

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 22 DE FEBRERO DE 1990 (*)

ARTÍCULO 41 DEL TRATADO CECA.—CRÉDITOS POR LAS EXACCIONES SOBRE LA PRODUCCIÓN DE CARBÓN Y DE ACERO.

En el asunto C-221/88, [...] *Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y Fallimento Acciaierie e Ferriere Busseni SpA*, [...]

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

[...]
dicta la siguiente

Sentencia

1. Mediante resolución de 28 de abril de 1988, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de agosto siguiente, el Tribunale de Brescia planteó, con arreglo al artículo 41 del Tratado CECA, varias cuestiones prejudiciales en relación con la interpretación de la Recomendación 85/198/CECA de la Comisión, de 13 de mayo de 1986, relativa al establecimiento de una preferencia en favor de los créditos por las exacciones sobre la producción de carbón y de acero (DO L 144, pág. 40, en lo sucesivo «Recomendación»).

2. Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la CECA y Fallimento (masa de la quiebra) Acciaierie e Ferriere Busseni SpA (en lo sucesivo «Busseni») en relación con la admisión en el pasivo de dicha quiebra, con carácter preferente, de determinados créditos de la CECA.

3. Como consecuencia de la declaración de la quiebra de Busseni, el 3 de febrero de 1987, la CECA interesó la inclusión en el pasivo de dos créditos, uno con carácter privilegiado, de 246.652.086

(*) Lengua de procedimiento: italiano.

LIT, en concepto de exacciones y recargos de demora impagados y el otro, tan sólo con carácter de crédito ordinario, de 4.480.192.938 LIT, en concepto de multas y recargos de demora.

4. El Juez-comisario desestimó la petición de la CECA de que a una parte de sus créditos le fuera reconocido algún tipo de preferencia en base a la Recomendación. Por tal motivo, la CECA interpuso un recurso ante el Tribunal de Brescia.

5. El Tribunale declaró que, en virtud de la Recomendación y no más tarde del 1 de enero de 1988, los Estados miembros debían conferir a los créditos derivados de la aplicación de las exacciones a que se refieren los artículos 49 y 50 del Tratado CECA, una preferencia del mismo rango que aquélla de la que gozan sus créditos fiscales y, en caso de preferencias distintas en función de los impuestos, una preferencia del mismo rango que la asignada a los créditos del Estado por el Impuesto sobre el Valor Añadido. Dado que la República Italiana no había adoptado ninguna medida para adaptar su Derecho interno a la Recomendación, el Tribunale se preguntó si, a falta de medidas de adaptación, ésta podía tener, en el ordenamiento jurídico italiano, el efecto de atribuir directamente una preferencia a los créditos de la CECA.

6. En tales circunstancias, el Tribunale planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones siguientes:

«1) La recomendación 86/198/CECA, de 13 de mayo de 1986, al imponer (en los casos de procedimiento concursales (arts. 1 y 2) a los Estados miembros que atribuyan a los créditos estatales de carácter fiscal una preferencia sobre la totalidad o una parte de los bienes del obligado al pago, por un lado, la obligación de conferir la misma preferencia a los créditos derivados de la aplicación de las exacciones contempladas en los artículos 49 y 50 del Tratado y, por otro, en el caso de que dichos Estados hubieran previsto para los créditos fiscales preferencias, generales o especiales, de rango diferente según los distintos impuestos, la obligación de reconocer a las exacciones CECA una preferencia del mismo rango que la conferida al Impuesto sobre el Valor Añadido, ¿tiene una eficacia directa e inmediata en el Estado miembro hasta el punto de ser aplicable por los ór-

ganos jurisdiccionales nacionales independientemente de cualquier medida de ejecución adoptada por el Estado destinatario, o conserva dicha Recomendación (art. 15 del Tratado CECA) su carácter de acto normativo que supone una obligación en cuanto a los fines, pero deja a los Estados destinatarios la elección de los medios?

2) En el supuesto de que la citada Recomendación tenga eficacia directa e inmediata, ¿debe considerarse que su aplicabilidad se limita a los créditos por exacciones establecidas después de su adopción (13 de mayo de 1986) o afecta igualmente a los créditos surgidos con anterioridad?

3) En el supuesto contrario de que dicha Recomendación conserve su carácter de acto normativo que suponga una obligación en cuanto a los fines, pero dejando a los Estados destinatarios la elección de los medios, ¿tiene carácter imperativo el término del 1 de enero de 1988 que impone el artículo 4 a los Estados miembros para atenerse a lo dispuesto a la Recomendación, por lo cual, conforme al principio establecido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, su incumplimiento implica la presunción de inconstitucionalidad (por infringir el artículo 11 de la Constitución) de la normativa sobre la prelación de créditos en la medida en que tal normativa no prevé la aplicación de la preferencia de carácter fiscal a los créditos derivados de la aplicación de las exacciones a que se refieren los artículos 49 y 50 del Tratado?

7. Para una más amplia exposición de los hechos del procedimiento principal, del desarrollo del procedimiento así como de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, 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.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

8. Ante todo debe señalarse que, contrariamente a lo alegado por Busseni, el acto cuya interpretación se solicita no es un Dictamen sino una Recomendación de la Comisión adoptada en base al artículo 14 del Tratado CECA, es decir, un acto que, según dicho precepto, obliga en cuanto al objetivo fijado, pero deja a sus destinatarios la elección de los medios apropiados para alcanzarlo. Por lo tanto, en cualquier caso, las alegaciones de Busseni sobre el particular no son pertinentes.

9. No obstante, procede preguntarse sobre la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de una remisión prejudicial para la interpretación del Tratado CECA o de los actos adoptados según el mismo.

10. Los artículos 31 del Tratado CECA, 164 del Tratado CEE y 146 del Tratado CECA contienen disposiciones de idéntico tenor, a pesar de diferencias de redacción meramente formales entre el primer Tratado y los otros dos, según los cuales, el Tribunal de Justicia garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y la aplicación de dichos Tratados.

11. No obstante, si bien los Tratados CEE y CEEA determinan en los mismos términos, en el artículo 177 el primero y en el artículo 150 el segundo, las condiciones en las que se acude al Tribunal de Justicia para que ejerza su facultad de interpretación del Derecho comunitario mediante las cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales, el Tratado CECA no establece expresamente ninguna norma sobre el ejercicio de la facultad de interpretación del Tribunal de Justicia.

12. Por el contrario, el Tratado CECA prevé expresamente en su artículo 41 que «sólo el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez de los acuerdos de la Alta Autoridad y del Consejo, en caso de que se cuestiona tal validez en un litigio ante un Tribunal nacional».

13. A pesar de las diferencias existentes en su letra, los preceptos contenidos en los artículos 41 del Tratado CECA, 177 del Tratado CEE y 150 del Tratado CEEA, que se sucedieron en el tiempo, al haberse celebrado el Tratado CECA en 1951 y los Tratados CEE y CEEA en 1957, expresan unos y otros una doble ne-

cesidad, la de garantizar del mejor modo posible, la uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario y la de establecer, para tal fin, una cooperación eficaz entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales.

14. Además, procede señalar, sobre el particular, la conexión que se da entre la interpretación y la apreciación de la validez. Por una parte, si bien el artículo 41 del Tratado CECA se refiere tan sólo a la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez de los acuerdos de la Comisión y del Consejo, la apreciación de la validez de un acto supone necesariamente su interpretación previa. Por otra parte, para la aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, que no contiene ninguna precisión formal sobre este punto, el Tribunal de Justicia declaró que le corresponde, de forma exclusiva, la facultad de declarar inválido un acto de las Instituciones comunitarias (sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost, 134/85, Rec. pág. 4199) recogiendo esencialmente, de este modo, lo dispuesto expresamente en el artículo 41 del Tratado CECA.

15. Aunque, debido a la naturaleza de las facultades atribuidas a las Autoridades comunitarias y concretamente a la Comisión en virtud del Tratado CECA, los órganos jurisdiccionales nacionales tienen rara vez la ocasión de aplicar este Tratado, así como los actos adoptados en base al mismo y, por lo tanto, de preguntarse sobre su interpretación, la colaboración en este ámbito entre dichos órganos jurisdiccionales y el Tribunal de Justicia es tan necesaria en el marco del Tratado CECA como en el de los Tratados CEE y CEEA, ya que el objetivo de garantizar una aplicación uniforme del Derecho comunitario se impone con la misma fuerza y la misma evidencia.

16. Por lo tanto, sería contrario a la finalidad y a la coherencia de los Tratados que, al cuestionarse las normas establecidas en los Tratados CEE y CEEA, la fijación de su sentido y de su alcance correspondiera en última instancia al Tribunal de Justicia, como lo prevén, en idénticos términos, el artículo 177 del Tratado CEE y el artículo 150 del Tratado CECA, lo que permite garantizar la uniformidad de su aplicación, mientras que, cuando las normas controvertidas se refirieran al Tratado CECA, dicha competencia siguiera siendo patrimonio de los múltiples órganos jurisdiccionales nacio-

nales, cuyas interpretaciones podrían ser dispares, sin que el Tribunal de Justicia estuviera facultado para garantizar su interpretación uniforme.

17. De todo cuanto antecede se desprende que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre las cuestiones que le plantea el Tribunale de Brescia.

Sobre la primera cuestión

18. Mediante su primera cuestión prudicial, el órgano jurisdiccional nacional pretende saber si, a falta de cualquier medida nacional de adaptación del Derecho interno, la CECA puede ampararse en lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Recomendación al objeto de que, en caso de procedimientos de ejecución universal regulados por la legislación nacional, algunos de sus créditos derivados de la aplicación de las exacciones a que se refieren los artículos 49 y 50 del Tratado CECA, puedan gozar de una preferencia general o especial del mismo rango que la que reconoce la Ley del Estado de que se trate a los créditos de dicho Estado en concepto de IVA.

19. Según la Comisión, se cumplen los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para que puedan invocarse ante un órgano jurisdiccional nacional los preceptos de una Directiva a la que un Estado miembro no haya adaptado su ordenamiento jurídico interno.

20. Por el contrario, Busseni considera que, a falta de disposiciones nacionales de adaptación, la CECA no puede invocar, ante el Tribunale, los preceptos de la Recomendación.

21. Con carácter liminar, debe señalarse que las normas establecidas por el Tribunal de Justicia para determinar los efectos que se atribuyen a una Directiva a la que no se haya adaptado el Derecho interno se aplican también a las Recomendaciones del Tratado CECA, que son actos de la misma naturaleza, que obligan en cuanto al objetivo fijado a su destinatario y dejan a éste la elección de los medios apropiados para alcanzar tal objetivo.

22. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando, mediante una Directiva, las Autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado,

la eficacia de tal acto se debilitaría si se impidiera a los justiciables y a los órganos jurisdiccionales nacionales tomarla en consideración como elemento del Derecho comunitario. Por consiguiente, el Estado miembro que no haya adoptado, en los plazos señalados, las medidas de ejecución que impone la Directiva, no puede oponer a los particulares el incumplimiento por su parte de las obligaciones que ella establece. Por consiguiente, en todos los casos en que, desde el punto de vista de su contenido, los preceptos de una Directiva no estén sujetos a ninguna condición y sean suficientemente precisos, pueden invocarse a falta de medidas de ejecución adoptadas en los plazos señalados, en contra de cualquier disposición nacional disconforme con la Directiva, o también si definen derechos que los particulares pueden invocar frente al Estado (véase especialmente, sentencia de 19 de enero de 1982, Ursula Becker, 8/81, Rec. pág. 53).

23. Por el contrario, esta posibilidad existe únicamente respecto al Estado miembro interesado y a las demás Autoridades públicas. De ello se desprende que una Directiva no puede crear obligaciones para los particulares que, por lo tanto, no puede invocarse ningún precepto de una Directiva, como tal, contra éstos (sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall, 152/84, Rec. pág. 723).

24. Ahora bien, en el supuesto de que, como en el caso de autos, la CECA pueda figurar en la relación de acreedores de un procedimiento de insolvencia no sólo con el Estado miembro de que se trate, sino igualmente con otros acreedores de la empresa, la aplicación de la Recomendación, lejos de hacerse solamente en contra del Estado destinatario de la misma, podría reducir la posibilidad de cobrar que tienen algunos de esos otros acreedores.

25. En efecto, la estimación de la petición formulada por la CECA ante los órganos nacionales competentes para conseguir que, en base a la Recomendación, se califique a algunos de sus créditos como preferentes, no afectaría sólo a la situación del Estado interesado, sino que modificaría necesariamente la situación relativa de los distintos acreedores en el procedimiento de ejecución universal. Por lo tanto, el reconocimiento en favor de determinados créditos de la CECA de una preferencia igual a la de los créditos del Estado interesado en concepto de IVA perjudicaría directamente los derechos de todos aquellos acreedores de la empresa, cuyos créditos no fueran

preferentes o gozasen tan sólo de una preferencia igual o inferior que la que los créditos del Estado interesado en concepto de IVA.

26. De todo cuanto antecede se desprende que, si la Recomendación de que se trata presenta las características que permiten invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales una Directiva a la que no se haya adaptado el Derecho interno, la CECA puede invocar tal Recomendación en contra de un Estado sin perjuicio de que el reconocimiento del carácter preferente de los créditos de la CECA sólo tenga eficacia frente a dicho Estado, equiparando, en su caso, a dicha Comunidad con él en cuanto a prelación de créditos. Por el contrario, la preferencia que se reconoce a la CECA no puede reducir los derechos de los acreedores distintos del Estado, tal como resultarían de la aplicación de las normas nacionales que regulan los procedimientos de ejecución universal si no existiera la Recomendación.

27. Así pues queda por examinar si la Recomendación posee las características que permitan invocarla ante el órgano jurisdiccional nacional, es decir, aclarar si sus preceptos no se hallan sujetos a condición alguna y son suficientemente precisos.

28. Por una parte, la obligación que imponen a los Estados miembros los artículos 1 y 2 de la Recomendación consistente en atribuir un carácter preferente a los créditos de la CECA derivados de la aplicación de las exacciones a que se refieren los artículos 49 y 50 del Tratado CECA es suficientemente precisa.

29. Por otra parte, si bien el párrafo segundo del artículo 4 de la Recomendación, que prevé que sus disposiciones se apliquen a los procedimientos de recaudación en curso en la fecha de su aplicación, exige a los Estados miembros que aseguren «por medio de disposiciones transitorias apropiadas, una protección jurídica adecuada de los derechos de los restantes acreedores de la empresa deudora» y, por ello, sujeta a una condición la ejecución de la Recomendación, de su mismo tenor resulta que dicha disposición se refiere tan sólo a la protección de los derechos de los acreedores distintos de la CECA y del Estado de que se trate.

30. Por lo tanto, procede contestar a la primera cuestión que la Recomendación debe interpretarse en el sentido de que, cuando al terminar el plazo señalado para la adaptación del Derecho interno a dicha Recomendación no existe ninguna medida nacional para rea-

lizar la aludida adaptación, la CECA puede invocarla contra un Estado que no haya adaptado su Derecho interno a la Recomendación, sin perjuicio de que el único efecto del reconocimiento del carácter preferente de sus créditos se produzca tan sólo frente al Estado de que se trate equiparando, en su caso, a dicha Comunidad con él en lo que a prelación de créditos se refiere, sin reducir los derechos de los acreedores distintos del Estado según resultaría de la aplicación de las normas nacionales que regulan los procedimientos de ejecución universal si no existiese la Recomendación.

Sobre la segunda cuestión

31. Mediante la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional nacional pretende saber si, en la medida en que la CECA pudiera requerir su ejecución en el ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro, la Recomendación otorga a la Comunidad una preferencia sobre la totalidad de los créditos que ostente sobre las empresas, por exacciones a que se refieren los artículos 49 y 50 del Tratado CECA, independientemente de la fecha de su nacimiento, o sólo sobre los que hubieran nacido con posterioridad a su adopción.

32. En virtud del párrafo primero del artículo 4 de la Recomendación, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para adaptar sus ordenamientos jurídicos internos «a más tardar el 1 de enero de 1988». Como ya se ha dicho más arriba, de lo anterior se desprende que, a falta de medidas de adaptación, pueden invocarse sus preceptos ante los órganos jurisdiccionales nacionales, a partir del 2 de enero de 1988.

33. Según el párrafo segundo del mismo artículo, «los Estados miembros ordenarán que estas disposiciones se aplican a los procedimientos de recaudación en curso en la fecha de aplicación de la presente Recomendación». Del propio tenor del precepto transcrito se desprende la posibilidad de invocar la Recomendación ante los órganos jurisdiccionales nacionales en todos los procedimientos de quiebra que no hubieran concluido el 2 de enero de 1988.

34. En cuanto al extremo de si la Recomendación puede tener por efecto el otorgamiento de un rango preferente a los créditos

de la CECA nacidos con anterioridad a su adopción, que es el objeto preciso de la cuestión planteada, procede indicar que, como se desprende del séptimo considerando de su exposición de motivos, mediante dicha disposición la Comisión pretendió que la preferencia que confiere la Recomendación pudiera ejercerse «en los procedimientos concursales todavía en curso en la fecha» de su aplicación efectiva, «a fin de garantizar la recaudación más amplia posible de los créditos derivados de la aplicación de las exacciones en los años que preceden» a su adopción.

35. Contrariamente a lo que sostiene Busseni, el principio de la confianza legítima no puede oponerse a la atribución de una preferencia en favor de los créditos nacidos antes de la entrada en vigor del texto que la establece, puesto que, como ya declaró el Tribunal de Justicia, no puede extenderse este principio de forma que impida, con carácter general, la aplicación de una normativa nueva a los efectos futuros de situaciones nacidas durante la vigencia de la normativa anterior (sentencia de 14 de enero de 1987, República Federal de Alemania contra Comisión, 278/84, Rec. pág. 1).

36. Por lo tanto, procede contestar a la segunda cuestión que el párrafo segundo del artículo 4 de la Recomendación debe interpretarse en el sentido de que la CECA puede alegar su preferencia con las condiciones y reservas precisadas anteriormente, para la totalidad de los créditos que ostenta contra las empresas en concepto de las exacciones a que se refieren los artículos 49 y 50 del Tratado CECA, independientemente de la fecha de su nacimiento, siempre que, en virtud de las disposiciones de Derecho interno que regulan los procedimientos de ejecución universal, puedan todavía ser admitidos en el pasivo de la quiebra.

Sobre la tercera cuestión

37. En esencia, mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende saber si la fecha del 1 de enero de 1988 que la Recomendación impone a los Estados miembros para la adaptación de su ordenamiento jurídico interno tiene carácter imperativo.

38. Como ya declaró el Tribunal de Justicia (sentencia de 19 de enero de 1982, Ursula Becker, precitada), del tenor del párrafo

tercero del artículo 189 del Tratado CEE se desprende que, en virtud de la Directiva, se impone a los Estados destinatarios una obligación de resultado que debe ejecutarse al vencimiento del plazo que señala la propia Directiva.

39. De este principio, aplicable a las Recomendaciones adoptadas en virtud del artículo 14 del Tratado CECA, se desprende que el término del 1 de enero de 1988, señalado a los Estados miembros para la adaptación de su ordenamiento jurídico interno a la Recomendación en virtud del párrafo primero de su artículo 4, reviste un carácter imperativo.

40. Por consiguiente, el hecho de que un Estado miembro no haya adaptado su ordenamiento jurídico interno a la Recomendación antes del término así señalado constituye una violación del Derecho comunitario.

41. Por lo tanto procede contestar a la tercera cuestión que el párrafo primero del artículo 4 de la Recomendación debe interpretarse en el sentido de que el término del 1 de enero de 1988 tiene un carácter imperativo y su inobservancia constituye una violación del Derecho comunitario.

Costas

[...]

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunale de Brescia mediante resolución de 28 de abril de 1988, declara:

- 1) La Recomendación 86/198/CECA de la Comisión de 13 de mayo de 1986, relativa al establecimiento de una preferencia en favor de los créditos por las exacciones sobre la producción de Carbón y de Acero debe interpretarse en el sentido de que, cuando al terminar el plazo señalado para la adaptación del Derecho interno a dicha Recomendación no exista ninguna medida nacional para realizar la aludida

adaptación, la CECA puede invocarla en contra de un Estado miembro que no haya adaptado su Derecho interno a la Recomendación, sin perjuicio de que el único efecto del reconocimiento del carácter preferente de sus créditos se produzca tan sólo frente al Estado de que se trate, equiparando, en su caso, a dicha Comunidad con él, en lo que a prelación de créditos se refiere, sin reducir los derechos de los acreedores distintos del Estado, según resultaría de la aplicación de las normas nacionales que regulan los procedimientos de ejecución universal si no existiese la Recomendación.

2) El párrafo segundo del artículo 4 de la Recomendación debe interpretarse en el sentido de que la CECA puede alegar su preferencia, con las condiciones y reservas precisadas anteriormente, para la totalidad de los créditos que ostenta contra las empresas en concepto de las exacciones a que se refieren los artículos 49 y 50 del Tratado CECA, independientemente de la fecha de su nacimiento, siempre que, en virtud de las disposiciones de Derecho interno que regulan los procedimientos de ejecución universal, puedan todavía ser admitidos en el pasivo de la quiebra.

3) El primer párrafo del artículo 4 de la Recomendación debe interpretarse en el sentido de que el término del 1 de enero de 1988 tiene carácter imperativo y su inobservancia constituye una violación del Derecho comunitario.

CRONICAS

CONSEJO DE EUROPA

