

Asunto C-503/23**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

7 de agosto de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Piamonte, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

26 de julio de 2023

Parte recurrente:

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

Partes recurridas:

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli — Agenzia delle Dogane — Direzione Interregionale per la Liguria[, il Piemonte e la Valle d'Aosta] (Agencia de Aduanas y Monopolios — Agencia de Aduanas — Dirección Interregional de Liguria, Piamonte y Valle de Aosta)

Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Finanzas)

Objeto del procedimiento principal

Normativa que regula la actividad de los centros de asistencia aduanera (en lo sucesivo, «CAD»). Recurso interpuesto por un CAD ante el Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Piamonte) contra la decisión de la Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agencia de Aduanas y Monopolios) por la que se deniega a dicho CAD su solicitud de autorización para realizar operaciones aduaneras en un lugar distinto al de la oficina aduanera competente.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del considerando 21 y del artículo 18 del Reglamento (UE) n.º 952/2013, de los artículos 10 y 15 de la Directiva 2006/123/CE, así como de los artículos 56 a 62 TFUE, en relación con las limitaciones territoriales a la actividad de los CAD.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Deben interpretarse el artículo 18 y el considerando 21 del Reglamento (UE) 952/2013, 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 (centros de asistencia aduanera) a un «lugar autorizado» en el ámbito territorial de la Dirección 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/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 (centros de asistencia aduanera) a un «lugar autorizado» en el ámbito territorial de la Dirección 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 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 (centros de asistencia aduanera) a un «lugar autorizado» en el ámbito territorial de la Dirección 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?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

TFUE, en particular los artículos 56 a 62.

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, en particular los artículos 10 y 15.

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, en particular el considerando 21, así como los artículos 18 y 139.

Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del código aduanero de la Unión, en particular el artículo 115.

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencias de los asuntos C-293/14, C-475/11, C-384/08, C-470/11, C-265/12 y C-159/12, así como de los asuntos acumulados C-570/07 y C-571/07.

Disposiciones del Derecho nacional invocadas

— Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n.º 43 — Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Decreto del Presidente de la República n.º 43, de 23 de enero de 1973. Aprobación del texto único de las disposiciones legislativas en materia aduanera).

El artículo 47, apartado 3, de dicho Decreto establece que «[el] nombramiento como agente de aduanas habilita para presentar declaraciones aduaneras en todo el territorio nacional».

— Decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n.º 549 — Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (Orden del Ministro de Finanzas, n.º 549, de 11 de diciembre de 1992. Reglamento relativo a la constitución de centros de asistencia aduanera).

El artículo 1, apartado 1, de la Orden prevé que «[los] agentes de aduanas inscritos en el colegio 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 (centros de asistencia aduanera), con un capital mínimo de 100 millones de liras, cuyo objeto sea exclusivamente el ejercicio de la asistencia aduanera (...)».

El artículo 3, apartado 3, de la Orden dispone que «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 sede, pudiendo llegar a acuerdos con sociedades homólogas con domicilio social y competencia en otros territorios de diferentes direcciones de distrito y constituir agrupaciones europeas de interés económico previstas en el Reglamento CEE n.º 2137/85, de 25 de julio de 1985 (...)».

— Legge 25 luglio 2000, n.º 213 — Norme di adeguamento dell'attività degli speditieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci (Ley n.º 213, de 25 de julio de 2000. Normas de adaptación de la actividad de los agentes de aduanas a las nuevas necesidades del tráfico y del comercio internacional de mercancías).

El artículo 3, apartado 5, de la Ley establece que «en 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 texto único de las disposiciones legislativas en materia aduanera, aprobado por Decreto del Presidente de la República n.º 43, de 23 de enero de 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 competencia del distrito aduanero en el que estén autorizados para operar».

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La sociedad recurrente, con domicilio social en Cuneo, es un CAD que realiza operaciones aduaneras por cuenta de sus clientes. Dicho domicilio social pertenece al ámbito territorial que es competencia de la Direzione Territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d'Aosta dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Dirección Territorial II de Liguria, Piamonte y Valle de Aosta de la Agencia de Aduanas y Monopolios), que es la administración recurrida en el procedimiento principal.
- 2 En el ejercicio de su actividad empresarial, la recurrente firmó un acuerdo con una sociedad alemana para realizar operaciones aduaneras relacionadas con el Reino Unido.
- 3 Para tal fin, la recurrente presentó ante la Dirección Territorial recurrida una solicitud de autorización para poder desarrollar las operaciones aduaneras en un lugar distinto al de la oficina aduanera, un depósito ubicado en la provincia de Vicenza. Dicho depósito, a diferencia del domicilio social de la recurrente, no pertenecía al ámbito territorial que es competencia de dicha Dirección Territorial.
- 4 Mediante decisión de la Dirección Territorial, la solicitud de la recurrente fue denegada en virtud del artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992, conforme al cual los CAD únicamente pueden desarrollar su actividad en el territorio del distrito aduanero en el que radique su domicilio social; en el caso de autos, tal distrito es el de la Dirección Territorial en cuestión.
- 5 La sociedad recurrente interpuso un recurso contra dicha decisión denegatoria ante el Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Piamonte), que es el órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 Como fundamento de su recurso la recurrente alega, en particular, que la decisión que se recurre es contraria al considerando 21 y al artículo 18 del Reglamento (UE) n.º 952/2013, así como a la Directiva 123/2006/CE.
- 7 En la decisión objeto de recurso, la recurrida alega que para realizar operaciones aduaneras la normativa nacional no permite que se autorice un lugar distinto al de la oficina aduanera que esté situado fuera de la circunscripción de la Dirección Territorial competente. Según dicha decisión, si bien con arreglo al artículo 47, apartado 3, del Decreto del Presidente de la República n.º 43/1973, los agentes de aduanas están habilitados para realizar operaciones aduaneras en todo el territorio nacional, tal disposición no es de aplicación a la actividad del agente de aduanas que opera en calidad de socio de un CAD. En otras palabras, un agente de aduanas que no opere como socio de un CAD puede realizar operaciones aduaneras en todo el territorio nacional, mientras que uno que opere como socio de un CAD únicamente puede efectuarlas en la circunscripción de la Dirección Territorial en la que se encuentra la sede principal del CAD. En este sentido, cabe recordar que, con arreglo a la Orden Ministerial n.º 549/1992, los CAD están constituidos por agentes de aduanas.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente considera que el ordenamiento aduanero de la Unión Europea, en particular el artículo 18 del Reglamento (UE) n.º 952/2013, no permite ninguna limitación territorial al ejercicio de los servicios de representación aduanera. Por consiguiente, según dicho órgano jurisdiccional, el ordenamiento interno, en particular el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 y el artículo 3, apartado 5, de la Ley n.º 213/2000, no parece ser conforme con el Derecho de la Unión.
- 9 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente observa que el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 prohíbe a la sociedad recurrente, puesto que es un CAD, operar mediante una sucursal local y un depósito ubicados fuera de la circunscripción de la Dirección Territorial de la Agencia de Aduanas y Monopolios en la que se encuentra su sede principal, dado que dicha disposición introduce limitaciones a la posibilidad de operar mediante agencias, sucursales o filiales, lo cual parece ser contrario a lo dispuesto en el artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2006/123, que permite al prestador autorizado 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. Sin embargo, en el caso de autos el órgano jurisdiccional remitente no menciona ningún motivo de este tipo.

- 10 Además, según el órgano jurisdiccional remitente, en caso de que los lugares que se destinen a operaciones aduaneras estén situados fuera del territorio de competencia de la Dirección Territorial en el que se encuentra la sede principal del CAD, el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 establece la prohibición de disponer de más establecimientos en el territorio nacional, aunque no se cumplan las condiciones de necesidad y proporcionalidad previstas en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123, infringiendo, por tanto, dicha norma.
- 11 El Tribunal de Justicia ya ha determinado que la limitación territorial de la autorización al ejercicio de una actividad de servicios constituye una restricción a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, con arreglo a los artículos 10 y 15 de la Directiva 2006/123/CE. Según la opinión del órgano jurisdiccional remitente, tal constatación no se cuestiona, puesto que el artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 contempla la posibilidad de que los CAD actúen de forma agregada (mediante acuerdos con sociedades homólogas, que tengan el mismo objeto social, o mediante la constitución de una agrupación europea de interés económico) al objeto de poder prestar sus servicios fuera del ámbito territorial en el que se ubica su sede. En efecto, tanto la relación con sociedades homólogas como la constitución de una agrupación europea de interés económico pueden dar lugar a gravosas cargas para la gestión económica, que recaerían exclusivamente sobre los CAD, a pesar del principio establecido en el código aduanero de la Unión, según el cual la representación aduanera es libre, en sus dos formas, tanto directa como indirecta.
- 12 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a la conformidad del artículo 3, apartado 3, de la Orden Ministerial n.º 549/1992 con los artículos 56 a 62 TFUE, por cuanto la limitación territorial de la actividad de los CAD parece constituir una restricción a la libre prestación de servicios, al situar a los CAD en una posición objetivamente desfavorable con respecto a los demás operadores.
- 13 Contrariamente a lo que afirma la recurrida, el órgano jurisdiccional remitente no considera que el ejercicio por un CAD de su actividad fuera de los límites territoriales arriba indicados pueda menoscabar los requisitos de carácter técnico-profesional que se prevén para tal actividad y, por consiguiente, la continuidad del servicio.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente pone de manifiesto que la normativa nacional vigente puede dar lugar a una distorsión del mercado europeo por lo que se refiere a la libre circulación de bienes y personas, dado que dicha normativa limita la libertad de circulación de servicios en los Estados y entre los Estados miembros, a la luz tanto de la Directiva 2006/123 como de los artículos 56 a 62 TFUE.
- 15 En cuanto a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales y, en particular, a la existencia de un interés transfronterizo, el órgano jurisdiccional remitente, en primer lugar, subraya los posibles efectos que el régimen nacional en cuestión

podría producir en relación con personas establecidas en otros Estados miembros, en caso de que quisieran hacer uso de la libertad de circulación de servicios y, en segundo lugar, recuerda que en el caso de autos la actividad de la recurrente afecta a dos Estados miembros: Italia, que es el Estado del prestador y Alemania, que es el Estado de destino del servicio.

- 16 Por último, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se aplique el procedimiento acelerado con arreglo al artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, dada la relevancia de las cuestiones objeto de controversia, que tienen carácter de principio, así como por el hecho de que el resultado del procedimiento principal está condicionado únicamente por la resolución del Tribunal de Justicia.

DOCUMENTO DE TRABAJO