SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 7 de marzo de 2002 *

En el asunto C-10/00,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. E. Traversa y H.P. Hartvig, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. I.M. Braguglia, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones comunitarias relativas a los recursos propios de las Comunidades, al no haber puesto a disposición de la Comisión el importe de 29.223.322.226 ITL y al no haber pagado los intereses de demora sobre el citado importe a partir del 1 de enero de 1996,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. P. Jann, Presidente de Sala, A. La Pergola y C.W.A. Timmermans (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 12 de septiembre de 2001, durante la cual la Comisión estuvo representada por el Sr. E. Traversa y por el Sr. G. Wilms, en calidad de agente, y la República Italiana por el Sr. I.M. Braguglia;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de noviembre de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de enero de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones comunitarias relativas a los recursos propios de las Comunidades, al no haber puesto a disposición de la Comisión el importe de 29.223.322.226 ITL y al no haber pagado los intereses de demora sobre el citado importe a partir del 1 de enero de 1996.

Marco normativo

2 El artículo 2, párrafo primero, de la Decisión 70/243/CECA, CEE, Euratom del Consejo, 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 94, p. 19), establece:

«A partir del 1 de enero de 1971, los ingresos procedentes:

a) de las exacciones reguladoras, primas, montantes suplementarios o compensatorios, importes o elementos adicionales y de los otros derechos que hayan fijado o que vayan a fijar las instituciones de las Comunidades respecto de los intercambios con los países no miembros en el marco de la política agrícola común [...];

b) de los derechos del Arancel Aduanero Común y de los demás derechos que hayan fijado o que vayan a fijar las instituciones de las Comunidades respecto de los intercambios con los países no miembros [...],

constituirán [...] recursos propios que se consignarán en el presupuesto de las Comunidades.»

3 Por otra parte, el artículo 6, apartado 1, de la Decisión 70/243 dispone:

«Los recursos comunitarios a que se refieren los artículos 2, 3 y 4 serán percibidos por los Estados miembros de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, que serán eventualmente modificadas a tal fin. Los Estados miembros pondrán dichos recursos a disposición de la Comisión.»

4 La Decisión 70/243 fue derogada y sustituida, a partir del 1 de enero de 1986, por la Decisión 85/257/CEE, Euratom del Consejo, de 7 de mayo de 1985, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 128, p. 15; EE 01/04, p. 99), que reproduce en gran medida las disposiciones de la Decisión 70/243 anteriormente citadas.

5 La Decisión 85/257 fue a su vez derogada y sustituida, a partir del 1 de enero de 1988, por la Decisión 88/376/CEE, Euratom del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativa al sistema de recursos propios de la Comunidad (DO L 185, p. 24), la cual reproduce también en gran medida las disposiciones de la Decisión 70/243 a que anteriormente se ha hecho referencia.

6 El artículo 1 del Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 2891/77 del Consejo, de 19 de diciembre de 1977, por el que se aplica la Decisión 70/243 (DO L 336, p. 1; EE 01/02, p. 76), en vigor a partir del ejercicio 1978, dispone:

«Los recursos propios de las Comunidades [...] serán liquidados por los Estados miembros conforme a sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y serán puestos a disposición de la Comisión y controlados, en las condiciones previstas en el presente Reglamento [...]»

7 A tenor del artículo 2 del Reglamento nº 2891/77:

«Para la aplicación del presente Reglamento, se liquidará un derecho desde el momento que el crédito correspondiente haya sido debidamente establecido por el servicio o el organismo competente del Estado miembro.

Cuando haya que proceder a una rectificación de una liquidación efectuada conforme al primer párrafo, el servicio o el organismo competente del Estado miembro procederá a una nueva liquidación.»

8 El artículo 9, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2891/77 establece:

«El importe de los recursos propios liquidados será inscrito por cada Estado miembro en el haber de la cuenta abierta con este fin a nombre de la Comisión, en el Tesoro o en el organismo que éste haya designado.»

9 A tenor del artículo 11 del Reglamento nº 2891/77:

«Cualquier retraso en las inscripciones en la cuenta señalada en el apartado 1 del artículo 9 dará lugar al pago, por el Estado miembro referente, de un interés, cuyo tipo será igual al tipo de descuento más elevado en los Estados miembros aplicado el día del vencimiento. Este tipo será incrementado en [...] 0,25 puntos por mes de retraso. El tipo así incrementado será aplicable a todo el período de retraso.»

10 Conforme al artículo 18, apartados 1 y 2, párrafo primero, del Reglamento nº 2891/77:

«1. Los Estados miembros procederán a las investigaciones y comprobaciones relativas a la liquidación y a la puesta a disposición de los recursos propios. [...]

2. En este ámbito, los Estados miembros:

— [...]

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

11 El Reglamento nº 2891/77 fue derogado y sustituido, a partir del 1 de enero de 1989, por el Reglamento (CEE, Euratom) nº 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión 88/376 (DO L 155, p. 1), cuyos artículos 1, 2, 9, apartado 1, 11 y 18, apartados 1 y 2, reproducen esencialmente las disposiciones del Reglamento nº 2891/77 anteriormente citadas.

12 En virtud de su artículo 24, el Reglamento nº 1552/89 entró en vigor el 1 de enero de 1989.

13 A tenor del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1496/68 del Consejo, de 27 de septiembre de 1968, relativo a la definición del territorio aduanero de la Comunidad (DO L 238, p. 1):

«Teniendo en cuenta los convenios y tratados que les son aplicables, los territorios mencionados en el anexo, situados fuera del territorio de los Estados miembros, serán considerados como formando parte del territorio aduanero de la Comunidad.»

14 El punto 3 del anexo del Reglamento nº 1496/68 establece:

«Italia:

El territorio de la República de San Marino, tal como se define por el Convenio de 31 de marzo de 1939 (Ley de 6 de junio de 1939, nº 1220).»

15 El Reglamento nº 1496/68 fue sustituido, a partir del 1 de enero de 1985, por el Reglamento (CEE) nº 2151/84 del Consejo, de 23 de julio de 1984, relativo al territorio aduanero de la Comunidad (DO L 197, p. 1; EE 02/11, p. 47). El artículo 2 del Reglamento nº 2151/84 y el punto 3 del anexo de éste son similares a las disposiciones del Reglamento nº 1496/68 anteriormente citadas.

16 Además, el artículo 3 del Reglamento nº 2151/84 establece:

«Salvo disposiciones específicas en contrario que sean consecuencia de convenios o de medidas comunitarias autónomas, la normativa aduanera comunitaria se aplicará uniformemente en el conjunto del territorio aduanero de la Comunidad.»

17 La Directiva 68/312/CEE del Consejo, de 30 de julio de 1968, referente a la armonización de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas: 1. a la presentación en aduana de las mercancías que lleguen al territorio aduanero de la Comunidad; 2. al depósito provisional de estas mercancías (DO L 194, p. 13; EE 02/01, p. 13), dispone en su artículo 2 que todas las mercancías que lleguen al territorio aduanero de la Comunidad o procedan de una zona franca situada en el territorio de la Comunidad quedarán sujetas al control aduanero y deberán ser inmediatamente conducidas, utilizando la vía señalada por las autoridades nacionales competentes, a una aduana o a otro lugar designado por estas autoridades y vigilado por los servicios de aduanas.

18 Por otra parte, la Directiva 68/312 prevé, en su artículo 3, que las citadas mercancías deberán figurar en una declaración sucinta y, en su artículo 4, que la referida declaración deberá ser presentada inmediatamente por la persona responsable de las mercancías o por su representante.

19 Por otra parte, el artículo 5 de la Directiva 68/312 dispone que las mercancías presentadas en aduana deberán permanecer bajo control aduanero hasta el momento en que los servicios de aduanas autoricen su levante. Los artículos 6 y 7 de esta Directiva establecen que las mercancías deberán figurar en una declaración destinada a que queden sujetas a un régimen aduanero o deberán ser reexpedidas fuera de la Comunidad antes de que expire un determinado plazo. A falta de una declaración o reexpedición dentro de los plazos señalados, el artículo 9 de la Directiva dispone que las autoridades nacionales competentes tomarán las medidas necesarias para asignarles, inmediatamente y eventualmente de oficio, un régimen aduanero.

20 La Directiva 68/312 fue sustituida, a partir del 1 de enero de 1992, por el Reglamento (CEE) nº 4151/88 del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, por el que se fijan las disposiciones aplicables a las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad (DO L 367, p. 1). Dicho Reglamento reproduce en esencia las disposiciones de la Directiva 68/312 a que se ha hecho alusión.

21 A tenor del artículo 2, letra a), 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 (DO L 179, p. 31; EE 02/06, p. 43):

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

a) el despacho a libre práctica en el territorio aduanero de la Comunidad de una mercancía sujeta a derecho de importación».

22 La Directiva 79/623 fue derogada, con efectos de 1 de enero de 1989, por el Reglamento (CEE) nº 2144/87 del Consejo, de 13 de julio de 1987, relativo a la deuda aduanera (DO L 201, p. 15). Este Reglamento reproduce esencialmente la disposición de la Directiva 79/623 a que se ha hecho alusión.

23 En virtud del Acuerdo de relaciones amistosas y de buena vecindad celebrado el 31 de marzo de 1939 entre la República de San Marino e Italia (en lo sucesivo, «Acuerdo San Marino/Italia»), San Marino formaba parte del territorio aduanero italiano. Con arreglo a dicho Acuerdo, la República de San Marino encomendó a Italia la recaudación de los derechos de aduana sobre las importaciones de los productos destinados a ser consumidos en su territorio. En consecuencia, se abonaban al Tesoro italiano los correspondientes derechos y, como contrapartida, la República de San Marino obtenía una cantidad fija anual pagada por Italia.

24 El citado estatuto aduanero finalizó el 1 de diciembre de 1992, fecha en la cual entró en vigor el Acuerdo interino de comercio y de unión aduanera entre la Comunidad Económica Europea y la República de San Marino, aprobado en nombre de la Comunidad por la Decisión 92/561/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1992 (DO L 359, p. 13; en lo sucesivo, «Acuerdo» o «Acuerdo CEE/San Marino»).

25 El citado Acuerdo estableció una unión aduanera entre la Comunidad y San Marino. De esta forma, prevé en primer lugar que los intercambios comerciales entre la Comunidad y San Marino estarán exentos de cualquier derecho a la importación y a la exportación, incluidas las exacciones de efecto equivalente. Establece a continuación que se considerarán mercancías en libre práctica en la Comunidad los productos procedentes de países terceros en relación con los cuales se hayan cumplido las formalidades de importación y se hayan percibido los derechos de aduanas exigibles y que no se hayan beneficiado de una devolución total o parcial de estos derechos. El referido Acuerdo prevé además que la República de San Marino se compromete a aplicar, por lo que respecta a los países no miembros de la Comunidad, el arancel aduanero de la Comunidad. El Acuerdo dispone finalmente que la República de San Marino autoriza a la

Comunidad a realizar, en su nombre y por su cuenta, las formalidades de despacho en aduana y en particular el despacho en libre práctica de los productos procedentes de países terceros que vayan destinados a la misma.

Hechos y procedimiento administrativo previo

26 Consta en autos que el presente litigio versa sobre determinadas importaciones de mercancías procedentes de países terceros y destinadas a San Marino, efectuadas entre 1979 y 1992, sobre las cuales las autoridades italianas percibieron derechos de importación, conforme al Acuerdo San Marino/Italia. Por lo tanto, consta que el Acuerdo CEE/San Marino, que entró en vigor el 1 de diciembre de 1992, no es aplicable en el presente asunto.

27 Al considerar las autoridades italianas que, durante los años 1979 a 1984, habían contabilizado por error los citados derechos, por un importe de 9.410.311.986 ITL, como recursos propios de las Comunidades y que, en consecuencia, habían abonado indebidamente por tal motivo los citados derechos a la Comisión, solicitaron a dicha Institución, mediante télex de 3 de junio de 1985, que aceptara algunas rectificaciones a los importes de los recursos propios, por medio de liquidaciones negativas. Además, las citadas autoridades solicitaron el consentimiento de la Comisión para que, en un futuro, la República Italiana no tuviera ya en cuenta, al abonar los recursos propios de la Comunidad, los derechos de que se trata, es decir, los derechos de importación sobre los productos destinados al consumo en el territorio de San Marino.

28 Mediante télex de 7 de junio de 1985, y después mediante escrito de 18 de julio de 1985, la Comisión formuló una reserva sobre la deducción que se pretendía efectuar, aclarando a las autoridades italianas que únicamente se podría realizar una deducción de esta índole cuando lo justificaran los resultados de los controles asociados realizados en virtud del Reglamento nº 2891/77.

29 Con posterioridad, en 1985 y en 1987, tuvieron lugar dos reuniones de concertación entre la Comisión y las autoridades italianas. Posteriormente, mediante escrito de 11 de junio de 1987, la Comisión aceptó, sin perjuicio de los controles que debían efectuar sus agentes, la solicitud de dichas autoridades dirigida a operar una deducción sobre la base de los verdaderos importes resultantes de la aplicación del Derecho derivado comunitario a las importaciones de mercancías destinadas a San Marino durante los ejercicios posteriores a 1982. Sin embargo, la Comisión puso de manifiesto lo siguiente en la citada carta:

«i) En un futuro, las autoridades italianas podrán deducir mensualmente del importe de los derechos puestos a disposición de la Comunidad los derechos sobre las importaciones de terceros países destinadas a San Marino. Esta deducción habrá de figurar expresamente en las estadísticas mensuales y precisar el reparto del importe deducido entre los derechos de aduana y las exacciones reguladoras agrícolas.

[...]

v) Todos los importes —anteriores y futuros— tan sólo se aceptan con sujeción a los controles asociados que efectúe la Comisión con arreglo al Reglamento [nº] 2891/77 (actualmente Reglamento [nº] 1552/89). En términos más generales, la Comisión espera que las autoridades italianas hagan cuanto sea necesario para garantizar que las importaciones con destino a San Marino no vuelvan a ser importadas con posterioridad a Italia. La Comisión estima que el presente acuerdo puede cuestionarse si se produce un incremento inexplicable de las importaciones procedentes de terceros países con destino a San Marino.

Las autoridades italianas podrán llevar a cabo las deducciones propuestas cuando la Comisión haya recibido su consentimiento sobre lo anterior.»

30 No obstante el hecho de que las autoridades italianas no dieran hasta el 3 de marzo de 1990 el consentimiento exigido por la Comisión en su escrito de 11 de junio de 1987, dichas autoridades procedieron en octubre de 1988 a recaudar las cantidades correspondientes a los ejercicios 1982 a 1984, por un importe de 5.269.620.911 ITL.

31 Entre el 23 y el 27 de abril de 1990 y del 28 de enero al 1 de febrero de 1991, varios agentes de la Comisión efectuaron controles asociados en Italia, conforme al artículo 18, apartado 2, del Reglamento nº 1552/89.

32 Mediante escrito de 31 de mayo de 1991, la Comisión comunicó a las autoridades italianas el informe sobre estos controles (en lo sucesivo, «informe de control»). Del citado informe se deduce que la Comisión ya no aceptaba las deducciones de que se trata.

33 Según el informe de control, no parecía que se hubieran cumplido enteramente las condiciones a las que la Comisión había supeditado su consentimiento sobre el principio de las referidas deducciones. Dicho informe concluía que, debido a la falta de vigilancia en las fronteras entre Italia y San Marino y a la insuficiencia de los controles, no debían excluirse los intercambios comerciales entre los países terceros y la Comunidad a través de San Marino, por lo cual la República Italiana debía realizar las gestiones siguientes, con el fin de evitar una pérdida de recursos propios:

— efectuar una revisión total de los importes solicitados como deducción durante los años 1979 a 1989 y comprobar la fundamentación de los derechos imputados a las partidas contables nacionales, a partir del 1 de enero de 1990, con el fin de cerciorarse de que los importes de que se trata se refieren efectivamente a mercancías destinadas a San Marino. Los citados controles deben llevarse a cabo, bien a partir de las declaraciones de despacho a libre práctica, bien sobre la base de los documentos A.28;

— analizar, a partir del 1 de enero de 1979, las exportaciones de San Marino, con el fin de identificar las posibles desviaciones de tráfico que puedan ocasionar una pérdida de recursos propios.

34 Además, la Comisión indicó en su informe de control que consideraba que la República Italiana debía mejorar algunos aspectos de su sistema de control.

35 No obstante, en septiembre de 1991, las autoridades italianas efectuaron varias deducciones por un importe de 4.140.691.075 ITL para los años 1979 a 1981. De la misma forma, dichas autoridades no pagaron un importe total de 19.813.010.240 ITL, correspondiente a los ejercicios 1990 a 1992. En total, habida cuenta de las deducciones ya efectuadas en 1988 para los ejercicios 1982 a 1984, el importe de las deducciones ascendía así a 29.223.322.226 ITL.

36 En su respuesta de 20 de enero de 1992, las autoridades italianas manifestaron su disconformidad con las afirmaciones que figuraban en el informe de control, al señalar que tanto la normativa como las medidas de control italianas ofrecían garantías de seguridad adecuadas y que incumbía a la Comisión probar lo contrario.

37 En un escrito de 3 de junio de 1992, la Comisión recordó a las autoridades italianas que el informe de control había puesto de manifiesto una falta de vigilancia. Además, la Comisión llamó su atención sobre el hecho de que, entre enero de 1986 y diciembre de 1992, casi se habían triplicado los importes que hubiera debido percibir la República Italiana por cuenta de la República de San Marino y, por consiguiente, habían aumentado de una forma desmesurada con relación a los años anteriores y que debían considerarse excesivamente elevados, habida cuenta del consumo interno de San Marino.

38 Mediante escrito de 26 de abril de 1993, en el que se hacía referencia en particular a una visita de la Comisión efectuada el 22 de enero de 1993, las autoridades italianas comunicaron a ésta un gráfico en el que figuraba, para el período comprendido entre 1986 y 1989, el importe de los derechos efectivamente percibidos por las autoridades aduaneras italianas por las importaciones destinadas a San Marino, repartiéndolos en tres capítulos de ingresos.

39 Según habían anunciado en su escrito de 26 de abril de 1993, las autoridades italianas transmitieron a la Comisión, mediante escrito de 30 de julio de 1993, determinados datos sobre el producto interior bruto de San Marino durante el período comprendido entre 1985 y 1991 y sobre el tráfico turístico entre 1979 y 1992.

40 Mediante escrito de 23 de febrero de 1994, la Comisión propuso un método denominado «de cálculo a tanto alzado» refiriéndose a la solución similar aplicada para Mónaco. Dicho método se fundaba en un reparto del importe total de los derechos liquidados para la República Italiana y la República de San Marino en función del número de habitantes de ambos Estados, corregido mediante un coeficiente de prosperidad.

41 En este mismo escrito, la Comisión estimaba, sobre la base del método de cálculo a tanto alzado, que, del importe total de 51.648.921.166 ITL reclamado por las autoridades italianas, podía reconocerse un importe de 10.183.686.281 ITL como correspondiente a los derechos relativos a las importaciones con destino a San Marino. Por consiguiente, en su escrito, la Comisión instaba a las autoridades italianas a poner a su disposición, antes del 1 de mayo de 1994, la diferencia entre el importe de 29.223.322.226 ITL ya deducido por ellas por las importaciones con destino a San Marino y el importe de 10.183.686.281 ITL así admitido por la Comisión, es decir, un saldo de 19.039.635.945 ITL.

42 En su respuesta de 22 de junio de 1994 a la reacción negativa de las autoridades italianas de 27 de abril de 1994, la Comisión se mostró dispuesta a considerar un

perfeccionamiento del método de cálculo a tanto alzado teniendo en cuenta las alegaciones expuestas por la República Italiana en lo que atañe a la incidencia del tráfico turístico y al indicador macroeconómico que debía utilizarse.

43 Mediante escrito de 8 de agosto de 1994, la República Italiana confirmó sus reservas en cuanto a un cálculo a tanto alzado, cuestionando su valor jurídico así como aludiendo a determinados factores que, en su opinión, no podían evaluarse mediante un método estadístico. Según las autoridades italianas, la única base fiable para determinar el importe deducible hubiera sido el importe liquidado en los documentos justificativos que obran en poder de las autoridades aduaneras italianas, es decir, 51.648.921.166 ITL. Mediante escrito de 10 de octubre de 1994, la Comisión instó a las autoridades italianas a justificar todos los importes de que se trata, mediante una estadística adecuada en la que figuraran, entre otras, las referencias de los documentos aduaneros. Además, señaló que sólo podría tener en cuenta los importes que debían deducirse si las citadas autoridades podían presentar la prueba de que las mercancías que eran objeto de las declaraciones de importación destinadas a San Marino habían tenido claramente dicho destino y de que se «habían integrado definitivamente en la economía del citado Estado».

44 En su respuesta de 2 de diciembre de 1994, la República Italiana volvió a alegar que incumbía a la Comisión la carga de probar la existencia de operaciones anormales o de desviaciones de mercancías de San Marino hacia Italia o hacia otros países. Según la República Italiana, la Comisión no podía volver a cuestionar la totalidad de las cantidades que debían deducirse correspondientes a los ejercicios aún no controlados, a saber, el ejercicio de 1985 y los ejercicios posteriores. Debido al considerable trabajo de preparación necesario, no habría sido posible acceder a las solicitudes de la Comisión dentro del plazo señalado. Para concluir, las autoridades italianas instaban a la Comisión a efectuar un control conjunto *in situ* con el fin de proceder a las comprobaciones consideradas oportunas.

45 Mediante escrito de 28 de julio de 1995, modificado mediante escrito de 8 de noviembre de 1995, la Comisión instó al Gobierno italiano a poner a su disposición, antes de que finalizara el mes de diciembre de 1995, un importe de

29.223.322.226 ITL, correspondiente a las deducciones efectuadas durante el período comprendido entre el 1 de febrero de 1979 y el 30 de noviembre de 1992; en caso contrario, serían de aplicación los intereses de demora previstos en el artículo 11 del Reglamento nº 1552/89. Las autoridades italianas respondieron mediante escritos de 26 de octubre y 16 de diciembre de 1995.

46 El 26 de junio de 1996, la Comisión dirigió a la República Italiana un escrito de requerimiento. En dicho escrito, la Comisión alegaba que la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado

— al no haber dado el curso que correspondía a las observaciones formuladas a raíz de los controles efectuados por la Comisión, y

— al seguir deduciendo unilateralmente determinados importes de sus pagos de recursos propios, sin el consentimiento de la Comisión y sin atender a la petición de ésta de justificar las citadas deducciones, lo cual podía disminuir indebidamente los recursos propios comunitarios.

47 En consecuencia, la Comisión solicitaba al Gobierno italiano:

— que pusiera a disposición de la Comisión el importe de 29.223.322.226 ITL, y

— que abonara a la Comisión, a partir del 1 de enero de 1996 y hasta el momento de la puesta a disposición del citado importe, los intereses de demora sobre éste.

48 La Comisión instaba asimismo al Gobierno italiano a exponerle sus observaciones sobre esta cuestión en un plazo de dos meses contados a partir de la recepción del referido escrito.

49 Las autoridades italianas respondieron mediante escrito de 22 de octubre de 1996, reiterando las alegaciones que ya habían expuesto en sus comunicaciones anteriores.

50 El 20 de marzo de 1998, la Comisión dirigió a la República Italiana un dictamen motivado, en el cual instaba al citado Estado miembro a atenerse al requerimiento de que abonara a la Comisión el importe de 29.223.322.226 ITL, más los intereses de demora a partir del 1 de enero de 1996, en el plazo de dos meses contados a partir de la notificación del citado dictamen.

51 El 19 de mayo de 1998, las autoridades italianas respondieron al dictamen motivado, confirmando y aclarando sus objeciones por lo que atañe a las imputaciones de la Comisión

52 En tales circunstancias, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

53 La Comisión afirma que, dado que la República Italiana pretendió reducir el importe de su deuda con respecto a las Comunidades en concepto de recursos propios hasta el importe de las cantidades que supuestamente representan los derechos que gravan las importaciones con destino a San Marino, recae sobre el citado Estado miembro la carga de probar que las referidas importaciones van destinadas efectivamente a San Marino, por lo cual los derechos que las gravan no constituyen recursos propios de las Comunidades.

54 La Comisión alega al respecto, en primer lugar, que este reparto de la carga de la prueba deriva de un principio general de Derecho tributario, según el cual incumbe al deudor que ejercita la facultad de reducir su deuda tributaria acreditar que concurren efectivamente los requisitos previstos para ello.

55 La Comisión señala que dicho principio se ha aplicado en la legislación fiscal comunitaria, en particular en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del impuesto sobre el valor añadido: base imponible uniforme (DO L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54), el cual, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 5 de diciembre de 1996, Reisdorf, C-85/95, Rec. p. I-6257, apartados 29 y 31), autoriza a los Estados miembros a exigir del sujeto pasivo pruebas concluyentes que demuestren que la operación objeto de la solicitud de deducción se produjo efectivamente.

56 La Comisión afirma que se negó a aprobar las deducciones controvertidas fundándose en motivos graves y serios basados en la falta de fiabilidad, comprobada en el informe de control, de los procedimientos de control y de contabilización de los derechos correspondientes a las importaciones con destino a San Marino. En consecuencia, la Comisión alega que la República Italiana no tenía justificación para llevar a cabo unilateralmente una deducción de los importes de que se trata.

57 La Comisión afirma además que se deduce de la legislación comunitaria en materia de recursos propios, en particular del artículo 2 de las Decisiones 70/243, 85/257 y 88/376, que la afectación de los derechos a la importación a los recursos propios de las Comunidades constituye la norma general y que, si un Estado miembro invoca una excepción a esta norma general, en el caso de autos por medio de una deducción de los derechos que recaen sobre las importaciones con destino a San Marino, corresponde a este Estado miembro probar que estaba justificada la citada deducción.

58 Además, la Comisión alega que el referido reparto de la carga de la prueba puede fundarse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la normativa reguladora de los recursos propios, en particular sobre el artículo 2 de los Reglamentos n^{os} 2891/77 y 1552/89, según la cual no puede deducirse de estas disposiciones que los Estados miembros puedan dejar de liquidar los créditos que dan lugar a recursos propios de las Comunidades, ni siquiera en el caso de que los impugnen (véase, en particular, la sentencia de 16 de mayo de 1991, Comisión/Países Bajos, C-96/89, Rec. p. I-2461, apartado 37). Este reparto puede fundarse asimismo en el artículo 18, apartado 1, de los referidos Reglamentos, que prevé que los Estados miembros procederán a las investigaciones y comprobaciones relativas a la liquidación y a la puesta a disposición de los recursos propios (véase, en particular, la sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia, 68/88, Rec. p. 2965, apartados 29 a 33).

59 Por otra parte, según la Comisión, este reparto de la carga de la prueba deriva de un principio, consagrado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según el

cual si la Comisión acredita que puede albergar dudas serias y razonables en lo que atañe a la fiabilidad de los controles efectuados por las Administraciones nacionales, incumbe al Estado miembro interesado acreditar que los citados controles no tienen como efecto una disminución indebida de los importes percibidos por las Comunidades en concepto de recursos propios [véanse, en particular, en materia de tributos discriminatorios, las sentencias de 26 de junio de 1991, Comisión/Luxemburgo, C-152/89, Rec. p. I-3141, y Comisión/Bélgica, C-153/89, Rec. p. I-3171, así como, en materia de liquidación de cuentas del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), Sección «Garantía», las sentencias de 11 de enero de 2001, Grecia/Comisión, C-247/98, Rec. p. I-1, apartados 8 y 9, y de 6 de marzo de 2001, Países Bajos/Comisión, C-278/98, Rec. p. I-1501, apartados 40 y 41].

60 El Gobierno italiano afirma que, puesto que la Comisión reconoce que los derechos que gravan las importaciones con destino a San Marino no constituyen recursos propios de las Comunidades, incumbe a la Comisión acreditar que las mercancías que son objeto de las citadas importaciones y sobre las cuales se han percibido efectivamente los derechos establecidos no llegaron ni permanecieron realmente en San Marino, por lo cual constituyen recursos propios de las Comunidades.

61 Sobre este particular, el Gobierno italiano alega que no se trata en el caso de autos de una deducción unilateral por la República Italiana de importes devengados en concepto de recursos propios de las Comunidades, sino tan sólo del reconocimiento de que los importes de que se trata corresponden a derechos percibidos sobre importaciones de mercancías con destino a San Marino, que no constituyen recursos propios de las Comunidades, sino ingresos que revierten a la República Italiana. Por lo tanto, no es pertinente la referencia hecha por la Comisión a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de recursos propios. En consecuencia, no cabe deducir de ello que incumba a la República Italiana justificar las supuestas deducciones efectuadas.

62 El Gobierno italiano sostiene que las afirmaciones contenidas en el informe de control no constituyen una prueba suficiente de que los controles de la República Italiana sobre la posible reintroducción fraudulenta en la Comunidad de unas mercancías importadas con destino a San Marino hayan sido inexistentes o ineficaces, en particular, por cuanto se trata de casos aislados o de escasa importancia.

63 Según el Gobierno italiano, la suficiencia de los referidos controles se deriva asimismo del hecho de que existe una analogía sustancial entre los controles efectuados antes de la entrada en vigor del Acuerdo CEE/San Marino y los establecidos con posterioridad a la entrada en vigor del referido Acuerdo, en particular, los previstos en la Decisión 1/93 del Comité de Cooperación CEE/San Marino, de 27 de julio de 1993, por la que se establecen las modalidades para la consignación de cuentas del Erario de San Marino de los derechos de importación de la República de San Marino (DO L 208, p. 38).

64 La Comisión responde que no cabe invocar el Acuerdo CEE/San Marino, habida cuenta de que el citado Acuerdo no es aplicable al caso de autos, que abarca el período comprendido entre 1979 y 1992, y de que modificó radicalmente el contexto jurídico en el cual se inscribe la percepción de los derechos de aduana sobre las mercancías destinadas a San Marino.

65 El Gobierno italiano señala además que, por lo que atañe al período comprendido entre 1985 y 1989, la República Italiana contabilizó indebidamente 22.425.598.940 ITL como recursos propios. Dado que los citados importes aún no han sido deducidos por la República Italiana, el Gobierno italiano solicita al Tribunal de Justicia que declare que éstos no constituyen recursos propios sino ingresos nacionales.

66 La Comisión cuestiona la conformidad de la citada pretensión con el Reglamento de Procedimiento, en particular, su artículo 40, en relación con su artículo 38, apartado 1, letra c), si bien considera ante todo que la citada pretensión es inútil, habida cuenta de que la resolución que haya de dictarse en el presente asunto tendrá inevitablemente consecuencias sobre el destino de los citados importes.

Apreciación del Tribunal de Justicia

67 Mediante su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la totalidad de los recursos deducidos por la República Italiana en concepto de derechos sobre las importaciones destinadas a San Marino durante los períodos comprendidos entre 1979 y 1984 y entre 1990 y 1992, es decir, la cantidad de 29.223.322.226 ITL, forma parte de los recursos propios de las Comunidades, por lo cual la República Italiana debe ponerla a su disposición.

68 Ahora bien, como observa el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, del escrito de la Comisión fechado el 23 de febrero de 1994 se desprende en particular que ésta no niega que, por lo menos, una parte de dicho importe son derechos que gravan las importaciones destinadas efectivamente a San Marino que, por lo tanto, no pueden corresponder a recursos propios de las Comunidades. En el citado escrito, la Comisión estimó, sobre la base de un cálculo a tanto alzado, que el citado importe, que no forma parte de los recursos propios, ascendía, durante todo el período comprendido entre 1979 y 1992, a 10.183.686.281 ITL.

69 En estas circunstancias, se plantea la cuestión de cuáles son las normas de Derecho comunitario en las que la Comisión fundamenta su solicitud de que se declare que todos los derechos percibidos y deducidos por la República Italiana en concepto de importaciones con destino a San Marino constituyen recursos propios de las Comunidades.

70 Sobre este particular, la Comisión afirma que su solicitud se basa en el principio según el cual todos los derechos de aduana y exacciones reguladoras percibidos con motivo de la importación de mercancías a la Comunidad constituyen por lo general recursos propios de las Comunidades. Del citado principio se desprende asimismo que, si un Estado miembro pretende no afectar unos importes que representan derechos de importación a los recursos propios, le incumbe probar que los citados derechos no constituyen recursos propios, como excepción a la mencionada norma general.

71 La Comisión aclaró durante la vista que el citado principio puede fundarse en el artículo 201, apartado 1, letra a), del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario (DO L 302, p. 1). Según esta disposición, el despacho a libre práctica de una mercancía dará lugar al nacimiento de una deuda aduanera de importación.

72 La Comisión alega, en particular, que, en virtud de esta disposición, la deuda aduanera, y, por consiguiente, la obligación de pagar derechos de aduana, nace en el momento en que se introducen físicamente mercancías en el territorio de la Comunidad. La legislación comunitaria en materia de recursos propios establece una vinculación estrecha entre la deuda aduanera y la liquidación de los recursos propios. En efecto, según el artículo 2 de los Reglamentos nºs 2891/77 y 1552/89, un derecho de las Comunidades sobre los recursos propios, en el caso de autos en concepto de derechos de importación, será constatado desde el momento en que el servicio competente del Estado miembro comunique al deudor el importe devengado.

73 Con carácter preliminar, debe señalarse que el artículo 201, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 2913/92 no es aplicable en el presente asunto, que versa sobre importaciones efectuadas entre 1979 y 1992. En efecto, conforme a su artículo 253, dicho Reglamento no entró en vigor más que a partir del 1 de enero de 1994.

74 Consta que, en virtud del artículo 2 de los Reglamentos nºs 1496/68 y 2151/84, el territorio de la República de San Marino formaba parte del territorio aduanero de la Comunidad. De las citadas disposiciones, en relación con la legislación comunitaria aduanera aplicable en el presente caso, se desprende que, en principio, la normativa aduanera comunitaria pertinente era de aplicación a los movimientos de mercancías destinadas a San Marino o procedentes de este Estado en la época de las importaciones de que se trata.

75 Conforme a la Directiva 68/312 y al Reglamento nº 4151/88, aplicables en el presente caso, la introducción de mercancías en el territorio aduanero de la Comunidad tenía como efecto que éstas quedaban sujetas al control aduanero hasta que recibieran un destino aduanero conforme al Derecho comunitario.

76 Las importaciones de mercancías originarias de terceros países con destino a San Marino, que se cuestionan en el presente asunto, se referían a un destino aduanero específico reconocido por el Derecho comunitario, a saber, el régimen aduanero previsto en el Acuerdo San Marino/Italia. Ello se ve confirmado en particular por el artículo 2 de los Reglamentos nºs 1496/68 y 2151/84, en relación con el punto 3 de su anexo.

77 Resulta forzoso señalar que la introducción, en el territorio aduanero de la Comunidad, de mercancías con destino a San Marino y su sujeción a las

formalidades aduaneras previstas para este destino, no daban lugar, por sí mismas, al nacimiento de una deuda aduanera en el sentido de las disposiciones comunitarias en materia de aduana a las que se refiere la Comisión.

78 En efecto, según el artículo 2, letra a), de la Directiva 79/623 y el artículo 2, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 2144/87, aplicables al caso de autos, para que nazca la deuda aduanera en el sentido de estas disposiciones, deben despacharse a libre práctica en el territorio aduanero de la Comunidad las mercancías sujetas a derechos de importación.

79 Ahora bien, no era precisamente éste el caso de las mercancías importadas con destino a San Marino. Por consiguiente, el carácter específico del régimen de importación aplicable a las mercancías con destino a San Marino se oponía a la aplicación de las disposiciones comunitarias anteriormente mencionadas en materia de nacimiento de la deuda aduanera.

80 De ello se desprende que la introducción en el territorio aduanero de la Comunidad de mercancías con destino a San Marino y el cumplimiento de las formalidades aduaneras previstas para esta disposición no constituían, en sí mismos, hechos generadores de recursos propios de las Comunidades en virtud de los derechos del Arancel Aduanero Común o de otros derechos que hayan fijado o que vayan a fijar las instituciones de las Comunidades con arreglo al artículo 2 de las Decisiones 70/243, 85/257 y 88/376.

81 Por lo tanto, no cabe acoger la alegación de la Comisión basada en el Derecho comunitario en materia de recursos propios, a saber, en el artículo 2 de los Reglamentos nºs 2891/77 y 1552/89, así como en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que lo interpreta. Lo mismo sucede con las afirmaciones que hace la

Comisión basándose en la aplicabilidad de estas mismas disposiciones en lo que respecta al reparto de la carga de la prueba.

82 Lo específico del régimen aduanero aplicable a las importaciones con destino a San Marino se opone asimismo, contrariamente a lo que afirma la Comisión, a la aplicación en el presente caso de los principios que regulan la carga de la prueba en virtud del Derecho comunitario en materia de impuesto sobre el valor añadido.

83 Por lo que atañe al planteamiento de la Comisión según el cual debe aplicarse analógicamente en el presente caso la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que atenúa la carga de la prueba en materia de liquidación de cuentas del FEOGA, procede destacar que esta jurisprudencia, en cuanto versa sobre las insuficiencias de los controles realizados por un Estado miembro, se refiere a las decisiones adoptadas por la Comisión sobre la base del artículo 5, apartado 2, letra c), del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 (DO L 125, p. 1), que impone correcciones a tanto alzado, en principio y salvo circunstancias excepcionales, en forma de un porcentaje de los gastos cuya asunción por la Comunidad solicita el Estado miembro (véase, en particular, la sentencia de 6 de diciembre de 2001, Grecia/Comisión, C-373/99, Rec. p. I-9619, apartados 5 a 7 y 10 a 13).

84 Sobre este particular, es forzoso destacar que, contrariamente a los criterios aplicados por la Comisión para determinar el nivel de una corrección a tanto alzado en materia de liquidación de las cuentas del FEOGA, la Comisión no ha acreditado en el presente caso que su solicitud relativa a la totalidad de los referidos importes fuera proporcionada a la importancia de las carencias comprobadas en el sistema de control y al riesgo de pérdidas generalizadas para los recursos propios de las Comunidades, consecuencia de los mismos.

85 Por lo tanto, no cabe acoger este planteamiento de la Comisión.

86 Sin embargo, tampoco puede acogerse la alegación de la República Italiana según la cual, en el presente caso, recae enteramente sobre la Comisión la carga de la prueba de la afectación a los recursos propios de las Comunidades de los derechos percibidos sobre las importaciones con destino a San Marino.

87 En efecto, procede señalar que, como demuestra el informe de control, la Comisión ha acreditado que las insuficiencias de los controles efectuados por las autoridades italianas sobre las importaciones con destino a San Marino pudieron crear para las Comunidades un riesgo evidente de pérdida de recursos propios. Sin embargo, la Comisión no dispone en el presente caso de datos ni de documentos que le permitan identificar o por lo menos estimar globalmente las importaciones de que se trata que no iban destinadas efectivamente a San Marino. Por lo tanto, la Comisión no se halla en condiciones de evaluar el importe de los derechos que corresponden a las Comunidades en concepto de recursos propios.

88 A este respecto, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), a facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión, que consiste, en particular, según el artículo 155 del Tratado CE (actualmente artículo 211 CE), en velar por la aplicación del Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del mismo (véase, en particular, la sentencia de 12 de septiembre de 2000, Comisión/Países Bajos, C-408/97, Rec. p. I-6417, apartado 16).

89 A la vista de esta jurisprudencia, debe destacarse que, en las circunstancias del presente caso, la aplicación del régimen relativo a las importaciones con destino a

San Marino origina para la República Italiana la obligación de adoptar, cooperando lealmente con la Comisión, las medidas que permitan garantizar la aplicación de las disposiciones comunitarias referentes a la liquidación de eventuales recursos propios.

90 Esta obligación se ha visto consagrada de una forma más concreta en materia de verificación en el artículo 18 de los Reglamentos n^{os} 2891/77 y 1552/89. La finalidad principal de la citada disposición es garantizar que no se pierdan recursos propios en razón de la liquidación injustificada de derechos que corresponden a los Estados miembros.

91 De la referida obligación se desprende en particular que, cuando, como ocurre en el presente caso, la Comisión depende principalmente de los datos facilitados por el Estado miembro de que se trata, dicho Estado miembro está obligado a poner los documentos justificativos y demás documentos pertinentes a disposición de la Comisión, en condiciones razonables, con el fin de que ésta pueda comprobar si los importes de que se trata constituyen recursos propios de las Comunidades y, en su caso, en qué medida.

92 Consta en autos que, con posterioridad a los controles asociados y al envío del informe de control, que acreditó la existencia de graves problemas de vigilancia de las importaciones con destino a San Marino, por parte de las autoridades italianas, las partes entablaron, aunque en ocasiones con dificultades, un diálogo sobre la existencia en el conjunto de las deducciones de que se trata de una parte que corresponde a los recursos propios y, en su caso, a la determinación exacta de la citada parte.

93 Sin embargo, es forzoso reconocer que, en el presente caso, las partes no han agotado las posibilidades que ofrecen para ello un diálogo y una cooperación leal.

94 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones anteriores, procede desestimar la pretensión de la Comisión, encaminada a que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones comunitarias relativas a los recursos propios de las Comunidades, al no haber puesto a disposición de la Comisión un importe de 29.223.322.226 ITL y al no haber pagado los intereses de demora sobre dicho importe a partir del 1 de enero de 1996.

95 Por otra parte, en lo que atañe a la pretensión formulada por la República Italiana en su contestación, dirigida a que se declare que los ingresos percibidos en concepto de derechos de aduana sobre las mercancías con destino a San Marino durante el período comprendido entre 1985 y 1989 no constituyen recursos propios sino ingresos nacionales, este Tribunal de Justicia no puede acogerla. En efecto, una pretensión de esta índole sobrepasa los límites de la competencia jurisdiccional que le ha atribuido el Tratado en el marco del procedimiento previsto en el artículo 226 CE.

Costas

96 El artículo 69, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento establece, en particular, que si son varias las partes que pierden el proceso, el Tribunal decidirá sobre el reparto de las costas.

97 Al haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión con objeto de que el Tribunal de Justicia declare que debía ponerse a su disposición como recursos propios el importe de 29.223.322.226 ITL relativo a los derechos de aduana sobre las importaciones con destino a San Marino durante los períodos comprendidos entre 1979 y 1984 y entre 1990 y 1992 y al haber sido desestimados, por su parte, los motivos formulados por la República Italiana tendentes a que el Tribunal de Justicia declare que los citados derechos correspondientes al período comprendido entre 1985 y 1989 constituían ingresos nacionales que le pertenecían, procede condenar a la Comisión al pago de dos terceras partes de las costas y a la República Italiana al pago de la otra tercera parte.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **La Comisión de las Comunidades Europeas cargará con dos terceras partes de las costas y la República Italiana con la otra tercera parte.**

Jann La Pergola Timmermans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de marzo de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

P. Jann