

Asunto C-825/19**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

12 de noviembre de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Thüringer Finanzgericht, Gotha (Tribunal de lo Tributario de Turingia, Gotha, Alemania)

Fecha de la resolución de remisión:

22 de octubre de 2019

Parte demandante:

Beeren—, Wild—, Feinfrucht GmbH

Parte demandada:

Hauptzollamt Erfurt (Oficina Aduanera principal de Erfurt)

Objeto del procedimiento principal

Concesión de una autorización retroactiva de destino especial y la cuestión de cuál es la normativa de la Unión aplicable a tal efecto en el asunto principal —el Reglamento (UE) n.º 952/2013 o el Reglamento (CEE) n.º 2454/93— y, en su caso, cuáles son los requisitos que la legislación pertinente de la Unión establece para la concesión de una autorización

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Objeto: Interpretación del artículo 211 del Reglamento (UE) n.º 952/2013 y, en su caso, del artículo 294, apartado 2, del Reglamento (CEE) n.º 2454/93

Fundamento jurídico: Artículo 267 TFUE, párrafo segundo

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 211, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se aprueba el código aduanero de la Unión (en lo sucesivo, «código aduanero de la Unión»; DO 2013, L 269 p. 1) en el sentido de que solo es aplicable a aquellas solicitudes cuyo período de autorización retroactiva comenzaría el 1 de mayo de 2016?
- 2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión: En el caso de solicitudes de autorización retroactiva, cuyo período de autorización haya transcurrido antes del 1 de mayo de 2016, ¿debe aplicarse el artículo 211 del código aduanero de la Unión únicamente si la autorización retroactiva se solicitó antes de la entrada en vigor de la nueva legislación, aunque las autoridades aduaneras denegaran por primera vez solicitudes como las descritas después del 1 de mayo de 2016?
- 3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión: ¿Debe aplicarse el artículo 211 del código aduanero de la Unión a las solicitudes de autorización retroactiva cuyo período de autorización haya transcurrido antes del 1 de mayo de 2016, aun cuando las autoridades aduaneras hayan denegado solicitudes como las descritas incluso antes del 1 de mayo de 2016 y también con posterioridad (por otros motivos)?
- 4) En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones primera y segunda, así como en caso de respuesta negativa a la cuestión tercera: ¿Debe interpretarse el artículo 294, apartado 2, 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 (en lo sucesivo, «Reglamento de desarrollo del código aduanero comunitario») (DO 1993, L 253, p. 1) en el sentido de que
 - a) una autorización con efecto retroactivo desde la fecha en que expirara la anterior autorización, como se prevé en el apartado 3 de dicha disposición, puede concederse para un período máximo de retroactividad de un año anterior a la fecha de presentación de la solicitud, y
 - b) la existencia de una necesidad económica fundada prevista en el apartado 3 de la disposición y la exclusión de un intento de fraude o de negligencia obvia debe cumplirse también en el caso de la renovación de la autorización con arreglo al apartado 2?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

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; en lo sucesivo, «código aduanero de la Unión»): artículos 5, 116, 174, 211 y 286;

Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del código aduanero de la Unión (DO 2015, L 343, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento Delegado de desarrollo del código aduanero de la Unión»): artículos 148 y 172;

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; en lo sucesivo, «CAC»): artículos 21 y 85;

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 (DO 1993, L 253, p. 1), en su versión modificada por última vez por el Reglamento (CE) n.º 993/2001 de la Comisión (DO 2001, L 141, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento de desarrollo del CAC»): artículos 294 y 508;

Reglamento (CEE) n.º 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);

Directrices para la parte II del Título I del capítulo 2 “destino especial” 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 (DO 2002, C 207, p. 2; en lo sucesivo, «Directrices de 2002»).

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Hasta el 31 de diciembre de 2012, la demandante disponía de una autorización válida, relativa a importaciones de setas, para poder despachar a libre práctica con destino especial mercancías procedentes de fuera de la Unión. Por desconocimiento no solicitó la prórroga de la autorización o que se le concediera una autorización de renovación.
- 2 La no presentación de la solicitud fue detectada durante una inspección fiscal. En consecuencia, el 9 de enero de 2015 la demandante solicitó una autorización de renovación, que la demandada concedió el 14 de enero de 2015 solo a partir de la fecha de presentación de la solicitud. Rechazó la retroactividad hasta la fecha de expiración de la autorización anterior, es decir, hasta el 1 de enero de 2013, de conformidad con el artículo 294, apartado 2, del Reglamento de desarrollo del CAC, aplicable en aquel momento.

- 3 Mediante escrito de 22 de abril de 2015, en que la demandante se refería a su situación económica tensa a causa de una reestructuración en curso, solicitó de nuevo la concesión retroactiva desde la expiración de la autorización anterior.
- 4 Mediante decisión de 13 de mayo de 2015, la demandada desestimó esta solicitud de autorización de renovación (período del 1 de enero de 2013 al 8 de enero de 2015).
- 5 La demandante recurrió la decisión de 13 de mayo de 2015 en vía administrativa. La demandada desestimó el recurso mediante resolución de 6 de abril de 2016, ante lo cual la demandante interpuso recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional remitente el 3 de mayo de 2016. El 21 de marzo de 2019, estando el procedimiento judicial en curso ante el órgano jurisdiccional remitente, la demandada volvió a adoptar una decisión por la que se denegaba la concesión de una autorización de renovación sobre la base de una nueva motivación, distinta de la de la primera denegación. La denegación del 21 de marzo de 2019 es objeto del procedimiento principal.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 En opinión de la demandada, en este caso es determinante para la concesión de la autorización retroactiva solicitada el artículo 294, apartado 2, del Reglamento de desarrollo del CAC. Sostiene que una autorización de renovación en virtud de dicha disposición puede concederse con carácter retroactivo por un período máximo de un año a partir de la presentación de la solicitud, tal como se desprende del artículo 294, apartado 3, del Reglamento de desarrollo del CAC. Además, afirma que la concesión con arreglo al artículo 294, apartado 2, del Reglamento de desarrollo del CAC exige que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 294, apartado 3, de dicho Reglamento, es decir, entre otras, la existencia de una necesidad económica fundada de la retroactividad y que la solicitud no esté relacionada con una negligencia obvia. Sostiene que la demandante no ha demostrado la necesidad económica. Considera que, además, a pesar de conocer la disposición procesal en cuestión y a pesar de las indicaciones correspondientes, no solicitó a su debido tiempo la renovación de la autorización, razón por la cual estamos ante una negligencia manifiesta.
- 7 Aduce que, en cuanto norma procesal, el artículo 211 del código aduanero de la Unión, que entró en vigor el 1 de mayo de 2016, no es aplicable al presente asunto, pues según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las normas procesales solo son aplicables a los litigios que estuvieran pendientes en el momento de su entrada en vigor y que, en el caso de autos, el procedimiento administrativo concluyó, sin perjuicio de la nueva decisión de 21 de marzo de 2019, con la decisión de 6 de abril de 2016, que puso fin al recurso administrativo, por lo que ya no estaba pendiente en el momento de la entrada en vigor del artículo 211 del código aduanero de la Unión.

- 8 Según la demandante, el artículo 211 del código aduanero de la Unión es aplicable al caso de autos, ya que se trata de una disposición puramente procesal y, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Derecho procesal debe aplicarse, en principio, con carácter retroactivo.
- 9 En cambio, si en el presente asunto procediese aplicar el artículo 294, apartado 2, del Reglamento de desarrollo del CAC, en lugar del artículo 211 del código aduanero de la Unión, para la concesión retroactiva de una autorización de renovación conforme a aquella disposición no sería necesario que se cumpliesen las condiciones del artículo 294, apartado 3, del Reglamento de desarrollo del CAC. Expone que el apartado 3 del artículo 294 del Reglamento de desarrollo del CAC, que se refiere a circunstancias excepcionales, no se aplica a la autorización de renovación regulada por su apartado 2. En consecuencia, afirma que una autorización con arreglo al artículo 294, apartado 2, del Reglamento de desarrollo del CAC puede concederse retroactivamente por un período superior a un año, y que no es necesario examinar el criterio de exclusión de la negligencia manifiesta en el sentido del artículo 294, apartado 3, del Reglamento de desarrollo del CAC.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 10 Desde la perspectiva del órgano jurisdiccional remitente, la resolución del litigio principal depende de si el artículo 211 del código aduanero de la Unión puede aplicarse a los hechos del litigio principal. En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión, del tenor literal del artículo 211, apartado 2, letra h), del código aduanero de la Unión se desprende directamente que cuando la solicitud se refiera a la renovación de una autorización relativa al mismo tipo de operación y mercancías, la solicitud se puede presentar en un plazo de tres años después de que haya expirado la autorización original. La cuestión de si el artículo 211 del código aduanero de la Unión es aplicable se suscita por el hecho de que la solicitud de la demandante data de 2015, es decir, de un momento en que ese artículo todavía no era aplicable de conformidad con el artículo 288, apartado 2, del código aduanero de la Unión.
- 11 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a efectos de la aplicación retroactiva de normas debe diferenciarse entre normas procesales y normas sustantivas.
- 12 En ese sentido, en general, se considera que las normas procesales son aplicables a todos los litigios pendientes en el momento en que entran en vigor (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 2006, *Beemsterboer*, C-293/04, EU:C:2006:162, apartado 19 y jurisprudencia citada).
- 13 De acuerdo con estos principios, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General han resuelto litigios en los que se planteaba la cuestión de si debían resolverse con arreglo a la legislación vigente antes de la entrada en vigor del CAC o con arreglo al CAC (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de septiembre de 1998, *Sportgoods*, C-413/96, EU:C:1998:430, y sentencia del Tribunal General de 10 de

mayo de 2001, en el asunto T-186/97, Kaufring y otros/Comisión, EU:T:2001:133).

- 14 Por el contrario, las normas sustantivas solo se aplican a hechos que se produjeron cuando las normas sustantivas estaban en vigor (sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 2006, Molenbergnatie, C-201/04, EU:C:2006:136, apartado 34).
- 15 Sin embargo, el Tribunal de Justicia excepcionalmente también ha interpretado las normas comunitarias de Derecho sustantivo en el sentido de que contemplan situaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor, en la medida en que de sus términos, finalidad o sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles dicho efecto (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 2006, Beemsterboer, C-293/04, EU:C:2006:162, apartado 21 y jurisprudencia citada).
- 16 Además, en el apartado 32 de su sentencia de 23 de febrero de 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136), el Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta el apartado 11 de su sentencia de 12 de noviembre de 1981, Meridionale Industria Salumi y otros (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), se refirió a unas disposiciones que contienen normas tanto procesales como sustantivas que forman un todo indisociable cuyas disposiciones particulares no podían considerarse aisladamente en lo que atañe a su efecto en el tiempo. El Tribunal de Justicia apreció la existencia de una situación así en su sentencia de 12 de noviembre de 1981, Meridionale Industria Salumi y otros (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), relativa a la entrada en vigor del Reglamento n.º 1697/79. En aquel momento, los regímenes nacionales preexistentes fueron sustituidos por el régimen comunitario nuevo, de modo que por primera vez existía a escala comunitaria un régimen general uniforme de recaudación *a posteriori* de derechos.
- 17 En principio, el órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 211 del Reglamento n.º 952/13 es una norma de procedimiento. Así parecen indicarlo, en principio, su posición en el conjunto normativo y su contenido esencial. No obstante, es cierto que el artículo 211 del código aduanero de la Unión contiene algunos criterios para la concesión de autorizaciones que no se incluían en los artículos 291 y siguientes del Reglamento de desarrollo del CAC, al menos no explícitamente. En consecuencia, desde la perspectiva del órgano jurisdiccional remitente se suscita la cuestión de si el artículo 211 del código aduanero de la Unión debe considerarse una disposición puramente procesal o una disposición que, por analogía con la sentencia de 12 de noviembre de 1981, Meridionale Industria Salumi y otros (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), contiene normas tanto procesales como sustantivas que forman un todo indisociable cuyas disposiciones concretas no pueden considerarse aisladamente en lo que atañe a su efecto en el tiempo. Por esta tesis aboga el hecho de que, en caso de retroactividad, las correspondientes declaraciones en aduana deberán ser invalidadas de conformidad con el artículo 174 del código aduanero de la Unión en relación con el artículo 148, apartado 4, letra d), del Reglamento Delegado de

desarrollo del código aduanero de la Unión y sustituidas por declaraciones para la inclusión en el régimen de utilización final, además de devolver los derechos de importación satisfechos, de conformidad con el artículo 116, apartado 1, del código aduanero de la Unión. En ese sentido, al menos indirectamente se crean consecuencias jurídicas de carácter sustantivo. Por otra parte, el Reglamento n.º 952/2013, al establecer el código aduanero de la Unión, no creó una legislación nueva en el ámbito de la Unión, al contrario de lo que sucedía en el litigio subyacente a la sentencia de 12 de noviembre de 1981, *Meridionale Industria Salumi y otros* (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), pues el CAC ya había sido codificado como Derecho comunitario (Derecho de la Unión) mediante el Reglamento n.º 2913/92. El código aduanero de la Unión en la versión del Reglamento n.º 952/2013 sustituyó al CAC en la versión del Reglamento n.º 2913/92 (artículo 286, apartado 2, del código aduanero de la Unión), que ha sido modificado en numerosas ocasiones (véase el considerando 12 del Reglamento n.º 952/2013), con el fin de modernizar, racionalizar, simplificar y hacer más transparente la normativa aduanera (véanse los considerandos 43 y 56 del Reglamento n.º 952/2013).

- 18 El órgano jurisdiccional remitente extrae de la actual jurisprudencia del Tribunal General un principio general adicional según el cual las normas procesales solo son aplicables a los litigios pendientes en el momento de su entrada en vigor, en los que las solicitudes se presentaron después de la entrada en vigor de la nueva legislación, puesto que los procedimientos administrativos finalizados por una decisión [artículo 5, punto 39), del código aduanero de la Unión] ya no pueden tener la consideración de «litigios pendientes» (sentencias del Tribunal General 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 35, y de 9 de junio de 1998, *Unifrigo Gadus y CPL Imperial 2/Comisión*, T-10/97 y T-11/97, EU:T:1998:118, apartados 18 y siguientes). Por otra parte, en el apartado 35 de su 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), el Tribunal General hace referencia al apartado 22 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de julio de 1993, *CT Control (Rotterdam) y JCT Benelux/Comisión* (C-121/91 y C-122/91, EU:C:1993:285). En el litigio principal de dicha sentencia del Tribunal de Justicia, la demandante solicitó la condonación en octubre de 1985, es decir, bajo la vigencia del Reglamento n.º 1430/79, aplicable en aquel momento, solicitud que fue desestimada por las autoridades neerlandesas en 1986. Esto dio lugar a un procedimiento judicial neerlandés en el que el tribunal nacional declaró la nulidad de la denegación en noviembre de 1989. A continuación, la administración neerlandesa presentó la solicitud de devolución a la Comisión Europea, que no se pronunció sobre ella en el plazo de cuatro meses, sino solo en un plazo de seis meses. En 1985, las normas procesales de la época preveían que la Comisión disponía de cuatro meses para decidir, plazo que fue ampliado a seis meses a partir de 1987. El órgano jurisdiccional remitente deduce de lo anterior que, en el caso de las normas procesales, la ley aplicable es la vigente en el momento de la

decisión, con independencia del momento en que se haya presentado la solicitud subyacente.

- 19 En caso de que el Tribunal de Justicia responda afirmativamente a una de las cuestiones prejudiciales primera o segunda, pero, en caso de pronunciarse sobre la tercera cuestión prejudicial, responda negativamente a esta, el órgano jurisdiccional remitente deberá resolver el litigio aplicando el artículo 294, apartado 2, del Reglamento de desarrollo del CAC, en vigor en el momento de la presentación de la solicitud. La administración aduanera alemana opina que una autorización de renovación con efectos retroactivos al amparo de dicha disposición puede tener un efecto retroactivo de no más de un año, según lo previsto en el artículo 294, apartado 3, del Reglamento de desarrollo del CAC para «circunstancias excepcionales». Además, en el caso de una autorización de renovación de conformidad con el apartado 2 del artículo 294 del Reglamento de desarrollo del CAC, exige también que se cumplan las condiciones adicionales de que exista una necesidad económica fundada prevista en su apartado 3 y que quede excluido un intento de fraude o de negligencia manifiesta [artículo 294, apartado 3, letra a), del Reglamento de desarrollo del CAC]. Esta limitación no se deduce ni de la redacción del artículo 294, apartado 2, del Reglamento de desarrollo del CAC ni de las Directrices de 2002, aprobadas para la interpretación de dicha norma y que solo tratan de la autorización retroactiva en virtud del artículo 294, apartado 3, del Reglamento de desarrollo del CAC. En cambio, la disposición del artículo 294, apartado 2, del Reglamento de desarrollo del CAC tiene por objeto la renovación de una autorización para el mismo tipo de operaciones y de mercancías. Por lo tanto, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, esta disposición tiene un significado independiente de las disposiciones del apartado 3, de modo que los requisitos de la autorización conforme al apartado 3 no pueden trasladarse a la autorización de renovación con arreglo al apartado 2.

[...]