SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 11 de enero de 2001 *

En el asunto C-1/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Tribunale civile e penale di Genova (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Kofisa Italia Srl

y

Ministero delle Finanze,

Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provincia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 243 y 244 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),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. A. La Pergola, Presidente de Sala; M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann (Ponente) y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Kofisa Italia Srl, por el Sr. G. Leone, avvocato;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. I.M. Braguglia, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. R.V. Magrill, en calidad de agente, asistida por la Sra. S. Moore, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. R. Tricot y P. Stancanelli, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Kofisa Italia Srl, representada por el Sr. G. Leone; del Gobierno italiano, representado por el Sr. G. De Bellis, avvocato dello Stato, y de la Comisión, representada por el Sr. P. Stancanelli, expuestas en la vista de 22 de junio de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de septiembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 18 de diciembre de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de enero de 1999, el Tribunale civile e penale di Genova planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 243 y 244 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; en lo sucesivo, «Código aduanero»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en un litigio entre Kofisa Italia Srl (en lo sucesivo, «Kofisa»), por una parte, y el Ministero delle Finanze (Ministerio de Finanzas) y el Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provincia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA (concesionario del Servicio de Recaudación Tributaria de la provincia de Génova), por otra, en relación con el pago del impuesto sobre el valor añadido (en lo sucesivo, «IVA») devengado por la importación.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 El título VIII del Código aduanero, titulado «Derecho de recurso», comprende los artículos 243 a 245.

4 El artículo 243 del Código aduanero dispone:

«1. Toda persona que estime que una decisión de las autoridades aduaneras relativa a la aplicación de la normativa aduanera lesiona sus derechos tendrá derecho a recurrir contra la misma, siempre y cuando ésta la afecte directa e individualmente.

Tendrá asimismo derecho a recurrir la persona que haya solicitado una decisión relativa a la aplicación de la normativa aduanera a las autoridades aduaneras, pero que no haya conseguido que éstas se pronuncien sobre dicha solicitud en el plazo contemplado en el apartado 2 del artículo 6.

El recurso deberá presentarse ante las autoridades del Estado miembro en que se haya adoptado o solicitado la decisión.

2. El derecho de recurso podrá ejercerse:

a) en una primera fase, ante las autoridades aduaneras designadas al efecto por los Estados miembros;

b) en una segunda fase, ante una autoridad independiente que podrá ser una autoridad judicial o un órgano especializado equivalente, con arreglo a las disposiciones vigentes en el Estado miembro.»

5 A tenor del artículo 244 del Código aduanero:

«La interposición de recurso no suspenderá la ejecución de la decisión impugnada.

No obstante, las autoridades aduaneras ordenarán la suspensión total o parcial de la ejecución de dicha decisión cuando tengan razones fundadas para dudar de la conformidad de la decisión impugnada con la normativa aduanera o cuando pueda temerse un daño irreparable para el interesado.

Cuando la decisión impugnada tenga como efecto la aplicación de derechos de importación o de derechos de exportación, la suspensión de la ejecución de la decisión se supeditará a la constitución de una garantía. No obstante, podrá no exigirse dicha garantía cuando ello pudiera provocar graves dificultades de índole económica o social, debido a la situación del deudor.»

6 El artículo 245 del Código aduanero establece:

«Las disposiciones relativas a la implantación del procedimiento de recurso serán adoptadas por los Estados miembros.»

Normativa nacional

7 El artículo 70 del Decreto nº 633 del Presidente de la República, de 26 de octubre de 1972, por el que se aprueba y regula el impuesto sobre el valor añadido (GURI nº 292, de 11 de noviembre de 1972, supl. ord. nº 1; en lo sucesivo, «Decreto de 1972»), dispone:

«El impuesto sobre las importaciones se devengará, liquidará y percibirá por cada operación. En lo que se refiere a los litigios y las sanciones, serán de aplicación las disposiciones de la normativa aduanera relativas a los derechos percibidos en frontera.»

8 La recaudación forzosa de los impuestos y otros ingresos del Estado está regulada por el Decreto nº 43 del Presidente de la República, de 28 de enero de 1988 (GURI nº 49, de 29 de febrero de 1988, supl. ord. nº 2). Según las disposiciones a las que remite, la autoridad competente para ordenar la suspensión del procedimiento ejecutivo de recaudación de los impuestos directos e indirectos es el Direttore regionale delle entrate. En cambio, en lo que respecta a la recaudación de los derechos de aduana, los artículos 27 del Decreto legislativo nº 105, de 26 de abril de 1990 (GURI nº 106, de 9 de mayo de 1990, supl. ord.), y 32 del Decreto nº 287 del Presidente de la República, de 27 de mayo de 1992 (GURI nº 116, de 20 de mayo de 1992, supl. ord.), atribuyen tal competencia al Direttore compartimentale delle dogane.

9 El Derecho nacional vigente en el momento de los hechos no atribuía competencia a los órganos jurisdiccionales ordinarios para conocer de las demandas de suspensión de la ejecución de la recaudación.

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

10 Kofisa es una sociedad mercantil que opera en los mercados internacionales como comprador, vendedor e intermediario de maquinaria y productos de los sectores metalúrgico, mecánico, textil y alimentario.

11 El 10 de noviembre de 1997, la aduana de Génova giró a Kofisa una liquidación tributaria por la que se le reclamaba el pago de 782.393.152 ITL, junto con los intereses, por un importe total de 1.112.526.600 ITL, en concepto de IVA debido a irregularidades cometidas en la utilización del límite máximo del IVA a la importación. Kofisa impugnó dicha liquidación ante el Tribunale civile e penale di Genova, sin haber interpuesto previamente ningún recurso en vía administrativa.

12 Pendiente tal procedimiento, el concesionario del servicio de recaudación de impuestos de la provincia de Génova dictó contra Kofisa una providencia de apremio, destinada a la percepción de la referida cantidad, junto con los gastos e intereses.

13 En ese momento, Kofisa presentó una nueva demanda ante el Tribunale civile e penale di Genova con el fin de que se declarase la ilegalidad de dicha providencia y se suspendiera por vía de urgencia la ejecución de la liquidación tributaria y de la providencia de apremio hasta que se dictara la resolución judicial que se pronunciara sobre la existencia de la deuda tributaria.

14 En el marco de este segundo procedimiento, el Tribunale observó que, aunque el litigio principal se refiere al IVA devengado por la importación y no a los derechos de aduana, el artículo 70 del Decreto de 1972 remite, en lo que respecta a los litigios y sanciones en materia de IVA a la importación, a las disposiciones de la normativa aduanera relativas a los derechos percibidos en frontera.

15 Al albergar dudas sobre si Kofisa podía dirigirse a él directamente, sin haber interpuesto antes un recurso ante las autoridades aduaneras, y sobre su competencia para acordar la suspensión de la ejecución, el Tribunale consideró que para zanjar el litigio era necesaria una interpretación de los artículos 243 y 244 del Código aduanero.

16 Basándose en la sentencia de 17 de julio de 1997, Giloy (C-130/95, Rec. p. I-4291), el Tribunale entiende que, en el presente asunto, el Tribunal de Justicia es competente para responder a cuestiones relativas a las citadas disposiciones del Código aduanero.

17 En tales circunstancias, el Tribunale civile e penale di Genova decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) El recurso sobre el que versa el artículo 243, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 2913/92, de 12 de octubre de 1992, ¿puede presentarse directamente ante la autoridad judicial sin que previamente se haya presentado un recurso análogo ante las autoridades aduaneras?

2) La facultad de suspender la ejecución impugnada que prevé el artículo 244 del Reglamento (CEE) nº 2913/92, de 12 de octubre de 1992, ¿se atribuye con carácter exclusivo a las autoridades aduaneras o se atribuye también a la autoridad judicial ante la cual se haya interpuesto el recurso?»

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

18 El Gobierno italiano considera que el Tribunal de Justicia es incompetente para pronunciarse sobre dichas cuestiones prejudiciales en la medida en que el litigio principal se refiere al IVA a la importación y no a los derechos de aduana. La aplicabilidad del Código aduanero en esta materia no puede, según el Gobierno italiano, basarse en el artículo 70 del Decreto de 1972, ya que la remisión que en él se realiza se limita a las disposiciones nacionales relativas a los derechos percibidos en frontera y se remonta a una disposición de 1972, época en la que no existían ni el Código aduanero ni disposiciones comunitarias en materia de obligaciones aduaneras.

19 La Comisión sostiene igualmente que la situación en el Derecho italiano es distinta de la del asunto que dio lugar a la sentencia Giloy, antes citada. La Comisión menciona una serie de disposiciones legislativas y reglamentarias italianas de las que se desprende que, en materia de suspensión de la ejecución de decisiones adoptadas para la recaudación de los importes debidos, es el régimen aplicable en materia aduanera el que se inspira en el vigente en el ámbito de los impuestos directos e indirectos, entre los que se cuenta el IVA, y no al revés. Asimismo, la autoridad administrativa competente para suspender la ejecución de las decisiones de que se trata no es la misma en materia aduanera y en el ámbito de los impuestos directos e indirectos.

20 Según reiterada jurisprudencia, el procedimiento previsto en el artículo 177 del Tratado es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales. De ello se deduce que los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen el litigio y deben asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de recaer son los únicos a quienes corresponde apreciar, en lo que respecta a las características especiales de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder pronunciarse como la procedencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia (sentencia Giloy, antes citada, apartado 20).

21 Por consiguiente, dado que las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales se refieren a la interpretación de una disposición de Derecho

comunitario, este Tribunal de Justicia, en principio, debe pronunciarse. En efecto, ni del tenor del artículo 177 ni de la finalidad del procedimiento establecido por dicho artículo se desprende que los autores del Tratado hayan pretendido excluir de la competencia del Tribunal de Justicia las remisiones prejudiciales referentes a una disposición comunitaria en el caso concreto en que el Derecho nacional de un Estado miembro se remita al contenido de esa disposición para determinar las normas aplicables a una situación puramente interna de ese Estado (sentencia Giloy, antes citada, apartado 21).

22 En efecto, sólo cabe declarar la inadmisión de una petición de decisión formulada por un órgano jurisdiccional nacional en los supuestos en los que, o bien resulte que el procedimiento del artículo 177 ha sido desviado de su finalidad y se utiliza en realidad para hacer que este Tribunal de Justicia se pronuncie mediante un litigio artificial, o bien sea evidente que el Derecho comunitario no puede aplicarse, ni directa ni indirectamente, a los hechos de que se trata (sentencia Giloy, antes citada, apartado 22).

23 En el presente caso, el órgano jurisdiccional remitente, basándose en el artículo 70 del Decreto de 1972, afirma que, en lo que respecta a los litigios y las sanciones en materia de IVA a la importación, el Derecho nacional remite a las disposiciones de la normativa aduanera relativa a los derechos percibidos en frontera.

24 Pues bien, en su ámbito de aplicación, el Código aduanero sustituyó, con efectos de 1 de enero de 1994, a la normativa nacional en la materia.

25 A este respecto, el Gobierno italiano no ha invocado ninguna disposición de Derecho nacional que prevea, en materia de IVA a la importación, el mantenimiento en vigor de las disposiciones nacionales aduaneras que, en el ámbito de aplicación del Código aduanero, fueron sustituidas por éste.

26 La remisión que de esta forma se efectúa a las disposiciones aduaneras y, por ende, al Código aduanero, no puede cuestionarse porque, tratándose de la cuestión particular de la suspensión de la ejecución, son las disposiciones aplicables en materia aduanera las que se inspiran en las vigentes en el ámbito del IVA.

27 Tampoco puede cuestionarse dicha remisión por el hecho de que la autoridad administrativa competente para suspender la ejecución sea diferente en materia aduanera y en materia de impuestos directos e indirectos. En efecto, por una parte, no cabe excluir que ambas autoridades diferentes deban aplicar las mismas normas de procedimiento. Por otra, consta que en los dos ámbitos interviene la misma autoridad judicial y que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente se refieren al recurso ante dicha autoridad judicial.

28 Por consiguiente, es preciso señalar que, siguiendo la interpretación del Derecho nacional efectuada por el órgano jurisdiccional remitente, debe entenderse que la remisión que realiza el artículo 70 del Decreto de 1972 se refiere igualmente a los artículos 243 y 244 del Código aduanero.

29 Así pues, el presente asunto se distingue del que dio lugar a la sentencia de 28 de marzo de 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Rec. p. I-615), en la que el Tribunal de Justicia se declaró incompetente para pronunciarse sobre una cuestión prejudicial relativa al Convenio de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 1972, L 299, p. 32; texto codificado en español en DO 1990, C 189, p. 2), tal como resultó modificado por el Convenio de 9 de octubre de 1978 relativo a la adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO L 304, p. 1, y —texto modificado— p. 77; texto en español en DO 1989, L 285, p. 41).

30 En efecto, la normativa nacional controvertida en el procedimiento principal no se limita a tomar el Código aduanero como modelo y no prevé expresamente la posibilidad de que las autoridades nacionales introduzcan modificaciones destinadas a producir divergencias entre las disposiciones nacionales y las correspondientes disposiciones comunitarias.

31 Además, no hay nada en los autos que haga suponer que el órgano jurisdiccional remitente esté facultado para apartarse de la interpretación que el Tribunal de Justicia da a las disposiciones del Código aduanero.

32 Cuando, como en el asunto principal, una normativa nacional se atiene, para resolver una situación interna, a las soluciones aplicadas en Derecho comunitario con objeto de garantizar un proceder único en situaciones comparables, existe un interés comunitario manifiesto en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones y los conceptos tomados del Derecho comunitario reciban una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse (sentencia Giloy, antes citada, apartado 28).

33 De lo anterior se desprende que el Tribunal de Justicia es competente para responder a las cuestiones prejudiciales.

Sobre la primera cuestión

34 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el recurso contra las decisiones de las autoridades aduaneras que se contempla en el artículo 243 del Código aduanero puede presentarse directamente ante la autoridad judicial o si siempre debe presentarse, en un primer momento, ante las autoridades aduaneras.

35 El artículo 243, apartado 2, del Código aduanero dispone que el derecho de recurso podrá ejercerse, en una primera fase, ante las autoridades aduaneras y, en una segunda fase, ante una autoridad independiente que podrá ser una autoridad judicial.

36 Del tenor de esta disposición no se desprende que el recurso ante las autoridades aduaneras constituya una fase obligatoria anterior a la presentación de un recurso ante la autoridad independiente.

37 A este respecto, debe destacarse que el artículo 243 del Código aduanero forma parte de su título VIII, relativo al derecho de recurso.

38 Pues bien, a diferencia de la mayoría de las disposiciones materiales del Código aduanero, las disposiciones que figuran en dicho título sólo se refieren a algunos aspectos esenciales dirigidos a la protección de los correspondientes operadores económicos, sin regular el procedimiento de recurso de forma detallada. En efecto, el artículo 245 del Código aduanero establece que las disposiciones relativas a la implantación del procedimiento de recurso serán adoptadas por los Estados miembros.

39 Por lo tanto, debe concluirse que, al establecer únicamente los principales aspectos del procedimiento de recurso, el legislador comunitario no excluyó que el Derecho nacional autorizase a un operador a dirigirse, en su caso, directamente a una autoridad independiente.

40 Dicha interpretación se ve corroborada por el hecho de que la normativa comunitaria adoptada se distingue a este respecto de la propuesta 90/C 128/1 de Reglamento del Consejo por el que se aprueba el Código aduanero comunitario, presentada por la Comisión al Consejo el 21 de marzo de 1990 (DO 1990, C 128, p. 1), que incluía disposiciones detalladas en materia de recursos y que, en principio, subordinaba explícitamente, en su artículo 249, el recurso ante las autoridades judiciales a un recurso previo ante las autoridades aduaneras.

41 Las razones que pudieron llevar al legislador comunitario a limitarse a regular determinados aspectos generales del derecho de recurso se recogen, en particular,

en el punto 2.50 del dictamen 91/C 60/03 sobre la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se establece el Código aduanero comunitario y la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo por el que se determinan los casos y condiciones particulares en que podrá recurrirse al régimen de admisión temporal con exención total de los derechos de importación, adoptado por el Consejo Económico y Social el 18 de diciembre de 1990 (DO 1991, C 60, p. 5). A tenor de este punto, «la particularidad de la armonización de los derechos de recurso reside no sólo en las diferencias, en parte considerables, de los regímenes nacionales, sino también en el hecho de que esos regímenes valen de manera generalmente uniforme para el conjunto del Derecho nacional administrativo o fiscal, así como en el hecho de que con la armonización del derecho de recurso, realizada únicamente en interés de la legislación aduanera, se van a dispersar unos sistemas nacionales de derecho de recurso que hasta ahora eran homogéneos».

42 Por otra parte, la normativa comunitaria tampoco contiene elementos que permitan deducir que un operador puede obviar el recurso ante la autoridad aduanera y dirigirse directamente a la autoridad independiente, cuando según el Derecho nacional aplicable, el recurso ante la autoridad aduanera es obligatorio.

43 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que el artículo 243 del Código aduanero debe interpretarse en el sentido de que corresponde al Derecho nacional determinar si los operadores deben, en un primer momento, presentar un recurso ante la autoridad aduanera o si pueden dirigirse directamente a la autoridad judicial.

Sobre la segunda cuestión

44 Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 244 del Código aduanero atribuye la facultad de suspender la ejecución de una decisión impugnada sólo a las autoridades aduaneras o si la atribuye también a las autoridades judiciales.

45 A este respecto, del tenor literal del artículo 244 del Código aduanero se desprende claramente que dicha disposición sólo atribuye semejante facultad a las autoridades aduaneras.

46 No obstante, tal disposición no puede limitar el derecho a una tutela judicial efectiva. En efecto, la exigencia de un control jurisdiccional de cualquier decisión de una autoridad nacional constituye un principio general de Derecho comunitario que deriva de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y que está consagrada en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (sentencias de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, Rec. p. 4097, apartado 14, y de 3 de diciembre de 1992, Oleificio Borelli/Comisión, C-97/91, Rec. p. I-6313, apartado 14).

47 En el ejercicio de su control, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales, en virtud del principio de cooperación establecido por el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), proporcionar la protección jurídica que se deriva para los justiciables del efecto directo de las disposiciones del Derecho comunitario (sentencia de 19 de junio de 1990, Factortame y otros, C-213/89, Rec. p. I-2433, apartado 19).

48 En lo que respecta, más en concreto, a la posibilidad de ordenar la suspensión de la ejecución de una decisión de la autoridad aduanera, ha de recordarse que el juez que conoce de un litigio regido por el Derecho comunitario debe estar facultado para conceder medidas provisionales que garanticen la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados sobre la base del Derecho comunitario (sentencia Factortame y otros, antes citada, apartado 21).

49 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión que el artículo 244 del Código aduanero debe interpretarse en el sentido de que atribuye la facultad de suspender la ejecución de una decisión impugnada únicamente a las autoridades aduaneras. No obstante, la referida disposición no limita la facultad de que disponen las autoridades judiciales que conocen de un recurso con arreglo al artículo 243 del mismo Código para ordenar dicha suspensión en cumplimiento de su obligación de garantizar la plena eficacia del Derecho comunitario.

Costas

50 Los gastos efectuados por los Gobiernos italiano y del Reino Unido, así como por la Comisión, 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 Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunale civile e penale di Genova mediante resolución de 18 de diciembre de 1998, declara:

1) El artículo 243 del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario, debe interpretarse en el sentido de que corresponde al Derecho nacional determinar si los operadores deben, en un primer momento, presentar un recurso ante la autoridad aduanera o si pueden dirigirse directamente a la autoridad judicial.

2) El artículo 244 del Reglamento nº 2913/92 debe interpretarse en el sentido de que atribuye la facultad de suspender la ejecución de una decisión impugnada únicamente a las autoridades aduaneras. No obstante, la referida disposición no limita la facultad de que disponen las autoridades judiciales que conocen de un recurso con arreglo al artículo 243 del mismo Reglamento

para ordenar dicha suspensión en cumplimiento de su obligación de garantizar la plena eficacia del Derecho comunitario.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de enero de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

A. La Pergola