SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 17 de septiembre de 1996 *

En los asuntos acumulados C-246/94, C-247/94, C-248/94 y C-249/94,

que tienen por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la Corte suprema di cassazione, destinada a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio y otros

y

Amministrazione delle finanze dello Stato,

una decisión prejudicial sobre la interpretación 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), y del Reglamento (CEE) nº 612/77 de la Comisión, de 24 de marzo de 1977, por el que se establecen las modalidades de aplicación relativas al régimen especial de importación de determinados bovinos machos jóvenes destinados al engorde (DO L 77, p. 18; EE 03/12, p. 100), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1384/77 de la Comisión, de 27 de junio de 1977 (DO L 157, p. 16; EE 03/12, p. 213), así como sobre la validez del Reglamento (CEE) nº 1121/87 de la Comisión, de 23 de abril de 1987, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 612/77 y nº 1136/79 en lo que se refiere a la devolución de la garantía en el marco de determinados regímenes especiales de importación en el sector de la carne de bovino (DO L 109, p. 12),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: C.N. Kakouris (Ponente), Presidente de Sala; G. Hirsch y G.F. Mancini, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio y Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl, por el Sr. Nicola Muscolo, Abogado de Trieste;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Profesor Umberto Leanza, jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Ivo Maria Braguglia, avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Eugenio de March, Consejero Jurídico, y Antonio Aresu, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Bruno Cavicchi, parte demandada en el asunto C-249/94, representada por el Sr. Giampaolo Gei, Abogado de Trieste; del Gobierno italiano, representado por el Sr. Danilo del Gaizo, avvocato dello Stato, y de la Comisión, representada por el Sr. Antonio Aresu, expuestas en la vista de 14 de diciembre de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de marzo de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante cuatro resoluciones de 2 de mayo de 1994, recibidas en el Tribunal de Justicia el 12 de septiembre siguiente, la Corte suprema di cassazione planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación 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), y del Reglamento (CEE) nº 612/77 de la Comisión, de 24 de marzo de 1977, por el que se establecen las modalidades de aplicación relativas al régimen especial de importación de determinados bovinos machos jóvenes destinados al engorde (DO L 77, p. 18; EE 03/12, p. 100), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1384/77 de la Comisión, de 27 de junio de 1977 (DO L 157, p. 16; EE 03/12, p. 213), así como sobre la validez del Reglamento (CEE) nº 1121/87 de la Comisión, de 23 de abril de 1987, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 612/77 y nº 1136/79 en lo que se refiere a la devolución de la garantía en el marco de determinados regímenes especiales de importación en el sector de la carne de bovino (DO L 109, p. 12).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de litigios entre tres empresas agrícolas italianas y las autoridades aduaneras italianas sobre la pérdida del beneficio de la suspensión de la exacción reguladora a la importación de bovinos machos jóvenes destinados al engorde.

3 El artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157), modificado por el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 425/77 del Consejo, de 14 de febrero de 1977 (DO L 61, p. 1; EE 03/12, p. 19), establece, como régimen especial, la posibilidad de una suspensión total o parcial de la exacción reguladora normalmente aplicable a la importación de bovinos machos jóvenes destinados al engorde.

4 Las modalidades de aplicación de dicho régimen fueron establecidas por el Reglamento nº 612/77, cuyo artículo 1 dispone:

«1. El beneficio de la suspensión total o parcial de la exacción reguladora contemplada en el apartado 1 del artículo 13 del Reglamento (CEE) nº 805/68 se supeditará a:

a) la declaración escrita del importador, efectuada en el momento de la importación, de que los bovinos jóvenes se destinarán al engorde, en el Estado miembro de importación, durante un período de 120 días a partir del día de la puesta en libre práctica;

b) la prestación, por parte del importador, [efectuada en el momento de la importación,] de una fianza cuyo importe sea igual al importe suspendido de la exacción reguladora válida el día de la importación;

c) [...]

2. [...]

3. Salvo en caso de fuerza mayor, sólo se devolverá la fianza, total o parcialmente, si se presentare ante las autoridades competentes del Estado miembro de importación la prueba de que el bovino joven:

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

b) [...]

La fianza se devolverá inmediatamente después de haberse presentado la prueba.

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

5. [...]»

5 Esta disposición fue modificada por el artículo 7 del Reglamento nº 1384/77 a fin de evitar el riesgo de determinados abusos.

6 El artículo 7 del Reglamento nº 1384/77 añade así un requisito adicional a los enumerados en el apartado 1 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77. En efecto, dispone que el beneficio de la suspensión total o parcial de la exacción reguladora estará subordinado:

«[...]

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

7 Además, mediante dicha disposición, se añadió un nuevo requisito al apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, según el cual no se devolverá la fianza a menos que se haya aportado la prueba de que el bovino joven «ha sido engordado en la explotación o las explotaciones indicadas de conformidad con la letra d) del apartado 1».

8 El Reglamento nº 1121/87, que introdujo una cierta proporcionalidad en lo que se refiere a la devolución de la garantía constituida, dispone en su artículo 1 que se añadirá el párrafo siguiente en el apartado 3 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77:

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

— 15 % de su importe

y en un

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

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

9 La Directiva 79/623 establece en su artículo 2:

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

[...]

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

[...]»

10 Dicha Directiva fue derogada, después de los hechos de autos, 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), que recogió las disposiciones de la Directiva completándolas.

11 Entre los años 1982 y 1985, tres empresas agrícolas italianas, Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio, Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl y Azienda agricola Cavicchi Bruno e Fratelli, importaron a Italia partidas de bovinos destinados al engorde.

12 De los autos se deduce que se había respetado el régimen especial comunitario relativo a la suspensión de la exacción reguladora, a excepción de uno de los requisitos que éste impone, a saber, la obligación, establecida en el artículo 1 del Reglamento nº 612/77, en su versión modificada, de indicar a las autoridades italianas el lugar del establecimiento de engorde dentro del plazo de un mes a partir de la fecha de la importación. En efecto, Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio comunicó dicha información a la aduana competente con algunos días de retraso, mientras que Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl la comunicó dentro de plazo aunque, por error, a los ayuntamientos en cuyo territorio se hallaba el establecimiento de engorde, en vez de comunicarla a la aduana competente, y Azienda agricola Cavicchi Bruno e Fratelli olvidó indicar a la aduana el lugar del establecimiento de engorde. Por otra parte, se deduce de los autos que Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl tampoco aportó dentro del plazo señalado por el apartado 4 del artículo 1 del Reglamento nº 612/77, la prueba de que los bovinos jóvenes importados no habían sido sacrificados antes de los 120 días posteriores a su importación.

13 Las autoridades aduaneras italianas estimaron que, por los incumplimientos antes citados, las empresas agrícolas de que se trata habían perdido el beneficio de la suspensión de la exacción reguladora a la importación, de modo que reclamaron el pago de los derechos de aduana devengados y consideraron que debía producirse la pérdida de la totalidad de las garantías que se habían constituido en el momento de la importación.

14 En consecuencia, las tres empresas mencionadas demandaron a la Amministrazione delle finanze dello Stato ante el Tribunale di Trieste, alegando que la pretensión de las autoridades aduaneras, basada en el incumplimiento de una obligación secundaria y formal, era ilícita con arreglo al Derecho comunitario, puesto que se había cumplido la obligación principal, que consistía en el engorde de bovinos importados durante 120 días en un establecimiento de engorde.

15 La Corte suprema di cassazione, a la que se habían sometido los asuntos en último término, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

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

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

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

Sobre la primera cuestión

16 Mediante dicha cuestión, el órgano jurisdiccional nacional plantea esencialmente si la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 surte efecto directo y engendra derechos que los particulares pueden hacer valer frente a un Estado miembro que no ha adaptado su Derecho nacional a esta Directiva y que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar.

17 Según reiterada jurisprudencia (véanse, en particular, las sentencias de 19 de enero de 1982, Becker, 8/81, Rec. p. 53, apartado 25, y de 22 de junio de 1989, Costanzo, 103/88, Rec. p. 1839, apartado 29), cuando las disposiciones de una Directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean lo suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales contra el Estado, bien cuando éste no adapte el Derecho nacional a la Directiva en el plazo señalado, bien cuando proceda a una adaptación incorrecta.

18 Una disposición comunitaria es incondicional cuando establece una obligación que no está sujeta a ningún requisito ni supeditada, en su ejecución o en sus efectos, a que se adopte ningún acto de las Instituciones de la Comunidad o de los Estados miembros (véase, en particular, la sentencia de 3 de abril de 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen Lippe, 28/67, Rec. pp. 211 y ss., especialmente p. 226).

19 Por otra parte, una disposición es suficientemente precisa para ser invocada por un justiciable y aplicada por el Juez cuando establece una obligación en términos inequívocos (sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall, 152/84, Rec. p. 723, y de 4 de diciembre de 1986, Federatie Nederlandse Vakbeweging, 71/85, Rec. p. 3855).

20 Precisamente, la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 tiene dichas características.

21 En efecto, procede señalar a este respecto que, de conformidad con su quinto considerando, la finalidad perseguida por la Directiva 79/623 es establecer normas comunes para la determinación del momento en que nace la deuda aduanera, al objeto de asegurar una aplicación uniforme de las disposiciones comunitarias vigentes en materia de importación y de exportación.

22 Este objetivo de aplicación uniforme, en lo que atañe tanto al momento en que nace la deuda aduanera como a la aplicación de una posible ventaja aduanera, como en este caso, se vería comprometido si se reconociera a las autoridades nacionales competentes un margen de discrecionalidad que implicase la elección de requisitos o de formalidades diferentes de los establecidos por la Directiva 79/623.

23 En el presente caso, la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 enuncia claramente la posibilidad de que el justiciable interesado pruebe que los incumplimientos por él cometidos no han tenido consecuencias reales en el correcto funcionamiento del régimen aduanero considerado, lo que implica la obligación incondicional e inequívoca de las autoridades nacionales competentes de examinar las pruebas aportadas a estos efectos.

24 De este modo, la expresión «[...] a satisfacción de las autoridades competentes [...]» que figura en la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623, superflua en sí misma, no hace más que insistir en la función de verificación que incumbe, en todo caso, a las autoridades nacionales competentes bajo el control de los órganos jurisdiccionales nacionales. Por otra parte, es significativo a este respecto, que la letra d) del artículo 2 del Reglamento n° 2144/87, que sustituyó a la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623, no recogiera esta expresión.

25 Por último, hay que recordar que, en la sentencia de 5 de octubre de 1983, Esercizio Magazzini Generali y Mellina Agosta (asuntos acumulados 186/82 y 187/82, Rec. p. 2951), el Tribunal de Justicia reconoció, aunque de modo implícito, el efecto directo del artículo 4 de la Directiva, disposición análoga a la que se examina.

26 Por lo tanto, procede responder a la primera cuestión que la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 tiene efecto directo y crea derechos que los particulares pueden invocar frente a un Estado miembro cuando éste no haya adaptado su Derecho nacional a dicha Directiva, y que los órganos jurisdiccionales deben salvaguardar.

Sobre la segunda cuestión

27 Mediante dicha cuestión, el órgano jurisdiccional nacional desea saber esencialmente si la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 es igualmente aplicable en caso de infracción del Reglamento n° 612/77, en su versión modificada.

28 A este respecto, el Gobierno italiano sostiene que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento n° 612/77 ya ha sido considerado por el propio legislador comunitario como un incumplimiento importante que perturba el correcto funcionamiento del régimen especial considerado. Por ello en dicho supuesto nace la deuda aduanera de importación, sin que sea necesario examinar otros requisitos.

29 No puede acogerse este razonamiento.

30 La Directiva 79/623 que, fue sustituida por el Reglamento n° 2144/87 y, posteriormente, por el Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1), constituye un texto de aplicación general cuya finalidad es armonizar las normas que regulan la deuda aduanera.

31 El Reglamento nº 612/77, en su versión modificada, fue adoptado por la Comisión basándose en la habilitación que le había concedido el Consejo con la finalidad de establecer las modalidades de aplicación del régimen especial previsto por el artículo 13 del Reglamento nº 805/68. Por consiguiente, las disposiciones del Reglamento nº 612/77, adoptadas basándose en una delegación legislativa en un ámbito específico, no pueden privar de eficacia a las normas de aplicación general de la Directiva 79/623 y, en particular, las de la letra d) del artículo 2, que establecen el derecho del justiciable interesado a probar que el incumplimiento que se le imputa no ha tenido consecuencias reales en el funcionamiento del régimen aduanero considerado.

32 En el caso de autos, las irregularidades que se imputan a los justiciables interesados son de muy diferente gravedad. Incumbe a las autoridades nacionales competentes apreciar, en cada caso, bajo el control de los órganos jurisdiccionales nacionales, si las empresas agrícolas de que se trata pudieron aportar la prueba de que dichas irregularidades no tuvieron consecuencias reales en el funcionamiento del régimen aduanero considerado.

33 Por consiguiente, procede responder al órgano jurisdiccional nacional que la letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 es igualmente aplicable en caso de infracción del Reglamento nº 612/77, en su versión modificada.

Sobre la tercera cuestión

34 Habida cuenta de la respuesta dada a la segunda cuestión planteada, no procede responder a la tercera.

Costas

35 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia,

no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la Corte suprema di cassazione mediante resoluciones de 2 de mayo de 1994, declara:

1) **La letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1979, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de deuda aduanera, tiene efecto directo y crea derechos que los particulares pueden invocar frente a un Estado miembro cuando éste no haya adaptado su Derecho nacional a dicha Directiva, y que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar.**

2) **La letra d) del artículo 2 de la Directiva 79/623 es igualmente aplicable en caso de infracción del Reglamento (CEE) n° 612/77 de la Comisión, de 24 de marzo de 1977, por el que se establecen las modalidades de aplicación relativas al régimen especial de importación de determinados bovinos machos jóvenes destinados al engorde, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 1384/77 de la Comisión, de 27 de junio de 1977.**

Kakouris Hirsch Mancini

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de septiembre de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

C.N. Kakouris