CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL presentadas el 25 de enero de 1979 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El asunto prejudicial que nos ocupa hoy tiene por objeto la interpretación de la expresión «día de la importación» que figura en el apartado 1 del artículo 15 del Reglamento nº 120/67/CEE, de 13 de junio de 1967, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO 1967, 117, p. 2269), día en que se determina el tipo de exacción reguladora a la importación.

En la primavera de 1975, la parte demandante en el litigio principal importó en los Países Bajos maíz y pastillas de maíz procedentes de EE UU. Con este propósito, fletó un buque dando la instrucción de que éste zarpara a más tardar el 14 de febrero de 1975 a las seis horas de la mañana de Nueva Orleans. Quería asegurarse de este modo que la importación tuviera lugar en Rotterdam como muy tarde el 28 de febrero de 1975, es decir en una fecha en la que era todavía aplicable una exacción reguladora inferior a la del 1 de marzo de 1975. Al no haberse podido utilizar toda la capacidad de carga del buque, la parte demandante tuvo que abonar 30.000 HFL a la sociedad armadora como flete en vacío.

El transporte de la mercancía y su llegada la Rotterdam sufrieron diversas dificultades que impidieron llevar a cabo el plan inicial de importación. Ya la salida del buque se retrasó debido a una espesa niebla. El hecho de que el buque no se aproximara al paso sudoeste hasta las 17 horas, paso que sólo puede atravesarse en pleno día, supuso un nuevo retraso. En el Europoort de Rotterdam, sólo se pudo asignar la boya nº 3 al agente de la parte demandante, que había sido informado de la llegada del buque setenta y dos horas antes. La partida de otro buque, que se encontraba en el muelle, que estaba prevista para la mañana del 28 de febrero, fue sin embargo retrasada de nuevo debido a una avería de las máquinas. Debido a esto el buque fletado por la parte demandante tuvo que fondear fuera del puerto y no pudo entrar en él, el 28 de febrero, hasta pasadas las 21.15 y fue amarrado completamente a la boya nº 3 el 1 de marzo a la 1.15.

Por lo que respecta a las formalidades de la importación, una empresa de transporte de cereales, que debía llevar a cabo las forma-

* Lengua original: alemán.

lidades aduaneras en nombre de la parte demandante, presentó los formularios de importación el 27 de febrero de 1975 y entregó, el 28 de febrero de 1975, la declaración de importación sobre la cual se estampó igualmente en esta fecha el sello de Aduanas. Además, el 28 de febrero, en el momento de la entrada del buque en el puerto, subió a bordo a las 23.30 un funcionario de la Administración de Aduanas. Ese mismo día también, este funcionario aceptó la declaración general, poniendo la mención «para declaración» lo que, en Derecho neerlandés, sitúa la mercancía bajo el régimen aduanero, sin que sin embargo se considere efectuado el control aduanero.

Al transmitir los formularios de importación a la Hoofdproduktschap voor Akkeerbouwprodukten, parte demandada en el litigio principal, la Aduana sin embargo le hizo saber que el día de la importación era el 1 de marzo de 1975. Al considerar la Hoofdproduktschap también que, tanto según el Derecho neerlandés como según el Derecho comunitario, el 1 de marzo de 1975 debía ser considerado como día de la importación, se percibió por lo tanto la exacción reguladora superior, aplicable a partir del 1 de marzo de 1975.

La demandante, refiriéndose al hecho de que la declaración aduanera de importación y los otros formularios fueron admitidos por la Aduana el 28 de febrero y que ese mismo día un funcionario de Aduanas, subido a bordo del buque que había fletado, aceptó la declaración general, considera que el día de la importación en el sentido del artículo 15 del Reglamento nº 120/67 sólo puede ser el 28 de febrero de 1975. Por lo tanto, solicitó a la Hoofdproduktschap la reducción correspondiente de la exacción reguladora y, al ser rechazada esta petición, entabló una acción de restitución de una parte de la exacción reguladora que había abonado.

Al enjuiciar este asunto, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven consideró que el Derecho nacional no aportaba base alguna a la tesis según la cual sólo el 1 de marzo de 1975 puede ser considerado como día de la importación. Refiriéndose al Derecho comunitario, no vislumbra claramente cómo, en un caso como éste, debe determinarse el día de la importación. Mediante resolución de 2 de mayo de 1978, suspendió pues su pronunciamiento y, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, solicitó a este Tribunal de Justicia que se pronunciara con carácter prejudicial sobre las cuestiones siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 15 del Reglamento nº 120/67/CEE en el sentido de que el "día de importación", del que trata el apartado 1 de dicha disposición, no debe en ningún caso ser un día anterior a aquel en el que los productos de que se trata son transportados a un lugar aprobado por el Servicio de Aduanas encargado de recibir las declaraciones y otros productos de importación?

2) En caso de respuesta negativa, ¿debe interpretarse el apartado 1 del artículo 15 del Reglamento nº 120/67 en el sentido de que "el día de la importa-

ción" es o puede ser la fecha en la que, para unos productos transportados en barco, la Aduana ha emitido una declaración general indicando que estos productos se consideran mercancías consignadas en aduana, introducidas en el país, y ha recibido las declaraciones de importación, así como los otros documentos, y ello en el caso en que dichos productos no han sido llevados única y exclusivamente al lugar considerado en la cuestión primera, debido a que dicho lugar no estaba disponible al efecto por razones no imputables al importador ni a sus colaboradores?»

Estos hechos exigen las siguientes observaciones por mi parte.

1. Por lo que respecta a la primera cuestión, hay que recordar en primer lugar la jurisprudencia en la materia. La forma en que hay que determinar el «día de la importación» en el sentido del artículo 15 del Reglamento nº 120/67 fue zanjada en la sentencia de 15 de junio de 1976, Frecassetti (113/75, Rec. p. 983), en el sentido de que este día es aquel en que el Servicio de Aduanas acepta la declaración mediante la cual el importador manifiesta su voluntad de poner la mercancía en libre práctica. Esta aceptación no puede tener lugar hasta que las mercancías lleguen al lugar determinado por la Aduana para proceder al despacho de aduanas.

De ello se desprende claramente que, en los casos en que la aceptación de la declaración de importación precede a la llegada de la mercancía al lugar mencionado, sólo la fecha de esta llegada revista importancia. Por añadidura, la sentencia confirma la tesis de la Comisión según la cual el concepto de «día de la importación» que importa para la exacción reguladora debe ser definido siguiendo estrictamente la legislación aduanera. Esto resulta claro de la lectura de la Directiva 68/312/CEE del Consejo, de 30 de julio de 1968, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas: 1) a la presentación en Aduana de las mercancías que lleguen al territorio aduanero de la Comunidad; 2) al depósito provisional de estas mercancías (DO L 194, p. 13; EE 02/01, p. 13). El artículo 2 de esta Directiva dispone:

«todas las mercancías que lleguen al territorio aduanero de la Comunidad [...] quedarán sujetas al control aduanero.

Deberán ser inmediatamente conducidas, utilizando la vía señalada por las autoridades nacionales competentes, a una Aduana o a otro lugar designado por estas autoridades y vigilado por los Servicios de Aduanas».

Además, el artículo 4 de la Directiva, relativo a la declaración sucinta que debe ser presentada para las mercancías mencionadas en el artículo 2 estipula que esta declaración ha de ser presentada inmediatamente por la persona responsable de las mercancías o por su representante. Las autoridades nacionales competentes pueden, sin embargo, fijar para esta presentación un plazo de no más de

veinticuatro horas contadas desde la llegada de las mercancías a la Aduana o al lugar mencionado en el apartado 2 del artículo 2.

Ello supone que para su puesta en libre práctica –y esto es importante para el «día de la importación»– las mercancías deben estar verdaderamente presentes y la Aduana debe poder inspeccionarlas y por consiguiente ejercer el control necesario. También es evidente que no es posible en este sentido renunciar a criterios objetivos, como exigen la seguridad jurídica y el hecho de que es la única forma posible de excluir las posibilidades de especulación al alcance de los importadores en caso contrario.

A decir verdad, es necesario añadir también que el Derecho comunitario no establece con una precisión absoluta una fecha que sea determinante para la importación. Como hemos visto, según este Derecho, sólo cuenta el hecho de que las mercancías lleguen a un lugar indicado por el despacho de aduanas y vigilado por el Servicio Aduanero, lo que evidentemente deja un cierto margen a las disposiciones nacionales y a la práctica administrativa nacional. Sin duda alguna, esto coincide con la tesis de las Autoridades Aduaneras neerlandesas según la cual, en el caso de importaciones por mar procedentes de países terceros, hay que tener en cuenta el amarre completo del buque. Pero también se pueden concebir otros criterios igualmente objetivos. Según las declaraciones de la parte demandante, mediante criterios de este tipo se determina, al parecer, en otros Estados miembros el momento en que una mercancía importada existe a efectos aduaneros, esto es, la entrada de un buque en aguas portuarias, que debe ser registrada en el diario de a bordo, y en el transcurso de la cual los prácticos y los funcionarios de Aduanas suelen subir a bordo. En realidad, no se excluye que este hecho haga ya posible un control aduanero suficientemente efectivo. En todo caso, no parece evidente que sólo el amarre del buque, que por lo demás, como ya hemos visto, puede ser concebido de distintas formas, revista importancia para las necesidades de las autoridades aduaneras en caso de importación por mar, y en particular el amarre a una boya desde la que en ciertos casos es absolutamente imposible descargar el buque.

En mi opinión, desde el punto de vista del Derecho comunitario, no se puede añadir más a propósito de la primera cuestión planteada por el College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

2. Es necesario además dilucidar la cuestión de saber si, cuando las mercancías importadas no pueden ser transportadas al lugar indicado por la Aduana por no estar disponible por motivos no imputables al importador, es posible considerar como día de la importación la fecha en la que la Administración de Aduanas no sólo ha emitido la declaración general de que las mercancías deben considerarse mercancías importadas consignadas en Aduana, sino que también ha aceptado la declaración de importación en Aduana y los otros documentos de importación. Es necesario, por lo tanto, examinar si unas circunstancias que pueden ser calificadas de fuerza mayor o de fenómeno comparable pueden influir sobre

la definición que ha de elaborarse para la expresión «día de la importación».

Respecto a este tema, la primera tentación es partir de la observación hecha a propósito de la primera cuestión, según la cual el Derecho comunitario deja a las autoridades nacionales un cierto margen en lo relativo a la determinación de la fecha de importación. Este margen ofrece ciertamente la posibilidad de tener en cuenta también, en cierta medida, circunstancias tales como las que se citan en la segunda cuestión. Podría pensarse entonces que, en una situación de este tipo y haciendo una excepción a su práctica normal que exige un amarre definitivo del buque al lugar de descarga con los correspondientes controles aduaneros, la Aduana considere suficiente que las mercancías estén presentes en el territorio aduanero y que sea posible un cierto control. Ello sería admisible desde el momento en que el buque navegue con las mercancías importadas dentro del puerto de importación y tenga a bordo a los funcionarios de Aduanas que, aunque no sean competentes para efectuar los controles aduaneros y no puedan efectuar el despacho de aduanas, sí están sin embargo autorizados para aceptar la declaración general de aduanas mediante la cual la mercancía se convierte en mercancía aduanera y queda sometida al régimen aduanero. En mi opinión, requiere un esfuerzo suponer que sería pedirle demasiado a la Aduana que tuviera en cuenta situaciones extraordinarias como las del procedimiento principal. En realidad –en todo caso tal como se han planteado las preguntas– no se trata de hechos ya lejanos cuyo examen podría hacerse también más difícil por motivos de alejamiento en el espacio, haciendo abstracción del hecho de que, a propósito de la perdida de la fianza, las autoridades del país de importación deben tomar en consideración todos los hechos que puedan constituir fuerza mayor que, a su vez, no excluyen totalmente el peligro de un abuso.

Además, según lo expuesto a lo largo del procedimiento, a decir verdad, se ha puesto de manifiesto con claridad que, desde el punto de vista del Derecho comunitario, no procede contemplar o modificar, en relación con casos de fuerza mayor, la expresión «día de la importación», tal como se ha definido hasta la fecha.

A diferencia de la sentencia de 11 de julio de 1978, Union française de céréales (6/78, Rec. p. 1675), que trataba de montantes compensatorios de adhesión para unos mercancías que habían perecido durante el transporte, que debían ser exportados a una de los nuevos Estados miembros así como de la garantía de una preferencia comunitaria a estos efectos, no es verdaderamente posible hablar de una laguna de Derecho comunitario, que debería colmarse aplicando por analogía las disposiciones relativas a la fuerza mayor. Siento más bien la tentación de recordar la sentencia de 14 de febrero de 1978, IFG/Comisión (68/77, Rec. p. 354), y sus afirmaciones relativas a la aplicación por analogía del artículo 30 del Reglamento (CEE) nº 193/75 (DO L 25, p. 10), disposición relativa a la consideración de la fuerza mayor. Según esta sentencia, el punto importante es saber si unos compromisos determinados, cuyo incumplimiento está sancionado con la pérdida de la

fianza, fueron contraídos con una autoridad competente o si el exceder un plazo determinado sólo tiene como consecuencia la aplicación de un régimen de importación más desfavorable. Es evidente que aquí nos enfrentamos a este segundo tipo de casos. En efecto, en el caso de importaciones, no existe en general obligación de actuar en fechas determinadas y si, por razones de fuerza mayor, no puede efectuarse una importación durante el período de validez de un certificado, este período puede prorrogarse conforme al artículo 20 del Reglamento nº 193/75. Como ha subrayado acertadamente la Comisión, el importador puede precaverse frente al riesgo de una exacción superior en caso de importación tardía mediante la fijación anticipada de la exacción reguladora, tal como se contempla en el apartado 2 del artículo 15 del Reglamento nº 120/67.

En realidad, estas consideraciones permiten afirmar que, en circunstancias extraordinarias como las del litigio principal, no cabe pensar, en recurrir a criterios diferentes o complementarios en lo referente a la expresión «día de la importación».

3. Como conclusión, considero que no se puede responder a la petición de decisión prejudicial del College van Beroep voor het Bedrijfsleven sino de la siguiente forma:

Se debe considerar como «día de la importación» en el sentido del artículo 15 del Reglamento nº 120/67/CEE, el día en que las mercancías de que se trata han sido transportadas hasta el lugar indicado por el Servicio de Aduanas encargado de recibir las declaraciones y otros documentos de importación y que permite un control aduanero.

Las circunstancias debidas a causas no imputables al importador ni a sus colaboradores y que podrían ser calificadas de fuerza mayor no cambian lo antedicho en ningún sentido; desde el punto de vista del Derecho comunitario, no pueden tener como consecuencia que el día de la importación pueda ser una fecha anterior a la mencionada en el párrafo anterior y que sería la fecha en la que, para los productos transportados por vía marítima, la Administración de Aduanas no sólo ha emitido una declaración general indicando que estos productos se consideran como mercancías consignadas en Aduana introducidas en el país, sino que también ha recibido las declaraciones de importación así como los otros documentos.