CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 26 de septiembre de 2000 [1]

I. Introducción

1. Mediante la cuestión prejudicial que ha planteado con arreglo al artículo 234 CE, el Tribunale di Genova (Italia) pide a este Tribunal de Justicia la interpretación del artículo 244 del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, [2] por el que se aprueba el Código aduanero comunitario.

II. Los hechos del litigio principal

2. La cuestión prejudicial se enmarca en un litigio que opone a Siples Srl in liquidazione (en lo sucesivo, «Siples») al Ministero delle Finanze y al concesionario del Servicio de Recaudación Tributaria de la provincia de Génova.

3. La Aduana de Génova notificó a Siples una liquidación tributaria por la que se le reclamaba el pago de 2.300 millones de ITL en concepto de derechos arancelarios y de IVA a la importación en relación con determinadas operaciones de importación de setas procedentes de Corea, efectuadas en 1993. Siples impugnó esta liquidación tributaria ante el Tribunale di Genova.

4. El servicio de recaudación tributaria de la provincia de Génova dictó contra Siples una providencia de apremio destinada a la percepción de la referida cantidad. Siples impugnó tal providencia y solicitó que se suspendiera su ejecución forzosa antes de que la autoridad judicial se hubiera pronunciado sobre la deuda tributaria.

5. En el marco de este segundo asunto, y más concretamente en relación con la solicitud de suspensión, el Tribunale di Genova, al constatar su incompetencia a la luz de la legislación nacional en vigor y de la jurisprudencia en la materia, observó que el artículo 244 del Código audanero comunitario establece que las autoridades aduaneras pueden suspender, bajo ciertas condiciones, la ejecución de una decisión impugnada ante ellas.

6. Tras advertir que parecen reunirse las condiciones que el citado artículo 244

1 — Lengua original: español.

2 — 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).

exige para la suspensión de la providencia de apremio, el tribunal de remisión tuvo ciertas dudas en cuanto a la aplicabilidad de este precepto, debido a que sólo confiere la facultad de suspender la ejecución de la decisión impugnada a la autoridad aduanera y no a las autoridades judiciales.

7. Por ello, decidió suspender el procedimiento y plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con el fin de resolver las dudas relativas a la interpretación del artículo 244 del Código.

III. La cuestión prejudicial

8. El Tribunale di Genova remite los autos al Tribunal de Justicia a fin de que éste se pronuncie sobre la siguiente cuestión prejudicial de interpretación:

«Si la facultad de ordenar la suspensión de la decisión impugnada, prevista en el artículo 244 [del Código], se atribuye con carácter exclusivo a las autoridades aduaneras, o si dicha facultad se atribuye también a la autoridad judicial ante la que se haya interpuesto el recurso.»

IV. Las disposiciones comunitarias

9. El artículo 243 del Código aduanero comunitario reza como sigue:

«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 le 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.»

10. Por su parte, el artículo 244 dispone:

«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 a 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.»

11. Por último, el artículo 245 establece:

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

V. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

12. Han presentado observaciones escritas en este procedimiento, dentro del plazo establecido al efecto por el artículo 20 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, la demandante en el litigio principal, los Gobiernos de Italia y de Suecia, y la Comisión. En el acto de la vista, que tuvo lugar el 22 de junio de 2000, comparecieron, al objeto de presentar oralmente sus alegaciones, los agentes de la República Italiana y de la Comisión.

13. Siples sostiene que el derecho italiano confiere a la autoridad judicial la facultad de ordenar la suspensión de la ejecución. [3] En su opinión, esta misma facultad viene reconocida en el artículo 244 del Código. Afirma, a este respecto, que la referencia contenida en esta disposición a las autoridades aduaneras no debe entenderse en el sentido de que sólo ellas puedan suspender

3 — Cita, en este sentido, los artículos 24 y 113 de la Constitución italiana, así como el artículo 29 del Decreto Legislativo nº 46, de 26 de febrero de 1999 (*Gazzetta Ufficiale* de 5 de marzo de 1999, suppl. ord. nº 53).

la ejecución, sino que se les atribuye la misma facultad de la que disponen las autoridades judiciales.

14. El Gobierno italiano, al estimar que el litigio versa únicamente sobre el IVA a la importación, se remite a sus observaciones presentadas en el asunto C-1/99 (Kofisa). En estas observaciones, el Gobierno italiano sostenía que no existe en el ordenamiento jurídico italiano disposición alguna que vuelva aplicable el Código aduanero comunitario y, en particular, sus artículos 243 y 244, a los litigios en materia de IVA a la importación y que, en consecuencia, el Tribunal de Justicia es incompetente para pronunciarse en el presente asunto.

Con carácter subsidiario, el Gobierno italiano propone al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial que el recurso previsto en el artículo 243 del Código debe interponerse, en una primera fase, ante la autoridad aduanera designada al efecto por los Estados miembros. En una segunda fase, la decisión negativa de la autoridad aduanera puede ser objeto de un recurso ante una autoridad independiente, que podrá también suspender la ejecución de la decisión impugnada.

15. El Gobierno sueco sostiene, por su parte, que las normas relativas a la administración de justicia por los tribunales nacionales son competencia de los Estados miembros. Por consiguiente, el artículo 244 del referido Código no regula la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de ordenar la suspensión de la ejecución. Por otro lado, del artículo 244, segundo párrafo, se deduce que esta norma únicamente se refiere a la facultad de las *autoridades aduaneras* de suspender la ejecución de una decisión en materia aduanera.

El Gobierno sueco concluye que el artículo 244 del Código no se opone a que los ordenamientos jurídicos nacionales atribuyan, a los tribunales competentes para resolver litigios en materia aduanera, la facultad de ordenar la suspensión, total o parcial, de la ejecución de la decisión impugnada.

16. Por último, la Comisión observa que la cuestión prejudicial es idéntica a la segunda cuestión planteada en el asunto C-1/99 (Kofisa). La Comisión defiende la pertinencia de la cuestión prejudicial en el presente asunto ya que considera que, a pesar de que una parte del litigio sea de naturaleza fiscal, el artículo 244 del Código es aplicable en lo que a los derechos de aduana se refiere.

Por lo que atañe al fondo de la cuestión, la Comisión considera que el artículo 244 sólo atribuye la facultad de suspender la ejecución, en las condiciones que se establecen en dicha disposición, a las autoridades aduaneras. Sin embargo, esto no excluye que las autoridades judiciales puedan ordenar la suspensión en virtud de las normas procesales vigentes en el ordenamiento jurídico nacional. Por último, la Comisión recuerda que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho comunitario reconoce a los particulares una protección jurisdiccional completa y efectiva, que implica, en particular, que pueda garantizarse la tutela cautelar, en

caso de que sea necesaria para la plena eficacia de la decisión definitiva.

VI. Análisis de la cuestión planteada

17. Mediante su cuestión prejudicial, el Tribunale di Genova desea saber si el artículo 244 del Código aduanero comunitario atribuye con carácter exclusivo a la autoridad aduanera la facultad de suspender de manera cautelar la aplicación de la decisión impugnada, o si dicha facultad también se atribuye a la autoridad judicial ante la cual se haya interpuesto el recurso.

18. Debe rechazarse, con carácter liminar, la alegación del Gobierno italiano relativa a la falta de competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse en este asunto. A diferencia de lo que sucede en el asunto C-1/99 (Kofisa),[4] de las indicaciones facilitadas por el juez *a quo* resulta que el caso de autos se refiere, no sólo al IVA a la importación, sino también a los derechos de aduana. Por consiguiente, pese a que una parte del litigio sea de naturaleza fiscal, ha de considerarse que el artículo 244 del Código es aplicable en el litigio principal.

19. En cuanto al fondo de la cuestión, el artículo 244 se limita a establecer, por lo que aquí interesa, que las autoridades aduaneras ordenarán la suspensión, total o parcial, de la ejecución de la decisión impugnada cuando tengan razones fundadas para dudar de la conformidad de dicha decisión con la normativa aduanera o cuando pueda temerse un daño irreparable para el interesado.

20. La propia redacción del artículo abona la interpretación de que sólo se confiere la facultad de ordenar la suspensión de la ejecución a las autoridades aduaneras. Mientras que en el caso del artículo 243 se prevé expresamente el régimen de recurso tanto ante las autoridades aduaneras como ante una autoridad independiente (judicial u órgano especializado equivalente), en el artículo 244 sólo se contempla la posibilidad de que sean las autoridades aduaneras las que ordenen la suspensión de la ejecución de la decisión impugnada.

21. Por otro lado, es oportuno advertir, como hace la Comisión en sus observaciones, que la norma en cuestión constituye una excepción a la regla general (artículo 7 del Código) que determina que, salvo en los casos contemplados en el párrafo segundo del artículo 244, las decisiones adoptadas por las autoridades aduaneras serán de ejecución inmediata.

Habida cuenta de que las excepciones al derecho comunitario han de ser interpretadas de manera restrictiva, la facultad de suspender la ejecución de las decisiones, establecida en el artículo 244, ha de ser reconocida sólo a las autoridades expresamente mencionadas en dicha disposición, por lo que, en consecuencia, no cabe interpretar esta norma de manera extensiva, en el sentido de reconocer la citada facultad, por analogía, a las autoridades judiciales.

4 — Véanse mis conclusiones en el citado asunto, que presento el mismo día, Rec. 2001, pp. I-207, I-210.

22. Los requisitos que impone el artículo 244 del Código para que la autoridad aduanera ordene la suspensión confirman esta interpretación. El precepto sólo admite la suspensión de la ejecución en los casos en que las autoridades aduaneras 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. Como indicó el Tribunal de Justicia en la sentencia Giloy,[5] las autoridades aduaneras suspenderán la ejecución de la decisión arancelaria impugnada si se cumple uno solo de los dos requisitos mencionados. Por tanto, la autoridad administrativa puede ordenar la suspensión de la ejecución simplemente si puede temerse un daño irreparable para el interesado.

Por el contrario, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia referida a la posibilidad, para los órganos jurisdiccionales, de suspender un acto administrativo nacional adoptado en ejecución de un reglamento comunitario[6] establece que las autoridades judiciales sólo declararán dicha suspensión, entre otros requisitos, cuando, de modo simultáneo, tengan serias dudas sobre la validez del acto comunitario y exista urgencia debido a que el demandante pueda sufrir un perjuicio grave e irreparable.

23. Esta interpretación del artículo 244 no excluye, sin embargo, que las autoridades judiciales encargadas de dilucidar el asunto, en virtud del artículo 243 del Código, puedan ordenar la suspensión de la ejecución de la decisión impugnada de acuerdo con las normas procesales en vigor en el ordenamiento jurídico nacional.

24. De forma paralela, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia[7] establece que el ordenamiento comunitario confiere a los justiciables una protección jurisdiccional completa y efectiva, lo que implica, en particular, el reconocimiento del derecho a las medidas provisionales que garanticen la plena eficacia de la resolución judicial que vaya a recaer en torno a las pretensiones formuladas con base en el derecho comunitario.

25. En definitiva, el artículo 244 del Código no obsta a que las autoridades judiciales llamadas a dirimir un recurso en virtud de su artículo 243 puedan pronunciar la suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, bien sobre la base de normas procesales en vigor en su ordenamiento jurídico nacional, bien en virtud de la protección jurisdiccional completa y efectiva que el derecho comunitario confiere a los justiciables.

5 — Sentencia de 17 de julio de 1997 (C-130/95, Rec. p. I-4291).

6 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415); de 9 de noviembre de 1995, Atlanta y otros (I) (C-465/93, Rec. p. I-3761) y de 17 de julio de 1997, Krüger (C-334/95, Rec. p. I-4517).

7 — Véanse, en particular, las sentencias de 19 de junio de 1990, Factortame (C-213/89, Rec. p. I-2433), apartado 21, y de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (citada en la nota 6 *supra*), apartados 16 a 18, y los autos de 3 de mayo de 1996, Alemania/Comisión (C-399/95 R, Rec. p. I-2441), apartado 46, y de 29 de enero de 1997, Antonissen/Consejo y Comisión (C-393/96, Rec. p. I-441), apartado 36.

VII. Conclusión

26. A la luz de las consideraciones que preceden, sugiero al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial remitida por el Tribunale di Genova del siguiente modo:

«El artículo 244 del Código aduanero comunitario debe interpretarse en el sentido de que la facultad de ordenar la suspensión de la ejecución de la decisión impugnada se confiere sólo a las autoridades aduaneras. No obstante, dicha disposición no obsta a que las autoridades judiciales llamadas a dirimir un recurso en virtud del artículo 243 del mismo Código puedan pronunciar dicha suspensión, bien sobre la base de las normas procesales en vigor en su ordenamiento jurídico nacional, bien en virtud de la protección jurisdiccional completa y efectiva que el derecho comunitario confiere a los justiciables.»