

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 21 de marzo de 1991 \*

En el asunto C-209/89,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. Sergio Fabro, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Guido Berardis, miembro de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

**República Italiana**, representada por el Profesor Luigi Ferrari Bravo, Jefe del servicio del contencioso diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 9 y siguientes del Tratado CEE, en particular de los artículos 12, 13 y 16 de dicho Tratado, al exigir de cada empresa individual, cuando se prestan servicios simultáneamente a varias empresas con ocasión de las formalidades aduaneras realizadas en el marco de los intercambios intracomunitarios, el pago de una contraprestación desproporcionada con relación al costo de los servicios prestados,

\* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, G. C. Rodríguez Iglesias y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler y P. J. G. Kapteyn, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Darmon

Secretario: Sra. D. Louterman, administrador principal

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista de 7 de noviembre de 1990;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de enero de 1991;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de julio de 1989, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 9, 12, 13 y 16 del Tratado, al exigir de cada empresa individual, cuando se prestan servicios simultáneamente a varias empresas con ocasión de las formalidades aduaneras realizadas en el marco de los intercambios intracomunitarios, el pago de una contraprestación desproporcionada con relación al costo de los servicios prestados.
- 2 Las Ordenes Ministeriales italianas de 29 de julio de 1971 (GURI nº 193 de 31.7.1971) y de 30 de enero de 1979 (GURI nº 35 de 5.2.1979) definen el régimen de las contraprestaciones que deben pagar las empresas en el caso de que las formalidades aduaneras se efectúen fuera del recinto aduanero o de las horas normales de servicio. Dicha normativa establece que, en caso de servicios prestados si-

multáneamente a varias empresas, «el personal tiene derecho a una retribución única, proporcionada al carácter y a la duración del servicio más retributivo prestado, entendiéndose que cada empresa debe pagar por separado las contraprestaciones debidas por los servicios que haya solicitado, con independencia de las pagadas por las demás empresas». La Orden de 30 de enero de 1979, antes mencionada, precisa que, cuando el servicio solicitado afecta a un envío colectivo de mercancías pertenecientes a varios propietarios, dicho servicio se considera prestado a una sola empresa. Finalmente, no se discute que, para la liquidación de las contraprestaciones que deben pagar las empresas, la República Italiana computa como hora completa toda fracción de una hora de servicio.

- 3 Según la Comisión, de la normativa objeto de litigio resulta que, en caso de servicios prestados simultáneamente a varias empresas, excepto el caso de mercancías en régimen de expedición colectiva, la República Italiana exige el pago de una contraprestación desproporcionada con relación al costo de los servicios prestados, en la medida en que percibe tantas tasas como empresas afectadas y la contraprestación no se calcula en función del tiempo efectivamente empleado por el personal para la realización de las formalidades aduaneras. Considerando que la carga pecuniaria que se impone así a los agentes económicos constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, prohibida por los artículos 9 y siguientes del Tratado, la Comisión ha incoado contra la República Italiana el procedimiento del artículo 169 del Tratado.
- 4 Para una más amplia exposición de los hechos, del desarrollo del procedimiento y de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.
- 5 El Gobierno italiano rechaza la argumentación de la Comisión alegando, en primer lugar, que las recaudaciones anuales globales ingresadas por los servicios prestados a los agentes económicos fuera de las condiciones normales de trabajo de los funcionarios de aduanas no bastan para cubrir los gastos que debe asumir para prestar dichos servicios. A continuación, señala que las retribuciones de los funcionarios de aduanas se determinan, al igual que las de todos los funcionarios italianos, sobre una base horaria no fraccionable y que el fraccionamiento de la contraprestación que debe pagarse en proporción al tiempo dedicado a una operación realizada en beneficio de varias empresas conduciría al cobro de cantidades irrisorias, absorbidas, en definitiva, por los gastos administrativos del cálculo. Por otra

parte, sería impracticable la solución consistente en exigir la contraprestación a una sola empresa. Finalmente, el Gobierno italiano expone que el importe de la tarifa horaria exigido por la Administración de Aduanas supone, aproximadamente, un tercio del costo de una hora de servicio extraordinario, de modo que la contraprestación que deben pagar los agentes equivale, en realidad, a un importe a tanto alzado correspondiente a veinte minutos de trabajo. Considerando la duración media de una operación aduanera, este método de cálculo respeta el principio de proporcionalidad.

- 6 Con carácter preliminar, este Tribunal de Justicia comprueba que el incumplimiento imputado al Gobierno italiano tiene, de hecho, consecuencias prácticas insignificantes, dato que la propia Comisión no ha excluido en la vista. No obstante, según jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia (véanse las sentencias de 21 de junio de 1988, Comisión/Irlanda, 415/85, Rec. p. 3097, apartado 9, y Comisión/Reino Unido, 416/85, Rec. p. 3127, apartado 9), el recurso por incumplimiento es de naturaleza objetiva y la Comisión es la única a la que corresponde apreciar la oportunidad de su interposición ante este Tribunal. Por tanto, este Tribunal de Justicia debe examinar si existe o no el incumplimiento imputado.
- 7 Con el fin de apreciar la fundamentación del recurso interpuesto por la Comisión, procede ante todo recordar, como ha declarado reiteradamente este Tribunal (véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de marzo de 1990, Comisión/República Italiana, C-137/89, Rec. p. I-847), que la justificación de la prohibición de las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana reside en que las cargas pecuniarias aplicadas con motivo del cruce de las fronteras, aunque sean mínimas, constituyen un obstáculo para la circulación de mercancías, ya que aumentan artificialmente el precio de las mercancías importadas o exportadas en relación con el de las mercancías nacionales. Por tanto, cualquier carga pecuniaria impuesta unilateralmente sobre las mercancías con motivo de su paso por frontera, independientemente de su denominación y estructura, constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana en el sentido de los artículos 9, 12, 13 y 16 del Tratado.
- 8 En el caso de autos, está claro que la carga prevista por la legislación italiana grava las mercancías con ocasión del cruce de la frontera y se añade a los gastos de transporte, de forma que aumenta el precio de las mercancías transportadas.

- 9 No obstante, según jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, tal carga escapa a la calificación de exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana cuando constituye la contraprestación por un servicio efectivamente prestado al agente económico y su importe es proporcionado a dicho servicio (véanse, por ejemplo, las sentencias de 25 de enero de 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. p. 5; de 31 de mayo de 1979, Denkavit, 132/78, Rec. p. 1923; y de 17 de mayo de 1983, Comisión/Bélgica, 132/82, Rec. p. 1649).
- 10 A este respecto, este Tribunal de Justicia ha reconocido ya la compatibilidad de las cargas impuestas con ocasión de la realización de las formalidades aduaneras con las normas del Tratado, siempre que su importe no supere el costo real de las operaciones por las que se perciben (sentencia de 12 de julio de 1977, Comisión/Países Bajos, 89/76, Rec. p. 1355, apartado 16). En la sentencia de 2 de mayo de 1990 Bakker (C-111/89, Rec. p. I-1735, apartado 12), este Tribunal ha precisado que el citado requisito se cumple únicamente cuando existe una relación directa entre el importe de la tasa y el costo del control concreto por el que ésta se percibe. Este Tribunal ha añadido (sentencia de 2 de mayo de 1990, Bakker, antes mencionada, apartado 13) que tal relación existe cuando el importe de la tasa se calcula en función de la duración del control, del número de personas destinadas al mismo, de los gastos materiales, de los gastos generales o, en su caso, de otros factores análogos.
- 11 Además, en la sentencia de 2 de mayo de 1990, Bakker, antes mencionada, apartado 13, el Tribunal ha señalado que las precisiones aportadas en relación con los factores que pueden ser tenidos en cuenta para el cálculo del importe de la tasa no excluyen una valoración a tanto alzado de los costos del control, por ejemplo mediante una tarifa horaria fija.
- 12 Con relación a la normativa italiana controvertida es preciso señalar de entrada que, por una parte, no hay duda de que en el caso de autos se presta un servicio a las empresas y que, por otra, considerando la jurisprudencia mencionada, no puede cuestionarse el principio de valoración a tanto alzado de la tarifa.
- 13 No obstante, por lo que respecta al modo de cálculo de la tarifa adoptado por la Administración italiana, procede señalar que la normativa de que se trata, que consiste en cargar a cada empresa individual, en caso de servicios prestados simultáneamente a varios agentes, el importe íntegro de la contraprestación a tanto alzado

correspondiente a una hora de servicio, incluso cuando la operación de control ocupe claramente menos tiempo, puede entrañar que, en determinadas circunstancias, sea superior al costo real de la operación de que se trate, en el sentido en que este concepto ha sido precisado por la jurisprudencia antes mencionada. En efecto, el modo de cálculo vigente en Italia puede llevar, por ejemplo, a exigir a cinco agentes económicos el pago de cinco contraprestaciones de una hora por treinta minutos de duración total del servicio.

- 14 De las cifras presentadas por el propio Gobierno demandado en relación con la tarifa horaria y el costo del control se deduce que, en algunos casos, la contraprestación total exigida a las empresas afectadas puede superar, a veces considerablemente, el importe de los gastos que, según el Gobierno italiano supone para la Hacienda Pública el servicio prestado.
- 15 En efecto, aunque se suponga que sea exacta la afirmación del Gobierno italiano según la cual la tarifa horaria percibida representa, como media, sólo un tercio del costo del servicio prestado, el importe de las tasas que deben pagar los agentes supera, tal como ha expuesto el Abogado General en el punto 14 de sus conclusiones, el costo del control en todos los casos en que el servicio se presta simultáneamente a más de tres empresas.
- 16 En consecuencia, procede declarar que la normativa italiana controvertida conduce, en algunos casos, a imponer el pago de una contraprestación desproporcionada con relación al servicio prestado a los agentes, en la medida en que implica la percepción de tantas tasas como empresas afectadas y cuando la contraprestación que deben pagar éstas supera el costo real de las operaciones de control.
- 17 Por lo que respecta al argumento del Gobierno italiano según el cual, por una parte, sería impracticable la solución de fraccionar la contraprestación en proporción al tiempo dedicado a una operación realizada en beneficio de varias empresas y, por otra, sería imposible reclamar dicha contraprestación a una sola empresa,

basta recordar que, según jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede invocar dificultades de carácter práctico para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario.

- 18 El Gobierno italiano alega además en su defensa que, en todo caso, las operaciones objeto de litigio tienen una importancia marginal. En efecto, se trata de casos singulares referidos a varios lotes pequeños agrupados, presentados a granel o a la espera de embarque, para los que sería difícil alegar los motivos de urgencia que conducen a solicitar la intervención de la Aduana fuera del horario normal de trabajo o del recinto aduanero.
- 19 Esta alegación no puede aceptarse. En efecto, aun suponiendo la escasa importancia de las operaciones a las que se refiere el presente recurso, es necesario señalar, tal como la Comisión ha expuesto acertadamente, que el incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del Tratado subsiste independientemente de la frecuencia e importancia de las situaciones censuradas.
- 20 De las consideraciones que preceden se deduce que procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 9, 12, 13 y 16 del Tratado al exigir de cada empresa individual, cuando se prestan servicios simultáneamente a varias empresas con ocasión de las formalidades aduaneras realizadas en el marco de los intercambios intracomunitarios, el pago de una contraprestación desproporcionada con relación al costo de los servicios prestados.

### Costas

- 21 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 9, 12, 13 y 16 del Tratado CEE al exigir de cada empresa individual, cuando se prestan servicios simultáneamente a varias empresas con ocasión de las formalidades aduaneras realizadas en el marco de los intercambios intracomunitarios, el pago de una contraprestación desproporcionada con relación al costo de los servicios prestados.
- 2) Condenar en costas a la República Italiana.

Due	Mancini	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	
Slynn	Kakouris	Joliet	Schockweiler	Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de marzo de 1991.

El Secretario  
J.-G. Giraud

El Presidente  
O. Due