Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 7 de noviembre de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Unión aduanera — Código aduanero de la Unión — Reglamento (UE) n.º 952/2013 — Artículo 18 — Representante aduanero — Libre prestación de servicios — Directiva 2006/123/CE — Artículos 10 y 15 — Centros de asistencia aduanera — Limitación territorial de la actividad — Restricción — Justificación»

En el asunto C-503/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Piamonte, Italia), mediante resolución de 26 de julio de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de agosto de 2023, en el procedimiento entre

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

y

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli — Agenzia delle Dogane — Direzione Interregionale per la Liguria,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de Sala Primera, y el Sr. A. Arabadjiev y la Sra. I. Ziemele (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl, por la Sra. S. Mellano, avvocata;

* Lengua de procedimiento: italiano.

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. F. Meloncelli, avvocato dello Stato;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. L. Armati y F. Moro, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 56 TFUE a 62 TFUE, del artículo 18 del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO 2013, L 269, p. 1; en lo sucesivo, «código aduanero»), y de los artículos 10 y 15 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre un centro de asistencia aduanera (en lo sucesivo, «CAD»), el Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (en lo sucesivo, «Cad Mellano»), y la Agenzia delle Dogane e dei Monopoli — Agenzia delle Dogane — Direzione Interregionale per la Liguria (Agencia Aduanera y de los Monopolios — Agencia Aduanera — Dirección Interregional para Liguria, Italia), en relación con la negativa de esta a autorizar al Cad Mellano a ejercer sus actividades fuera del ámbito territorial del distrito aduanero en el que tiene su domicilio social.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Código aduanero

3 El considerando 21 del código aduanero es del siguiente tenor:

«Con el fin de facilitar la actividad de las empresas, toda persona debe conservar el derecho a nombrar a un representante en sus relaciones con las autoridades aduaneras. Ninguna ley de un Estado miembro debe poder reservar ese derecho de representación. Además, el representante aduanero que cumpla los criterios para la concesión del estatuto de operador económico autorizado de simplificaciones aduaneras debe estar autorizado a prestar sus servicios en un Estado miembro distinto de aquel en que esté establecido. Como norma general, un representante aduanero debe estar establecido en el territorio aduanero de la Unión [Europea]. No procede imponer esta obligación cuando el representante aduanero actúe por cuenta de personas que no tengan obligación de estar establecidas en el territorio aduanero de la Unión o en otros casos justificados.»

4 El artículo 18 de dicho código, titulado «Representante aduanero», está redactado en los siguientes términos:

«1. Toda persona podrá nombrar a un representante aduanero.

Esta representación podrá ser directa, en cuyo caso el representante aduanero actuará en nombre y por cuenta de otra persona, o indirecta, en cuyo caso actuará en su propio nombre pero por cuenta de otra persona.

2. Los representantes aduaneros deberán estar establecidos en el territorio aduanero de la Unión.

Salvo que se disponga lo contrario, los representantes aduaneros estarán dispensados de ese requisito cuando actúen por cuenta de personas que no tengan obligación de estar establecidas en el territorio aduanero de la Unión.

3. Los Estados miembros podrán determinar, de conformidad con el Derecho de la Unión, las condiciones en las que un representante aduanero podrá prestar servicios en el Estado miembro en que esté establecido. No obstante, sin perjuicio de la aplicación de criterios menos estrictos por parte de los Estados miembros en cuestión, todo representante aduanero que cumpla los criterios establecidos en el artículo 39, letras a) a d), estará autorizado a prestar tales servicios en otro Estado miembro distinto de aquel en que esté establecido.

4. Los Estados miembros podrán aplicar las condiciones determinadas de acuerdo con la primera frase del apartado 3 a los representantes aduaneros que no estén establecidos en el territorio aduanero de la Unión.»

5 El artículo 39 de dicho código precisa:

«Los criterios para la concesión del estatuto de operador económico autorizado serán los siguientes:

a) inexistencia de infracciones graves o reiteradas de la legislación aduanera y de la normativa fiscal, en particular que no haya habido condena alguna por un delito grave en relación con la actividad económica del solicitante;

b) demostración, por el solicitante, de un alto nivel de control de sus operaciones y del flujo de mercancías, mediante un sistema de gestión de los registros comerciales y, en su caso, de los registros de transporte, que permita la correcta realización de los controles aduaneros;

c) solvencia financiera, la cual se considerará acreditada cuando el solicitante tenga un buen nivel financiero que le permita cumplir sus compromisos, teniendo debidamente en cuenta las características del tipo de actividad de que se trate;

d) por lo que respecta a la autorización contemplada en el artículo 38, apartado 2, letra a), un nivel adecuado de competencia o de cualificaciones profesionales directamente relacionadas con la actividad que ejerza; y

e) por lo que respecta a la autorización contemplada en el artículo 38, apartado 2, letra b), niveles de seguridad y protección adecuados, los cuales se considerarán satisfechos cuando el solicitante demuestre que mantiene las medidas adecuadas para garantizar la seguridad y la protección de la cadena de suministro internacional, incluso en los ámbitos de la integridad física y los controles de acceso, los procesos logísticos y el tratamiento de determinados tipos de mercancías, el personal y la identificación de los socios comerciales.»

Directiva 2006/123

6 Los considerandos 2, 5, 6, 29 y 40 de la Directiva 2006/123 enuncian lo siguiente:

«(2) Para fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea resulta esencial un mercado competitivo de servicios. Actualmente, hay un gran número de barreras en el mercado interior que impiden a los prestadores, en particular a las pequeñas y medianas empresas (PYME), extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior. Ello debilita la competitividad global de los prestadores de la Unión Europea. Un mercado libre que obligue a los Estados miembros a suprimir las barreras para la circulación transfronteriza de servicios y que, al mismo tiempo, ofrezca a los consumidores mayor transparencia e información, proporcionaría a los consumidores más posibilidades de elección y unos servicios a precios más bajos.

[…]

(5) Por tanto, procede eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado. Dado que los obstáculos que entorpecen el mercado interior de los servicios afectan tanto a los operadores que desean establecerse en otros Estados miembros como a los que prestan un servicio en otro Estado miembro sin establecerse en él, procede permitir que el prestador desarrolle sus actividades de servicios dentro del mercado interior, ya sea estableciéndose en un Estado miembro, ya sea acogiéndose a la libre circulación de servicios. Los prestadores deben disponer de la posibilidad de elegir entre estas dos libertades en función de su estrategia de desarrollo en cada Estado miembro.

(6) La supresión de estos obstáculos no puede hacerse únicamente mediante la aplicación directa de los artículos 43 y 49 del Tratado, ya que, por un lado, resolver caso por caso mediante procedimientos de infracción contra los correspondientes Estados miembros sería, especialmente a raíz de las ampliaciones, una forma de actuar extremadamente complicada para las instituciones nacionales y comunitarias y, por otro, la eliminación de numerosos obstáculos requiere una coordinación previa de las legislaciones nacionales, coordinación que también es necesaria para instaurar un sistema de cooperación administrativa. Como han admitido el Parlamento Europeo y el Consejo [de la Unión Europea], un instrumento legislativo comunitario permitiría crear un auténtico mercado interior de servicios.

[…]

(29) Dado que en el Tratado se prevén bases jurídicas específicas en materia fiscal y dados los instrumentos comunitarios ya adoptados en esta materia, procede excluir la fiscalidad del ámbito de aplicación de la presente Directiva.

[…]

(40) El concepto de "razones imperiosas de interés general" […] abarca al menos los ámbitos siguientes: […] protección del consumidor, […] prevención de fraudes, […]».

7 A tenor del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2006/123:

«En la presente Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.»

8 El artículo 2 de dicha Directiva dispone:

«1. La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

[…]

3. La presente Directiva no se aplicará a la fiscalidad.»

9 El artículo 3, apartado 1, de la citada Directiva establece lo siguiente:

«Si surge un conflicto entre una disposición de la presente Directiva y una disposición de otro acto comunitario relativo a aspectos concretos relacionados con el acceso a la actividad de un servicio o su ejercicio en sectores concretos o en relación con profesiones concretas, estas otras normas primarán y se aplicarán a esos sectores o profesiones concretos. […]»

10 El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Definiciones», tiene la siguiente redacción:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

1) "servicio", cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado;

[…]

6) "régimen de autorización", cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio;

7) "requisito", cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en ejercicio de su autonomía jurídica; las normas derivadas de convenios colectivos negociados por los interlocutores sociales no se considerarán requisitos a efectos de la presente Directiva;

8) “razón imperiosa de interés general”, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural;

[…]».

11 El artículo 10 de la Directiva 2006/123, que lleva por título «Condiciones para la concesión de la autorización», dispone:

«1. Los regímenes de autorización deberán basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria.

2. Los criterios contemplados en el apartado 1 deberán reunir las características siguientes:

a) no ser discriminatorios;

b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general;

[…]

4. La autorización deberá permitir al prestador acceder a la actividad de servicios o ejercerla en la totalidad del territorio nacional, incluido mediante la creación de agencias, sucursales, filiales u oficinas, salvo que haya una razón imperiosa de interés general que justifique una autorización individual para cada establecimiento o una autorización que se limite a una parte específica del territorio.

[…]»

12 El artículo 15 de esta Directiva precisa:

«1. Los Estados miembros examinarán si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 y harán lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3. Los Estados miembros adaptarán sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones.

2. Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

a) límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores;

[…]

e) prohibición de disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional;

[…]

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;

b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

[…]»

Derecho italiano

13 El decreto-legge n. 417 — Disposizioni concernenti criteri di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, delle tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori e altre disposizioni tributarie urgenti (Decreto-ley n.º 417 por el que se establecen las disposiciones relativas a los criterios de aplicación del impuesto sobre el valor añadido, de las tasas para los contratos de transmisión de títulos o de valores y otras disposiciones fiscales urgentes), de 30 de diciembre de 1991 (GURI n.º 1, de 2 de enero de 1992, p. 3), convalidado, tras su modificación, por la legge n. 66 (Ley n.º 66), de 6 de febrero de 1992 (GURI n.º 33, de 10 de febrero de 1992, p. 4), dispone, en su artículo 7, apartados 1 *septies* y 1 *octies*:

«1 *septies*. Los agentes de aduanas a que se refiere el apartado 1 *sexies* podrán constituir sociedades de capital con un capital mínimo de 100 millones de liras [italianas (ITL) (aproximadamente 51 645 euros)] cuyo objeto social exclusivo sea la prestación de servicios de asistencia aduanera para llevar a cabo, de conformidad con la autorización del Ministro de Hacienda, además de las tareas mencionadas en el apartado 1 *sexies*, las siguientes:

a) recibir o emitir declaraciones en aduana, certificar su contenido tras la obtención y control formal de los documentos comerciales pertinentes, incluida la adopción de programas y criterios de selección para el examen total o parcial de las mercancías;

b) certificar los datos obtenidos y tratados de conformidad con las letras a), b) y c) del apartado 1 *sexies* para el cumplimiento de las formalidades derivadas de la normativa comunitaria.

1 *octies*. La Administración tributaria estará facultada para solicitar a las sociedades autorizadas a ejercer actividades de asistencia aduanera, incluso como excepción a cualquier disposición estatutaria o reglamentaria contraria, los datos y los elementos que obren en su poder. Mediante orden del Ministro de Hacienda que deberá adoptarse a más tardar el 31 de julio de 1992 […], se

establecerán las disposiciones necesarias para la aplicación del apartado 1 *septies*, incluidas las disposiciones relativas a las sociedades previstas en ese mismo apartado 1 *septies* y, en particular, los criterios y procedimientos para su inscripción en el registro previsto a tal efecto, para la concesión por el Ministro de Hacienda de la autorización para realizar las tareas que se les encomienden, así como las disposiciones relativas a los controles y a la supervisión, incluida la inspección, por parte de la Administración tributaria […]».

14 El artículo 1 del decreto ministeriale n. 549 — Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (Orden Ministerial n.º 549 por la que se establece el Reglamento relativo a la Constitución de Centros de Asistencia Aduanera), de 11 de diciembre de 1992 (GURI n.º 17, de 22 de enero de 1993, p. 16; en lo sucesivo, «Orden Ministerial n.º 549/1992»), dispone:

«1. Los agentes de aduanas inscritos en el registro profesional con una antigüedad como mínimo de tres años […] y que ejerzan su actividad profesional sin estar vinculados por relaciones laborales subordinadas, podrán constituir sociedades de capital, denominadas CAD […], cuyo objeto social sea exclusivamente el ejercicio de la asistencia aduanera […]

2. Los [CAD] estarán sujetos a la supervisión, incluida la inspección, de la Administración tributaria […]

[…]».

15 A tenor del artículo 2 de dicha Orden:

«1. La autorización del Ministro de Hacienda, prevista en el artículo 7, apartado 1, *septies*, de la Ley [n.º 66], se concederá a las sociedades mencionadas en el artículo 1, apartado 1, previa presentación al Departamento de Aduanas e Impuestos Indirectos de los siguientes documentos: a) la escritura de constitución de la sociedad con indicación de los socios, acompañada de las referencias de la autorización con validez ilimitada; b) los estatutos sociales, redactados según el modelo aprobado en el anexo de la presente Orden; c) el certificado de inscripción de la sociedad en la Cámara de Comercio, Industria, Artesanía y Agricultura; d) la certificación del consejo del distrito competente que acredite que todos los socios están inscritos desde hace al menos tres años en el registro profesional, que ejercen una actividad profesional no constitutiva de relación laboral por cuenta ajena y que no concurre en ellos ninguna de las circunstancias que dan lugar a la suspensión o a la revocación de su autorización, en virtud del artículo 53 o 54 del [decreto del presidente della Repubblica n. 43 — Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Decreto del Presidente de la República n.º 43 por el que se aprueba el Texto Único de las Disposiciones Legislativas en Materia Aduanera), de 23 de enero de 1973 (suplemento ordinario de la GURI n.º 80, de 28 de marzo de 1973; en lo sucesivo, "Decreto n.º 43/1973")].

2. Además, deberá presentarse un documento expedido por el distrito aduanero competente en el territorio en el que se encuentren las oficinas del [CAD] que acredite, tras una visita de inspección, que efectivamente existe un establecimiento dotado de locales y equipos adecuados para el ejercicio de la actividad de asistencia aduanera, así como un sistema de registro contable y de conservación de expedientes. Todo establecimiento que se destine posteriormente a la actividad del [CAD] también deberá notificarse al distrito aduanero competente a efectos de la visita de inspección requerida.

[…]»

16 El artículo 3 de la Orden Ministerial n.º 549/1992 establece:

«1. Se crea, en la Dirección Central de Aduanas del Departamento de Aduanas e Impuestos Indirectos, un registro específico en el que deberán inscribirse obligatoriamente las sociedades mencionadas en el artículo 1, apartado 1, una vez obtenida la autorización previa del Ministro de Hacienda. La inscripción implica la mención de los datos de identificación, el número de autorización, el código de identificación fiscal y el número de [impuesto sobre el valor añadido (IVA)] de la sociedad, así como la asignación de un número de serie.

[…]

3. Las sociedades autorizadas con arreglo al artículo 1, apartado 1, desarrollarán sus actividades en el ámbito territorial del distrito aduanero en el que tengan su domicilio social y podrán vincularse con sociedades homólogas con domicilio social y competencia en otros ámbitos territoriales de diferentes direcciones de distrito y constituir agrupaciones europeas de interés económico previstas en el Reglamento (CEE) n.º 2137/85 [del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE) (DO 1985, L 199, p. 1; EE 17/02, p. 3)], reguladas por el decreto legislativo […] n. 240 [(Decreto Legislativo n.º 240), de 23 de julio de 1991]».

17 El artículo 7, apartado 4, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 establece:

«La dirección de aduanas del distrito podrá ordenar controles o verificaciones de la actividad ejercida en las oficinas u otros lugares del [CAD] situados en su ámbito territorial.»

18 En virtud del artículo 8 de dicha Orden Ministerial:

«1. Con el fin de cerciorarse de la correcta llevanza de los registros por parte de los [CAD], de la regularidad de las operaciones efectuadas y del cumplimiento de las obligaciones prescritas, la vigilancia, incluida la inspección, que se ejerza sobre los [CAD] consistirá en un control cruzado, por muestreo, entre las operaciones resultantes de los registros, escritos y cualquier otro documento que obre en poder de los [CAD] y los documentos de las oficinas de aduanas y de los usuarios que hayan operado en dichos [CAD]. Esta vigilancia se llevará a cabo al menos una vez al año.

[…]

3. Sin perjuicio de cualquier otra obligación legal, si la vigilancia pone de manifiesto irregularidades en ámbitos que sean competencia de otro servicio financiero o de otra administración, se dirigirán comunicaciones formales a los servicios interesados.»

19 El artículo 3 de la legge n. 213 — Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci (Ley n.º 213 relativa a las normas de adaptación de la actividad de los agentes de aduanas a las nuevas necesidades del tráfico y del comercio internacional de mercancías), de 25 de julio de 2000 (GURI n.º 178, de 1 de agosto de 2000, p. 5], establece:

«[…]

4. La autorización para operar concedida a los CAD prevé que puedan acogerse a los procedimientos simplificados de comprobación previstos en el artículo 76 del código aduanero

comunitario, establecido por el Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992[, por el que se aprueba el código aduanero comunitario (DO 1992, L 302, p. 1),] y en los artículos 253 y siguientes del Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, [por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario (DO 1993, L 253, p. 1),] en las condiciones y según las modalidades previstas en los mismos.

5. En el marco de la aplicación de los procedimientos simplificados, los CAD pueden presentar las mercancías, además de en los espacios y lugares destinados a realizar las operaciones aduaneras, con arreglo al artículo 17 del [Decreto n.º 43/1973], también en lugares, almacenes o depósitos de las personas por cuya cuenta operen en cada ocasión y en los que se encuentren las mercancías, siempre que tales lugares, almacenes o depósitos estén situados en el ámbito territorial del distrito aduanero en el que estén autorizados para operar.

[…]»

20 El artículo 47, apartado 3, del Decreto n.º 43/1973, en su versión modificada por el artículo 82, apartado 1, letra b), del decreto legislativo n. 59 — Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (Decreto Legislativo n.º 59 por el que se aplica la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior), de 26 de marzo de 2010 (suplemento ordinario de la GURI n.º 94, de 23 de abril de 2010), precisa:

«El nombramiento como agente de aduanas permitirá presentar declaraciones aduaneras en todo el territorio nacional.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

21 El Cad Mellano es un CAD cuya actividad consiste en ofrecer a sus clientes servicios de representación aduanera. Fue autorizado como tal por la Direzione territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d'Aosta (Dirección Territorial II para Liguria, Piamonte y Valle de Aosta, Italia), competente en el distrito en el que tiene su domicilio social. Para la aplicación de los procedimientos simplificados, el Cad Mellano dispone, en dicho distrito aduanero, de locales autorizados que le permiten realizar operaciones aduaneras sobre mercancías sin tener que hacerlas pasar por la aduana o en los locales del importador.

22 En 2021, el Cad Mellano celebró un contrato con la sociedad alemana ALFA para la expedición de certificados aduaneros de importación y exportación desde/a Reino Unido.

23 Para la realización de las operaciones de importación y exportación de las mercancías de ALFA, el Cad Mellano celebró un contrato con la sociedad BETA, que disponía de un almacén en la provincia de Vicenza (Italia), fuera del ámbito territorial del distrito aduanero en el que tiene su domicilio social el Cad Mellano. Por consiguiente, este último solicitó a las autoridades aduaneras competentes la autorización de dichos locales.

24 El 20 de octubre de 2021, dicha solicitud fue denegada debido a que el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 no permite a los CAD ejercer su actividad fuera del distrito aduanero en el que tengan su domicilio social.

25 El Cad Mellano interpuso recurso ante el Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Piamonte, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente, por el que solicitaba la anulación de dicha denegación.

26 En primer lugar, dicho órgano jurisdiccional alberga dudas sobre la compatibilidad del artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 con el artículo 18, apartado 3, del código aduanero; en efecto, en virtud de esta última disposición, si un representante aduanero cumple los criterios establecidos en el artículo 39, letras a) a d), de dicho código, debe estar autorizado para prestar sus servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que está establecido. *A fortiori*, dicho representante debe poder ejercer sus actividades en todo el territorio del Estado miembro en el que está establecido.

27 En segundo lugar, el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 podría ser contrario al artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2006/123; en efecto, esta última disposición permite al prestador autorizado acceder a una actividad de servicios o ejercerla en todo el territorio nacional, «incluido mediante la creación de agencias, sucursales, filiales u oficinas», salvo en los casos en que la necesidad de limitar la autorización a una parte específica del territorio para cada establecimiento esté justificada por una razón imperiosa de interés general. Por un lado, no parece existir, en el asunto principal, ninguna justificación para tal limitación. Por otro lado, la disposición nacional controvertida tiene por efecto prohibir a los CAD disponer de más de un establecimiento en el territorio nacional. Pues bien, tal prohibición no es ni necesaria ni proporcionada.

28 En tercer lugar, la limitación territorial del ejercicio de la actividad de los CAD podría ser contraria a los artículos 56 TFUE a 62 TFUE; en efecto, dichos CAD, que operan como sociedades de capital, se encuentran en una situación objetivamente desfavorable en comparación con los agentes de aduanas, los cuales, a pesar de ejercer la misma actividad que los CAD, no están sujetos a ninguna limitación territorial.

29 El órgano jurisdiccional remitente señala, en este contexto, que la restricción a la libre prestación de servicios de los CAD establecidos en Italia que podría suponer el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 también puede tener efectos transfronterizos, ya que dicha disposición es aplicable a los prestadores establecidos en otros Estados miembros.

30 En estas circunstancias, el Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Piamonte) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 18 [del código aduanero] y el considerando 21 [de dicho código] en el sentido de que se oponen a una norma (el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992) y a la práctica nacional que circunscriben la actividad de los CAD […] a un "lugar autorizado" en el ámbito territorial de la Dirección [Aduanera] Regional, Interregional o Interprovincial en el que tengan su domicilio social, excluyendo su alcance a la totalidad del territorio nacional?

2) ¿Deben interpretarse los artículos 10 y 15 de la [Directiva 2006/123] en el sentido de que se oponen a una norma (el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992) y a la práctica nacional que circunscriben la actividad de los CAD […] a un "lugar autorizado" en el ámbito territorial de la Dirección [Aduanera] Regional, Interregional o Interprovincial en el

que tengan su domicilio social, excluyendo su alcance a la totalidad del territorio nacional y reservando, al mismo tiempo, la capacidad de operar en todo el territorio nacional únicamente a los agentes de aduanas?

3) ¿Deben interpretarse los artículos 56 [TFUE] a 62 TFUE en el sentido de que se oponen a una norma (el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992) y a la práctica nacional que circunscriben la actividad de los CAD […] a un "lugar autorizado" en el ámbito territorial de la Dirección [Aduanera] Regional, Interregional o Interprovincial en el que tengan su domicilio social, excluyendo su alcance a la totalidad del territorio nacional y reservando, al mismo tiempo, la capacidad de operar en todo el territorio nacional únicamente a los agentes de aduanas?»

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

31 El Gobierno italiano considera que las cuestiones prejudiciales carecen de objeto porque es posible adoptar una interpretación del artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 conforme con el Derecho de la Unión, de modo que la petición de decisión prejudicial es inútil.

32 Es preciso recordar que el procedimiento contemplado en el artículo 267 TFUE está basado en una clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia. A este respecto, el juez nacional es el único competente para determinar y apreciar los hechos del litigio principal y para interpretar y aplicar el Derecho nacional. Asimismo, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, U. I. (Representante aduanero indirecto), C-714/20, EU:C:2022:374, apartado 33 y jurisprudencia citada].

33 De ello se deriva que las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el órgano jurisdiccional nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no guarda relación alguna con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones prejudiciales que se le hayan planteado (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de abril de 2023, Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, apartado 25 y jurisprudencia citada).

34 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente ha expuesto de manera suficientemente clara el contexto jurídico y fáctico y las razones que le han llevado a preguntarse sobre la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión que considera necesaria para poder dictar sentencia. No resulta evidente que la interpretación solicitada carezca de relación con el litigio principal o que el problema planteado tenga carácter hipotético.

35 Esta apreciación no queda desvirtuada por la alegación formulada por el Gobierno italiano. En efecto, si bien es cierto que los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretar el Derecho nacional, en la medida de lo posible, de conformidad con las exigencias del Derecho

de la Unión para garantizar la plena eficacia de este, no lo es menos que, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 267 TFUE, corresponde al Tribunal de Justicia interpretar las disposiciones del Derecho de la Unión a las que se refiere la resolución de remisión con el fin de aportar todos los elementos que permitan al órgano jurisdiccional remitente apreciar la compatibilidad del Derecho nacional con dichas disposiciones. Pues bien, mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente solicita precisamente al Tribunal de Justicia elementos de interpretación del Derecho de la Unión que permitan apreciar la compatibilidad con ese Derecho de determinadas normativas nacionales, pero no pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie él mismo sobre dicha compatibilidad.

36 En estas circunstancias, la petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

37 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 18, apartado 3, del código aduanero debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que limita el ejercicio de la actividad de los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital con el exclusivo objeto social de prestación de servicios de asistencia aduanera al ámbito territorial del distrito aduanero en el que la sociedad tenga su domicilio social.

38 Según reiterada jurisprudencia, procede interpretar las disposiciones del Derecho de la Unión teniendo en cuenta no solo su tenor literal, sino también el contexto en el que se inscriben y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (sentencias de 15 de julio de 2021, BEMH y CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, apartado 18, y de 12 de octubre de 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, apartado 43 y jurisprudencia citada).

39 A tenor del artículo 18, apartado 3, primera frase, del código aduanero, los Estados miembros pueden determinar, de conformidad con el Derecho de la Unión, las condiciones en las que un representante aduanero podrá prestar servicios en el Estado miembro en que esté establecido.

40 Por lo que respecta a la prestación de servicios por un representante aduanero establecido en otro Estado miembro, el artículo 18, apartado 3, segunda frase, de dicho código establece que, sin perjuicio de la aplicación de criterios menos estrictos por parte del Estado miembro en cuestión, tal representante estará autorizado a prestar tales servicios en otro Estado miembro distinto de aquel en que esté establecido siempre que cumpla los criterios establecidos en el artículo 39, letras a) a d), de dicho código.

41 Así, en virtud de estos criterios, un representante aduanero debe demostrar que no ha cometido infracciones graves o reiteradas de la legislación aduanera y de la normativa fiscal, que ejerce un alto nivel de control de sus operaciones y del flujo de mercancías mediante un sistema de gestión de los registros comerciales, que dispone de solvencia financiera y tiene un buen nivel financiero que le permite cumplir sus compromisos, teniendo debidamente en cuenta las características del tipo de actividad económica de que se trate, y que posee un nivel adecuado de competencia o de cualificaciones profesionales directamente relacionadas con la actividad que ejerza.

42 Por consiguiente, del artículo 18, apartado 3, del código aduanero se desprende que un representante aduanero que desee ofrecer sus servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que esté establecido está sujeto a los requisitos previstos en el artículo 39, letras a) a d), de dicho código, sin perjuicio de la aplicación de criterios menos estrictos por parte del Estado miembro de que se trate. En cambio, estos requisitos no se imponen al representante aduanero que presta sus servicios en el Estado miembro en el que está establecido, pudiendo este Estado determinar las condiciones de prestación de esos servicios, siempre que sean conformes con el Derecho de la Unión.

43 En el presente asunto, el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 establece un requisito aplicable a los CAD que limita su actividad al ámbito territorial del distrito aduanero en el que tengan su domicilio social. Al establecer tal disposición, la República Italiana ha ejercido la facultad, que le reconoce el artículo 18, apartado 3, primera frase, de dicho código, de determinar las condiciones en las que los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital establecidas en el territorio de este Estado miembro pueden prestar servicios en dicho territorio.

44 De las consideraciones anteriores resulta que el artículo 18, apartado 3, del código aduanero debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que limita el ejercicio de la actividad de los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital con el exclusivo objeto social de prestación de servicios de asistencia aduanera al ámbito territorial del distrito aduanero en el que la sociedad tenga su domicilio social, siempre que tal normativa sea conforme con el Derecho de la Unión.

Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

45 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 10 y 15 de la Directiva 2006/123 y los artículos 56 TFUE a 62 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que limita el ejercicio de la actividad de los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital con el exclusivo objeto social de prestación de servicios de asistencia aduanera al ámbito territorial del distrito aduanero en el que la sociedad tenga su domicilio social.

46 En primer lugar, del considerando 6 de la Directiva 2006/123 se desprende que la supresión de los obstáculos a la libre prestación de servicios no puede hacerse únicamente mediante la aplicación directa del artículo 56 TFUE debido, en particular, a lo sumamente complicado que es resolver caso por caso en relación con los obstáculos a esta libertad (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de junio de 2019, Comisión/Grecia, C-729/17, EU:C:2019:534, apartado 53).

47 En efecto, el examen simultáneo de una medida nacional a la luz de las disposiciones de la Directiva 2006/123 y de las del Tratado FUE equivaldría a introducir un examen caso por caso, en virtud del Derecho primario, e invalidaría así la armonización selectiva realizada por dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 96).

48 De ello se sigue que, cuando una restricción a la libre prestación de servicios está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, no procede examinarla también a la luz del artículo 56 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de junio de 2019, Comisión/Grecia, C-729/17, EU:C:2019:534, apartado 54).

49 En segundo lugar, procede señalar, ciertamente, que el asunto principal versa sobre una situación puramente interna, en la medida en que sus circunstancias se refieren a la negativa de la Administración italiana a permitir que una sociedad italiana ejerza su actividad en el territorio italiano en un distrito aduanero distinto de aquel en el que tiene su domicilio social.

50 No obstante, ese hecho no permite excluir la aplicabilidad de las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123, que contienen sus artículos 10 y 15, en la medida en que las disposiciones de dicho capítulo III deben interpretarse en el sentido de que se aplican también a una situación en la que todos los elementos pertinentes se circunscriben al interior de un único Estado miembro (sentencia de 13 de enero de 2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, apartado 89 y jurisprudencia citada). En efecto, la plena realización del mercado interior de servicios exige, ante todo, la supresión de los obstáculos que encuentran los prestadores para establecerse en los Estados miembros, ya sea en el propio o en otro Estado miembro, y que pueden perjudicar su capacidad para prestar servicios a destinatarios que se encuentran en toda la Unión (sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 105).

51 Por consiguiente, para responder a las cuestiones del órgano jurisdiccional remitente, procede interpretar las disposiciones de la Directiva 2006/123, siempre y cuando sean aplicables a los hechos del litigio principal.

Sobre el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123

52 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/123 establece que, si surge un conflicto entre una disposición de esta Directiva y una disposición de otro acto relativo a aspectos concretos relacionados con el acceso a la actividad de un servicio o su ejercicio en sectores concretos o en relación con profesiones concretas, las disposiciones de tal acto primarán.

53 Pues bien, como se desprende de los apartados 39 y 44 de la presente sentencia, el artículo 18, apartado 3, del código aduanero prevé la facultad de los Estados miembros para determinar las condiciones en las que un representante aduanero puede prestar sus servicios en el Estado miembro en el que está establecido, de conformidad con el Derecho de la Unión, y no se opone a la normativa de un Estado miembro que limita el ejercicio de la actividad de los representantes aduaneros al ámbito territorial del distrito aduanero en el que estén establecidos.

54 De ello resulta que el código aduanero no contiene, a este respecto, normas que entren en conflicto con las disposiciones de la Directiva 2006/123, de modo que esta Directiva puede aplicarse a los servicios prestados por los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital establecidas en el territorio italiano, que están sujetos a la limitación territorial prevista en el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992.

55 Por lo que respecta a la propia actividad de los representantes aduaneros, los artículos 2, apartado 1, y 4 de la Directiva 2006/123 establecen que esta se aplicará a cualquier actividad económica por cuenta propia que realice normalmente a cambio de una remuneración un prestador establecido en un Estado miembro, tanto si lo está de manera permanente y continuada en el Estado miembro de destino como si no lo está, sin perjuicio de las actividades y ámbitos expresamente excluidos en virtud del artículo 2, apartados 2 y 3, de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 45).

56 Así, el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva excluye una serie de actividades de su ámbito de aplicación. El artículo 2, apartado 3, de la misma precisa además que esta no se aplica a la fiscalidad.

57 En el presente asunto, como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital establecidas en el territorio italiano, que están sujetos a la limitación territorial prevista en el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992, prestan servicios de asistencia para el cumplimiento de las formalidades aduaneras a cambio de remuneración.

58 Tales servicios están comprendidos en el propio objeto de la Directiva 2006/123, tal como este se desprende de su artículo 2, apartado 1, puesto que dichos representantes aduaneros son prestadores que prestan sus servicios en el Estado miembro en el que están establecidos. Además, la actividad de representante aduanero corresponde al propio concepto de «servicios», tal como se define en el artículo 4, punto 1, de dicha Directiva, en la medida en que se trata de una actividad económica por cuenta propia ejercida normalmente a cambio de remuneración.

59 Además, es evidente que los servicios prestados por dichos representantes aduaneros no están comprendidos en las actividades expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 en virtud de su artículo 2, apartado 2.

60 Por lo demás, en lo que respecta al artículo 2, apartado 3, de la Directiva 2006/123, el cual establece que esta «no se aplicará a la fiscalidad», del considerando 29 de dicha Directiva se desprende que la exclusión de la fiscalidad de su ámbito de aplicación se explica, en particular, por el hecho de que el Tratado FUE prevé bases jurídicas específicas en la materia.

61 A este respecto, como ha señalado la Comisión Europea, es preciso distinguir el ámbito de la fiscalidad del ámbito aduanero, que constituye una competencia exclusiva de la Unión en virtud del artículo 3 TFUE, apartado 1, letra a), y se rige por la legislación aduanera de la Unión, en particular por el código aduanero. Por lo que se refiere a los servicios prestados por los representantes aduaneros, el artículo 18, apartado 3, de dicho código se remite a las legislaciones nacionales, al tiempo que exige que estas sean conformes con el Derecho de la Unión y, por tanto, también con la Directiva 2006/123. Por lo tanto, la aplicabilidad de dicha Directiva al caso de autos no se excluye en virtud de su artículo 2, apartado 3.

62 En estas circunstancias, la actividad de los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital establecidas en Italia, que están sujetos a la limitación territorial prevista en el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992, está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123.

63 Tal interpretación del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 se ve corroborada por los objetivos de dicha Directiva, que, como se desprende de su artículo 1, en relación con sus considerandos 2 y 5, consisten en adoptar disposiciones generales cuyo objetivo es eliminar las restricciones a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre estos, a fin de contribuir a la realización de un mercado interior libre y competitivo (sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 104 y jurisprudencia citada).

64 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, en la medida en que regula el ejercicio de la actividad de los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital establecidas en el territorio italiano, está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123.

Sobre las disposiciones pertinentes de la Directiva 2006/123

65 Mediante la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que interprete los artículos 10 y 15 de la Directiva 2006/123.

66 En virtud del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2006/123, incluido en la sección 1 de su capítulo III, relativa a las autorizaciones de acceso a una actividad de servicios, los regímenes de autorización deben basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que esta no se ejerza de manera arbitraria.

67 El artículo 4, punto 6, de la Directiva 2006/123 define el «régimen de autorización», en el sentido, en particular, del artículo 10, apartado 1, de dicha Directiva, como cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

68 El artículo 15, apartados 1 y 2, de la citada Directiva, incluido en la sección 2 de su capítulo III, relativa a los requisitos prohibidos o supeditados a evaluación, indica los requisitos a los que los Estados miembros pueden supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio, en las condiciones recogidas en el apartado 3 de dicho artículo 15.

69 El concepto de «requisito», mencionado en el artículo 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 2006/123, se define en el artículo 4, punto 7, de esta Directiva como cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en ejercicio de su autonomía jurídica.

70 El Tribunal de Justicia ha declarado que un «régimen de autorización», en el sentido del artículo 4, punto 6, de la Directiva 2006/123, se distingue de un «requisito», en el sentido del artículo 4, punto 7, de esta Directiva, en que el primero implica un trámite por parte del prestador del servicio, así como un acto formal mediante el cual las autoridades competentes autorizan la actividad de ese prestador (sentencia de 22 de septiembre de 2020, Cali Apartments, C-724/18 y C-727/18, EU:C:2020:743, apartado 49 y jurisprudencia citada).

71 De la petición de decisión prejudicial se desprende que, en virtud del artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992, los CAD solo pueden obtener la autorización para un lugar en que puedan cumplimentarse las formalidades aduaneras sin presentación física de las mercancías en una oficina aduanera cuando dicho lugar esté situado en ese distrito aduanero.

72 Pues bien, habida cuenta de las características de la limitación territorial prevista en el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992, debe considerarse que tal exigencia está comprendida en el concepto de «requisito», en el sentido del artículo 15, apartados 1 y 2, de la Directiva 2006/123, según se define ese concepto en su artículo 4, punto 7. En efecto, la normativa nacional controvertida en el litigio principal tiene como efecto limitar el ejercicio de la

actividad de los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital con el exclusivo objeto social de prestación de servicios de asistencia aduanera al distrito aduanero en el que la sociedad tenga su domicilio social.

Sobre la interpretación del artículo 15, apartados 2 y 3, de la Directiva 2006/123

73 En virtud del artículo 15, apartado 2, letra a), de la Directiva 2006/123, los Estados miembros tienen que examinar si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimento, en particular, de un límite territorial.

74 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una limitación territorial de la autorización para ejercer una actividad de servicios constituye, en virtud del artículo 15 de dicha Directiva, una restricción a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios (sentencia de 23 de diciembre de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, apartado 49).

75 En efecto, el artículo 15, apartado 2, letra a), de la Directiva 2006/123 califica expresamente los «límites territoriales» al ejercicio de una actividad de servicio de «requisitos», en el sentido del artículo 4, punto 7, de esta Directiva, que constituyen condiciones que afectan a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios (sentencia de 23 de diciembre de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, apartado 51).

76 En el presente asunto, el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 impide a los CAD disponer de un lugar autorizado en el ámbito territorial de un distrito aduanero distinto de aquel en que tengan su domicilio social e impone así a la actividad de estos una limitación territorial constitutiva de restricción.

77 A este respecto, como han señalado el Cad Mellano y la Comisión, el hecho de que, en virtud del artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992, los CAD puedan asociarse, constituyendo agrupaciones europeas de interés económico, a sociedades homólogas que tengan su domicilio social en otros distritos aduaneros para ofrecer en estos sus servicios no elimina la restricción que resulta de dicha disposición, ya que no se les permite prestar sus servicios fuera del distrito aduanero en el que tengan su domicilio social conforme a las modalidades que hayan elegido.

78 Para ser admitida, tal restricción debe cumplir los requisitos previstos en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123, a saber, que se aplique de manera no discriminatoria por razón de la nacionalidad y que sea necesaria y proporcionada a los objetivos que persigue (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, apartados 56 a 70).

79 Por consiguiente, la restricción derivada del requisito impuesto en el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 puede admitirse, a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123, si no es directa o indirectamente discriminatoria por razón de la nacionalidad o, en el caso de las sociedades, del lugar donde tengan su domicilio social, si está justificada por una razón imperiosa de interés general y si es adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido, sin ir más allá de lo necesario para alcanzarlo, en el entendido de que otras medidas menos restrictivas no permitan obtener el mismo resultado.

80 Por lo que respecta, en primer término, al cumplimiento del requisito de no discriminación recogido en el artículo 15, apartado 3, letra a), de la Directiva 2006/123, consta que el requisito establecido en el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 se aplica sin discriminación por razón de la nacionalidad o del lugar del domicilio social, puesto que deben cumplirlo todos los representantes aduaneros que deseen utilizar el denominado procedimiento simplificado del «lugar autorizado», con independencia de que estén establecidos en Italia o en otro Estado miembro.

81 Por lo que se refiere, en segundo término, a si la medida controvertida en el litigio principal está justificada por una razón imperiosa de interés general, en el sentido del artículo 15, apartado 3, letra b), de la Directiva 2006/123, el Gobierno italiano invoca el objetivo de garantizar la eficacia de los controles aduaneros para prevenir el fraude aduanero y proteger a los destinatarios de los servicios de asistencia aduanera.

82 En cuanto al objetivo basado en la eficacia de los controles aduaneros, con el fin de prevenir el fraude aduanero y proteger a los destinatarios de los servicios de asistencia aduanera, procede señalar que, de conformidad con el artículo 4, punto 8, de la Directiva 2006/123, a la luz de su considerando 40, la protección de los destinatarios de servicios y la lucha contra el fraude constituyen razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a la libertad de establecimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de enero de 2023, CNAE y otros, C-292/21, EU:C:2023:32, apartado 61).

83 En tercer término, por lo que atañe a la cuestión de si la medida controvertida en el litigio principal respeta el principio de proporcionalidad, como exige el artículo 15, apartado 3, letra c), de la Directiva 2006/123, es preciso comprobar si dicha medida es adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido, no va más allá de lo necesario para alcanzarlo y no existen medidas menos lesivas para la libertad de que se trata (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de enero de 2023, CNAE y otros, C-292/21, EU:C:2023:32, apartado 62 y jurisprudencia citada).

84 A este respecto, debe precisarse que, según reiterada jurisprudencia, una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática [sentencia de 29 de julio de 2019, Comisión/Austria (Ingenieros civiles, agentes de patentes y veterinarios), C-209/18, EU:C:2019:632, apartado 94].

85 Corresponde en último término al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal, determinar si una medida cumple tal exigencia. No obstante, para facilitar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia puede proporcionarle indicaciones, basadas en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas que obren en su poder, que permitan a ese órgano jurisdiccional pronunciarse (sentencia de 19 de enero de 2023, CNAE y otros, C-292/21, EU:C:2023:32, apartado 63 y jurisprudencia citada).

86 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la aptitud de una medida como la prevista en el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 para alcanzar el objetivo de garantizar la eficacia de los controles, de los datos facilitados al Tribunal de Justicia se desprende que la limitación territorial a la que están sometidos los CAD permite mantener un vínculo geográfico entre el lugar en el que los CAD ejercen su actividad y el distrito aduanero en cuyo ámbito territorial tienen su domicilio social.

87 A este respecto, procede considerar que la proximidad geográfica de la oficina aduanera competente y la información de que dispone como autoridad que ha autorizado un lugar para la realización de los procedimientos aduaneros pueden, en principio, aumentar la eficacia de los controles sobre el terreno, permitiendo, como indica el Gobierno italiano, garantizar un control preventivo y constante.

88 Dicho esto, no parece que la normativa nacional controvertida en el litigio principal garantice que la oficina aduanera territorialmente competente para controlar un CAD sea la oficina más próxima al lugar autorizado en el que dicho CAD está facultado para ejercer sus actividades.

89 Además, de la resolución de remisión se desprende que, en virtud del artículo 47, apartado 3, del Decreto n.º 43/1973, los agentes de aduanas pueden presentar declaraciones aduaneras en todo el territorio italiano. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente ha señalado que, antes de su modificación, esa disposición establecía para los agentes de aduanas una limitación territorial idéntica a la aplicable a los CAD.

90 Habida cuenta de esta diferencia de trato entre los agentes de aduanas y los CAD, y sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, la limitación territorial resultante del artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992, que solo es aplicable a los CAD, no parece adecuada para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos, al no responder verdaderamente al empeño por alcanzarlos de forma congruente y sistemática.

91 En la medida en que el Gobierno italiano señala, en este contexto, que los agentes de aduanas no pueden acogerse al denominado procedimiento aduanero simplificado del «lugar autorizado», ya que estos están obligados a efectuar las formalidades aduaneras en los locales de sus clientes, no es menos cierto que la ventaja que procura dicho procedimiento radica en que las mercancías no hayan de presentarse físicamente en los locales de las autoridades aduaneras. Pues bien, parece que los agentes de aduanas también disfrutan de tal ventaja, puesto que pueden someter las mercancías a las formalidades aduaneras en los locales de sus clientes.

92 En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si la medida controvertida en el litigio principal va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, al prohibir a los CAD hacer uso de «lugares autorizados» que se encuentren en el ámbito territorial de un distrito aduanero distinto de aquel en el que tengan su domicilio social, estos se ven obligados, para poder utilizar tales lugares, a trasladar su domicilio social a ese distrito aduanero o a asociarse, utilizando la forma de agrupaciones europeas de interés económico, a sociedades homólogas que tengan su domicilio social en dicho distrito.

93 Pues bien, como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, pueden contemplarse medidas menos restrictivas que la limitación territorial resultante del artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 para garantizar la eficacia de los controles aduaneros, con el fin de prevenir el fraude aduanero y proteger a los destinatarios de los servicios de asistencia aduanera.

94 Así, corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar, en particular, si el intercambio entre las oficinas aduaneras de la información necesaria para los controles de las formalidades aduaneras cumplimentadas por los CAD, previsto en el artículo 8, apartado 3, de la Orden

Ministerial n.º 549/1992, permitiría alcanzar el mismo resultado que la medida controvertida en el litigio principal, constituyendo al tiempo una medida menos lesiva para la libre prestación de servicios que la disposición controvertida en el litigio principal.

95 De las consideraciones anteriores resulta que el artículo 15, apartados 2 y 3, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, a fin de garantizar la eficacia de los controles aduaneros, para prevenir el fraude aduanero y proteger a los destinatarios de los servicios de asistencia aduanera, limita el ejercicio de la actividad de los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital con el exclusivo objeto social de prestación de servicios de asistencia aduanera al ámbito territorial del distrito aduanero en el que la sociedad tenga su domicilio social, en la medida en que tal limitación territorial no se aplica de forma congruente y el objetivo de garantizar la eficacia de dichos controles podría alcanzarse con medidas menos restrictivas.

Costas

96 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

1) **El artículo 18, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión,**

   debe interpretarse en el sentido de que

   no se opone a una normativa nacional que limita el ejercicio de la actividad de los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital con el exclusivo objeto social de prestación de servicios de asistencia aduanera al ámbito territorial del distrito aduanero en el que la sociedad tenga su domicilio social, siempre que tal normativa sea conforme con el Derecho de la Unión.

2) **El artículo 15, apartados 2 y 3, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior,**

   debe interpretarse en el sentido de que

   se opone a una normativa nacional que, a fin de garantizar la eficacia de los controles aduaneros, para prevenir el fraude aduanero y proteger a los destinatarios de los servicios de asistencia aduanera, limita el ejercicio de la actividad de los representantes aduaneros organizados como sociedades de capital con el exclusivo objeto social de prestación de servicios de asistencia aduanera al ámbito territorial del distrito aduanero en el que la sociedad tenga su domicilio social, en la medida en que tal limitación territorial no se aplica de forma congruente y el objetivo de garantizar la eficacia de dichos controles podría alcanzarse con medidas menos restrictivas.

Firmas