SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 14 de diciembre de 1962 *

En los asuntos acumulados 2/62 y 3/62,

Comisión de la Comunidad Económica Europea, representada por el Sr. Hubert Ehring, Consejero Jurídico de las Instituciones ejecutivas europeas, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Henri Manzanarès, Secretario del Servicio Jurídico de las Instituciones ejecutivas europeas, 2, place de Metz,

parte demandante,

contra

Gran Ducado de Luxemburgo (asunto 2/62), representado por el Sr. Jean Rettel, Consejero Jurídico adjunto del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el Ministerio de Asuntos Exteriores, 5, rue Notre-Dame,

Reino de Bélgica (asunto 3/62), representado por el Sr. Vice-Primer Ministro, Ministro de Asuntos Exteriores, que designa como Agente al Sr. Jacques Karelle, Director en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio Exterior, asistido por M[e] Marcel Verschelden, Abogado ante la cour d'appel de Bruxelles, que designa como domicilio en Luxemburgo la Embajada de Bélgica, 9, boulevard du Prince Henri,

partes demandadas,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto la legalidad discutida, por haber tenido lugar después del 1 de enero de 1958,

1) de los incrementos del derecho especial percibido por Bélgica y Luxemburgo con ocasión de la expedición de licencias de importación de pan de especias,

2) de la ampliación de dicho derecho a los productos similares al pan de especias de la partida nº 19.08 del Arancel Aduanero Común,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: A.M. Donner, Presidente; L. Delvaux y R. Rossi, Presidentes de Sala; O, Riese, Ch.L Hammes, A. Trabucchi y R. Lecourt (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. K. Roemer;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

En cuanto a la admisibilidad

Considerando que los demandados, que invocan la inadmisibilidad del recurso, reprochan a la Comisión haber impedido la regularización de la situación controvertida, al exigir abusivamente la suspensión de las medidas discutidas antes de resolver sobre las peticiones de autorización de excepción que habían formulado basándose en el artículo 226 del Tratado, y en un Reglamento adoptado por el Consejo de Ministros, el 4 de abril de 1962, de conformidad con el artículo 235;

que, según ellos, la Comisión, a causa de su «abuso de poder y exceso de formalismo», y por su omisión de resolver con urgencia sobre dichas peticiones, como estaba obligada, perdió la legitimación para actuar contra los demandados por incumplimiento del Tratado.

Considerando que la Comisión, obligada en virtud del artículo 155 a velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, no puede ser privada del ejercicio de la facultad esencial de garantizar su respeto, que le confiere el artículo 169;

que dicho artículo perdería toda su eficacia si fuera posible enervar la aplicación del artículo 169 mediante una petición de regularización.

Considerando que una petición de autorización para establecer excepciones a las reglas generales del Tratado, presentada por lo demás muy tardíamente en el caso presente, no puede surtir el efecto de legalizar medidas unilaterales adoptadas en contra de dichas reglas y no puede, en consecuencia, legitimar retroactivamente la infracción inicial;

que los procedimientos para establecer excepciones utilizados en el presente caso, y cuyo resultado dependía de la apreciación de la Comisión, distintos por su naturaleza y por sus efectos del procedimiento conminatorio de que dispone la Comisión en virtud del artículo 169, no pueden en absoluto paralizar este último.

Considerando que, sin tener que examinar si un eventual abuso de Derecho de la Comisión puede privar a ésta de la totalidad de las facultades que le confiere el artículo 169, basta observar que en el caso presente, no se ha demostrado tal abuso, ni se ha propuesto aportar la prueba de que existiera;

que, por otra parte, de los debates que los demandados omitieron proporcionar a la Comisión se desprenden los datos necesarios para resolver sobre sus peticiones;

que, por lo demás, una eventual ilegalidad de la Comisión, contra la que existe un recurso específico, no puede afectar en absoluto al recurso por incumplimiento del Tratado, dirigido contra decisiones que subsisten aún en esta fecha, y cuya legalidad está obligado a examinar el Tribunal de Justicia;

que debe declararse, en consecuencia, la admisibilidad de los recursos.

En cuanto al fondo

Considerando que estos recursos tienden a la declaración de ilegalidad del incremento del derecho especial de importación de pan de especias, que tuvo lugar después de la entrada en vigor del Tratado, así como de la ampliación a determinados productos similares del mismo derecho, considerado como una exacción de efecto equivalente al derecho de aduana, prohibida por los artículos 9 y 12.

I. *SOBRE LA EXACCIÓN DE EFECTO EQUIVALENTE A UN DERECHO DE ADUANA*

Considerando que a tenor del artículo 9, la Comunidad se basará en una unión aduanera, que se apoya en la prohibición de los derechos de aduana y de «cualesquiera exacciones de efecto equivalente»;

que, a tenor del artículo 12, está prohibido establecer «nuevos derechos de aduana de importación [...] o exacciones de efecto equivalente», e incrementar los que ya están en vigor.

Considerando que el lugar que ocupan estos artículos, en cabeza de la parte reservada a los «Fundamentos de la Comunidad», el del artículo 9 al comienzo mismo del Título sobre la «libre circulación de mercancías», el del artículo 12 al inicio de la Sección consagrada a la «supresión de los derechos de aduana», basta para señalar la función esencial de las prohibiciones así prescritas.

Considerando que la fuerza de estas prohibiciones es tal que el Tratado ha querido prevenir toda fisura eventual en su aplicación, para evitar que fueran eludidas mediante la diversidad de las prácticas aduaneras y fiscales;

que, de ese modo, se ha precisado (artículo 17) que las prohibiciones del artículo 9 serán de aplicación incluso si los derechos de aduana tienen carácter fiscal;

que el artículo 95, situado a la vez en la parte del Tratado consagrada a la «política de la Comunidad», y en el Capítulo reservado a las «disposiciones fiscales», trata de cerrar las brechas que por vía fiscal podrían abrirse en las prohibiciones establecidas;

que este propósito se lleva tan adelante que se prohíbe a un Estado, bien gravar, de cualquier manera, los productos de los otros Estados miembros con tributos superiores a los que gravan los suyos propios, bien gravar los productos de dichos Estados con tributos internos que puedan «proteger» indirectamente sus productos nacionales;

que se desprende, por tanto, de la claridad, de la firmeza y de la amplitud sin reservas de los artículos 9 y 12, de la lógica de sus disposiciones y del conjunto del Tratado, que la prohibición de nuevos derechos de aduana, ligada a los principios de libre circulación de los productos, constituye una regla esencial, y que, en consecuencia, toda eventual excepción, de interpretación estricta por lo demás, debe estar claramente prevista.

Considerando que el concepto de «exacción de efecto equivalente», lejos de aparecer como una excepción a la regla general de prohibición de los derechos de aduana, se presenta, por el contrario, como un complemento necesario, que permite la eficacia de aquélla;

que esta expresión, siempre unida a la de «derechos de aduana», denota la intención de prohibir, no sólo las medidas manifiestamente revestidas de la forma aduanera clásica, sino también todas aquellas que, presentadas bajo otras denominaciones, o establecidas a través de otros procedimientos, conduzcan a los mismos resultados discriminatorios o protectores que los derechos de aduana.

Considerando que, para estimar si una exacción tiene un efecto equivalente al de un derecho de aduana, hay que considerar dicho efecto en relación con los objetivos que se propone el Tratado, en especial en la Parte, Título y Capítulo donde están insertos los artículos 9 y 12, es decir, en relación con la libre circulación de mercancías, y, con mayor generalidad aún, en relación con los objetivos del artículo 3, tendentes a evitar que sea falseada la competencia;

que carece, por tanto, de relevancia determinar de si concurren todos los efectos de los derechos de aduana, o tan sólo uno de ellos, o si, paralelamente a dichos efectos, se han perseguido otras finalidades principales o accesorias, en tanto en cuanto la exacción ataque los objetivos del Tratado antes citados y tenga su origen, no en un procedimiento comunitario, sino en una decisión unilateral.

Considerando que del conjunto de dichos elementos se desprende que la exacción de efecto equivalente, en el sentido de los artículos 9 y 12, puede ser considerada,

cualquiera que sea su denominación y su técnica, como un derecho unilateralmente impuesto, bien al efectuar la importación, bien posteriormente, y que, al gravar específicamente un producto importado de un país miembro, con exclusión del producto nacional similar, tiene como resultado, al alterar su precio, la misma incidencia sobre la libre circulación de los productos que un derecho de aduana.

2. *APLICACIÓN AL CASO PRESENTE*

Considerando que el derecho sobre el pan de especias, establecido en Bélgica por Decreto Real de 16 de agosto de 1957 y en Luxemburgo por Decreto Gran Ducal de 20 de agosto de 1957, se presenta como un «derecho especial de importación», «percibido por la expedición de licencias de importación»;

que la legalidad de este derecho, creado después de la firma del Tratado, pero antes de su entrada en vigor, no puede ser discutida;

que sí pueden serlo, por el contrario, los incrementos de este derecho posteriores al 1 de enero de 1958, así como la ampliación de dicho derecho a los productos similares al pan de especias, de la partida nº 19.08 del Arancel Aduanero Común, mediante respectivos Decretos de 24 y 27 de febrero de 1960, en los dos países.

Considerando que estos aumentos, decididos unilateralmente después de la entrada en vigor del Tratado, de un «derecho especial», percibido al y por efectuar la importación de los productos de que se trata, y que grava únicamente dichos productos en razón de su importación, hacen presumir la existencia de una discriminación y de una protección, contrarias al principio fundamental de libre circulación de los productos, que la generalización de tales prácticas reduciría a la nada.

Considerando que los demandados niegan esos indicios, invocando que el apartado 1 del artículo 95 del Tratado permite establecer tal derecho, si constituye la contrapartida de cargas interiores que pesan sobre la producción nacional por necesidades de una política soberana de mercado;

que consideran el derecho controvertido como el corolario del precio de sostenimiento establecido en provecho de los productores nacionales de centeno, con arreglo a las excepciones previstas por las disposiciones agrícolas del Tratado.

Considerando, no obstante, que la aplicación del artículo 95, que abre el Capítulo II de la Tercera Parte del Tratado, dedicado a las «disposiciones fiscales», no puede ser extendida a toda clase de cargas;

que en el caso presente, el derecho controvertido no aparece, ni por su forma, ni por su finalidad económica claramente proclamada, como una disposición fiscal que pueda regirse por el artículo 95;

que, por lo demás, el ámbito de aplicación de ese artículo no puede ser ampliado hasta el punto de permitir cualquier compensación entre una carga fiscal creada para gravar un producto importado y una carga de diferente naturaleza, económica por ejemplo, que pese sobre el producto nacional similar;

que si se permitiera tal compensación, todo Estado podría, en virtud de su soberanía interna, compensar de ese modo las más diversas cargas que pesaran sobre cualquier producto, y esta práctica abriría una brecha irreparable en los principios del Tratado;

que si bien el apartado 1 del artículo 95 admite implícitamente «tributos» sobre un producto importado, es tan sólo en la medida restrictiva en que los mismos tributos graven igualmente los productos nacionales similares.

Considerando, además, que debe resaltarse que en el caso presente, el derecho controvertido tiene la finalidad de igualar entre sí, no las cargas que pudieran gravar desigualmente productos internos y productos importados, sino los precios mismos de esos productos;

que los demandados han afirmado, en efecto, que la exacción controvertida tendía a «hacer equivalente el precio del producto extranjero y el precio del producto belga» (escrito de contestación, p. 19);

que incluso han puesto en duda que sea «compatible con el sistema del Tratado el que, en el seno del mercado común, los productores de un país (puedan) adquirir la materia prima a mejor precio que los productores de un distinto Estado miembro» (dúplica, p. 29);

que esta argumentación ignora el principio según el cual la acción de la Comunidad llevará consigo el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común [letra f) del artículo 3];

que, por tanto, aceptar la tesis de los demandados llevaría a una situación absurda, por ser precisamente la opuesta a la querida por el Tratado.

Considerando que del apartado 2 del artículo 38 se desprende que las excepciones, admitidas en materia agrícola, a las reglas previstas para el establecimiento del mercado común, constituyen medidas de excepción de interpretación restrictiva;

que tales excepciones no pueden, por tanto, ser ampliadas, so pena de que la excepción se convierta en regla, y de que una gran parte de los productos transformados escapen a la aplicación del Tratado;

que, en consecuencia, la lista constitutiva del Anexo II debe ser considerada limitativa, como confirma la segunda frase del apartado 3 del artículo 38.

Considerando que el pan de especias no figura entre los productos enumerados en el Anexo II, y no ha sido añadido a dicha lista mediante el procedimiento comunitario previsto por el apartado 3 del artículo 38;

que, para resolver las dificultades que puedan sobrevenir en un sector económico determinado, los Estados miembros quisieron establecer procedimientos comunitarios, a fin de evitar la intervención unilateral de las Administraciones nacionales;

que en el caso presente, no obstante, los incrementos y la ampliación del derecho controvertido fueron decididos unilateralmente.

Considerando que del conjunto de estos elementos se desprende que la presunción de discriminación y de protección observada en contra de los demandados no ha sido destruida.

Considerando que, por otra parte, los demandados no han negado, hasta su petición de reapertura de los debates de 8 de noviembre de 1962, que su política de mercado «resulta indirectamente una protección» (informe oral belga, p. 21), que, según ellos, es tan sólo un efecto accesorio, y no el efecto característico del derecho controvertido;

que dicha petición de 8 de noviembre de 1962, en contradicción con esas afirmaciones, reconoce sin embargo que los derechos especiales controvertidos «constituyen sin duda obstáculos a la libre circulación de las mercancías»;

que, finalmente, en su escrito de 27 de noviembre de 1961, el Gobierno belga, que en su dúplica (p. 13) reprochaba a la Comisión ser «la causa del mantenimiento de la situación de infracción a la que la parte demandada había mostrado querer poner fin», no negó «el carácter censurable de una medida unilateral».

Considerando que del conjunto de estas apreciaciones se desprende que en el «derecho especial de importación» de pan de especias, incrementado y ampliado en Bélgica y en Luxemburgo después de la entrada en vigor del Tratado, concurren todos los elementos de una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, contemplada por los artículos 9 y 12;

que procede, por tanto, declarar que las decisiones de incremento o de ampliación de ese derecho, adoptadas después del 1 de enero de 1958, infringen el Tratado.

Costas

Considerando que, al haber sido desestimados todos los motivos formulados por los demandados, procede, en virtud del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, su condena en costas.

Vistos los autos;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las observaciones orales de las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General;

vistos los artículos 3, 9, 12, 17, 38, 95, 155, 169, 226 y 235 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea;

visto el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea;

visto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y en especial el apartado 2 de su artículo 69;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

desestimando cualesquiera otras pretensiones más amplias o contrarias, decide:

1) **Declarar la admisibilidad y procedencia de los recursos 2/62 y 3/62 de la Comisión de la Comunidad Económica Europea contra el Gran Ducado de Luxemburgo y el Reino de Bélgica.**

2) **Declarar que los incrementos del derecho especial, decididos por Luxemburgo y Bélgica, por la expedición de licencias de importación de pan de especias, y la ampliación de dicho derecho a los productos similares al pan de especias de la partida nº 19.08 del Arancel Aduanero Común, dictados después del 1 de enero de 1958, son contrarios al Tratado.**

3) **Los demandados cargarán con las costas.**

Pronunciada en Luxemburgo, a 14 de diciembre de 1962.

Donner Delvaux Rossi

Riese Hammes Trabucchi Lecourt

Leída en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de diciembre de 1962.

El Secretario
A. Van Houtte

Por el Presidente
L. Delvaux
Presidente de Sala