CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN
presentadas el 19 de septiembre de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de marzo de 1990, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que declarara que, al no comunicar, dentro del plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas mediante las cuales consideraba haber cumplido las obligaciones que le impone la Directiva 87/53/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1986, por la que se modifica la Directiva 83/643/CEE relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros,[1] o al no adoptar en su debido momento las medidas de adaptación del Derecho nacional necesarias, la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la citada Directiva y del Tratado CEE.

2. Tengo conocimiento de que este recurso es el cuarto de una serie mediante la cual la Comisión formula objeciones contra la normativa italiana en materia de formalidades aduaneras y la forma en que ésta se aplica. Dos de los anteriores recursos de la Comisión ya han dado lugar a una sentencia del Tribunal de Justicia, a saber los recursos en el asunto 340/87[2] y en el asunto C-209/89.[3] En un tercer asunto, C-187/89, la Comisión desistió de su recurso porque, entre tanto, Italia había adoptado las medidas necesarias para poner fin a la infracción denunciada.[4] Cada uno de estos asuntos versaba sobre infracciones puntuales a estas disposiciones comunitarias en materia de formalidades aduaneras.

3. En el presente asunto, la Comisión no atribuye al legislador italiano o a las autoridades aduaneras italianas una infracción puntual del Derecho comunitario; su recurso se dirige contra la no adaptación del ordenamiento jurídico interno italiano a la Directiva 87/53.

La Directiva 87/53 trata de realizar «nuevos progresos a corto plazo a fin de facilitar aún más los controles y las formalidades en los intercambios entre Estados miembros». A tal fin, el artículo 1 de la citada Directiva introduce algunas modificaciones y añadidos en las disposiciones de la Directiva 83/643.[5] El apartado 1 del artículo 2 de la nueva Directiva encarga a los Estados miembros poner en vigor, a más tardar el 1 de julio de 1987, previa consulta a la Comisión, las disposiciones de Derecho interno necesarias para dar cumplimiento a la Directiva. Por otra parte, con arreglo al apartado 2 del artículo 2 de la Directiva, los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las citadas disposiciones.

* Lengua original: neerlandés.

1 — DO 1987, L 24, p. 33.

2 — Sentencia de 30 de mayo de 1989, Comisión/Italia (Rec. p. 1483).

3 — Sentencia de 21 de marzo de 1991, Comisión/Italia, (Rec. p. I-1575).

4 — Véase el auto de 4 de junio de 1991.

5 — Directiva 83/643/CEE del Consejo, de 1 de diciembre de 1983, relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros (DO L 359, p. 8; EE 07/03, p. 187).

4. Antes de abordar más ampliamente las alegaciones de las partes, hemos de señalar que el Gobierno italiano no niega que haya seguido existiendo un incumplimiento en lo relativo a la adaptación de su Derecho interno al artículo 7 *bis*, añadido a la Directiva 83/643 por la Directiva 87/53. Este artículo dispone:

«Los Estados miembros asegurarán que las cantidades que pudieran exigirse al realizar los controles y las formalidades en los intercambios entre Estados miembros puedan satisfacerse igualmente mediante cheques bancarios garantizados o certificados, expresados en la moneda del Estado miembro en que se haya de saldar la deuda.»

5. Sin embargo, en lo relativo a las demás disposiciones de la Directiva 87/53, el Gobierno italiano niega que haya incurrido en incumplimiento. Afirma que, si bien las citadas disposiciones imponen a los Estados miembros determinadas obligaciones, sin embargo, la observancia de las mismas no requiere que existan, en el ordenamiento jurídico nacional, normas legales o reglamentarias. En efecto, sigue diciendo el Gobierno italiano, con excepción del citado artículo 7 *bis*, la Directiva 87/53 sólo impone a los Estados miembros algunas orientaciones acerca de la conducta a seguir, cuya observancia sólo puede ser controlada por la Comisión de una forma concreta, sin que tales orientaciones deban figurar en textos legales o reglamentarios específicos y de alcance general.

6. No puedo compartir esta opinión. La Directiva 87/53 pretende facilitar los intercambios internacionales de mercancías mediante la imposición de algunas simplificaciones y disminuciones de los controles y formalidades aduaneras. Si bien las normas establecidas a este efecto vinculan, pues, en primer lugar a las autoridades aduaneras de los Estados miembros, como se deduce asimismo del análisis de las disposiciones concretas de la Directiva, no dejan ciertamente de tener interés para la situación jurídica de las personas o empresas que transportan mercancías hacia otros Estados miembros, o las importan a estos mismos Estados miembros, o las hacen transitar por un Estado miembro. En efecto, tales personas y empresas pueden tener interés en invocar las obligaciones impuestas por la Directiva a las autoridades aduaneras cuando se encuentran frente a una situación o a un comportamiento que consideran contrarios a la Directiva o a la normativa nacional que ha sido adoptada en ejecución de la misma. A este efecto, debe recordarse la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, en el caso de disposiciones de una Directiva que pretenden crear derechos en favor de los particulares, pone de manifiesto la importancia de que existan normas de adaptación claras, precisas y publicadas. Es preciso que las normas de adaptación permitan a los beneficiarios conocer de una forma suficientemente clara sus derechos con arreglo al Derecho comunitario, así como las posibilidades de que disponen para invocar el Derecho comunitario (o una norma de Derecho interno adoptada en ejecución de éste) ante los órganos jurisdiccionales nacionales.[6]

No obstante, incluso en el caso de disposiciones de la Directiva que examinamos que no pretenden conferir a los particulares derechos que éstos pudieran hacer valer (de forma que no se requieren disposiciones de adaptación detalladas y publicadas), el argumento esgrimido por el Gobierno italiano

6 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de abril de 1987, Comisión/Italia (C-363/85, Rec. p. 1733), apartado 7, confirmada recientemente por la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, (C-131/88, Rec. p. I-825), apartado 6.

no por ello tiene necesariamente fundamento. Considero que las «disposiciones», en el sentido del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva, que deben adoptarse para la aplicación de ésta (y comunicarse a la Comisión), se remiten también a la adopción de instrucciones administrativas internas o —como veremos más adelante— a la celebración entre los Estados miembros de convenios o acuerdos, dicho de otra forma, se remiten a cualquier actividad normativa, de la índole que sea, necesaria para la ejecución de la Directiva.

Queda todavía la categoría de las disposiciones de la Directiva que no exigen la adaptación mediante «disposiciones» de Derecho interno. A mi juicio, el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva, que obliga a los Estados miembros a consultar previamente a la Comisión antes de poner en vigor las disposiciones de adaptación «necesarias», implica incluso que un Estado miembro que considere, sin que ello se deduzca *claramente* del tenor literal o del alcance de la Directiva, que una u otra de las disposiciones de la Directiva no exige en modo alguno disposiciones de adaptación, sino tan sólo algunos actos carentes de efectos normativos, lo ponga en conocimiento de la Comisión en su debido momento (es decir, antes de vencer el plazo para su adaptación). Tan sólo en este supuesto puede ésta ejercitar en debida forma sus facultades de control con arreglo al artículo 155 del Tratado. Por otra parte, el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva constituye una forma de concretarse el apartado 1 del artículo 5 del Tratado, que obliga a los Estados miembros a cooperar lealmente con la Comisión con el fin de garantizar la observancia del Derecho comunitario. Ahora bien, en su recurso, que en este punto no es contradicho por el Gobierno italiano, la Comisión afirmó que no había recibido ninguna comunicación del Gobierno italiano, ni durante el plazo señalado para la adaptación, ni en el transcurso del procedimiento administrativo previo. En esta situación, considero que el argumento expuesto por el Gobierno italiano ante el Tribunal de Justicia carece de fundamento, salvo en lo que se refiere a las disposiciones de la Directiva que no precisan *claramente* de disposiciones de adaptación.

Me propongo examinar, en consonancia con los citados principios, las obligaciones de adaptación que recaen sobre los Estados miembros en lo relativo a cada una de las disposiciones de la citada Directiva.

7. Abordemos, en primer lugar, el nuevo apartado 2 del artículo 2, añadido a la Directiva 83/643 por el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva 87/53, que dispone:

«En las circunstancias que consideren adecuadas, los Estados miembros facilitarán, en los lugares de salida y de destino de las mercancías, la utilización de los procedimientos simplificados, tal y como están previstos en la normativa en materia de expedición, circulación y despacho al consumo de las mercancías.»

La importancia que revisten las medidas específicas para adaptar el ordenamiento jurídico interno a esta obligación me parece evidente. Efectivamente, para los agentes económicos, el hecho de saber en qué circunstancias tienen derecho a la aplicación de procedimientos simplificados tiene un gran interés. Ciertamente, la Directiva concede a los Estados miembros un amplio margen de apreciación en esta materia en cuanto a la determinación de los casos en

los que deben aplicarse tales procedimientos simplificados, pero esto no impide que los procedimientos simplificados se apliquen en cumplimiento de una obligación impuesta por el Derecho comunitario. Tan sólo un texto legal o reglamentario específico, vinculante y publicado puede informar de una forma clara a los agentes económicos acerca de la amplitud de sus derechos.

8. El apartado 1 del artículo 1 de la Directiva 87/53 ha añadido asimismo a la Directiva 83/643 el nuevo apartado 3 del artículo 2, que dispone:

«Los Estados miembros se esforzarán por repartir la ubicación de las oficinas de aduanas, incluidas las situadas en el interior de un territorio, de tal forma que se tengan en cuenta, lo mejor posible, las necesidades de los operadores comerciales.»

Al igual que el Gobierno italiano, considero que esta disposición de la Directiva no se presta a una ejecución mediante normas jurídicas internas específicas, públicas y susceptibles de ser invocadas ante los tribunales. Considero, sin embargo, que el reparto de las oficinas de aduanas debe realizarse mediante disposiciones reglamentarias o, cuando menos, mediante circulares administrativas, de forma que, en todo caso, deberían haber sido comunicadas a la Comisión las «disposiciones» en el sentido del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 87/53. Si el Gobierno italiano consideraba que la disposición de la citada Directiva contenía pura y simplemente una orientación que no se prestaba a ser ejecutada mediante «disposiciones» de índole normativa, con arreglo al artículo 2 de la Directiva, debería haberlo comunicado a la Comisión a su debido tiempo, de forma que ésta hubiera estado en condiciones de discutir eventualmente este punto de vista. Por consiguiente, no cabe hablar de ejecución correcta.

9. El apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 87/53 ha añadido un nuevo artículo 4 a la Directiva 83/643, cuyo texto es el siguiente:

«1. Con objeto de buscar soluciones apropiadas a los problemas que se planteen en las fronteras comunes, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para desarrollar la colaboración bilateral entre los distintos servicios que efectúen controles y formalidades a uno y otro lado de dichas fronteras.

2. La colaboración contemplada en el apartado 1 se refiere en particular:

— a la ordenación de los puestos de frontera,

— a la transformación de las oficinas fronterizas en oficinas de control yuxtapuestas o combinadas, en los casos en que esto sea posible.

3. Los Estados miembros cooperarán a fin de armonizar los horarios de intervención de los diferentes servicios que efectúen controles y formalidades a uno y otro lado de los puestos de frontera. En caso de haber dificultades para alcanzar esta armoniza-

ción, informarán de ello a la Comisión con el fin de que pueda sugerir a los Estados miembros afectados las soluciones que estime apropiadas para resolver las mencionadas dificultades.

4. Los Estados miembros deberán prever la posibilidad de una concertación informal a nivel local y, en su caso, nacional, entre los representantes de los diferentes servicios que participen en los controles y en las formalidades, de los transportistas, de los agentes de aduanas, de los auxiliares de transportes y de los usuarios.»

Los tres primeros apartados de este nuevo artículo obligan a los Estados miembros a organizar una colaboración mutua más estrecha entre las administraciones aduaneras en sus fronteras. Sin embargo, no considero que la observancia de esta obligación exija la adopción de disposiciones internas específicas que puedan ser alegadas por los particulares. Sin embargo, a mi juicio, estas disposiciones imponen la obligación de dar forma concreta a la cooperación bilateral, por ejemplo, mediante la conclusión de convenios bilaterales. A mi juicio, tales convenios bilaterales deben considerarse como «disposiciones» que los Estados adoptan para la aplicación de esta Directiva y que, con arreglo al apartado 2 del artículo 2 de esta misma norma, deben ser comunicadas a la Comisión.

El nuevo apartado 4 del artículo 4 obliga a los Estados miembros a organizar una estructura para permitir la concertación establecida en esta disposición. A mi juicio, el establecimiento de tal concertación supone que se dicten distintas disposiciones de índole organizativa o procedimental, las cuales también deberían haber sido comunicadas a la Comisión. Por consiguiente, considero que el argumento esgrimido por el Gobierno italiano acerca del artículo 4 no resulta pertinente.

10. El apartado 3 del artículo 1 de la Directiva 87/53 ha insertado un nuevo artículo 5 en la Directiva 83/643, cuyo tenor literal es el siguiente:

«1. Los Estados miembros harán lo necesario a fin de que:

a) cuando el volumen de tráfico lo justifique, los puestos de frontera estén abiertos, excepto cuando la circulación esté prohibida, de forma que:

— el cruce de las fronteras esté garantizado durante las veinticuatro horas del día con los controles y las formalidades correspondientes para las mercancías sometidas a un régimen aduanero de tránsito y sus medios de transporte, así como para los vehículos que circulen en vacío, excepto en los casos en que sea necesario un control en la frontera destinado a prevenir la difusión de enfermedades;

— los controles y formalidades relativos a la circulación de los medios de transporte y de las mercancías que no circulen bajo un régimen aduanero de tránsito puedan ser efectua-

dos de lunes a viernes, durante un período de al menos diez horas sin interrupción, y los sábados durante un período de al menos seis horas sin interrupción, excepto si estos días fueren festivos;

b) en el caso de los vehículos y mercancías transportados por aire, las duraciones contempladas en el segundo guión de la letra a) se adapten de manera que respondan a la demanda efectiva y, a tal efecto, puedan fraccionarse en función del flujo de tráfico;

c) los transbordos que los servicios de aduanas, en el marco de las normativas existentes, autoricen a realizar sin su vigilancia inmediata, puedan efectuarse en cualquier momento a fin de que puedan responder a la demanda efectiva.

2. Cuando los servicios veterinarios tengan problemas para cumplir, de forma general, los períodos contemplados en el segundo guión de la letra a) y en la letra b) del apartado 1, los Estados miembros asegurarán que un experto veterinario esté disponible durante estos períodos, mediante un preaviso de al menos doce horas presentado por el operador del transporte; no obstante, este preaviso podrá ampliarse a dieciocho horas en caso de transporte de animales vivos.

3. En caso de que varios puestos de frontera estén situados en una misma zona portuaria o aeroportuaria, los Estados miembros podrán establecer excepciones al apartado 1 siempre que las otras oficinas situadas en esa zona puedan efectivamente despachar las mercancías y los vehículos de conformidad con las disposiciones de dicho apartado.

4. Para los puestos de frontera y los servicios de aduana mencionados en el apartado 1 y en las condiciones establecidas por los Estados miembros, las autoridades competentes de los Estados miembros preverán, en casos excepcionales, la posibilidad de llevar a cabo los controles y formalidades fuera de las horas de apertura a instancia específica y justificada, presentada durante las horas de apertura y, en su caso, mediante remuneración de los servicios prestados.»

11. En lo relativo a la adaptación del Derecho interno a este artículo, el Gobierno italiano pone de manifiesto, en primer lugar, que *el segundo guión de la letra a)* del apartado 1 del artículo 5 ya fue objeto del recurso interpuesto por la Comisión en el asunto 340/87, en el que el Tribunal de Justicia ya dictó sentencia (*vid.* ***supra***, punto 2), de forma que, por aplicación del principio *non bis in idem*, no puede la Comisión imputar por segunda vez al Gobierno italiano el incumplimiento de esta obligación.

No puede admitirse la alegación del Gobierno italiano en este punto. El asunto 340/87 versa sobre una disposición de Derecho italiano con arreglo a la cual se percibía un importe correspondiente al coste del servicio por las operaciones aduaneras efectuadas durante el período de apertura de los puestos fronterizos fuera del horario normal de trabajo de los funcionarios civiles del Estado. El Tribunal de Justicia consideró que

la imposición del citado pago iba en contra de lo dispuesto en los artículos 9 y 12 del Tratado CEE. Sin embargo, en el caso de autos, se trata de la *adaptación* correcta *del Derecho nacional* a la *obligación,* establecida en el segundo guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 83/643, *de mantener abiertos los puestos fronterizos,* de forma que los controles y las formalidades puedan efectuarse de lunes a viernes, durante al menos diez horas sin interrupción, y el sábado, durante al menos seis horas sin interrupción. Considero que el ordenamiento jurídico interno debe adaptarse a esta obligación mediante una disposición específica, imperativa y que haya sido publicada. Efectivamente, esta disposición tiene por objeto asegurar a los agentes económicos que los controles y formalidades en los puestos fronterizos relativos a la circulación de los medios de transporte puedan efectuarse durante un período mínimo. En particular, en lo que se refiere a los importadores y transportistas de otros Estados miembros, tiene importancia capital el hecho que éstos conozcan con claridad los derechos que les confiere la legislación italiana, dictada en ejecución del Derecho comunitario.

No obstante, en su réplica, la Comisión retiró sus pretensiones acerca de este punto por cuanto el segundo guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 5 ya formaba parte integrante de la versión original de la Directiva 83/643 (véase el segundo guión del apartado 1 del artículo 5 de esta Directiva).

12. En lo que se refiere al *primer guión de la letra a)* del apartado 1 del artículo 5, el Gobierno italiano no ha afirmado que esta disposición no establezca más que una conducta a seguir a la que no es preciso adaptar el ordenamiento jurídico interno mediante un acto normativo. Dicho de otra forma, el Gobierno italiano no ha aclarado por qué motivo su ordenamiento jurídico interno no se ha adaptado a esta obligación. Por razones idénticas a las relativas al segundo guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 5, consideramos que es precisa tal disposición de adaptación específica, imperativa y publicada.

13. Por lo que se refiere a las letras b) y c) del apartado 1 del artículo 5, al igual que para los apartados 2, 3 y 4 del artículo 5, el Gobierno italiano mantiene, en el presente caso, que estas disposiciones sólo establecen pautas a seguir.

En lo relativo a la *letra b)* del apartado 1 del artículo 5, considero que este argumento no tiene fundamento, por las mismas razones antes expuestas acerca de los guiones primero y segundo de la letra a) del apartado 1 del artículo 5. Efectivamente, estas disposiciones tratan sobre la información de los transportistas de mercancías acerca de las horas precisas durante las cuales pueden presentar sus mercancías para el cumplimiento de los controles y las formalidades aduaneras. El hecho de que, en lo que se refiere a la ejecución de la letra b) del apartado 1 del artículo 5, los Estados miembros dispongan de cierto margen de apreciación (en materia de adaptación de las horas de apertura a las necesidades reales) no impide que siga existiendo la exigencia de principio relativa a un mínimo de horas de apertura, lo cual supone la necesidad de prever para esta disposición una norma de adaptación concreta, vinculante y publicada.

Las mismas consideraciones son de aplicación en lo relativo a la ejecución de la *letra c)* del apartado 1 del artículo 5. Esta dispo-

sición pretende conferir, bajo determinados requisitos, a los transportistas de mercancías, el derecho a proceder en todo momento a un transbordo de las mismas sin la vigilancia inmediata de los servicios de aduanas. Es preciso aplicar los contornos concretos de este derecho mediante disposiciones vinculantes y transparentes de Derecho interno.

14. También son aplicables estas consideraciones en lo relativo al *apartado 2* del artículo 5. Esta disposición obliga a los Estados miembros a asegurar que un experto veterinario esté disponible durante unos períodos mínimos, mediante un preaviso de al menos doce horas (o dieciocho horas respectivamente). También aquí se trata de una disposición que tiene por objeto conferir un derecho a los transportistas. Por consiguiente, se hace necesaria una norma de adaptación concreta, vinculante y publicada.

El *apartado 3* del artículo 5 autoriza a los Estados miembros a establecer excepciones, bajo determinados requisitos, en el marco de la adaptación del Derecho nacional al apartado 1 del artículo 5. Esta facultad que se reconoce a los Estados miembros no debe, *como tal*, ser ejecutada por medio de una disposición normativa. No obstante, exige que, *en el supuesto* de que un Estado miembro pretendiera hacer uso de la citada posibilidad, en el marco de la adaptación del apartado 1 del artículo 5, incluya las excepciones que haya decidido establecer en disposiciones normativas claras y expresas. En todo caso, al ser esta norma accesoria de la establecida en el apartado 1 del artículo 5, no puede reputarse el Derecho interno correctamente adaptado a esta disposición mientras no se haya producido su adaptación al apartado 1 del artículo 5.

Esta adaptación específica viene también exigida en lo relativo al *apartado 4* del artículo 5. Esta disposición tiene por objeto garantizar a los transportistas o a los importadores, en casos excepcionales que corresponde definir a los Estados miembros, que los controles y formalidades pueden también efectuarse fuera de las horas de apertura mínimas establecidas, a instancia específica y justificada. Por las mismas razones que se indicaron en lo relativo al apartado 1 del artículo 5, el ordenamiento jurídico interno debe adaptarse a esta norma mediante disposiciones concretas.

15. La Directiva 87/53 ha sustituido el artículo 6 de la Directiva 83/643 por el texto siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los períodos de espera causados por los diferentes controles y formalidades no excedan del tiempo necesario para su correcta ejecución. A tal fin, organizarán los horarios de trabajo de los servicios encargados de efectuar los controles y formalidades, el personal disponible, así como las modalidades prácticas de tratamiento de las mercancías y de los documentos relacionados con la ejecución de los controles y formalidades, de forma que se reduzcan al mínimo los períodos de espera en el desarrollo del tráfico.»

Esta disposición impone a los Estados miembros determinadas obligaciones relativas a la organización interna de los servicios de aduanas. Aun cuando el buen funcionamiento de estos servicios con arreglo a los citados principios revista gran importancia para el justiciable, no considero que deba estar prevista una norma de Derecho in-

terno y debidamente publicada para la adaptación del ordenamiento jurídico nacional a esta disposición. No menos cierto es que el artículo 6 de la Directiva presupone que la organización de los servicios de aduanas se adapte efectivamente a los principios obligatorios que en ella se enumeran. Esto podría verse garantizado, por ejemplo, mediante una adaptación de las instrucciones administrativas aplicables destinadas a los servicios de aduanas, a menos que la versión en vigor de tales circulares no garantice ya la observancia de tales principios.

No obstante, el Gobierno italiano no ha acreditado la existencia o la modificación de tales instrucciones, como tampoco ha dirigido comunicación alguna a la Comisión. Por ello no puede considerarse que el ordenamiento jurídico interno se haya adaptado correctamente al artículo 6.

16. La Directiva 87/53 ha añadido un nuevo artículo 6 *bis* a la Directiva 83/643, cuyo texto es el siguiente:

«Los Estados miembros asegurarán, en la medida de lo posible, que, por delegación explícita de las autoridades competentes y por cuenta de éstas, alguno de los demás servicios representados y con preferencia la aduana, pueda efectuar alguna de las tareas de las que dichas autoridades se encargan, en particular, aquéllas que se refieren a la exigencia de los documentos necesarios, al examen de la validez y de la autenticidad de estos documentos así como el control somero de la identidad de las mercancías declaradas en dichos documentos. En este caso, las autoridades de que se trate se ocuparán de proporcionar los medios que sean necesarios para la realización de dicho cometido.»

Con respecto a este artículo, son de aplicación, básicamente, las mismas consideraciones expuestas en relación al artículo 6. Por consiguiente, considero que, también en este caso, carece de fundamento la alegación del Gobierno italiano.

17. La Directiva 87/53 ha sustituido el artículo 7 de la Directiva 83/643 por el texto siguiente:

«Los Estados miembros procurarán crear en los puestos de frontera, siempre que sea técnicamente posible, y cuando el volumen de tráfico lo justifique, vías de paso rápido reservadas a las mercancías sometidas a un régimen aduanero de tránsito, a sus medios de transporte, así como a los vehículos que circulen en vacío.»

Las mismas consideraciones expuestas en relación al nuevo apartado 3 del artículo 2 (*vid. supra*, punto 8) son aplicables, básicamente, a esta disposición de la Directiva. Si el ordenamiento jurídico interno se ha adaptado a la misma mediante una orden ministerial o una circular, el Gobierno italiano debía haber transmitido dicha orden o dicha circular a la Comisión. Si el Gobierno italiano consideraba que, en el presente caso, se trataba de una mera pauta, debía haberlo puesto en conocimiento de la Comisión en su momento.

18. La Directiva 87/53 ha sustituido el artículo 8 de la Directiva 83/643 por el texto siguiente:

«1. Los Estados miembros y la Comisión garantizarán, a las personas que participen en un intercambio entre Estados miembros, la posibilidad de informar a las autoridades nacionales y comunitarias competentes de aquellos problemas con que se hubieran encontrado al cruzar una frontera. Las autoridades competentes examinarán estos problemas y, si no se hubieren resuelto, la Comisión propondrá soluciones a los Estados miembros en cuestión.

2. Un Estado miembro podrá, para resolver dificultades en materia de control o de formalidades con arreglo a la presente Directiva, solicitar consultas con otro Estado miembro. Si estas consultas no permitieren resolver dichas dificultades, un Estado miembro podrá informar de ello a la Comisión, para que ésta proponga las soluciones que estime apropiadas para resolver dichas dificultades.»

En lo relativo al apartado 1 de esta disposición, no tiene fundamento alguno la alegación del Gobierno italiano. Efectivamente, esta disposición obliga a los Estados miembros a crear las estructuras y/o los procedimientos necesarios para ofrecer a las personas que toman parte en un intercambio entre Estados miembros la posibilidad de informar rápidamente a las autoridades nacionales competentes acerca de los problemas con que se encontraron al cruzar una frontera. Puesto que serán sobre todo los agentes económicos de otros Estados miembros los que habrán de encontrar tales problemas, es todavía mayor la exigencia de una disposición de adaptación clara, específica y publicada.

Por el contrario, en lo relativo al apartado 2 del artículo 8, considero que la alegación del Gobierno italiano tiene fundamento. Esta disposición trata de la obligación impuesta a los Estados miembros de colaborar de buena fe en la solución de las dificultades en materia de control y de formalidades, por mediación, en su caso, de la Comisión. Por consiguiente, se trata de una orientación que impone pura y simplemente una pauta de conducta, pero que no exige actos normativos.

19. El artículo 7 de la Directiva 87/53 ha añadido a la Directiva 83/643 un nuevo artículo 8 *bis*, que está redactado en los siguientes términos:

«Los Estados miembros facilitarán a la Comisión, a su debido tiempo, las informaciones actualizadas relativas a los puestos de control.»

También en este supuesto falla el argumento del Gobierno italiano. O *bien* este artículo exige, al igual que el nuevo artículo 6 de la Directiva 83/643 (*vid. supra*, punto 15), que se dicten instrucciones administrativas (cuyo texto hubiera debido ser transmitido a la Comisión), *o bien* el Gobierno italiano habría debido comunicar a su debido tiempo a la Comisión que no proyectaba adoptar

normas de adaptación del Derecho nacional (y, por consiguiente, que no podía comunicar su texto). Al no haberse producido ninguno de estos supuestos, cabe afirmar que tampoco en este punto ha habido adaptación correcta.

20. El razonamiento anterior me lleva a proponer al Tribunal de Justicia que estime la totalidad del recurso de la Comisión, salvo en lo relativo a las normas contenidas en el segundo guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 5 y en el apartado 2 del artículo 8 de la Directiva 83/643/CEE, en su nueva redacción, y que condene en costas al Gobierno italiano.