y jurisprudencia citada.

31 Del considerando 60 de la Decisión REM 03/07 resulta que El Corte Inglés había alegado que la Comisión no informó a los importadores comunitarios de las dudas que albergaba, pero, en mi opinión, se trata de una alegación sustancialmente distinta de la que ahora se formula.

32 Auto de 9 de diciembre de 2013, El Corte Inglés/Comisión (T-38/09, no publicado, EU:T:2013:675), apartados 59 y 60.

33 Véanse, en particular, el artículo 906 *bis* del Reglamento de aplicación y el punto 18 de las presentes conclusiones.

34 Auto de 9 de diciembre de 2013, El Corte Inglés/Comisión (T-38/09, no publicado, EU:T:2013:675), apartado 57 y jurisprudencia citada.

Primera cuestión prejudicial

36. Abordaré en primer lugar la solicitud presentada con arreglo al artículo 220, apartado 2, letra b), del código aduanero, lo que implica analizar la interpretación de los artículos 15 y 32 del Protocolo n.º 1, y a continuación pasaré a examinar la supuesta «situación especial», en el sentido del artículo 239 del código aduanero. [35]

Artículo 220, apartado 2, letra b), del código aduanero

37. Tres requisitos acumulativos deben concurrir para que un solicitante pueda obtener la condonación o la devolución de derechos conforme al citado artículo 220, apartado 2, letra b). [36] Primero, debe demostrarse que el error en los certificados se debe al hecho de que las autoridades aduaneras «estaban enteradas, o hubieran debido estar enteradas», de que las mercancías no satisfacían las condiciones para acogerse a un trato preferencial. Segundo, el solicitante debe haber actuado de buena fe o no haber podido descubrir razonablemente el error de las autoridades. Tercero, el solicitante debe haber observado todas las disposiciones establecidas por la normativa vigente en relación con su declaración de aduana.

38. Solo el primero de estos requisitos entra en juego en este caso a efectos de analizar la validez de la Decisión REM 03/07. Los requisitos segundo y tercero son necesariamente particulares de Prenatal y no fueron examinados por la Comisión en la Decisión REM 03/07, referida exclusivamente a El Corte Inglés.

39. En el marco de una petición de decisión prejudicial en la que se pone en cuestión la validez de un acto de la Unión como la Decisión REM 03/07, el control del Tribunal de Justicia es limitado. La Comisión disfruta de una amplia facultad de apreciación en la valoración de las pruebas que las autoridades aduaneras españolas y El Corte Inglés le transmitieron. En consecuencia, salvo que se haya incurrido en un error manifiesto de apreciación, como no examinar, «detenidamente y con imparcialidad, todos los elementos relevantes del asunto de que se trate, elementos que deben respaldar las conclusiones extraídas de ellos», el Tribunal de Justicia ni puede sustituir ni sustituirá la apreciación de la Comisión por la suya propia. [37]

40. Prenatal arguye [38] que la Comisión incurrió en un error manifiesto al llegar a la conclusión de que las autoridades jamaicanas *no estaban enteradas* de las irregularidades en los certificados EUR.1. En apoyo de esta afirmación, esgrime que los siguientes elementos ponen de manifiesto que conocían esas irregularidades: 1) un informe de auditoría de 1998 elaborado por la «JAMPRO» [39] acerca de las empresas exportadoras de que se trata, el cual revelaba una clara diferencia entre la capacidad de producción y el volumen de mercancías exportadas; 2) el hecho de que, en 1998, las autoridades italianas y del Reino Unido habían remitido solicitudes de control *a posteriori* de los certificados emitidos, a las cuales respondieron las autoridades jamaicanas —si acaso— en 2000 con explicaciones inverosímiles de las diferencias, y 3) un informe de un funcionario de la Administración tributaria

35 Desde mi punto de vista, este enfoque diferenciado es adecuado, ya que cada uno de esos artículos persigue objetivos distintos: el artículo 220, apartado 2, letra b), pretende proteger la *confianza legítima* del operador en que la decisión de recaudar los derechos de aduana o de abstenerse de recaudarlos *a posteriori* se basa en información o criterios correctos (sentencia de 14 de mayo de 1996, Faroe Seafood y otros, C-153/94 y 204/94, EU:C:1996:198, apartado 87), mientras que el artículo 239 es una «*cláusula general de equidad*» (sentencia de 25 de julio de 2008, C.A.S./Comisión, C-204/07 P, EU:C:2008:446, apartado 85 y jurisprudencia citada).

36 Sentencia de 15 de diciembre de 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843), apartado 47 y jurisprudencia citada.

37 Véanse, en particular, las sentencias de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438), apartado 13; de 9 de noviembre de 1995, France-Aviation/Comisión (T-346/94, EU:T:1995:187), apartado 34; de 8 de julio de 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419), apartado 28 y jurisprudencia citada, y de 19 de febrero de 1998, Eyckeler & Malt/Comisión (T-42/96, EU:T:1998:40), apartados 77 y 140.

38 En las presentes conclusiones, me limito a las alegaciones formuladas por Prenatal en sus observaciones escritas y en la vista. El órgano jurisdiccional remitente ha sintetizado un conjunto más amplio de alegaciones en su resolución de remisión.

39 «JAMPRO» era el acrónimo de la «Jamaica Promotions Corporation», que, según entiendo, era una agencia del Gobierno jamaicano. Sus funciones se transfirieron a la «Jamaica Trade Board» en 2002.

española que participó en la investigación de la OLAF en 2005 en el que se afirma, entre otros extremos, que los funcionarios de aduanas de la zona de exportación de Jamaica comentaron la inexistencia de un trabajo de transformación pertinente en las importaciones procedentes de China antes de su reexportación.

41. Prenatal alega, con carácter subsidiario, que la Comisión erró al no concluir que las autoridades jamaicanas *hubieron debido estar enteradas* de las irregularidades en los certificados EUR.1. A este respecto, interpreta las obligaciones que los artículos 15, apartado 5, y 32 del Protocolo n.º 1 imponen a las autoridades jamaicanas en el sentido de que estas estaban obligadas a llevar a cabo inspecciones físicas de las mercancías exportadas y no lo hicieron. De haberlo hecho, habrían descubierto las irregularidades. Prenatal se apoya principalmente en una serie de actas de enero de 2006 de la Jamaican Trade Board en las que se confirma, en particular, que no existía ningún sistema de inspección física cuando tuvieron lugar los hechos.

42. El solicitante que pretende probar que las autoridades aduaneras en cuestión *estaban enteradas* tiene que satisfacer una pesada carga probatoria. Debe demostrar que esas autoridades conocían *efectivamente* el error.[40] Las pruebas de ese conocimiento deben tener un elevado grado de probidad y claridad; no pueden ser meras insinuaciones. La calidad de las pruebas debe ser tal que permita destruir la presunción de que las autoridades *no* estaban enteradas. Si no existe algún tipo de prueba documental que equivalga en realidad a una confesión institucional, rara vez podrá satisfacerse tan gravosa carga de la prueba.

43. Las pruebas esgrimidas por El Corte Inglés en su solicitud de condonación, y que Prenatal presenta de nuevo ante el Tribunal de Justicia, no son de una naturaleza tal que puedan satisfacer esa carga de la prueba. No es posible basarse en un informe de la JAMPRO referido a un período de dos semanas de julio de 1998 para acreditar el estado del conocimiento real de las autoridades aduaneras a lo largo de todo el período comprendido entre enero de 2002 y marzo de 2005. A mi parecer, no es concluyente el hecho de que, teniendo las autoridades aduaneras jamaicanas conocimiento del informe de la JAMPRO, consideraran que solo tenían que contabilizar una diferencia del 8 % entre los volúmenes de exportación y la capacidad de producción (en lugar de una diferencia de entre el 252 % y el 559 %, según el informe de la JAMPRO).[41] Y no es razonable considerar que los puntos de vista (controvertidos) de dos funcionarios, cuyo rango exacto en la Administración aduanera jamaicana no se ha determinado, pueden ser representativos del conocimiento específico de esas autoridades aduaneras *en su conjunto*.

44. Rechazo por tanto la alegación de que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al concluir, a la vista del informe de auditoría de 1998 elaborado por la JAMPRO,[42] de las respuestas de las autoridades aduaneras jamaicanas a las solicitudes de control *a posteriori*[43] y del testimonio de determinados funcionarios,[44] que las autoridades jamaicanas no estaban enteradas de las irregularidades en los certificados EUR.1.

45. A idéntica conclusión llego en lo que se refiere a la alegación, formulada con carácter subsidiario, de que las autoridades aduaneras jamaicanas *hubieran debido estar enteradas* de dichas irregularidades.

40 Corresponde al solicitante de la condonación demostrar que era «evidente» que las autoridades que expidieron el certificado estaban enteradas o hubieran debido estar enteradas (sentencia de 9 de marzo de 2006, Beemsterboer Coldstore Services, C-293/04, EU:C:2006:162, apartado 45).

41 Como se indica en sus respuestas de febrero de 2000 a Italia y Reino Unido. El hecho de que, al parecer, esos escritos se enviaron extemporáneamente, infringiéndose presuntamente el artículo 32, apartado 5, del Protocolo n.º 1 del anexo V del Acuerdo, carece de pertinencia para el estado del conocimiento de las autoridades jamaicanas en el momento de los hechos.

42 Véanse los considerandos 38 a 42 de la Decisión REM 03/07.

43 Véanse los considerandos 27 a 34, en particular 31 a 33, de la Decisión REM 03/07.

44 Véanse los considerandos 52 y 53 de la Decisión REM 03/07. Me detengo aquí para señalar que, en el punto 59 de sus observaciones, la Comisión se remite a los escritos que presentó ante el Tribunal General en el procedimiento que dio lugar al auto de 9 de diciembre de 2013, El Corte Inglés/Comisión (T-38/09, no publicado, EU:T:2013:675). No he tomado esos escritos en consideración. Todas las alegaciones deben figurar en el cuerpo de las observaciones presentadas ante este Tribunal de Justicia y no introducirse por la puerta trasera en anexos que, en el presente caso, sumarían más de 70 páginas de alegaciones *adicionales* (en lengua española).

46. La alegación que formula en este caso Prenatal depende de que las autoridades aduaneras jamaicanas tengan una obligación legal y positiva de llevar a cabo inspecciones *físicas* de las mercancías exportadas, en vez de comprobaciones de naturaleza exclusivamente documental. Prenatal entiende que esa obligación se impone en los artículos 15 y 32 del Protocolo n.º 1.

47. No comparto tal interpretación de esas disposiciones.

48. En primer lugar, el artículo 15 del citado Protocolo describe el procedimiento de obtención por el exportador del certificado EUR.1. Pone énfasis en el registro documental. Los deberes y obligaciones se reparten entre los exportadores y las autoridades aduaneras de expedición. De este modo, los exportadores están obligados a cumplimentar los certificados de circulación de mercancías EUR.1 y los formularios de solicitud (artículo 15, apartado 2), y «poder presentar en cualquier momento, a petición de las autoridades aduaneras […] toda la documentación oportuna que demuestre el carácter originario de los productos de que se trate […]» (artículo 15, apartado 3). Las autoridades aduaneras tienen que «adoptar todas las medidas necesarias» para verificar el origen de los productos y «estarán facultadas para exigir cualquier tipo de prueba e inspeccionar la contabilidad del exportador o llevar a cabo cualquier otra comprobación que se considere necesaria» (artículo 15, apartado 5).

49. Nada de lo dispuesto en el mencionado artículo 15, y en particular en su apartado 5, obliga a las autoridades aduaneras a adoptar un tipo concreto o específico de actuaciones o medidas o, *a fortiori*, a llevar a cabo inspecciones físicas, ya sea o no de manera frecuente. La obligación impuesta a tales autoridades en la primera frase del citado artículo 15, apartado 5, se ve atenuada por el empleo del término «necesarias» en la misma frase. Corresponde por tanto enteramente a dichas autoridades determinar lo que se requiere. Esa facultad de apreciación se ve realzada por la inclusión de los términos «todas» y «medidas necesarias». En lugar de apuntar a que haya de llevarse a cabo algún tipo concreto de procedimiento de comprobación, ello refuerza el alcance de la facultad de apreciación de que disfrutan dichas autoridades. Por consiguiente, convengo con la Comisión en que ese artículo 15, apartado 5, meramente faculta a las autoridades aduaneras jamaicanas para realizar inspecciones físicas si las consideran necesarias. [45] En este contexto, no puede censurarse el hecho de que las autoridades aduaneras jamaicanas parezcan haberse decantado por un proceso de comprobación de naturaleza documental. [46]

50. En segundo lugar, el artículo 32 del Protocolo n.º 1 exige que las verificaciones sean efectuadas por las autoridades aduaneras que expidan los certificados EUR.1 i) al azar y ii) a solicitud de un Estado miembro. En caso de que el Estado miembro presente una solicitud de este tipo, ha de entregar toda la documentación pertinente para prestar asistencia a las autoridades de expedición en sus tareas de verificación (artículo 32, apartado 2). Una vez en posesión de dicha documentación, tales autoridades «estarán facultadas para exigir cualquier tipo de prueba e inspeccionar […]» (artículo 32, apartado 3). En caso de que seguidamente la verificación «indi[que] una transgresión de las disposiciones del presente Protocolo», el artículo 32, apartado 7, obliga, entre otras cosas, a que se efectúe la «oportuna investigación».

45 Véase, por analogía, la sentencia de 17 de julio de 1997, Pascoal & Filhos (C-97/95, EU:C:1997:370), apartados 65 y 66, en que se interpretan unas disposiciones similares.

46 Prenatal ha puesto de relieve el estatuto de «exportador autorizado» que puede obtenerse con arreglo al artículo 20 del Protocolo n.º 1. En efecto, dicho estatuto permite a los exportadores certificar ellos mismos sus mercancías para acogerse a un trato preferencial. La existencia de ese estatuto no significa, sin embargo, que *todas las demás* verificaciones deban implicar inspecciones físicas.

51. No considero que el citado artículo 32 imponga a las autoridades aduaneras jamaicanas una obligación absoluta o positiva de efectuar inspecciones físicas, menos aún en un momento determinado o con una determinada regularidad. Si bien no cabe duda de que podían efectuar inspecciones físicas, nada las obligaba a ello. Una vez recibidas las solicitudes de las autoridades aduaneras de los Estados miembros de conformidad con el mencionado artículo 32, las autoridades aduaneras jamaicanas podían cumplir su obligación de verificar las operaciones en cuestión utilizando las pruebas documentales disponibles, junto con las oportunas investigaciones.

52. Por lo tanto, rechazo la alegación de Prenatal de que las autoridades aduaneras jamaicanas no estaban enteradas de las irregularidades porque no habían cumplido con su obligación legal de efectuar inspecciones físicas. Pese a la afirmación (aislada) que figura en el acta de la Jamaican Trade Board, según la cual «un sistema de verificación nunca se había puesto en marcha», la Comisión no incurrió, por lo tanto, en un error manifiesto de apreciación a este respecto. Con esta conclusión no pretendo afirmar que nunca podrá darse la situación de que el peso de las pruebas sometidas a la consideración de las autoridades aduaneras del Estado de exportación haga inclinarse la balanza en favor de considerar que resulta necesaria una inspección física. Sin embargo, entiendo que no sucede así en este caso con los elementos presentados ante el Tribunal de Justicia.

Artículo 239 del código aduanero

53. Para acreditar que existe una situación especial en el sentido del artículo 239 del código aduanero, el solicitante debe demostrar que «se halla en una situación excepcional con relación a los demás operadores que ejercen la misma actividad y [que], de no haber mediado tales circunstancias, no habría sufrido el perjuicio ocasionado por la contracción *a posteriori* de los derechos de aduana». [47] Por tanto, la carga de la prueba recae sobre el solicitante.

54. Dado que esta alegación se examina por vez primera en el presente procedimiento, el control judicial del Tribunal de Justicia no se limita a dilucidar si la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación, sino que deberá determinar si esta ponderó, «por una parte, el interés de la [Unión] en garantizar la plena observancia de la legislación aduanera, sea [de la Unión] o vinculante para [esta] y, por otra parte, el interés del importador de buena fe en no soportar perjuicios que superen el riesgo comercial ordinario». [48]

55. El Tribunal de Justicia ha declarado que puede generarse una situación especial cuando la Comisión ha controlado «deficientemente» la correcta aplicación de un acuerdo internacional. [49] En su condición de guardiana de los Tratados y de los acuerdos celebrados en virtud de estos, la Comisión está obligada a cerciorarse del correcto cumplimiento por un tercer país de las obligaciones que ha contraído en virtud de un acuerdo celebrado con la Unión a través de los medios previstos en el acuerdo o de las decisiones adoptadas en virtud de este. [50]

56. Una parte de dicha obligación implica ponderar dos principios concurrentes. Por un lado está el principio de *confianza mutua* subyacente a los acuerdos comerciales internacionales. En consecuencia, la Comisión (y las autoridades de los Estados miembros) —al menos en un primer momento— han de dar por buenas las declaraciones de las autoridades de un Estado de exportación como Jamaica. [51] Por

47 Sentencia de 25 de julio de 2008, C.A.S./Comisión (C-204/07 P, EU:C:2008:446), apartado 88 y jurisprudencia citada. La existencia de una «situación especial» puede ser invocada por más de un operador al mismo tiempo (véase, en particular, la sentencia de 17 de febrero de 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, apartados 55, 56 y 61).

48 Sentencia de 25 de julio de 2008, C.A.S./Comisión (C-204/07 P, EU:C:2008:446), apartado 93.

49 Sentencia de 25 de julio de 2008, C.A.S./Comisión (C-204/07 P, EU:C:2008:446), apartado 92.

50 Sentencia de 25 de julio de 2008, C.A.S./Comisión (C-204/07 P, EU:C:2008:446), apartado 95, y artículo 211 TFUE.

51 En relación con el Acuerdo de Cotonú en particular, véase la sentencia de 15 de diciembre de 2011, Afasia Knits Deutschland (C-409/10, EU:C:2011:843), apartados 28 y 29 y jurisprudencia citada. Por analogía, véase también la sentencia de 25 de julio de 2018, Comisión/Combaro (C-574/17 P, EU:C:2018:598), apartados 50, 55 y 56, así como la jurisprudencia citada.

otro lado, el Acuerdo de Cotonú es un acuerdo que aporta principalmente beneficios económicos a una parte (los Estados ACP) y cuyo régimen de trato preferencial tienta inevitablemente a las personas sin escrúpulos a cometer abusos y eludir sus disposiciones. De ello se sigue que la Comisión debe poner especial celo en su obligación de control y supervisión.

57. Prenatal arguye de manera general que la Comisión estaba obligada a establecer medidas destinadas a impedir las actividades fraudulentas y, concretamente, que debería haber controlado a las autoridades jamaicanas. Prenatal hace por tanto hincapié en el control y la prevención, antes que en la mera investigación e intervención *ex post*. En resumen, se acusa a la Comisión de *pasividad*, en contraposición con la *actividad* a la que estaba legalmente obligada.

58. Prenatal presenta pruebas que indican que la Comisión no ejerció actividad de control alguna, basándose en afirmaciones recogidas en dos comunicaciones de la Comisión y en un informe del Tribunal de Cuentas. [52] Prenatal alude al CCA establecido conforme al artículo 37 del Protocolo n.º 1, que tiene como cometido general velar por la «aplicación correcta y uniforme del presente Protocolo» y del que la Comisión forma parte, e invoca en particular el artículo 37, apartado 2, que exige al CCA «examinar[…] periódicamente la incidencia en los Estados ACP […] de la aplicación de las normas de origen». Prenatal invoca asimismo el artículo 31, apartado 2, del Protocolo n.º 1, que obliga a la Unión, a los Países y Territorios de Ultramar y a los Estados ACP a «prestar[se] mutuamente asistencia a través de sus administraciones aduaneras respectivas para el control de autenticidad de los certificados EUR.1, las declaraciones en factura o las declaraciones del proveedor».

59. Me parece que Prenatal realiza una interpretación excesivamente amplia de las disposiciones que invoca. El mencionado artículo 31, apartado 2, exige que se garantice la autenticidad de la documentación «a través de sus administraciones aduaneras respectivas». Se trata de una tarea compartida. Dicho esto, la Comisión no administra ella misma el régimen aduanero de la Unión. La responsabilidad principal recae de manera inevitable sobre las autoridades aduaneras de los Estados miembros de exportación y de importación. Una gran parte de las tareas de supervisión y control la ejercen, por tanto, las autoridades aduaneras de los Estados miembros. El artículo 32 del Protocolo n.º 1 concede a dichas autoridades el derecho a exigir determinados tipos de actuación a sus homólogos de los Estados ACP e, incluso, a retirar el trato preferencial si, por ejemplo, albergan «dudas fundadas» y en caso de que se responda tardíamente a sus solicitudes de comprobación (artículo 32, apartado 6). No obstante, la Comisión incumple sus obligaciones si no se informa de los acontecimientos pertinentes en los Estados miembros y seguidamente no toma medidas adecuadas. En el presente caso, sin embargo, las limitadas pruebas de que dispone el Tribunal de Justicia apuntan a que la Comisión *estaba* en contacto con las autoridades aduaneras de los Estados miembros. De este modo, la Comisión declaró en la vista que Alemania la informó en 2003 de las solicitudes de comprobación cursadas por los Estados miembros. El procedimiento incoado por la OLAF se inició en marzo de 2004 y dio lugar a que se efectuaran visitas sobre el terreno en Jamaica en febrero y marzo de 2005. Se celebraron reuniones al menos en septiembre de 2004 para abordar determinadas cuestiones. En estas circunstancias, aunque, visto desde el presente, habría sido deseable que se tomaran medidas suplementarias o con mayor celeridad, no es justo afirmar que la Comisión mantuvo una actitud de absoluta pasividad. [53] Ha de señalarse asimismo que el referido artículo 37, apartado 2, obliga al CCA a examinar la «incidencia» en Estados como Jamaica de la aplicación de las normas de origen, no a controlar de forma activa la aplicación de estas.

52 Comunicación de la Comisión al Consejo: Plan de actuación con vistas al control del funcionamiento de los regímenes comerciales preferenciales (COM/2014/0105 final, de 26 de febrero de 2014); Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social – Las normas de origen en los regímenes comerciales preferenciales – Orientaciones de cara al futuro (COM/2005/0100 final, de 16 de marzo de 2005); Informe Especial n.º 2/2014 del Tribunal de Cuentas Europeo, «¿Están gestionados adecuadamente los acuerdos comerciales preferenciales?».

53 Por razones prácticas, se adjunta como anexo I un cuadro con la cronología de los principales acontecimientos descritos por las partes, según los he entendido.

60. Por consiguiente, no considero que la Comisión incumpliera sus obligaciones específicas derivadas del Acuerdo de Cotonú. En mi opinión, no basta con un «deber general de buena administración» para imponer a la Comisión las obligaciones positivas que habrían sido necesarias para generar una «situación especial» en el sentido del artículo 239 del código aduanero. [54]

61. Por lo tanto, los requisitos legales aplicables en el presente asunto son notablemente diferentes de los que llevaron al Tribunal de Justicia en casos anteriores a confirmar la existencia de una situación especial. En el asunto C.A.S./Comisión, por ejemplo, la Comisión no se había informado plenamente de determinadas cuestiones pese a estar obligada a ello en virtud de las disposiciones específicas del acuerdo entre la Unión y Turquía. [55] De manera similar, en el asunto Eyckeler & Malt/Comisión, dicha institución tenía expresamente la obligación de controlar las importaciones de carne de ternera procedente de Argentina cada diez días para garantizar que se estaba aplicando correctamente el contingente relativo a esta carne. La Comisión no solo conocía que se había excedido el contingente, sino que no puso en marcha ninguna medida de control que pudiera haber detectado dicho exceso, omisión que constituía un «grave incumplimiento». [56] Y en el asunto Kaufring y otros/Comisión, el Tribunal General enumeró una serie de casos conocidos en los que Turquía había incumplido, durante un prolongado período de tiempo, sus obligaciones derivadas de las disposiciones específicas del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía así como «de las distintas decisiones adoptadas por el Consejo de Asociación por lo que se refiere a la aplicación de los artículos 2 y 3 del Protocolo Adicional», y señaló que la Comisión no había abordado tales incumplimientos pese a que podía haberlo hecho. [57]

62. Por consiguiente, propongo que se responda a la primera cuestión prejudicial que el examen de los elementos a disposición del Tribunal de Justicia no ha revelado ningún factor que afecte a la validez de la Decisión C(2008) 6317 final, relativa al asunto REM 03/07.

Cuestiones prejudiciales segunda a cuarta

Segunda cuestión prejudicial

63. La decisión de la Comisión de rechazar la transmisión de un expediente en virtud del artículo 905 del Reglamento de aplicación tiene como efecto suspender la facultad de apreciación de las autoridades aduaneras de que se trate para resolver la solicitud de condonación o devolución a la espera del resultado de la evaluación del expediente paralelo por parte de la Comisión. [58] Por lo tanto, de esta manera específica y limitada, la decisión de devolución del expediente despliega ciertamente efectos suspensivos conforme a Derecho.

64. No obstante, Prenatal no podría impugnar dicha decisión ni su comunicación a las autoridades aduaneras españolas. Para que Prenatal pudiese impugnar un escrito o una comunicación dirigida a un tercero, tendría que demostrar que ese escrito la afecta directa [59] e individualmente. [60] Por lo que respecta a la afectación directa, no alcanzo a discernir qué efecto jurídico puede tener el escrito de

54 Así, entiendo las referencias en la sentencia de 10 de mayo de 2001, Kaufring y otros/Comisión (T-186/97, T-187/97, T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 y T-147/99, EU:T:2001:133), apartado 257 y jurisprudencia citada, en el sentido de que respaldan la conclusión a la que ya había llegado el Tribunal de Justicia acerca del concreto tenor de los acuerdos en cuestión en dicho asunto.

55 Sentencia de 25 de julio de 2008 (C-204/07 P, EU:C:2008:446), apartados 97 a 100, 112 y 117 a 120.

56 Sentencia de 19 de febrero de 1998 (T-42/96, EU:T:1998:40), apartados 162 a 190.

57 Sentencia de 10 de mayo de 2001, Kaufring y otros/Comisión (T-186/97, T-187/97, T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 y T-147/99, EU:T:2001:133), apartados 257 a 273.

58 Auto de 21 de abril de 2016, Makro autoservicio mayorista y Vestel Iberia/Comisión (C-264/15 P y C-265/15 P, no publicado, EU:C:2016:301), apartado 47.

59 Sentencia de 13 de marzo de 2008, Comisión/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), apartado 47.

60 Sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, EU:C:1963:17), p. 107.

devolución del expediente en la situación de Prenatal. Las autoridades aduaneras conservaron su derecho a evaluar el expediente presentado ante ellas, aunque estuviera temporalmente suspendido.[61] Tampoco alcanzo a ver cómo podría Prenatal haber alegado que el escrito de devolución la afectaba individualmente: la probabilidad de que otros operadores se encontraran en una situación similar resulta evidente. Además, la devolución del expediente por la Comisión no constituye una decisión en el sentido del artículo 4, punto 5, del código aduanero, habida cuenta de que tal definición se aplica únicamente a los actos de las «autoridades aduaneras», que, según se definen en el mismo artículo 4, punto 3, son las «autoridades competentes, entre otras cosas, para la aplicación de la normativa aduanera». En el marco del código aduanero, la Comisión no tiene competencia para la «aplicación de la normativa aduanera».

65. Si bien resulta obvio que la decisión que eventualmente adopte la Comisión con arreglo al artículo 907 del Reglamento de aplicación puede ser impugnada por el solicitante interesado, el solicitante en el expediente paralelo que ha quedado suspendido no puede impugnar esa decisión. No obstante, su derecho de defensa se protege a través del procedimiento de remisión prejudicial contemplado en el artículo 267 TFUE.[62]

66. Por lo tanto, debe responderse a la segunda cuestión prejudicial que la decisión de la Comisión adoptada de conformidad con el artículo 905, apartado 6, del Reglamento n.º 2454/93 de rechazar el expediente transmitido por las autoridades aduaneras españolas no afecta a la situación jurídica del solicitante de que se trata y no es impugnable por este con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

67. Examinaré ambas cuestiones conjuntamente y tomaré en consideración los dos supuestos contemplados.

68. En caso de que el Tribunal de Justicia confirme la validez de la Decisión REM 03/07, como he propuesto, esta seguirá vinculando a las autoridades aduaneras y judiciales españolas con respecto a El Corte Inglés.[63] Las autoridades aduaneras españolas deberán tener en cuenta entonces «cualquier particularidad, de hecho o de Derecho, que pueda caracterizar la situación específica» de Prenatal con el fin de determinar si su situación es «lo suficientemente distinta de la de El Corte Inglés como para justificar un resultado diferente».[64]

69. Si, en cambio, el Tribunal de Justicia declarase inválida la Decisión REM 03/07, la Comisión estaría obligada a tomar medidas correctoras en cumplimiento de sus obligaciones en virtud del artículo 266 TFUE. Las autoridades aduaneras españolas no pueden iniciar de nuevo su evaluación de la solicitud de Prenatal hasta que la Comisión haya llevado a término correcta y legalmente el «procedimiento previsto en los artículos 906 a 909» del Reglamento de aplicación en relación con el expediente de El Corte Inglés.[65]

61 Auto de 21 de abril de 2016, Makro autoservicio mayorista y Vestel Iberia/Comisión (C-264/15 P y C-265/15 P, no publicado, EU:C:2016:301), apartados 47 a 49.

62 Auto de 9 de diciembre de 2013, El Corte Inglés/Comisión (T-38/09, no publicado, EU:T:2013:675), apartado 57.

63 Antes de que la Comisión dicte su decisión REM, los tribunales nacionales únicamente han de evitar «adoptar decisiones que sean incompatibles con la decisión que la Comisión se proponga tomar» si tienen «conocimiento durante el procedimiento de que la Comisión está apreciando el asunto con arreglo a los artículos 220 o 239 del código aduanero» (véase la sentencia de 20 de noviembre de 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, apartado 66). El desconocimiento podría explicar por qué el tribunal nacional anuló la decisión de las autoridades españolas de efectuar una contracción *a posteriori* de los derechos de importación contra El Corte Inglés (véanse los puntos 23 y 24 de las presentes conclusiones). En cualquier caso, resulta evidente que ahora ya no puede ejercitarse ninguna acción contra El Corte Inglés con el objeto de recaudar los derechos de aduana de que se trata; esta cuestión ha adquirido fuerza de cosa juzgada.

64 Auto de 21 de abril de 2016, Makro autoservicio mayorista y Vestel Iberia/Comisión (C-264/15 P y C-265/15 P, no publicado, EU:C:2016:301), apartados 48 y 49, y artículo 908, apartados 1 y 2, del Reglamento de aplicación.

65 Véase, por analogía, la sentencia de 7 de septiembre de 1999, De Haan (C-61/98, EU:C:1999:393), apartado 48.

70. Evidentemente, es posible que, tras evaluar la solicitud de Prenatal, las autoridades españolas (y tribunales españoles) consideren que su situación *no* es la misma que la de El Corte Inglés y, en consecuencia, que *no* le resulta aplicable la (nueva) decisión de la Comisión relativa a la reclamación aduanera de El Corte Inglés.

71. ¿Estarían en tal caso las autoridades españolas obligadas a iniciar de nuevo el procedimiento previsto en el artículo 905 del Reglamento de aplicación transmitiendo el expediente a la Comisión al objeto de que se efectúe una segunda evaluación? En mi opinión, eso es lo que deberían hacer para garantizar una aplicación uniforme de los requisitos que permiten la condonación y la devolución de los derechos.[66] Ello refleja el reparto de funciones previsto por el Reglamento de aplicación. Las autoridades aduaneras nacionales adoptan decisiones sobre la deuda de la persona obligada al pago, mientras que la Comisión resuelve sobre las solicitudes de condonación o devolución cuando se invoca la existencia de una situación especial.

72. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que una decisión adoptada por la Comisión de conformidad con el artículo 907 del Reglamento n.º 2454/93 vincula a las autoridades aduaneras y judiciales nacionales y debe aplicarse a la solicitud de condonación o devolución presentada por otro solicitante a menos que exista alguna particularidad de hecho o de Derecho que haga que su situación sea lo suficientemente distinta como para justificar un resultado diferente. En tal caso, las autoridades nacionales deben transmitir el expediente del solicitante a la Comisión al objeto de que se adopte una nueva decisión de conformidad con el artículo 905, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93.

Conclusión

73. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña:

«1) El examen de los elementos a disposición del Tribunal de Justicia no ha revelado ningún factor que afecte a la validez de la Decisión C(2008) 6317 final, por la que se constata que procede la contracción *a posteriori* de los derechos de importación y que no se justifica la condonación de estos derechos en un caso particular, relativa a la importación de productos textiles declarados como originarios de Jamaica (asunto REM 03/07).

2) La decisión de la Comisión adoptada de conformidad con el artículo 905, apartado 6, del Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1335/2003 de la Comisión, de 25 de julio de 2003, de rechazar el expediente transmitido por las autoridades aduaneras españolas no afecta a la situación jurídica del solicitante de que se trata y no es impugnable por este con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3) Una decisión adoptada por la Comisión de conformidad con el artículo 907 del Reglamento n.º 2454/93 vincula a las autoridades aduaneras y judiciales nacionales y debe aplicarse a la solicitud de condonación o devolución presentada por otro solicitante a menos que exista alguna particularidad de hecho o de Derecho que haga que su situación sea lo suficientemente distinta como para justificar un resultado diferente. En tal caso, las autoridades nacionales deben transmitir el expediente del solicitante a la Comisión al objeto de que se adopte una nueva decisión de conformidad con el artículo 905, apartado 1, del Reglamento n.º 2454/93.»

66 Sentencia de 20 de noviembre de 2008, Heuschen & Schrouff Oriental Foods Trading (C-375/07, EU:C:2008:645), apartados 62 y 63; véase también el artículo 2, apartado 2, del código aduanero.

Anexo I: Cronología de los principales acontecimientos y etapas

Julio de 1998	Informes de la JAMPRO
Mayo y octubre de 1998	Escritos enviados por las autoridades aduaneras italianas y del Reino Unido a las autoridades aduaneras jamaicanas
Febrero de 2000	Respuestas de las autoridades aduaneras jamaicanas a las autoridades aduaneras italianas y del Reino Unido
Octubre de 2003	Respuesta de las autoridades jamaicanas a las autoridades aduaneras italianas acerca de los controles posteriores a la importación
2003	La Comisión toma conocimiento de los escritos de las autoridades aduaneras de los Estados miembros
Marzo de 2004	Se inicia la investigación de la OLAF
Julio de 2004	Respuesta de las autoridades jamaicanas a las autoridades aduaneras alemanas acerca de los controles posteriores a la importación
Septiembre de 2004	Reunión entre los Estados miembros y la Comisión (OLAF) en la que se planteó el asunto de los escritos
Marzo de 2005	Investigación de la OLAF en Jamaica
Enero de 2006	Actas de la Trade Board