CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 7 de marzo de 1996 *

1. La Corte suprema di cassazione italiana ha remitido al Tribunal de Justicia cuatro asuntos prejudiciales relativos a la aplicación del régimen especial de importación de bovinos machos jóvenes destinados al engorde. Dicho órgano jurisdiccional solicita, esencialmente, que, por una parte, el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la interpretación que debe darse a determinadas disposiciones de la Directiva 79/623/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1979, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de deuda aduanera, [1] y del Reglamento (CEE) nº 612/77 de la Comisión, de 24 de marzo de 1977, por el que se establecen las modalidades de aplicación relativas al régimen especial de importación de determinados bovinos machos jóvenes destinados al engorde, [2] en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1384/77 de la Comisión, de 27 de junio de 1977, [3] y, por otra parte, sobre la validez del Reglamento (CEE) nº 1121/87 de la Comisión, de 23 de abril de 1987, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 612/77 y nº 1136/79 en lo que se refiere a la devolución de la garantía en el marco de determinados regímenes especiales de importación en el sector de la carne de bovino. [4]

El Derecho comunitario

A. *Sobre el mercado de la carne de bovino*

2. El artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, [5] modificado por el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 425/77 del Consejo, de 14 de febrero de 1977, [6] establece, como régimen especial, la posibilidad de una suspensión total o parcial de la exacción reguladora normalmente aplicable a la importación de bovinos machos jóvenes destinados al engorde.

3. Las modalidades de aplicación de dicho régimen fueron establecidas por el Reglamento nº 612/77. El artículo 1 de este Reglamento supedita la suspensión total o parcial de la exacción reguladora al cumplimiento de dos formalidades principales. Por una parte, el importador debe declarar por escrito, en el momento de la importación de los bovinos jóvenes, que dichos animales están destinados al engorde en el territorio del Estado miembro de importación, durante un período de 120 días a partir de la fecha de despacho a libre práctica y, por otra parte, debe prestar una garantía cuyo importe sea igual al importe de la exacción reguladora suspendida. [7] El mismo artículo supedita la devolución total o parcial de dicha garantía a que el importador aporte la prueba a las autoridades competentes del Estado miembro importador de que los bovinos jóvenes no han sido sacrificados antes de la expiración del mencionado plazo de 120 días, salvo que razones estrictamente necesarias hayan

* Lengua original: francés.

1 — DO L 179, p. 31; EE 02/06, p. 43.

2 — DO L 77, p. 18; EE 03/12, p. 100.

3 — DO L 157, p. 16; EE 03/12, p. 213.

4 — DO L 109, p. 12.

5 — DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157.

6 — DO L 61, p. 1; EE 03/12, p. 19.

7 — Letras a) y b) del apartado 1 del artículo 1.

impuesto el sacrificio de dichos animales. [8] Por último, el apartado 4 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77 precisa que dicha prueba debe presentarse dentro del plazo de 180 días a partir del día de despacho a libre práctica, y que en caso contrario se perderá el importe de la garantía en concepto de exacción reguladora.

4. El Reglamento nº 1384/77 modifica ligeramente las modalidades de aplicación del régimen especial. Según el apartado 1 del artículo 7, el importador debe indicar, además, a las autoridades competentes del Estado miembro importador, en el plazo de un mes siguiente al día de la importación, la explotación o las explotaciones donde los bovinos jóvenes estarán destinados al engorde.

5. El mismo Reglamento supedita la devolución de la garantía al cumplimiento de una formalidad adicional. El importador debe probar que el bovino macho joven ha sido engordado en la explotación o las explotaciones previamente indicadas a las autoridades competentes. [9]

6. El legislador comunitario mitigó el rigor del sistema mediante la adopción del Reglamento nº 1121/87. Aunque fue publicado después de los hechos de autos, este Reglamento se aplica a los litigios principales, en virtud del párrafo segundo del artículo 3 que dispone: «[El Reglamento nº 1121/87] será aplicable a las garantías que se constituyan a partir [del 23 de abril de 1987], y, previa petición del interesado, a las garantías que se constituyan antes [del 23 de abril de 1987], y que no se hayan devuelto o perdido».

B. *Sobre el nacimiento de la deuda aduanera*

7. La Directiva 79/623 armonizó el momento que da lugar al nacimiento de una deuda aduanera de importación y el de su extinción, así como el momento a partir del cual las autoridades competentes pueden exigir el importe de la deuda aduanera.

8. La letra d) del artículo 2 de esta Directiva dispone:

«Dará lugar al nacimiento de una deuda aduanera de importación:

[...]

d) el incumplimiento de una de las obligaciones a que quede sujeta una mercancía sometida a derechos de importación como consecuencia de su entrada en

8 — *Ibidem*, apartado 3.

9 — Apartado 2 del artículo 7.

depósito provisional o como consecuencia del disfrute de un determinado régimen aduanero en el que se encuentre, o la inobservancia de una de las condiciones señaladas para la concesión de tal régimen, a menos que se pruebe, a satisfacción de las autoridades competentes, que el incumplimiento o la inobservancia no tienen consecuencias reales en el correcto funcionamiento del depósito provisional o del régimen aduanero considerado».

9. Esta Directiva fue sustituida, después de los hechos de autos, por el Reglamento (CEE) n° 2144/87 del Consejo, de 13 de julio de 1987, relativo a la deuda aduanera, [10] que recogió sus disposiciones completándolas.

Hechos y procedimiento de los asuntos prejudiciales

10. Entre 1982 y 1985, tres empresas agrícolas italianas, Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio (asunto C-246/94), Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl (asuntos C-247/94 y C-248/94) y Azienda Agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, por la que prestó aval la Casa di Risparmio di Trieste SpA (asunto C-249/94), importaron a Italia, diversas partidas de bovinos machos jóvenes destinados al engorde procedentes de países de Europa del Este.

11. Por diversas razones, los ganaderos no cumplieron con la obligación, establecida por el régimen comunitario de importación de bovinos jóvenes, de indicar a las autoridades aduaneras italianas competentes el lugar del establecimiento ganadero dentro del plazo de un mes a partir de la fecha de la importación. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio comunicó dicha información a la Administración de Aduanas competente con algunos días de retraso; Azienda Agricola Cavicchi omitió totalmente dicha declaración; en cuanto a Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori, comunicó esta información dentro del plazo señalado aunque lo hizo al ayuntamiento del territorio donde se hallaba el establecimiento de engorde. Además, en lo que se refiere a esta última, de la resolución de remisión [11] se desprende que omitió igualmente enviar el certificado por el que se acreditaba que los bovinos destinados al engorde seguían con vida cuando expiró el período de los 120 días posteriores a su importación.

12. Al estimar que, por los incumplimientos antes citados, las empresas de que se trata habían perdido el beneficio de la suspensión de la exacción reguladora a la importación, la Administración de Aduanas italiana reclamó el pago de los derechos de aduana devengados y consideró que debía producirse la pérdida de la totalidad de las garantías que se habían constituido en el momento de la importación.

13. Las tres empresas mencionadas demandaron, por separado, a la Amministrazione delle finanze dello Stato ante el Tribunale di

10 — DO L 201, p. 15.

11 — Esta nota no afecta a la versión española.

Trieste sosteniendo que sus pretensiones eran ilegales con arreglo al Derecho comunitario. El Tribunale di Trieste desestimó los recursos de Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori y de Azienda Agricola Cavicchi y estimó parcialmente el recurso de Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio.

14. Mediante sentencia de 23 de febrero de 1990, la Corte d'appello di Trieste, a la que habían apelado dichas empresas, confirmó la sentencia pronunciada por el Tribunale di Trieste respecto a Cooperativa agricola Zootecnica S. Antonio. En efecto, estimó que no era aplicable la Directiva 79/623, subordinada y anterior a una norma de rango superior, el Reglamento nº 1121/87. Por el contrario, en lo que respecta a los recursos interpuestos por Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori y Azienda Agricola Cavicchi, la Corte d'appello di Trieste, mediante sentencias de 6 de junio de 1992 y de 19 de enero de 1993, estimó que el incumplimiento de las obligaciones establecidas por el Reglamento nº 612/77, modificado por el Reglamento nº 1384/77, no tenía ninguna consecuencia concreta sobre el correcto funcionamiento del régimen aduanero de importación de bovinos. Por consiguiente, declaró que la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 era inmediatamente aplicable en Italia, pese a que no se había producido la adaptación del ordenamiento jurídico italiano a la Directiva. Por ello, revocó las sentencias dictadas en primera instancia respecto a estas dos empresas agrícolas.

15. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio y la Amministrazione delle finanze dello Stato recurrieron las sentencias de la Corte d'appello di Trieste mediante un recurso de casación interpuesto ante la Corte suprema di cassazione y solicitaron su anulación.

16. La Amministrazione delle finanze dello Stato invoca la infracción y la aplicación indebida del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, modificado por el Reglamento nº 1384/77, y del artículo 2 de la Directiva 79/623. Además, estima que la letra d) del artículo 2 de la mencionada Directiva (no adoptada por el ordenamiento jurídico italiano) no produce efecto directo. Aun suponiendo que dicha disposición produjera efecto directo, alega que el funcionamiento correcto del régimen aduanero establecido por la Comunidad para la importación de bovinos machos jóvenes destinados al engorde requiere que se cumpla la obligación que la propia Corte d'appello consideró incumplida, a saber, la notificación dentro de plazo a la autoridad competente del lugar del establecimiento de engorde, que constituye un requisito esencial para permitir el control previsto.

17. Por su parte, Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio invoca la infracción de los artículos 173, 189 y 177 del Tratado CE. Sostiene que la Corte d'appello efectuó una aplicación incorrecta del Reglamento nº 1121/87, en la medida en que el retraso de la comunicación del lugar del establecimiento de engorde no tiene ninguna consecuencia sobre el correcto funcionamiento del régimen aduanero considerado; que, en virtud de la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623, no se derivó de ello ninguna deuda aduanera y que, además, el citado Reglamento no tiene validez.

Las cuestiones prejudiciales

18. Por dudar de la interpretación que debía darse a los textos comunitarios controvertidos y de la validez de uno de los Reglamentos comunitarios, la Sala Primera Civil de la Corte suprema di cassazione suspendió el procedimiento y planteó tres cuestiones prejudiciales en el asunto C-246/94:

«¿Tiene la disposición recogida en la letra d) del artículo 2 de la Directiva nº 623/79/CEE de 25 de junio de 1979 (no incorporada al ordenamiento jurídico italiano) las características necesarias para ser aplicada directamente y para constituir el fundamento de derechos que puedan ser invocados por los particulares frente al Estado italiano?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿Es aplicable la disposición de la Directiva aquí examinada también en el supuesto de que se haya producido un retraso en la comunicación del establecimiento al que hayan sido destinados los bovinos para el engorde, es decir, una infracción del Reglamento nº 612/77 (en su versión modificada por el artículo 7 del Reglamento nº 1384/77)? Procede, por ello, interpretar el régimen especial establecido por dicho Reglamento para determinar si el citado retraso tiene o no alguna consecuencia concreta sobre el correcto funcionamiento del referido régimen especial.

En el supuesto de que se dé una respuesta negativa a la cuestión precedente y se declare, en consecuencia, la inaplicabilidad (en el presente caso) de las disposiciones de la Directiva, es preciso examinar una tercera cuestión, relativa a la validez del Reglamento (CEE) nº 1121/87 de 23 de abril de 1987. La magnitud de la sanción fijada por el número 2 del artículo 1 de dicho Reglamento (que implica la pérdida total de la garantía como consecuencia de un retraso de 50 días al proceder a la comunicación requerida), ¿es o no compatible con el principio de proporcionalidad entre la sanción y el fin perseguido, principio establecido con anterioridad por el Tribunal de Justicia?»

19. En los asuntos C-247/94, C-248/94 y C-249/94, se plantearon dos cuestiones prejudiciales para su interpretación. Dichas cuestiones son esencialmente las mismas que las dos primeras antes mencionadas, aunque la formulación de la segunda cuestión en los asuntos C-248/94 y C-249/94 es levemente diferente:

se solicita que se determine si «[...] la Directiva es aplicable igualmente en el supuesto de una infracción del Reglamento (CEE) nº 612/77 [...], tal como fue declarada por la Corte d'appello di Trieste [...]»

La respuesta a las cuestiones prejudiciales

20. Las dos primeras cuestiones prejudiciales planteadas por la Corte suprema di cassazione, estrechamente vinculadas entre sí, se refieren a la interpretación de la Directiva 79/623 y del Reglamento nº 612/77, en su versión modificada por el Reglamento nº 1384/77. En sustancia, el Juez nacional pide al Tribunal de Justicia que dilucide si la regla general contenida en la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 es imperativa en todo caso, o bien, si prevalecen sobre ella las obligaciones específicas contenidas en la normativa particular relativa al régimen especial y hacen con ello innecesaria la normativa general. Hasta el presente, el Tribunal de Justicia nunca se ha pronunciado sobre tal petición. La tercera cuestión es de carácter subsidiario y el Tribunal de Justicia sólo debe responderla en el supuesto de que estime que la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 se aplica a los litigios principales. Esta se refiere a la validez del número 2 del artículo 1 del Reglamento nº 1121/87.

21. Tres cooperativas agrícolas italianas ya habían acudido al Tribunal de Justicia, con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 y al párrafo segundo del artículo 189 del Tratado, con objeto de que se dilucidara si era válido el número 2 del artículo 1 del Reglamento nº 1121/87. [12] Tras declarar que la disposición de que se trata se aplica «[...] a situaciones objetivamente determinadas y produce efectos jurídicos frente a determinadas categorías de personas de forma general y abstracta [...]», en consecuencia, el Tribunal de Justicia señaló que «posee un alcance general en el sentido del párrafo segundo del artículo 189 del Tratado y no puede afectar individualmente a las demandantes en el sentido del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado». [13] En consecuencia, se declaró la inadmisibilidad del recurso. [14]

Sobre la primera cuestión

22. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide al Tribunal de Justicia que interprete la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623. Precisamente, solicita que dilucide si dicha disposición tiene las características necesarias para ser aplicada directamente y para constituir el fundamento de derechos que pueden ser invocados por los particulares frente a un Estado miembro cuando su ordenamiento jurídico interno no haya sido adaptado. En concreto, se pide al Tribunal de Justicia que dilucide si las disposiciones del Derecho comunitario relativas al nacimiento de la deuda aduanera se aplican en Italia y si un particular puede alegar derechos deducidos de dichas disposiciones frente a dicho Estado miembro.

23. El ordenamiento jurídico italiano no adaptó su Derecho interno a la Directiva [15] cuando, de conformidad con su artículo 12, el plazo para hacerlo expiró el 1 de enero de 1982. Por lo tanto, la Directiva se hallaba en vigor en la época de los hechos a los que se refieren las cuatro resoluciones de remisión.

12 — Auto de 3 de febrero de 1988, Covale/Comisión (191/87, Rec. p. 515).

13 — *Ibidem*, apartado 10.

14 — *Ibidem*, fallo.

15 — Resolución de remisión relativa al asunto C-248/94.

24. Como es sabido, después de la sentencia Enka, [16] «[...] en el supuesto de que las autoridades comunitarias, a través de una Directiva, hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, se enervaría el efecto útil de dicho acto si se impidiera a los justiciables invocarlo ante la justicia y a los órganos jurisdiccionales nacionales considerarlo parte del Derecho comunitario». [17] Precisamente así sucede, «cuando el justiciable invoca una disposición de una Directiva ante el órgano jurisdiccional nacional con el objeto de que éste verifique si las autoridades nacionales competentes, en el ejercicio de su facultad de elegir la forma y los medios para aplicar la Directiva, se han mantenido dentro de los límites de apreciación fijados por ésta». [18] Esta ha sido una jurisprudencia reiterada y el Tribunal de Justicia ha reconocido invariablemente a los particulares derechos que pueden hacer valer frente al Estado miembro que no haya adoptado las medidas de aplicación en el plazo establecido, o que haya adoptado medidas no conformes con las disposiciones suficientemente precisas e incondicionales de una Directiva.

25. En efecto, los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para juzgar si una disposición de una Directiva produce efecto directo son el carácter incondicional y suficientemente preciso de la disposición invocada. [19]

16 — Sentencia de 23 de noviembre de 1977 (38/77, Rec. p. 2203).

17 — Apartado 9.

18 — *Ibidem*, apartado 10.

19 — Sentencia de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53), apartado 25.

26. Examinemos si la disposición de la Directiva 79/623 relativa al nacimiento de la deuda aduanera es incondicional y suficientemente precisa.

27. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio así lo sostiene, mientras que la Amministrazione delle Finanze dello Stato afirma lo contrario.

28. Recordemos que la letra d) del artículo 2 de la citada Directiva establece:

«Dará lugar al nacimiento de una deuda aduanera de importación:

[...]

d) el incumplimiento de una de las obligaciones a que quede sujeta una mercancía sometida a derechos de importación como consecuencia de su entrada en depósito provisional o como consecuencia del disfrute de un determinado régimen aduanero en el que se encuentre, o la inobservancia de una de las condiciones señaladas para la concesión de tal régimen, a menos que se pruebe, a satisfacción de las autoridades competentes, que el incumplimiento o la inobservancia no tienen consecuencias reales en el correcto funcionamiento del depósito provisional o del régimen aduanero considerado;»

29. Según la Comisión, dicha disposición reviste las características exigidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para producir efecto directo.

30. Opino que debe compartirse el razonamiento de la Comisión.

31. La Directiva 79/623 se adoptó sobre la base del artículo 100 del Tratado. El legislador comunitario partió de una comprobación: «[...] un examen profundo efectuado con los Estados miembros ha puesto de relieve, no obstante, la necesidad de determinar en ciertas materias, mediante actos comunitarios obligatorios, las medidas indispensables para el establecimiento de una legislación aduanera que garantice una aplicación uniforme de los derechos de importación o de los derechos de exportación correspondientes a las mercancías que sean objeto de intercambios entre la Comunidad y los terceros países». [20] La finalidad perseguida por el legislador comunitario está definida de este modo: «[...] por tanto es necesario establecer normas comunes para la determinación del momento en que nace la deuda aduanera, al objeto de asegurar una aplicación uniforme de las disposiciones comunitarias vigentes, en materia de importación y de exportación». [21]

32. El Gobierno italiano sostiene que los términos «a satisfacción de las autoridades competentes» que figuran en la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 deben interpretarse en el sentido de que confieren a las autoridades nacionales competentes una amplia facultad de apreciación en cuanto a los requisitos de aplicación del sistema así establecido [22] y que, por ello, la disposición de que se trata no es lo suficientemente precisa e incondicional para ser aplicada directamente.

33. Esta alegación debe ser desestimada. En efecto, el legislador comunitario expresó que el fin perseguido consistía en una aplicación uniforme y obligatoria en materia de deuda aduanera. Especialmente, indicó que pretendía definir con precisión «[...] el momento en que nace la deuda aduanera de importación teniendo en cuenta las condiciones en las que se integran a la economía de la Comunidad las mercancías sujetas a derechos de importación». [23]

34. El efecto útil de dicha disposición se vería aniquilado si se interpretara en el sentido de que confiere una amplia facultad de apreciación a los Estados miembros para aplicar dicha medida. Seguramente, así sucedería si las autoridades nacionales competentes pudieran subordinar el alcance práctico de la ventaja aduanera a requisitos o formalidades que no sean los establecidos por el legislador comunitario. La expresión «a satisfacción de las autoridades competentes»

20 — Tercer considerando.
21 — Quinto considerando.
22 — Observaciones del Gobierno italiano.
23 — Séptimo considerando.

debe, pues, interpretarse en el sentido de que permite a un operador económico aportar la prueba a la autoridad nacional competente de que el incumplimiento de una formalidad o de una obligación aduanera no ha tenido consecuencias reales sobre el correcto funcionamiento del depósito provisional o del régimen aduanero considerado sin que el Estado miembro pueda aducir la falta de adopción de medidas nacionales destinadas, precisamente, a facilitar la aplicación de una ventaja.

35. Confirma esta interpretación la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1983. [24] Se había solicitado al Tribunal de Justicia que se pronunciara sobre la aplicación directa del artículo 4 de la Directiva 79/623 que dispone:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, no se considerará nacida la deuda aduanera de importación respecto a una determinada mercancía:

a) cuando el interesado, a satisfacción de las autoridades competentes, aporte la prueba de que el incumplimiento de las obligaciones derivadas de:

— las disposiciones adoptadas para la aplicación del artículo 2 de la Directiva 68/312/CEE o

— de la permanencia de la mercancía de referencia en el depósito provisional o

— de la utilización del régimen aduanero al que hubiere quedado sujeta la mercancía,

se ha producido como consecuencia de la destrucción total o de la pérdida irremediable de dicha mercancía por causas dependientes de su propia naturaleza o por caso fortuito o de fuerza mayor».

36. En aquel asunto, de conformidad con el Derecho nacional en vigor, la Administración de Aduanas italiana había girado a dos sociedades una liquidación por un importe correspondiente a los derechos de aduana y al Impuesto sobre el Valor Añadido, con los intereses legales y los gastos relativos a la mercancía robada en el depósito aduanero, que administraba en el puerto de Catania la sociedad Essercizio Magazzini Generali. Las

24 — Esercizio Magazzini Generali y Mellina Agosta (asuntos acumulados 186/82 y 187/82, Rec. p. 2951).

dos sociedades habían invocado las disposiciones del Derecho comunitario que, en su opinión, les eximían del pago de los derechos de aduana y de otros gravámenes en caso de que las mercancías hubiesen sido destruidas por causa de fuerza mayor o de caso fortuito. Pues bien, según las demandantes, el robo cometido en los depósitos constituía una situación de fuerza mayor en el sentido del Derecho comunitario, y permitía la exención de los derechos de aduana.

37. El Tribunal de Justicia se basó en las disposiciones del artículo 4 de la Directiva 79/623, no incorporada al Derecho interno, y en su noveno considerando, y declaró que las causas de extinción debían basarse en la comprobación de que la mercancía no había recibido realmente el destino económico que justifica la aplicación de derechos a la importación. Sin embargo, en caso de robo, el Tribunal de Justicia estimó que se suponía que la mercancía pasaba al circuito económico de la Comunidad. Por ello, concluyó en que la pérdida de la mercancía, como establece la Directiva, no incluye el concepto de robo, cualesquiera que sean las circunstancias en las que el robo se haya cometido. El Tribunal de Justicia reconoció con ello efecto directo a las disposiciones del artículo 4 de la Directiva 79/623, sin considerar que la expresión «a satisfacción de las autoridades competentes» hiciera perder a este texto su carácter suficientemente preciso e incondicional. [25] La respuesta del Tribunal de Justicia no debería ser diferente por lo que respecta a la interpretación de la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623.

25 — *Ibidem*, apartados 11 a 14.

38. En respuesta a la primera cuestión prejudicial, considero que la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 tiene las características necesarias para ser aplicada directamente y para constituir el fundamento de derechos que los particulares pueden hacer valer frente a un Estado miembro cuando su ordenamiento jurídico interno no haya sido adaptado con arreglo a dicho artículo.

Sobre la segunda cuestión

39. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente afina su primera cuestión puesto que, en realidad, pide que se dilucide si la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 se aplica igualmente a situaciones muy concretas sometidas a su apreciación, a saber, al supuesto de que la formalidad incumplida por el operador económico sea la establecida por la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, en su versión modificada por el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 1384/77. En otras palabras, un importador de bovinos machos jóvenes destinados al engorde, que no haya cumplido su obligación de declarar a las autoridades nacionales competentes, dentro del plazo señalado, las indicaciones relativas a la explotación ganadera, ¿puede invocar las disposiciones de la Directiva 79/623 y sostener eficazmente que no ha nacido la deuda aduanera, aportando la prueba de que el incumplimiento de la obligación no ha tenido ninguna incidencia sobre el funcionamiento del régimen aduanero de que se trata? ¿O bien debe considerarse que el hecho de no haber respetado dicho plazo tiene una incidencia concreta sobre el correcto funcionamiento del régimen especial de importación de bovinos machos jóvenes destinados

al engorde? Es la primera vez que el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre tal cuestión prejudicial.

40. El Gobierno italiano sostiene que la inobservancia del plazo de que se trata en los litigios principales tiene una incidencia concreta sobre el funcionamiento del régimen aduanero especial y que, automáticamente, nace la deuda aduanera a la importación. Por ello, se trata de aplicar las normas específicas relativas a la devolución de la garantía en el marco de los regímenes especiales de importación en el sector de la carne de bovino. Alega que el objetivo perseguido por el legislador comunitario no produciría efecto útil si el incumplimiento de la obligación adicional establecida por el Reglamento nº 1384/77 no fuera sancionado.

41. La Comisión es menos tajante. Sostiene que hay que apreciar concretamente, en función de cada una de las situaciones sometidas a la apreciación del órgano jurisdiccional remitente, si la inobservancia de dicha formalidad tiene una consecuencia real sobre el correcto funcionamiento del régimen aduanero considerado. Por ello, en su opinión, la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 concede a los operadores económicos interesados el derecho a que la autoridad nacional competente, lejos de considerar que la deuda aduanera nace automáticamente del citado incumplimiento, compruebe, en cada caso, si éste ha tenido o no una incidencia concreta sobre el correcto funcionamiento de dicho régimen especial y tenga en cuenta la gravedad de la falta cometida por el ganadero interesado.

42. Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio sostiene que el incumplimiento criticado no tiene incidencia sobre el funcionamiento del régimen aduanero controvertido y que, además, son ilegales las disposiciones contenidas en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, en su versión modificada por el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 1384/77 y por el número 2 del artículo 1 del Reglamento nº 1121/87. [26]

43. En mi opinión, la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 y la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, en su versión modificada por el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 1384/77, se complementan. En efecto, el objeto de los dos textos comunitarios no es idéntico. La Directiva 79/623 armoniza las normas generales que regulan la deuda aduanera, [27] mientras que el Reglamento nº 612/77 se refiere a las disposiciones particulares aplicables al régimen específico para la importación de determinados bovinos machos jóvenes destinados al engorde. La letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 establece un principio general: los incumplimientos que no tengan ninguna consecuencia real en el correcto funcionamiento del régimen aduanero considerado no dan lugar al nacimiento de la deuda aduanera. El operador económico tiene la posibilidad de aportar la prueba de ello, salvo que el legislador comunitario disponga otra cosa. Responder a esta segunda cuestión implica analizar el objetivo perseguido por el legislador comunitario, cuando establece la obligación particular contenida en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, en su versión modificada.

26 — Observaciones de la parte demandada.

27 — Véase el punto 21 de mis conclusiones.

44. A mi juicio el legislador comunitario pretendió hacer de la obligación establecida en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, en su versión modificada, una condición previa del correcto funcionamiento del régimen aduanero considerado.

45. Recordemos el tenor literal del texto de que se trata:

«1. *El beneficio de la suspensión total o parcial de la exacción reguladora* mencionado en el apartado 1 del artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 805/68 estará subordinado:

[...]

d) al compromiso escrito del importador, suscrito en el momento de la importación, de indicar a las autoridades competentes del Estado miembro importador, en el plazo de un mes siguiente al día de la importación, la explotación o las explotaciones donde los bovinos jóvenes estarán destinados al engorde.» [28]

28 — Letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, modificado por el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 1384/77.

46. *El análisis de las modalidades de aplicación* del régimen aduanero especial demuestra que debe cumplirse la formalidad establecida en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77 *so pena* de perder el beneficio de la suspensión total o parcial de la exacción reguladora a la importación de bovinos jóvenes destinados al engorde. Con ello, el legislador comunitario indica la gran importancia que otorga a la observancia de dicha formalidad.

47. *El análisis de las normas adoptadas en materia de devolución de la garantía* establecida en el marco de este régimen especial nace igualmente de esta preocupación. Los apartados 3 y 4 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, en su versión modificada por el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 1384/77, dispone:

«3. Salvo en caso de fuerza mayor, no se devolverá la garantía, en todo o en parte, a menos que se haya aportado la prueba a las autoridades competentes del Estado miembro importador de que el bovino macho joven:

a) ha sido engordado en la explotación o las explotaciones indicadas de conformidad con la letra d) del apartado 1;

b) no ha sido sacrificado antes de transcurrido el plazo previsto en la letra a) del apartado 1, o

c) ha sido sacrificado antes de transcurrido este mismo plazo por razones sanitarias o ha perecido a consecuencia de una enfermedad o de un accidente.

La garantía se devolverá inmediatamente después que se haya facilitado la prueba.

4. Cuando no se haya presentado la prueba contemplada en el apartado 3 en un plazo de 180 días a partir del día de la puesta en libre práctica, se perderá el importe de la garantía en concepto de exacción reguladora.»

48. Por lo tanto, la devolución de la garantía está a su vez supeditada al cumplimiento de determinadas formalidades. En caso de incumplimiento de la formalidad establecida en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, no se concede la suspensión de la exacción reguladora y se retiene la totalidad de la garantía pagada por el importador en concepto de exacción reguladora.

49. El rigor de dicho sistema fue atenuado mediante el Reglamento nº 1121/87 [29] que modificó el artículo 1 del Reglamento nº 612/77 en su versión modificada por el Reglamento nº 1384/77.

29 — Igualmente aplicable a estos asuntos; véase el punto 8 de mis conclusiones.

50. En efecto, los números 2 y 3 del artículo 1 del Reglamento nº 1121/87 establecen:

«2) En el apartado 3 del artículo 1 se añadirá el siguiente párrafo:

"No obstante, cuando el plazo a que hace referencia la letra d) del apartado 1 no se haya respetado, la garantía que deba devolverse se reducirá en un

— 15 % de su importe y en un

— 2 % del importe restante por cada día de retraso.

Los importes no devueltos se perderán en concepto de exacción reguladora."

3) En el apartado 4 del artículo 1, se añadirá el siguiente párrafo:

"No obstante, cuando dicha prueba se estableciese en el plazo de los 180 días anteriormente mencionados, y se presentare dentro de los 18 meses siguientes a dichos 180 días, se reembolsará el importe perdido disminuido en un 15 % del importe de la garantía."»

51. El examen de esta nueva disposición demuestra que el legislador presta una atención mucho más importante al cumplimiento de la obligación establecida en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77 que al cumplimiento de la prevista en el apartado 4 del mismo artículo.

52. *El análisis de la* ratio legis *de dicho régimen especial* revela igualmente que el legislador considera necesario el cumplimiento de la obligación establecida en la letra d) del artículo 1 del Reglamento nº 612/77 para el correcto funcionamiento del régimen aduanero controvertido.

53. El objetivo perseguido por el legislador comunitario se expone en el octavo considerando del Reglamento nº 805/68. El legislador comunitario indica que, al establecer este régimen especial, pretende: «[...] disponer en la Comunidad de un mayor número de animales de engorde e incrementar la producción de carne sin que aumente el número de vacas y, en consecuencia, la producción de leche, es conveniente aplicar un régimen especial a la importación en determinadas condiciones de mercado y para determinadas categorías de bovinos jóvenes y terneros destinados al engorde dentro de la Comunidad y procedentes de terceros países».

54. El régimen especial fue adoptado el 24 de marzo de 1977 mediante el Reglamento nº 612/77. [30] Sin embargo para evitar abusos y garantizar que dichas medidas no se desviaran de su finalidad, [31] el legislador comunitario estableció un sistema riguroso para el importador. Este debe presentar una declaración escrita de que los bovinos jóvenes se destinarán al engorde durante un período de 120 días a partir del día del despacho a libre práctica; [32] debe prestar una garantía de importe igual al importe suspendido de la exacción reguladora valedera el día de la importación, [33] garantía que se devolverá si aporta la prueba de que el animal no ha sido sacrificado antes de la expiración del plazo señalado. [34]

55. Desde que estableció el régimen especial, el legislador comunitario comprobó que debía prestarse una vigilancia muy particular frente a los peligros de fraude y de abusos que amenazaban desviar dicho régimen de

30 — Segundo considerando.
31 — Considerandos segundo y tercero.
32 — Letra a) del apartado 1 del artículo 1.
33 — Letra b) del apartado 1 del artículo 1.
34 — Apartado 3 del artículo 1.

su verdadero objetivo económico. Por esta razón, mediante la adopción del Reglamento nº 1384/77, precisó mejor las obligaciones. [35] Según el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 1384/77, por el que se modifica el apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, el importador está obligado a indicar, en el plazo de un mes, el lugar del establecimiento ganadero y, si no lo hace, no podrá beneficiarse del régimen aduanero especial establecido por el Reglamento nº 612/77.

56. El objetivo perseguido por el legislador comunitario está expresado claramente en el segundo considerando del Reglamento nº 1384/77. Se trata de evitar los fraudes y abusos a que puede inducir este sistema. La finalidad de la obligación adicional impuesta al importador es permitir a las autoridades nacionales competentes organizar debidamente los controles *in situ* y verificar que las declaraciones del importador son reales, fiables y conformes con las disposiciones comunitarias.

57. El examen del tenor literal de las disposiciones particulares, así como su *ratio legis*, me lleva a afirmar que el cumplimiento de esta obligación adicional y del plazo establecido para someterse a ella, debe considerarse requisito *necesario* para el desarrollo eficaz de las medidas de control exigidas por el legislador comunitario y que, por ello, es indispensable para el correcto funcionamiento del régimen.

58. *Además,* desde un punto de vista pragmático y con miras a la eficacia de la Política Agrícola Común, invito al Tribunal de Justicia que tenga en cuenta un argumento complementario en apoyo de mi postura. Las obligaciones inherentes al funcionamiento de una Administración exigen que ésta sea informada en un plazo razonable para que pueda organizar satisfactoriamente las tareas de los servicios encargados de realizar los controles *in situ*. En efecto, como sostiene el Gobierno italiano, estimo que el hecho de no indicar el establecimiento de engorde hace imposible o extremadamente difícil proceder a las medidas de control que la Administración debe efectuar para verificar si los bovinos jóvenes *son exactamente los mismos* para los que se expedirá posteriormente la certificación de que siguen con vida durante 120 días.

59. *Por último,* el examen de la *ratio legis* de la Directiva 79/623 [36] y del tenor literal de la letra d) del artículo 2 de dicha Directiva no se opone a la interpretación estricta que propongo. En la medida en que el legislador comunitario ha indicado, por vía de normativa especial, que el cumplimiento de la obligación establecida específicamente en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77 es necesario para el correcto funcionamiento del régimen aduanero considerado, está excluida la aplicación de la letra d) *in fine* del artículo 2 de la Directiva 79/623. La interpretación contraria privaría totalmente de efecto útil a la legislación especial establecida por el Reglamento nº 612/77, en su versión modificada.

35 — Considerandos segundo y tercero.

36 — Véase el punto 31 de mis conclusiones.

60. Por estas razones, propongo que se responda a la segunda cuestión prejudicial en los siguientes términos: el incumplimiento de la formalidad establecida en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, en su versión modificada por el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 1384/77, por parte de un importador de bovinos machos jóvenes destinados al engorde, tiene un efecto real sobre el correcto funcionamiento del régimen aduanero considerado, en el sentido de la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623.

61. Con ello, la tercera cuestión ha quedado sin objeto.

62. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Corte suprema di cassazione del siguiente modo:

«1) La letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1979, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de deuda aduanera, tiene las características necesarias para ser aplicada directamente y para constituir el fundamento de derechos que los particulares pueden hacer valer frente a un Estado miembro cuando su ordenamiento jurídico interno no haya sido adaptado a dicho artículo.

2) El incumplimiento de la formalidad establecida en la letra d) del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 612/77 de la Comisión, de 24 de marzo de 1977, por el que se establecen las modalidades de aplicación relativas al régimen especial de importación de determinados bovinos machos jóvenes destinados al engorde, en su versión modificada por el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1384/77 de la Comisión, de 27 de junio de 1977, por parte de un importador de bovinos machos jóvenes destinados al engorde, tiene un efecto real sobre el correcto funcionamiento del régimen aduanero considerado, en el sentido de la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623, antes citada.»