

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NFJ065006

**TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Sentencia de 15 de diciembre de 2016

Sala 5.<sup>a</sup>

Asunto n.º T-548/14

**SUMARIO:**

**Renta de aduanas. Contracción a posteriori. Supuestos en que no procede. Cuando el importe legalmente adeudado de derechos no se haya contraído como consecuencia de un error de las propias autoridades aduaneras. Buena fe de los operadores. Valor interpretativo de los avisos a los operadores.** La Comisión emitió un aviso, remitido a los principales operadores en la zona, en el que se avisaba que se habían detectado importaciones de atún que se habían acogido al sistema de preferencias generalizadas, con origen Colombia y El Salvador, cuyo origen real no podía determinarse y que no se sabía si ocurría lo mismo con mercancías importadas de otros países, aviso con significado poco claro como para comprender el alcance exacto del mismo. En concreto, de su lectura, ni siquiera un importador experimentado debía necesariamente entender que las únicas importaciones afectadas por las dudas expresadas en cuanto a las pruebas de origen eran las importaciones de productos a base de atún en cuestión procedentes de uno de los países del mismo grupo regional que los citados, a saber, el grupo regional II. El carácter insuficientemente claro del aviso, que sólo contenía una indicación general según la cual no se podían excluir irregularidades en otros países, no permitía descartar dudas en cuanto a la envergadura de su aplicación geográfica. Así, la Comisión incurrió en error de Derecho al sostener que el aviso afectaba a las importaciones controvertidas, originarias de Ecuador, país que forma parte del grupo regional II a los efectos del SPG, sin que tenga ninguna relevancia el hecho de que este país no se mencione en el aviso. Por tanto, la Comisión cometió también un error de Derecho al considerar que el deudor no podía, por tanto, invocar su buena fe en lo que respecta a la aplicación del art. 220.1 c) Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo (Código Aduanero Comunitario) para que no se recaudaran los derechos de importación en lo que se refiere a la situación posterior al aviso. Y es que, no debe recaer sobre los operadores la responsabilidad de una redacción poco clara, por parte de la Comisión, de un aviso que debería haber servido, precisamente, para guiar sus actividades: el aviso no puede interpretarse en el sentido de que se refiere también, con suficiente precisión, a las importaciones procedentes de Ecuador; no podía exigirse al deudor que modificara sus obligaciones fiscales tras la publicación de dicho aviso. Un enfoque diferente reduciría la seguridad jurídica de los operadores económicos, ya que, en caso de dudas sobre el alcance de un aviso a los importadores, se verían forzados a aplicar siempre, por precaución, medidas de protección adicionales, incluso en relación con importaciones procedentes de países no identificados claramente como aquellos sobre los que recaen las dudas de la Comisión.

Se anula el art. 2 de la Decisión C(2014) 3007 final de la Comisión Europea, de 15 de mayo de 2014, por la que se hace constar que, en un caso concreto, la condonación de los derechos de importación está justificada por un importe determinado y no está justificada por otro importe (REM 03/2013).

**PRECEPTOS:**

Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo (Código Aduanero Comunitario), arts. 220 y 236.

**PONENTE:**

*Don J. Schwarcz.*

En el asunto T-548/14,

**Reino de España**, representado inicialmente por el Sr. A. Rubio González, y posteriormente por la Sra. V. Ester Casas, Abogados del Estado,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada por los Sres. P. Arenas, A. Caeiros, y B.-R. Killmann, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE y en el que se solicita la anulación del artículo 2 de la Decisión C(2014) 3007 final de la Comisión, de 15 de mayo de 2014, por la que se hace constar que, en un caso concreto, la condonación de los derechos de importación está justificada por un importe determinado y no está justificada por otro importe (REM 03/2013),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. A. Dittrich, Presidente, y el Sr. J. Schwarcz (Ponente) y la Sra. V. Tomljenović, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de abril de 2016;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Antecedentes de hecho del litigio

1. Entre el 30 de junio de 2009 y el 24 de septiembre de 2010, ACTEMSA, S.A. (en lo sucesivo, «deudor»), empresa establecida en España, importó en la Unión Europea productos transformados del atún, a saber, atún en conserva y lomos de atún congelados, declarados como originarios de Ecuador (en lo sucesivo, «importaciones controvertidas»).

2. El deudor solicitó a las autoridades aduaneras españolas la aplicación del sistema de preferencias arancelarias generalizadas (en lo sucesivo, «SPG») a las importaciones controvertidas, presentando en apoyo de sus declaraciones aduaneras certificados de origen «modelo A» expedidos por las autoridades ecuatorianas sobre la base de un formulario presentado por el exportador, que declaraba que el origen de las mercancías era Ecuador y que se cumplían los requisitos para la obtención de los certificados de origen.

3. Sobre la base de los certificados de origen presentados por el deudor, las autoridades aduaneras españolas otorgaron a las importaciones controvertidas el tratamiento arancelario preferencial.

4. Durante el período de las importaciones controvertidas, recordado en el anterior apartado 1, concretamente el 21 de mayo de 2010, la Comisión Europea publicó un aviso a los importadores titulado «Importaciones en la [Unión] de atún procedente de Colombia y El Salvador» (DO 2010, C 132, p. 15; en lo sucesivo, «aviso»), cuyos pasajes pertinentes a los efectos del caso de autos, para delimitar el alcance del aviso y determinar si afecta a las importaciones controvertidas, son los siguientes:

«La Comisión [...] informa a los operadores de la Unión [...] de que existen dudas fundadas acerca de la correcta aplicación del régimen preferencial, así como de la aplicabilidad de las pruebas de origen presentadas en la Unión [...], en relación con el atún en conserva y los lomos de atún congelados de la subpartida 1604 14 del SA importados de Colombia y El Salvador.

Diversas investigaciones han permitido constatar que cantidades importantes de atún en conserva y de lomos de atún congelados de la subpartida 1604 14 del SA se declaran como originarias de Colombia o El Salvador, sin cumplir las condiciones para ello.

Por otro lado, no se puede excluir que haya importaciones procedentes de otros países que se acojan al [SPG] sin cumplir los requisitos fijados en las normas de origen del SPG relativas a la acumulación de origen.»

5. Del 14 al 30 de septiembre de 2010, una misión conjunta compuesta por representantes de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y de algunos Estados miembros viajó a Ecuador para determinar el origen de las materias primas utilizadas en la elaboración de los productos transformados del atún procedentes de ese país y exportados a la Unión con certificados de origen «modelo A» expedidos en ese país para beneficiarse del tratamiento arancelario preferencial.

6. El informe final de la OLAF constató que las autoridades ecuatorianas habían expedido erróneamente certificados de origen «modelo A» para productos del atún transformados en Ecuador a partir de materias primas capturadas por buques pesqueros salvadoreños y panameños, sin que se hubiesen cumplido las normas para poder considerar las mercancías como originarias de Ecuador.

7. Por lo que respecta al pescado capturado por buques salvadoreños, la OLAF observó que las autoridades de El Salvador no habían demostrado el origen del pescado conforme a los artículos 72 *bis* y 80 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 1993 L 253, p. 1), y que, en el caso del pescado capturado por buques panameños, las autoridades panameñas habían expedido certificados «modelo A», pero que no se había respetado la norma sobre el valor añadido establecida en el artículo 70 del Reglamento n.º 2454/93.

8. Dado que las importaciones controvertidas no podían beneficiarse del tratamiento arancelario preferencial, en 2012 las autoridades españolas iniciaron el procedimiento para la recaudación *a posteriori* de derechos de importación y aplicaron a las operaciones en cuestión el arancel aduanero común del 24 %, de modo que el importe de los derechos de importación reclamados ascendía a 2 094 850,62 euros.

9. Mediante varios escritos, el último de los cuales es de fecha 7 de febrero de 2013, el deudor solicitó a las autoridades españolas la condonación de los derechos de importación en virtud del artículo 236, en combinación con el artículo 220, apartado 2, letra b), del 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»), o subsidiariamente en virtud del artículo 239 del CAC.

10. Mediante escrito de 18 de abril de 2013, las autoridades españolas solicitaron a la Comisión que determinara si estaba justificada la condonación de derechos de importación en virtud del artículo 236, en relación con el artículo 220, apartado 1, letra b), del CAC y con los artículos 869 y 871 del Reglamento n.º 2454/93, o alternativamente en virtud del artículo 239 del CAC y del artículo 905 del Reglamento n.º 2454/93.

11. Mediante escritos de 8 de mayo y de 17 de septiembre de 2013, la Comisión solicitó información complementaria a las autoridades españolas, que la facilitaron mediante escritos de 28 de mayo y de 21 de octubre de 2013. El deudor tuvo conocimiento de ambas solicitudes de información y presentó observaciones a las respuestas que las autoridades españolas tenían previsto presentar.

12. Mediante escrito de 12 de febrero de 2014, la Comisión, conforme a los artículos 873 y 906 *bis* del Reglamento n.º 2454/93, instó al deudor a que presentara sus observaciones sobre cualquier cuestión de hecho o de Derecho que considerase que podría dar lugar a la denegación de su solicitud. El deudor respondió mediante escrito de 5 de marzo de 2014, en el que mantenía que no debía soportar la responsabilidad por un error de las autoridades ecuatorianas. También puso de relieve su buena fe y manifestó su desacuerdo con la apreciación de la Comisión sobre su falta de diligencia en relación con las importaciones realizadas después del 21 de mayo de 2010.

**13.** El 8 de mayo de 2014, conforme a los artículos 873 y 907 del Reglamento nº 2454/93, un grupo de expertos compuesto por representantes de los Estados miembros se reunió para estudiar el caso.

**14.** Mediante decisión C(2014) 3007 final, de 15 de mayo de 2014, la Comisión consideró que, en un caso concreto, la condonación de los derechos de importación estaba justificada por un importe determinado y que no estaba justificada por otro importe (REM 03/2013) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

**15.** Al examinar la solicitud fundada en el artículo 236, en relación con el artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC, la Comisión hizo constar, en el considerando 26 de la Decisión impugnada, por un lado, que las autoridades aduaneras ecuatorianas habían aplicado de manera errónea las normas para la expedición de certificados de origen «modelo A» y, por otro lado, que el hecho de que la sociedad exportadora presentara declaraciones incorrectas al solicitar los certificados no bastaba para excluir que las autoridades ecuatorianas cometieran un error. Seguidamente, la Comisión estimó que debía comprobar si el deudor podía razonablemente haber detectado el error, atendiendo a las circunstancias del caso, la naturaleza del error y la experiencia profesional y diligencia del deudor.

**16.** En lo que atañe a la naturaleza del error, la Comisión, en el considerando 28 de la Decisión impugnada, estimó que la repetición del error, resultante del hecho de que las autoridades ecuatorianas hubieran expedido erróneamente certificados de origen «modelo A» durante un largo período, abogaba en favor de la buena fe del deudor, y que, en relación con las importaciones efectuadas antes del 21 de mayo de 2010, no era posible determinar si el deudor habría podido detectar el error cometido de esa forma.

**17.** En el considerando 29 de la Decisión impugnada la Comisión apreció que el deudor era un operador muy experimentado, al dedicarse a la importación y exportación de productos de la pesca procedentes de países de América, África y Asia Oriental.

**18.** Por lo que respecta a la diligencia del deudor, en los considerandos 30 a 36 de la Decisión impugnada, la Comisión diferenció las importaciones realizadas por el deudor antes del 21 de mayo de 2010, fecha en la que había publicado el aviso, de las realizadas después de esa fecha. Tras señalar que el aviso indicaba que «no se puede excluir que haya importaciones procedentes de otros países que se acojan al sistema de preferencias generalizadas (SPG) sin cumplir los requisitos fijados en las normas de origen del SPG relativas a la acumulación de origen», consideró que el deudor, después del 21 de mayo de 2010, debería haber tomado todas las precauciones necesarias para controlar las pruebas de origen al objeto de asegurarse de la correcta aplicación de las normas relativas al tratamiento preferencial y, particularmente, a efectos de las reglas sobre la acumulación regional. Por tanto, desde la publicación del aviso no podía considerarse que el deudor actuara de buena fe. En cambio, en cuanto a las importaciones realizadas antes de la publicación del aviso, nada permitía dudar de la buena fe y de la diligencia del deudor.

**19.** La Comisión examinó seguidamente, en los considerandos 39 a 48 de la Decisión impugnada, los requisitos establecidos por el artículo 239 del CAC para conceder la condonación de derechos a las importaciones posteriores al 21 de mayo de 2010. En cuanto al primer requisito, la Comisión estimó que el deudor no se encontraba en una situación especial en comparación con la de otros operadores que ejercían la misma actividad económica, tras haber recordado que la confianza en la validez de certificados de origen que se revelaron no válidos no constituye una situación especial. La Comisión precisó igualmente que tampoco concurría el segundo requisito, referente a la diligencia que cabe esperar de un importador experimentado, y se remitió a las consideraciones sobre la diligencia del deudor examinada a efectos de la aplicación del artículo 220 del CAC.

**20.** Por consiguiente, en la Decisión impugnada, la Comisión concluyó lo siguiente:

«Artículo 1

Se procede a la condonación de los derechos de importación por valor de 999 863,58 euros, objeto de una solicitud del Reino de España de 18 de abril de 2013, en relación con las exportaciones realizadas entre el 1 de enero de 2009 y el 20 de mayo de 2010.

## Artículo 2

No se procede a la condonación de los derechos de importación por valor de 1 094 987,04 euros, objeto de una solicitud del Reino de España de 18 de abril de 2013, en relación con las importaciones efectuadas entre el 21 de mayo de 2010 y el 24 de septiembre de 2010.»

### Procedimiento y pretensiones de las partes

**21.** Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 24 de julio de 2014, el Reino de España interpuso el presente recurso. La Comisión presentó su escrito de contestación a la demanda el 7 de octubre de 2014. El 22 de diciembre de 2014, el Reino de España presentó el escrito de réplica y, el 17 de febrero de 2014, la Comisión presentó el escrito de dúplica.

**22.** Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Quinta) decidió iniciar la fase oral del procedimiento.

**23.** En la vista de 6 de abril de 2016 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.

**24.** El Reino de España solicita al Tribunal que:

- Anule el artículo 2 de la Decisión impugnada.
- Condene en costas a la Comisión.

**25.** La Comisión solicita al Tribunal que:

- Desestime el recurso en su totalidad.
- Condene en costas al Reino de España.

### Fundamentos de Derecho

**26.** El Reino de España invoca tres motivos en apoyo de su recurso. El primero se basa en la infracción del artículo 220, apartado 2, letra b), quinto párrafo, del CAC, el segundo en la infracción del artículo 239 del CAC y el tercero, invocado con carácter subsidiario, en la infracción del artículo 220, apartado 2, letra b), quinto párrafo, del CAC en lo que se refiere a la regla de la acumulación regional prevista en el Reglamento n.º 2454/93.

*Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 220, apartado 2, letra b), quinto párrafo, del CAC*

**27.** Con carácter preliminar, ha de recordarse que el artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC supedita la no recaudación *a posteriori* de los derechos de importación por las autoridades nacionales a tres requisitos acumulativos (véase, por analogía, la sentencia de 14 de noviembre de 2002, Ilumitrónica, C-251/00, EU:C:2002:655, apartado 37 y jurisprudencia citada).

**28.** Así, en primer lugar, es necesario que los derechos no hayan sido percibidos como consecuencia de un error de las propias autoridades competentes. En segundo lugar, el error cometido debe ser de tal naturaleza que razonablemente no pudiera ser conocido por el deudor de buena fe, a pesar de su experiencia profesional y de la diligencia con la que debe actuar. Por último, el deudor debe haber observado todas las disposiciones establecidas por la normativa en vigor en lo que respecta a su declaración en aduana (véase, por analogía, la sentencia de 14 de noviembre de 2002, Ilumitrónica, C-251/00, EU:C:2002:655, apartado 38 y jurisprudencia citada).

**29.** El cumplimiento de estos requisitos debe apreciarse a la luz del objetivo del artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC, que consiste en la protección de la confianza legítima del deudor en cuanto a la fundamentación del conjunto de elementos que conducen a la decisión de recaudar los derechos de aduana o de abstenerse de

recaudarlos (véase, por analogía, la sentencia de 14 de noviembre de 2002, *Illumitrónica*, C-251/00, EU:C:2002:655, apartado 39 y jurisprudencia citada).

**30.** Sin embargo, en virtud del artículo 220, apartado 2, letra b), quinto párrafo, del CAC, el deudor no podrá invocar su buena fe cuando la Comisión haya publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un aviso que ponga de manifiesto dudas fundadas respecto de la correcta aplicación del régimen preferencial por el país tercero beneficiario (véase, en este sentido, el auto de 1 de octubre de 2009, *Agrar-Invest-Tatschl/Comisión*, C-552/08 P, EU:C:2009:605, apartados 56 y 57), y esta disposición no prevé que el deudor pueda demostrar su buena fe adoptando medidas adicionales con el fin de garantizar la autenticidad y la exactitud de certificados con finalidad preferencial (sentencia de 8 de octubre de 2008, *Agrar-Invest-Tatschl/Comisión*, T-51/07, EU:T:2008:420, apartado 42).

**31.** El primer motivo del recurso debe examinarse a la luz de estas consideraciones.

**32.** Con carácter principal, el Reino de España sostiene, en esencia, que la Comisión, si pretende separarse de la postura adoptada por las autoridades nacionales, debe probar, sobre la base de hechos pertinentes, la existencia de un comportamiento manifiestamente negligente del operador. Afirma que la Comisión se limitó a hacer referencia a la obligación de los importadores, contenida en el aviso, de tomar las precauciones necesarias para controlar las pruebas de origen, sin demostrar de qué modo el deudor ha incumplido su obligación de diligencia o de buena fe. Pues bien, el Reino de España mantiene que la publicación del aviso no impide que el deudor invoque su buena fe, dado que ese aviso sólo se refería a las importaciones originarias de Colombia y de El Salvador, y sus efectos no pueden extenderse a los demás países que forman parte del grupo regional II, como Ecuador, entre los que se aplica la regla de acumulación regional (véase, igualmente, el anterior apartado 48).

**33.** La Comisión considera que debe desestimarse la alegación del Reino de España. En esencia, recuerda previamente que, en principio, cuando una mercancía que se haya beneficiado del tratamiento arancelario preferencial no tenga el origen invocado, o no pueda verificarse su origen, las autoridades competentes deben proceder a la recaudación *a posteriori* de los derechos de importación.

**34.** Según la Comisión, concurre el primer requisito previsto en el artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC para que no haya recaudación *a posteriori*, puesto que las autoridades ecuatorianas cometieron un error al expedir los certificados de origen «modelo A» a pesar de la inobservancia de las reglas sobre la acumulación regional.

**35.** Aunque los otros dos requisitos establecidos en este artículo concurrían antes del 21 de mayo de 2010, dejaron de hacerlo con posterioridad. A partir de esa fecha, en virtud del artículo 220, apartado 2, letra b), párrafo quinto, del CAC, el deudor ya no podía invocar su buena fe puesto que el aviso también era aplicable a Ecuador, y no dio pruebas de diligencia para asegurarse de la observancia de los requisitos para el tratamiento arancelario preferencial.

**36.** La Comisión considera que la jurisprudencia de la Unión no se ha pronunciado sobre la cuestión de si el artículo 220, apartado 2, letra b), párrafo quinto, del CAC establece una presunción *iuris et de iure*. La Comisión entiende que, en circunstancias excepcionales, un operador puede invocar su buena fe demostrando que, tras la publicación de un aviso a los importadores, tomó medidas de verificación adicionales.

**37.** Además, la Comisión mantiene que, en caso de publicación de un aviso a los importadores, la carga de la prueba de la buena fe y de la diligencia corresponde al deudor. En el presente asunto, el Reino de España no ha aportado ninguna prueba de las medidas adicionales tomadas por el deudor para asegurarse del origen de las mercancías después de la publicación del aviso.

**38.** La Comisión señala que el aviso hace mención de Colombia y El Salvador y, con respecto a los otros nueve países del grupo regional II, de la posibilidad de irregularidades en los productos comprendidos en la misma subpartida arancelaria que las importaciones controvertidas. Así, según la Comisión, el aviso se refiere a estos otros nueve países, si bien sin nombrarlos expresamente. Estima que un operador experimentado deduciría del aviso que

existen riesgos respecto de todos los países del grupo regional II en lo referente a la acumulación regional. La Comisión recuerda también que puede referirse legítimamente y de forma genérica a varios países en un aviso a los importadores, como ha hecho en dos ocasiones anteriores.

**39.** El aviso advierte a los importadores de la necesidad de tomar precauciones respecto a las importaciones de todos los países del grupo II. En efecto, las materias primas procedentes de Colombia o El Salvador podrían exportarse a otro país del grupo II para utilizarse en la elaboración de productos derivados del atún con vistas a exportarlos a la Unión. En aplicación del principio de acumulación regional, esos productos se podrían considerar originarios de Ecuador, sin que el importador en la Unión conozca el origen de la materia prima.

**40.** Además, la Comisión sostiene que no se desprende ni del texto del artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC, ni de sus comunicaciones de 5 de diciembre de 2000, en la que se especifican las condiciones de información a los agentes económicos y a las administraciones de los Estados miembros en materia de regímenes arancelarios preferenciales en caso de «duda fundada» sobre el origen de las mercancías (DO 2000, C 348, p. 4), y de 30 de octubre de 2012, por la que se fijan, en el contexto de los regímenes arancelarios preferenciales, las condiciones para informar a los operadores económicos y a las Administraciones de los Estados miembros de los casos en que existan dudas fundadas sobre el origen de las mercancías (DO 2012, C 332, p. 1), a las que se refiere el Reino de España ante el Tribunal, que las dudas fundadas deban expresarse con respecto a los países o los productos comprendidos dentro del ámbito de aplicación del aviso, dado que estas dudas, formuladas en relación con determinados países, implican asimismo la existencia de irregularidades que afectan a otros países del mismo grupo regional.

**41.** En lo que atañe al período posterior a la publicación del aviso, la Comisión estima que el deudor debería haber tomado medidas para asegurarse del origen de las mercancías. Considera que el aviso instaba a extremar la precaución sobre las importaciones procedentes de cualquier país del grupo regional II, dado que un producto supuestamente originario de Ecuador podía incluir materia prima procedente de Colombia o El Salvador posiblemente irregular. A la vista del número muy limitado de avisos a los importadores publicados por la Comisión, un deudor que importa productos de un país perteneciente al mismo grupo regional que el país objeto del aviso sin tomar este último en consideración no puede ser calificado de diligente. En cualquier caso considera que el deudor no tomó las precauciones necesarias a fin de garantizar el control adecuado de las pruebas de origen para la aplicación del tratamiento arancelario preferencial.

**42.** En el escrito de dúplica, la Comisión sostiene que, aunque el informe final de la OLAF prevé la posibilidad de derogar o modificar el aviso si El Salvador modificara su comportamiento, este extremo sólo afectaría a este país, mientras que el aviso seguiría vigente en cuanto al resto de países del grupo regional II. Según la Comisión, los avisos a los importadores que cita no adolecen de falta de seguridad jurídica y no constituyen una excepción al régimen general. Acerca de la diligencia del operador, la Comisión añade que, toda vez que el aviso manifestaba dudas sobre la correcta aplicación de las disposiciones sobre la acumulación regional, incumbía al deudor, conforme a la jurisprudencia, informarse y buscar todas las aclaraciones posibles para no infringir las referidas disposiciones, lo que no hizo.

**43.** Finalmente, la Comisión mantiene que, incluso si le hubiera incumbido demostrar la falta de diligencia del deudor, cumplió con esa carga explicando el contenido del aviso, señalando la gran experiencia del deudor en la importación de los productos afectados, de manera que éste debería haber tenido dudas sobre la correcta aplicación de las normas de origen, y subrayando la falta de precauciones adicionales tomadas por el deudor después de la publicación del aviso.

**44.** Según reiterada jurisprudencia, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima deben ser respetados, en especial, por las instituciones de la Unión (véase la sentencia de 9 de julio de 2015, *Salomie y Oltean*, C-183/14, EU:C:2015:454, apartado 30 y jurisprudencia citada). De ello resulta, en particular, que la legislación de la Unión debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables, y que este imperativo de seguridad jurídica se impone con especial rigor cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias económicas, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las

obligaciones que se les imponen (sentencias de 15 de diciembre de 1987, Irlanda/Comisión, 325/85, EU:C:1987:546, apartado 18, y de 9 de julio de 2015, Salomie y Oltean, C-183/14, EU:C:2015:454, apartado 31).

**45.** Además, ya se ha declarado que la exclusión absoluta de la buena fe en caso de publicación de un aviso a los importadores garantiza un nivel de seguridad jurídica muy elevado (sentencia de 8 de octubre de 2008, Agrar-Invest-Tatschl/Comisión, T-51/07, EU:T:2008:420, apartado 43).

**46.** En efecto, del propio tenor del artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC resulta que la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de un aviso a los importadores que indica dudas fundadas en lo que se refiere a la correcta aplicación del régimen preferencial por el tercer país beneficiario impide a los importadores, a partir de la publicación, invocar su buena fe, garantizando así un nivel de seguridad jurídica muy elevado y obligando a las autoridades nacionales o a la Comisión a desestimar la solicitud de no recaudación de los derechos de importación.

**47.** En el presente asunto, el artículo 2 de la Decisión impugnada desestima la solicitud de no recaudación de los derechos de importación correspondientes al período a partir del 21 de mayo de 2010, fecha de la publicación del aviso.

**48.** Dado que el Reino de España impugna la aplicación del aviso a las importaciones controvertidas, que proceden de Ecuador, y no de Colombia o de El Salvador, países a los que se refiere el aviso, ha de determinarse el alcance de dicho aviso antes de responder, en su caso, a las alegaciones mediante las cuales se afirma que el deudor ha actuado de buena fe. A este respecto, con carácter preliminar y teniendo en cuenta las alegaciones presentadas por la Comisión ante el Tribunal, procede señalar que, conforme al artículo 72, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 2454/93, a los efectos de la aplicación de la acumulación regional, el grupo regional II se compone de los siguientes países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

**49.** En primer lugar, es preciso señalar que el aviso se dirige a los operadores económicos que son importadores en la Unión de productos a base de atún, es decir, a profesionales, algunos de los cuales pueden ser experimentados o muy experimentados.

**50.** En segundo lugar, es necesario constatar que no se menciona a Ecuador en el aviso, ni en el título ni en el cuerpo de éste. Por el contrario, del primer párrafo del aviso se desprende claramente que se refiere a importaciones en la Unión de productos a base de atún que se declaran originarios de Colombia o El Salvador.

**51.** En tercer lugar, el aviso expresa, sin más precisión, «dudas fundadas» acerca de la correcta aplicación del régimen preferencial, así como de la aplicabilidad de las pruebas de origen presentadas en la Unión, ya que diversas investigaciones han revelado que cantidades importantes de productos a base de atún se declaraban como originarias de Colombia o El Salvador, sin cumplir las condiciones para acogerse a dicho régimen preferencial.

**52.** En cuarto lugar, el aviso no excluye la posibilidad de que haya importaciones procedentes de otros países que se acojan al SPG sin cumplir los requisitos fijados en las normas de origen del SPG relativas a la acumulación de origen. Es preciso señalar, a este respecto, que no se ofrece ninguna especificación adicional en cuanto al SPG al que hace referencia.

**53.** Ha de indicarse que estos dos últimos extremos no están claros, incluso considerando una lectura por un profesional experimentado o muy experimentado. En efecto, no permiten entender, por una parte, por qué las importaciones declaradas como procedentes de Colombia y El Salvador no se benefician del régimen preferencial y, por otra parte, si la expresión relativa a las importaciones procedentes de otros países se refiere a productos declarados como tales en el momento de su importación en la Unión o a productos declarados como originarios de Colombia o El Salvador pero procedentes en realidad de otros países beneficiarios del SPG. Finalmente, como alega acertadamente el Reino de España, cabe preguntarse si, mediante la mención del SPG, el aviso se refiere a todos los países beneficiarios de tal régimen o sólo a aquellos que forman parte del mismo grupo regional que Colombia y El Salvador, a saber, el grupo regional II.



**54.** Para determinar con precisión el sentido y el alcance del aviso, es preciso comprobar las demás versiones lingüísticas, que podrían mostrar más claramente el contenido de la información ofrecida a los importadores. Sin embargo, el solo hecho de que sea necesario comparar las diferentes versiones lingüísticas de un aviso a los importadores para comprender correctamente su alcance constituye ya un indicio negativo en cuanto a la claridad y la precisión de dicho aviso. En efecto, en principio, cada una de las versiones lingüísticas, por sí misma, debería permitir a los operadores afectados estar suficientemente informados de los aspectos pertinentes y de los riesgos a los que se refiere la Comisión, habida cuenta de que no puede exigirse a esos mismos operadores que procedan, de una manera generalizada, a una exégesis comparativa del sentido de un aviso teniendo en cuenta sus diferentes versiones lingüísticas.

**55.** En el presente asunto, en lo que se refiere al párrafo segundo del aviso, cuyo sentido y alcance no resultan evidentes con una mera lectura de la versión francesa [«Il ressort de diverses enquêtes que des quantités importantes de conserves de thon et de longes de thon congelées relevant de la sous-position 1604 14 du SH sont déclarées être originaires de Colombie ou d'El Salvador et qu'elles ne bénéficient pas du régime préférentiel»] (véase el anterior apartado 53), la versión en español, particularmente pertinente en este asunto, por los operadores y los países afectados, es la siguiente: «Diversas investigaciones han permitido constatar que cantidades importantes de atún en conserva y de lomos de atún congelados de la subpartida 1604 14 del SA se declaran como originarias de Colombia o El Salvador, sin cumplir las condiciones para ello». De esta versión se desprende que las importaciones declaradas originarias de Colombia o El Salvador no reúnen los requisitos para ser declaradas originarias de uno de estos dos países. La versión en lengua inglesa indica lo mismo: «From various investigations, it results that significant quantities of canned tuna and frozen tuna loins of HS subheading 1604 14 are declared as having origin of Colombia or El Salvador, for which they are not eligible».

**56.** De estas versiones lingüísticas del aviso resulta que a las importaciones de productos a base de atún declaradas como originarias de Colombia o El Salvador no podía reconocérseles válidamente tal origen, lo que explica en cierta medida la denegación del régimen preferencial, mencionado en la versión francesa de forma insuficiente para comprender correctamente el alcance del aviso. Sin embargo, es preciso constatar que las otras versiones lingüísticas mencionadas no añaden nada en cuanto a la fundamentación exacta de dicha denegación. En efecto, no se indica la razón precisa por la que no podía reconocerse válidamente dicho origen a las importaciones en cuestión.

**57.** Por tanto, de los dos primeros párrafos del aviso sólo ha de deducirse que, debido a las dudas fundadas sobre la aplicabilidad de las pruebas de origen presentadas en la Unión, se consideró que las importaciones de productos a base de atún declaradas como originarias de Colombia o El Salvador no podían optar al régimen preferencial porque estas pruebas no demostraban que, en aplicación del SPG, pudiera reconocerse tal origen a los productos en cuestión.

**58.** En otras palabras, el aviso informa a los importadores de que no puede considerarse que los productos declarados como originarios de Colombia o El Salvador tengan tal origen, independientemente de que éste haya sido deducido del hecho de que estos productos han sido pescados y transformados en este país o del hecho de que han sido considerados originarios de estos dos países tras haberse pescado o transformado en otro país beneficiario del SPG. Como ya se ha manifestado, el aviso menciona el régimen preferencial SPG sin otra precisión, en particular en cuanto al grupo de países afectado.

**59.** Ahora bien, aunque es cierto que de una de las posibles lecturas del aviso puede deducirse que esta referencia pretende remitirse, en esencia, al grupo regional II, del que forman parte los dos países afectados, y ello en particular sobre la base de la mención de la «acumulación de origen», no lo es menos que, en razón de la redacción imprecisa del aviso, no puede excluirse que determinados operadores, incluso muy experimentados, puedan interpretar que el aviso se refiere a todas las importaciones procedentes de cualquier país beneficiario de un SPG que, sin embargo, no cumplen los criterios necesarios de las normas de origen de este SPG relativos a la acumulación de origen, y que han sido declaradas como procedentes de Colombia y El Salvador. Esta interpretación sigue siendo posible, dado que, por una parte, en el aviso únicamente se indica que las importaciones en cuestión

«[no cumplen] los requisitos fijados en las normas de origen del SPG relativas a la acumulación de origen», sin otra explicación, y que, por otra parte, ha de tenerse en cuenta que el tercer párrafo del aviso debe leerse necesariamente a la luz de estos dos primeros párrafos, que dejan entrever que los problemas están relacionados con las importaciones denominadas originarias de Colombia y de El Salvador.

**60.** A este respecto, habida cuenta de la especial importancia de un aviso a los importadores, conforme a lo expuesto en los anteriores apartados 44 y 45, éste debe ser particularmente claro, sobre todo en lo que se refiere a cuáles son los países a los que afecta. Con mayor razón sucede así por cuanto del tenor del artículo 220, apartado 2, letra b), quinto párrafo, del CAC se desprende directamente que un aviso de este tipo debe señalar dudas fundadas en relación con la correcta aplicación del régimen preferencial «por parte del país beneficiario». Así, la disposición en cuestión no se remite ni a un «grupo de países» ni a varios países que hayan de ser determinados por deducción, sobre la base de afirmaciones generales de la Comisión sobre una eventual presencia de otros riesgos no especificados. Además, es preciso manifestar que la Comisión podía precisar sin grandes dificultades el alcance del aviso, país por país, sobre todo porque, como ella misma admite, anteriormente sólo había publicado un número muy reducido de avisos a los importadores (véase el anterior apartado 41), de lo que se desprende que no cabe considerar que fuera necesaria una simplificación administrativa que la obligara, por razones de rapidez, a proceder a una designación por grupo de países.

**61.** En estas circunstancias, en lo que se refiere al tercer párrafo del aviso, es preciso constatar, en particular, que su significado no es lo suficientemente claro como para comprender el alcance exacto del aviso, ni en su versión en lengua francesa, redactada de manera muy general, ni en algunas de las demás versiones lingüísticas pertinentes.

**62.** En su versión en lengua española, tiene el siguiente tenor: «Por otro lado, no se puede excluir que haya importaciones procedentes de otros países que se acojan al sistema de preferencias generalizadas (SPG) sin cumplir los requisitos fijados en las normas de origen del SPG relativas a la acumulación de origen». Pues bien, incluso tal redacción sigue siendo particularmente amplia y poco precisa en cuanto a los países a los que se refiere concretamente o a los requisitos exactos que no se cumplían, es decir, en cuanto a la base sobre la cual se constató que no podía acordarse la acumulación de origen.

**63.** En cuanto a la versión en lengua inglesa, no aporta ninguna precisión adicional: «Moreover, it cannot be excluded that consignments are imported from other countries benefitting from the generalized system of preferences (GSP) without fulfilling requirements of GSP rules of origin concerning cumulation of origin». Las importaciones en cuestión pueden ser las declaradas como originarias de Colombia o El Salvador, pero procedentes en realidad de otro país.

**64.** Así, los tres primeros párrafos del aviso, incluso leídos conjuntamente, no contienen indicaciones suficientes para definir su alcance con precisión.

**65.** Como ya se ha indicado, de los dos primeros párrafos del aviso se desprende simplemente que, debido a dudas fundadas acerca de la aplicabilidad de las pruebas de origen presentadas en la Unión, se consideró que las importaciones de productos a base de atún declaradas como originarias de Colombia o El Salvador no podían optar al régimen preferencial, debido a que estas pruebas no demostraban que, de conformidad con el SPG, pudiera reconocerse tal origen a los productos en cuestión (véase el anterior apartado 57). Así pues, se hizo constar la inobservancia de las normas de origen en cuanto a las importaciones declaradas como procedentes de dos países del grupo regional II a efectos de la aplicación del SPG.

**66.** Además, el tercer párrafo del aviso indica «que no se puede excluir» que haya importaciones procedentes de otro país que se acoja al SPG sin cumplir los requisitos necesarios en cuanto a las normas de origen relativas a la acumulación de origen, como indica, en particular, la versión en lengua española. Pues bien, por una parte, como ya se ha puesto de manifiesto, aunque el artículo 220, apartado 2, letra b), quinto párrafo, del CAC, hace referencia precisamente al «país beneficiario», el tercer párrafo del aviso no indica, en particular, tal o tales países. Por otra parte, al contrario de lo que afirma la Comisión, a falta de más precisiones en cuanto al error

cometido, cuya consecuencia era la imposibilidad de reunir los requisitos de la acumulación de origen, no es posible concluir, o al menos no con suficiente certeza, que todos los operadores económicos comprenderían que el aviso se refería únicamente a los países del grupo regional II, es decir, a los países del mismo grupo que Colombia y El Salvador.

**67.** En efecto, con respecto a este último extremo, también es necesario señalar que correspondía a la Comisión, si tal hubiera sido su intención, redactar el texto del aviso al menos de manera que estableciera una limitación precisa al grupo II del SPG, de modo que los «países beneficiarios» fueran identificables sin ninguna duda por cualquier operador interesado. Pues bien, el aviso no incluye esta mención y no puede deducirse necesariamente, como se ha indicado anteriormente, de la única referencia realizada a la «acumulación regional». En estas circunstancias, no puede excluirse que un operador pueda leer el aviso en el sentido de que contiene una referencia genérica al conjunto de situaciones que pueden darse en cualquier régimen de SPG y de que se refiere a todas las medidas para eludir las normas relativas a la acumulación de origen.

**68.** Por tanto, procede considerar que, de la lectura del aviso, ni siquiera un importador experimentado debía necesariamente entender que las únicas importaciones afectadas por las dudas expresadas en cuanto a las pruebas de origen eran las importaciones de productos a base de atún en cuestión procedentes de uno de los países del mismo grupo regional que Colombia y El Salvador, a saber, el grupo regional II. El carácter insuficientemente claro del aviso, que sólo contenía una indicación general según la cual no se podían excluir irregularidades en otros países, no permitía descartar dudas en cuanto a la envergadura de su aplicación geográfica.

**69.** Finalmente, el hecho de que incumba a los operadores analizar meticulosamente el aviso, intentando interpretarlo en todas las acepciones eventualmente posibles o comparando sus diferentes versiones lingüísticas, es un indicio adicional de que la redacción de este aviso no puede juzgarse suficientemente precisa, a los efectos de la aplicación de los principios establecidos por la jurisprudencia recordada en los anteriores apartados 44 y 45, es decir, para garantizar la seguridad jurídica y la protección de la confianza legítima de los operadores. Además, la propia Comisión admitió en la vista que hubiera sido más preciso mencionar, en particular, los países a los que se refería el aviso. En estas circunstancias, aunque el último párrafo del aviso haga referencia a que los operadores de la Unión deben adoptar «las debidas precauciones», en relación con los «productos en cuestión», no puede declararse que estos conceptos puedan entenderse, a partir del texto del aviso, como referentes, también, a las importaciones controvertidas, procedentes de Ecuador.

**70.** Por consiguiente, la Comisión incurrió en error de Derecho al sostener que el aviso afecta a las importaciones controvertidas, originarias de Ecuador, país que forma parte del grupo regional II a los efectos del SPG, sin que tenga ninguna relevancia el hecho de que este país no se mencione en el aviso. Por tanto, a la vista de lo expuesto en los anteriores apartados 49 a 69, la Comisión cometió también un error de Derecho al considerar que el deudor no podía, por tanto, invocar su buena fe.

**71.** Las demás alegaciones de la Comisión no desvirtúan esta conclusión. En efecto, en primer lugar, la cuestión de su práctica en lo que se refiere a otros avisos a los importadores, que según ella tampoco mencionan nominalmente los países afectados, es irrelevante, incluso aunque se considerara acreditada, ya que, por una parte, los requisitos establecidos por el propio tenor del artículo 220, apartado 2, letra b), quinto párrafo, del CAC son claros y, por otra parte, la cuestión de si un aviso a los importadores específico cumple o no los requisitos establecidos por la normativa debe depender de una apreciación ad hoc y no de un análisis a la vista de una supuesta práctica anterior de la Comisión.

**72.** En segundo lugar, en la medida en que la Comisión se refiere a la finalidad de los avisos, que es, en particular, por un lado, permitir a los Estados miembros proteger los intereses financieros de la Unión y, por otro, permitir a los operadores proteger sus intereses económicos, es preciso constatar que la imprecisión del aviso en cuestión no permitía cumplir los referidos objetivos. Si la Comisión estimaba que era necesario actuar de tal manera que no se eludiera la finalidad del aviso, referido a Colombia y El Salvador, le incumbía redactar este aviso de manera más precisa en cuanto a los demás países afectados, al objeto de excluir cualquier posibilidad de desplazamientos fraudulentos de flujos comerciales relacionados con la pesca de los productos en cuestión.

**73.** En tercer lugar, en cuanto a las múltiples referencias a que los operadores en cuestión, en el presente asunto, son profesionales muy experimentados que actúan en diversas zonas del mundo, ha de señalarse que no se trata de una circunstancia de la que deba deducirse que recae sobre ellos la responsabilidad de una redacción poco clara, por parte de la Comisión, de un aviso que debería haber servido, precisamente, para guiar sus actividades.

**74.** De todo lo expuesto anteriormente resulta que, en aplicación del aviso, la Comisión no podía sostener, en la Decisión impugnada, que el deudor no pudiera invocar su buena fe en lo que respecta a la aplicación del artículo 220, apartado 2, letra b), del CAC para que no se recaudaran los derechos de importación en lo que se refiere a la situación posterior al 21 de mayo de 2010.

**75.** Tanto de la Decisión impugnada, en particular de los considerandos 30 y siguientes, como de las respuestas que la Comisión dio en la vista a las preguntas del Tribunal se desprende que la Comisión excluyó la buena fe del deudor, así como su diligencia, basándose en la aplicación del artículo 220, apartado 2, letra b), párrafo quinto, al considerar que el aviso afectaba también a las importaciones controvertidas procedentes de Ecuador. Es preciso añadir que, como se desprende del considerando 28 de la Decisión impugnada y de su artículo 1, la Comisión estimó que el deudor no podía detectar el error antes de la adopción del aviso. Además, las partes no discuten que el deudor no haya actuado con la misma diligencia antes y después del aviso de 21 de mayo de 2010, sino que lo que la Comisión le reprocha es más bien no haber efectuado un control más estricto tras la publicación del aviso (véase, en este sentido, el considerando 33 de la Decisión impugnada).

**76.** Pues bien, en la medida en que, como ya se ha constatado, este aviso no puede interpretarse en el sentido de que se refiere también, con suficiente precisión, a las importaciones procedentes de Ecuador, no podía exigirse al deudor que modificara su enfoque tras la publicación de dicho aviso. Un enfoque diferente reduciría la seguridad jurídica de los operadores económicos, ya que, en caso de dudas sobre el alcance de un aviso a los importadores, se verían forzados a aplicar siempre, por precaución, medidas de protección adicionales, incluso en relación con importaciones procedentes de países no identificados claramente como aquellos sobre los que recaen las dudas de la Comisión.

**77.** Por tanto, procede estimar el primer motivo invocado por el Reino de España, y, por consiguiente, sin que sea necesario pronunciarse sobre los restantes motivos, anular el artículo 2 de la Decisión impugnada, mediante el cual la Comisión decidió no proceder a la condonación de los derechos de importación por un importe que asciende a 1 094 987,04 euros.

#### **Costas**

**78.** A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

**79.** Habiendo sido desestimadas sus pretensiones, la Comisión cargará con sus costas y con las del Reino de España, conforme a lo solicitado por éste.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

**1) Anular el artículo 2 de la Decisión C(2014) 3007 final de la Comisión Europea, de 15 de mayo de 2014, por la que se hace constar que, en un caso concreto, la condonación de los derechos de importación está justificada por un importe determinado y no está justificada por otro importe (REM 03/2013).**

**2) Condenar en costas a la Comisión.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de diciembre de 2016.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

A. Dittrich

1 Lengua de procedimiento: español.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.