CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS

presentadas el 26 de septiembre de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Bessin et Salson SA (en lo sucesivo, «la sociedad») es una sociedad francesa de confección, que, a partir de 1973, comenzó a enviar tejido, para su transformación en prendas de vestir, de Francia a Tánger (Marruecos), y su reexpedido a Francia con arreglo a los Acuerdos de perfeccionamiento pasivo existentes entre la Comunidad y Marruecos. (Las disposiciones que establecen dichos Acuerdos se recogen en el informe para la vista.) Para poder beneficiarse de la exención aduanera con arreglo a estos Acuerdos, las mercancías debían ir acompañadas de un certificado de circulación (más conocido por certificado EUR 1) librado por las autoridades marroquíes. Una inspección de los documentos de la sociedad, llevada a cabo por las autoridades aduaneras francesas en 1976, reveló la falta de dichos certificados. En 1977, las autoridades aduaneras francesas reclamaron el pago de los derechos de aduana correspondientes a las mercancías que ya habían sido reimportadas de Marruecos y a todas las operaciones de reimportación en curso. La sociedad solicitó a las autoridades marroquíes los certificados de circulación tanto de las operaciones en curso como de las anteriores, pero —por razones que todavía no se han aclarado— no logró obtener dichos certificados durante varios años. Luego, a partir de julio de 1980, se concedieron los certificados correspondientes a las operaciones de reimportación en curso, mientras que los certificados correspondientes a las operaciones efectuadas entre 1973 y dicha fecha no fueron librados a —*posteriori*— por las autoridades marroquíes hasta 1984.

2. Entretanto, el 29 de abril de 1981, la sociedad reclamó a las autoridades aduaneras francesas la devolución de los derechos de aduana pagados entre 1973 y julio de 1980, que ascendía a 2 949 614,77 FF. En 1984, una vez presentados los certificados de que se trata, las autoridades aduaneras accedieron parcialmente a dicha solicitud: acogiéndose al plazo de prescripción de tres años establecido por el Código aduanero francés (cuyas disposiciones fundamentales han sido expuestas en el informe para la vista), las autoridades aduaneras francesas reintegraron los derechos de aduana correspondientes a los tres años anteriores a la solicitud (es decir, del 29 de abril de 1978 hasta el 29 de abril de 1981, una cantidad de 2 044 099,48 FF), negándose a devolver los derechos de aduana correspondientes al período anterior al 29 de abril de 1978 (que ascendían a 1 125 545,99 FF).

3. La sociedad inició una acción contra las autoridades aduaneras francesas ante el Tribunal d'instance de París (1er arrondissement) el 30 de diciembre de 1985, reclamando la devolución de los derechos de aduana pagados correspondientes al período comprendido entre el 25 de febrero de 1974 y el 28 de abril de 1978. La sociedad alegó que era injusto hacerle pagar los derechos de aduana, habida cuenta de que la falta de los certificados necesarios se debía únicamente a una omisión de las autoridades marroquíes. Las autoridades aduaneras france-

* Lengua original: inglés.

sas se apoyaron en el período de prescripción de tres años establecido en el Código aduanero francés. Para evitar la aplicación de estas normas nacionales, la sociedad intentó basarse en el Derecho comunitario, especialmente en el artículo 19 del Reglamento nº 1430/79 del Consejo, de 2 de julio de 1979, relativo a la devolución o a la condonación de los derechos de importación o de exportación (DO 1979, L 175, p. 1; EE 02/06, p. 36), que establece:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 3, en el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 5 y en el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 10, los plazos previstos por el presente Reglamento para la presentación de la solicitud de devolución o de condonación de los derechos de importación o de exportación no serán susceptibles de prórroga alguna, excepto cuando el interesado aporte la prueba de que la falta de presentación de esta solicitud dentro de dichos plazos haya sido debida a caso fortuito o fuerza mayor.»

La disposición establece una excepción al plazo de tres años señalado en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento para reclamar la devolución de los derechos de importación indebidamente pagados. El Reglamento entró en vigor el 1 de julio de 1980 (artículo 27). El artículo 19 fue posteriormente suprimido y el Reglamento nº 3069/86 (DO 1986, L 286, p. 1) introdujo una norma de contenido similar en el artículo 2.

4. A fin de resolver el asunto que se le había sometido, el Tribunal d'instance, mediante resolución de 14 de octubre de 1986, registrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de diciembre de 1987, planteó las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Son aplicables las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1430/79 del Consejo de las Comunidades Europeas, de 2 de julio de 1979, relativo a la devolución o a la condonación de los derechos de importación o de exportación, teniendo en cuenta que se ha presentado una solicitud de devolución de derechos de aduana por parte de un importador a la autoridad competente de un Estado miembro con posterioridad a su entrada en vigor para derechos liquidados con anterioridad a la misma?

2) En caso afirmativo, ¿puede prevalerse el mencionado importador de las disposiciones del artículo 19 de este Reglamento en cuya virtud el plazo previsto en el apartado 2 del artículo 2 del mencionado Reglamento para presentar la solicitud de devolución o de condonación de los derechos a la importación puede ser prorrogado si el interesado aporta la prueba de haber estado imposibilitado de presentar tal solicitud en los citados plazos a consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, constituido, en el caso de autos, por la imposibilidad absoluta para el importador de obtener los certificados EUR 1 de las autoridades competentes del tercer Estado?

3) En la hipótesis en que la respuesta a la primera cuestión y, por consiguiente, a la segunda fuese negativa, ¿no se oponen los principios generales del Derecho comunitario a las disposiciones de la legislación nacional de un Estado miembro que prevé un plazo imperativo de prescripción de tres años para cualquier solicitud de devolución de los derechos de aduana indebidamente percibidos, cuando el importador se vio materialmente imposibilitado para presentar la mencionada solicitud en los plazos impuestos por esta legislación nacional, a causa, no de su voluntad, sino por la absoluta imposibilidad de la au-

toridad competente de un tercer Estado para aportar los certificados EUR 1 necesarios para esta solicitud, cuando declaró repetidamente ante las autoridades competentes del Estado miembro hallarse imposibilitado para devolver los mencionados certificados que las autoridades competentes del tercer Estado tenían que devolverle, pero que no le fueron devueltos, visados posteriormente, más que diez años después del comienzo de las operaciones de importación?

4) En la medida en que la respuesta a las dos primeras cuestiones o a la tercera fuera positiva, ¿puede el importador reclamar intereses sobre el importe de los derechos de aduana cuya devolución solicita y, en caso afirmativo, a partir de qué fecha?»

5. Respecto a la primera cuestión, la solicitud de devolución de la sociedad se presentó el 29 de abril de 1981, esto es después de la entrada en vigor del Reglamento nº 1430/79 (el 1 de julio de 1980), pero los derechos de que se trata fueron abonados en el período comprendido entre 1974 y 1978, es decir, antes de la entrada en vigor del Reglamento. La sociedad alega que el Reglamento es de aplicación en el supuesto de que las autoridades aduaneras nacionales adopten una decisión de devolución de derechos de aduana con posterioridad a la fecha de su entrada en vigor. Esto significa que el Reglamento es aplicable en el presente caso, habida cuenta de que la decisión por la que se denegaba la devolución estaba contenida en una carta de fecha 2 de julio de 1984, mucho después de la fecha de entrada en vigor del Reglamento. El Gobierno francés y la Comisión, por otra parte, consideran que dicha interpretación supondría la aplicación retroactiva del Reglamento, y esto sería contrario al Derecho comunitario. Ambos consideran que la primera cuestión merece una respuesta negativa, en el sentido de que el Reglamento no es aplicable a las circunstancias descritas. Basándose especialmente en los asuntos acumulados 212/80 a 217/80 (Amministrazione delle Finanze dello Stato contra Salumi, Rec. 1981, p. 2735) y en el asunto 113/81 (Reichelt contra Hauptzollamt Berlin-Süd, Rec. 1982, p. 1957), aducen que el Reglamento se aplica únicamente a transacciones futuras y que las operaciones determinantes son, bien la contracción [concepto definido en la letra e) del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento] o bien el pago de la suma de que se trata: no son operaciones determinantes, a estos efectos, ni la presentación de una solicitud de devolución, ni la decisión de las autoridades aduaneras sobre dicha solicitud, como tampoco es determinante el hecho de que haya o no un litigio pendiente sobre una cantidad que haya sido pagada o contraída.

6. El Tribunal de Justicia sostuvo en el asunto Reichelt (apartados 14 y 15) que el Reglamento nº 1430/79 no tenía efecto retroactivo. La cuestión, en el presente caso, es determinar el hecho determinante a tal fin. A mi juicio, los términos del Reglamento arrojan suficiente luz para resolver la cuestión. El párrafo 1 del apartado 2 del artículo 2 establece: «La devolución o la condonación de los derechos de importación por los motivos indicados en el apartado 1 se concederá previa petición presentada ante la aduana correspondiente antes de la expiración de un plazo de tres años a contar desde la fecha de contracción de dichos derechos por la autoridad encargada de su recaudación». De este pasaje resulta que el hecho determinante es la fecha de «contracción» de los derechos de que se trata.

7. La modificación efectuada por el Reglamento nº 3069/86 confirma que, a este respecto, los términos del artículo 19 deben leerse a la luz del apartado 2 del artículo 2. El quinto considerando de este último Reglamento expone:

«Considerando que dicho plazo, así como los contemplados en el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 3, en el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 5, en el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 10 y en el párrafo 2 del apartado 2 del artículo 13, podrán sobrepasarse sólo en casos excepcionales debidamente justificados; que el artículo 19 se aplica, en consecuencia, únicamente en el plazo contemplado en el artículo 2; que es conveniente simplificar el texto mediante la modificación del artículo 2 y la supresión del artículo 19.»

En consecuencia, el artículo 1 del Reglamento nº 3069/86 suprimió el artículo 19 del Reglamento nº 1430/79 e insertó el siguiente párrafo después del párrafo 1 del apartado 2 del artículo 2:

«Dicho plazo no es susceptible de ninguna prórroga, excepto si el interesado aportare la prueba de que le fue imposible presentar su solicitud dentro de dicho plazo, como consecuencia de un caso fortuito o de fuerza mayor.»

La colocación de este párrafo y la referencia expresa a «dicho plazo» indica sin ningún género de duda que el plazo relevante es de tres años a contar desde la fecha de contracción de dichos derechos.

8. La expresión «contracción» se halla definida en la letra e) del apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 1430/79 como «el acto administrativo por el cual se determina debidamente la cuantía de los derechos de importación o de exportación que deban percibir las autoridades competentes». En mi opinión, sería razonable que éste fuera el hecho determinante al objeto que nos ocupa, dado que es la primera vez que el importador, o el exportador, puede conocer el importe que se le reclama y puede hacerse una idea sobre si debe solicitar su devolución o condonación. La fecha de pago de las sumas de que se trata puede considerarse como una alternativa a lo anterior, pero yo excluiría esta posibilidad por dos motivos. En primer lugar, porque entraría en conflicto con el texto del Reglamento. En segundo lugar, porque esta opción sería menos satisfactoria como punto de partida, ya que el importador o exportador podría dilatar unilateralmente el plazo retrasando el pago, lo que engendraría desigualdades entre unos y otros casos y procuraría menos seguridad jurídica que el criterio de «contracción». Las mismas razones excluyen *a fortiori* la posibilidad de utilizar como hecho determinante la fecha de la solicitud de devolución y menos todavía la fecha de la decisión sobre dicha solicitud: en realidad, la última de estas dos posibilidades ha sido ya expresamente excluida por el Tribunal de Justicia en el asunto Reichelt (véase apartado 2 de la sentencia).

9. Por consiguiente, estimo que el Reglamento nº 1430/79 se aplica únicamente a las solicitudes de devolución o de condonación de aquellos derechos «contraídos» con posterioridad a la entrada en vigor de este Reglamento. Así pues, debe responderse negativamente a la primera cuestión planteada por el Tribunal d'instance, en el sentido de que el Reglamento no resulta aplicable al supuesto de una solicitud de devolución de

derechos satisfechos con anterioridad a su entrada en vigor.

10. Aun en el supuesto de que el Reglamento fuera aplicable, la sociedad tendría que enfrentarse con dos dificultades suplementarias: Primero, el artículo 19 establece sólo la facultad, que no la obligación, de obviar la aplicación del plazo de tres años establecido por el artículo 2. Segundo, puede considerarse el caso como comprendido en la letra e) del apartado 1 del artículo 10 del Reglamento, como «situación especial», en lugar de en los artículos 2 y 19, de lo que, con arreglo al apartado 2 del artículo 10, se sigue que el plazo básico para solicitar la devolución es de tres meses, no de tres años como prevé el artículo 2. Sin embargo, estas dificultades desaparecen si, como yo propongo, se responde de forma negativa a la primera cuestión. Desde este punto de vista, la segunda cuestión es irrelevante.

11. Respecto a la tercera cuestión, la sociedad considera, en efecto, que, si el Reglamento no es aplicable, los principios generales del Derecho reconocidos en Derecho comunitario (en especial los de equidad, buena fe, proporcionalidad e igualdad) impiden la aplicación de disposiciones de Derecho nacional que impongan un plazo imperativo de tres años para cualquier solicitud de devolución de derechos de aduana indebidamente pagados, incluso en el supuesto de que un importador no hubiera podido presentar dicha solicitud dentro del plazo de referencia por motivos no imputables al mismo, sino al hecho de que las autoridades competentes no le facilitaran los certificados EUR 1 necesarios, y de que el importador hubiera informado desde el principio a las autoridades nacionales que le resultaba imposible presentar los certificados, que las autoridades del tercer país deberían haberle entregado y que fueron facilitados sólo *a posteriori*, diez años después de que se iniciaran las importaciones de que se trata. El Gobierno francés y la Comisión, por otra parte, sostienen que, a falta de normas comunitarias sobre devolución de derechos de aduana indebidamente pagados (y, en su opinión, de su propuesta de respuesta a la primera cuestión se sigue que en el período de referencia no había normas comunitarias semejantes en vigor en el presente caso), la materia se rige por el Derecho nacional, tanto en cuanto al fondo como respecto al procedimiento, siempre que las normas nacionales no den lugar a que las solicitudes planteadas con arreglo al Derecho comunitario reciban un trato menos favorable que las solicitudes presentadas con arreglo al Derecho nacional o hagan imposible las reclamaciones al amparo del Derecho comunitario. La Comisión y el Gobierno francés opinan que no hay en el presente caso aspecto alguno comprendido en tal supuesto. Por lo tanto, en el período de referencia, el Derecho comunitario no impedía que el Derecho nacional de un Estado miembro impusiera un plazo de prescripción de tres años a las solicitudes de devolución de derechos de aduana satisfechos pero pretendidamente indebidos.

12. En mi opinión, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta claramente que, a falta de normas comunitarias sobre devolución o condonación de derechos de aduana, la materia se rige por el Derecho nacional del Estado miembro interesado: véanse, en particular, el apartado 7 del asunto Reichelt; asunto 33/76 (Rewe contra Landwirtschaftskammer Saarland, Rec. 1976, p. 1989); asunto 45/76 (Comet contra Produktschap voor Siergewassen, Rec. 1976, p. 2043), y asuntos acumulados 119/79 y 126/79 (Lippische Hauptgenossenschaft contra BALM, Rec. 1980, p. 1863). Según el criterio que he adoptado respecto a la primera cuestión, no había

normativa comunitaria aplicable a la materia en la época de referencia. Por consiguiente, el tema del plazo en aquel momento quedaba regulado por el Derecho nacional. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia impone dos condiciones para la aplicabilidad del Derecho nacional en circunstancias semejantes: no debe hacer discriminaciones entre solicitudes presentadas con arreglo al Derecho comunitario y solicitudes similares presentadas con arreglo al Derecho nacional, y no debe imposibilitar en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho comunitario: véase, por ejemplo, el asunto 130/79 (Express Dairy Foods contra Intervention Board for Agricultural Produce, Rec. 1980, p. 1887). No se sugiere, en el presente asunto, que la aplicación del plazo de tres años establecido por el Derecho francés infrinja ninguna de estas condiciones y, de hecho, resulta difícil comprobar que así sea. Por otra parte, la aplicación de dicho plazo es causa, a mi juicio, de la preocupación por garantizar la seguridad jurídica, que es común tanto al ordenamiento jurídico comunitario como al Derecho de los Estados miembros. Además, el plazo de tres años establecido por el Derecho francés parece en el presente caso razonable y adecuado para garantizar la protección jurídica del cuidadano comunitario, en especial cuando se tiene en cuenta que el plazo aprobado por el Tribunal de Justicia en el asunto Comet fue de treinta días y en el asunto Rewe de un mes o, en determinadas circunstancias, de un año. Por consiguiente, a mi juicio, los principios generales del Derecho admitidos en Derecho comunitario no impiden la aplicación de un plazo de prescripción con arreglo al Derecho nacional como el del presente caso.

13. Si se respondiera negativamente a las cuestiones 1 y 3, como yo propongo, la cuestión 4, relativa a los intereses, resulta irrelevante.

14. Si se entrara a analizar dicha cuestión, la Comisión alega que es el Derecho nacional, y no el Derecho comunitario, el que rige en materia de concesión de intereses (de la misma forma que rige otros aspectos del procedimiento) respecto de solicitudes de devolución de derechos de aduana como el que nos ocupa. La sociedad, por su parte, alega que, dado que la devolución de los derechos de aduana de que se trata viene impuesta por un principio general del Derecho comunitario (el principio de equidad), el Derecho comunitario exige igualmente que se compense adecuadamente al importador por verse privado de su dinero durante el período de duración del litigio, y, por lo tanto, exige que se concedan intereses sobre los derechos de aduana indebidamente pagados, contando desde la fecha en que fueron pagados por el importador.

15. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta claramente que, a falta de normativa comunitaria aplicable, la cuestión de los intereses, como la de los plazos de prescripción, se rige por el Derecho nacional: véanse, en particular, asuntos 26/74 (Roquette contra Comisión, Rec. 1976, pp. 677 y ss., especialmente pp. 686 y 687, apartados 12 y 13) y 130/79 (Express Dairy Foods, Rec. 1980, p. 1901, apartado 17). Sin embargo, en mi opinión, dicha remisión al Derecho nacional resulta improcedente en el presente caso, ya que el Derecho comunitario no exige la devolución de los derechos de aduana fuera del período de prescripción impuesto por el Derecho nacional.

16. En consecuencia, propongo se responda a las cuestiones planteadas por el Tribunal d'instance de la siguiente forma:

1) Las disposiciones del Reglamento (CEE) nº 1430/79 del Consejo, de 2 de julio de 1979, relativo a la devolución o a la condonación de los derechos de importación, no son aplicables en el supuesto de que un importador haya presentado a las autoridades competentes de un Estado miembro, con posterioridad a la entrada en vigor de dicho Reglamento, una solicitud de devolución de derechos de aduana correspondiente a derechos satisfechos antes de su entrada en vigor.

2) No es contrario a los principios generales del Derecho, admitidos en Derecho comunitario, que la legislación nacional de un Estado miembro establezca un plazo imperativo de tres años para la presentación de todas las solicitudes de devolución de derechos de aduana, cuando el importador no haya podido presentar dicha solicitud dentro de dicho plazo por circunstancias que escapan a su control.