SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 10 de enero de 1980 *

En el asunto 267/78,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Giancarlo Olmi, Director General adjunto de su Servicio Jurídico, y el Sr. Gianluigi Campogrande, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, asistidos por el Sr. Giorgio Gregori, Abogado de Trento, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Mario Cervino, Consejero Jurídico de la Comisión, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por su Embajador, Sr. Adolfo Maresca, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado CEE y del artículo 14 del Reglamento nº 2/71 del Consejo, de 2 de enero de 1971 (sustituido actualmente por el artículo 18 del Reglamento nº 2891/77 del Consejo, de 19 de diciembre de 1977),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: A. O'Keeffe, Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente; A. Touffait, Presidente de la Sala Segunda; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A.J. Mackenzie Stuart, G. Bosco y T. Koopmans, Jueces;

Abogado General: Sr. J.P. Warner;
Secretario: Sr. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escrito de 21 de diciembre de 1978, registrado en el Tribunal de Justicia el día siguiente, la Comisión solicitó, con arreglo al párrafo segundo del artículo 169 del Tratado CEE, que se declarase que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Tratado y del artículo 14 del Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 2/71 del Consejo, de 2 de enero de 1971, por el que se aplica la Decisión de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades (DO L 3, p. 1), sustituido actualmente por el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 2891/77 del Consejo, de 19 de diciembre de 1977 (DO L 336, p. 1; EE 01/02, p. 76), al negarse a asociar a la Comisión a determinados controles en materia de liquidación y puesta a disposición de los recursos propios de la Comisión y a comunicarle los resultados obtenidos.

2 En abril de 1976, la Comisión fue informada de que se habían realizado operaciones fraudulentas que afectaban a 6.000 toneladas de mantequilla procedentes de países terceros, en el ámbito de los intercambios intracomunitarios. Según parece, la mercancía se transportó en camiones desde un depósito de Rotterdam hasta Italia. Las expediciones desde el puerto se realizaron debidamente bajo el régimen de tránsito comunitario externo. No obstante, los documentos relativos a dicho régimen (denominados «T1») se liquidaron de forma irregular, tanto en el transcurso del viaje como en Italia, mediante documentos de tránsito comunitario interno falsos o falsificados, lo que permitió eludir considerables importes de exacciones reguladoras agrícolas.

3 Mediante escrito de 26 de julio de 1976, la Comisión puso en conocimiento del Representante Permanente de Italia que las «informaciones» de que disponía justificaban «una petición de control suplementario con arreglo al artículo 14 del Reglamento nº 2/71». No se pedía solamente que Italia procediera a un control suplementario, sino también que la Comisión participara en él.

4 La Administración Central de Aduanas italiana aceptó la petición y se organizaron dos reuniones entre funcionarios de Aduanas italianos y funcionarios de la Comisión en Milán y en Como. Como consecuencia de estas reuniones, se demostró que existía con toda probabilidad una relación entre las operaciones fraudulentas de que se trata y ciertas operaciones que, desde 1975, eran objeto de investigaciones llevadas a cabo por la Guardia di Finanza. Según la Administración italiana, los aspectos de la investigación sujetos a actuaciones penales eran, en última instancia, competencia de la autoridad judicial.

5 Al considerar que existía una relación entre la investigación llevada a cabo por el Ufficio istruzione penale di Torino y las importaciones de que se trata, la Administración de Aduanas italiana solicitó al giudice istruttore di Torino una copia del informe de la Guardia di Finanza, pero, el 2 de febrero de 1977, dicho Juez denegó esta petición debido a que se había incoado un sumario sobre los hechos a los que se refería el informe, por lo que éste, al igual que todas las demás actuaciones, estaba cubierto por el secreto del sumario.

6 Por estos mismos motivos, el Giudice Istruttore di Torino denegó otra solicitud presentada el 24 de enero de 1978 por el Ministerio de Hacienda.

7 Al denegarse estas peticiones, la Administración de Aduanas italiana no pudo conocer las actuaciones sumariales ni, por lo tanto, comunicarlas a la Comisión.

8 El 20 de abril de 1978, la Comisión envió a la República Italiana el dictamen motivado al que se refiere el artículo 169 del Tratado. Este dictamen destaca en particular la facultad de la Comisión para efectuar también amplios controles en relación con los «hechos generadores» de la carga fiscal eludida, debido a la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno, así como la obligación de los Estados miembros de colaborar por todos los medios a su alcance en el ejercicio del derecho de control. En su opinión, la aplicabilidad directa del Reglamento nº 2/71 debe interpretarse en el sentido de que las normas de Derecho comunitario deben producir plenamente sus efectos en su condición de fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquéllos a los que afectan, bien se trate de particulares o de los Estados miembros. Dichos efectos también alcanzan a todos los órganos jurisdiccionales cuya función, en el marco de sus competencias y en su condición de órganos de un Estado miembro, consiste en respetar las facultades que el Derecho comunitario reconoce a las Instituciones. Además, las disposiciones de Derecho comunitario producen el efecto de hacer inaplicable *ipso iure,* como consecuencia de su propia entrada en vigor, cualquier disposición anterior de la legislación nacional que sea contraria a ellas, incluidas las disposiciones del codice di procedura penale, que no pueden ser alegadas para impedir que la Comisión ejercite la facultad de control que le reconoció el Reglamento nº 2/71.

9 En respuesta a este dictamen, el Gobierno italiano afirmó que la Comisión no puede pretender colaborar en la actividad judicial (a la que también son ajenos los servicios administrativos de control de los Estados miembros, los cuales no pueden, en consecuencia, asociar a la Comisión a actividades de las que ellos mismos están excluidos) y que, por lo tanto, no puede alegar el supuesto incumplimiento, en el caso de autos, del artículo 14 del Reglamento nº 2/71, por los retrasos producidos como consecuencia del traslado de las investigaciones del nivel administrativo al nivel judicial.

10 Al habérsele comunicado el 6 de noviembre de 1978 que había concluido la fase de instrucción, la Administración de Aduanas italiana presentó el 16 de diciembre de 1978, una nueva solicitud ante el giudice istruttore.

11 Mediante resolución de 20 de diciembre de 1978, el giudice istruttore autorizó únicamente la expedición de una copia de los motivos de acusación, tal como fueron formulados por el Procuratore della Repubblica. Dicho documento se envió a la Comisión y se adjunta como anexo al escrito de contestación.

12 El 19 de enero de 1979, la Comisión recibió copia de los motivos de acusación definitivos referentes a todos los acusados.

En cuanto a la facultad de control de la Comisión

13 El Gobierno italiano alega que la facultad de control reconocida a la Comisión por el Reglamento nº 2/71 puede ejercitarse únicamente a partir del momento en que el organismo administrativo nacional ha finalizado su labor de liquidación de los recursos propios, es decir, ha establecido el crédito y lo ha puesto a disposición de las Comunidades. En efecto, según el Gobierno italiano, el procedimiento fijado por la normativa comunitaria comprende tres fases: la de la «liquidación» de los recursos propios, la de la «puesta a disposición» de los recursos que han sido liquidados y la de la realización de «controles». Para que se inicie la fase de control, en la que la Comisión tiene la facultad de intervenir, es necesario que los servicios administrativos nacionales hayan agotado las fases anteriores Sólo entonces puede la Comisión colaborar con dichos servicios para comprobar si la liquidación y el pago de los recursos propios se han efectuado correctamente.

14 En contra de esta teoría, la Comisión afirma que, para que sea eficaz, su control debe poder ejercitarse a partir del momento en que se comprueba la existencia de un hecho generador de recursos propios. Así se deduce de las disposiciones que regulan los controles, en particular de los artículos 6 y 14 del Reglamento nº 2/71.

15 El Tribunal de Justicia no puede acoger las alegaciones del Gobierno italiano, ya que ello equivaldría a privar de contenido las disposiciones de las normas aplicables. En ese caso, las facultades de la Comisión quedarían limitadas a una simple revisión *a posteriori* de las cuentas de recursos propios, que deben llevar los Estados miembros. Ahora bien, el artículo 6 del Reglamento nº 2/71 establece un sistema de contabilización mensual y el apartado 2 del artículo 9, que cualquier retraso en la inscripción dará lugar al pago de intereses por parte

del Estado miembro de que se trate. El hecho de que, conforme a dicho artículo 6, los derechos liquidados sean incluidos en la contabilidad comunitaria como ingresos que han de cobrarse exige que, a partir de ese momento, la Comisión pueda hacer uso del derecho a pedir que se proceda a controles suplementarios y a quedar asociada a los controles efectuados por los propios Estados miembros, desde el momento en el que debería haber tenido lugar la liquidación.

16 Por lo tanto, el Gobierno italiano no tiene razón al negar la facultad de la Comisión de ejercitar su control a partir de la fase de «liquidación» de los recursos propios por parte del órgano competente del Estado miembro de que se trate.

En cuanto al problema del secreto del sumario

17 Del análisis de las alegaciones presentadas en apoyo del recurso se deduce que la principal imputación de la Comisión se refiere a la negativa de la Administración italiana a comunicar las informaciones que constituían el objeto del procedimiento penal y que, como tales, estaban sujetas por el secreto del sumario. En consecuencia, se plantea la cuestión de determinar si puede interpretarse que la normativa comunitaria en la materia impone a los Estados miembros la obligación de comunicar dichas informaciones, como excepción, si procede, a las normas nacionales de enjuiciamiento.

18 El artículo 14 del Reglamento nº 2/71, reproducido por el artículo 18 del Reglamento nº 2891/77, dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros procederán a las investigaciones y comprobaciones relativas a la liquidación y a la puesta a disposición de los recursos propios. La Comisión ejercerá sus competencias en las condiciones previstas en el presente artículo.

2. En este ámbito, los Estados miembros:

– procederán a los controles suplementarios que la Comisión pueda pedirles de forma motivada,

– asociarán a la Comisión, a petición de ésta, a los controles que efectúen.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas para facilitar (estos) controles [...]»

19 Procede destacar, en primer lugar, que las disposiciones comunitarias aplicables no facultan a la Comisión para realizar controles por sí misma, sino que establecen que dicha Institución quedará «asociada» a los controles efectuados por los Estados miembros. De ello se deduce que dichas disposiciones no producen el efecto de modificar por sí mismas los procedimientos de control aplicables en los diferentes Estados miembros.

20 Además, es necesario recordar que los Reglamentos comunitarios no hacen referencia a la relación entre, por una parte, las facultades de control relativas a la liquidación de los recursos propios y, por otra, las garantías previstas por las legislaciones nacionales para el correcto desarrollo de los procedimientos en materia penal.

21 De estas consideraciones resulta que, en el estado actual del Derecho comunitario, los controles que puede solicitar y a los que debe quedar asociada la Comisión son todos aquéllos que pueden efectuar las Administraciones nacionales; sin embargo, de las disposiciones de que se trata no se puede deducir la intención de modificar las relaciones entre la Administración y el poder judicial.

22 En consecuencia, pueden invocarse frente a la Comisión las normas que, en los ordenamientos penales nacionales, impiden dar traslado de las actuaciones a determinadas personas, en la medida en que estas mismas restricciones pueden oponerse frente a la Administración nacional.

23 Del análisis de los autos se deduce que el Gobierno italiano, después de haber celebrado con la Comisión, en la medida de sus posibilidades jurídicas, en el curso del procedimiento, le facilitó la información cubierta por el secreto del sumario, a partir del momento en que el giudice istruttore levantó el secreto.

24 Por lo tanto, procede declarar que Italia no ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

25 En consecuencia, el recurso debe ser desestimado.

Costas

26 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas.

27 Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la demandante.

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de enero de 1980.

El Secretario

A. Van Houtte

El Presidente de la Sala Primera
en funciones de Presidente

A. O'Keeffe