SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 19 de febrero de 1998 *

En el asunto C-212/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion (Francia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Paul Chevassus-Marche

y

Conseil régional de la Réunion,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 9, 12 y 13 y del párrafo segundo del artículo 95 del Tratado CE, así como sobre la interpretación y validez de la Decisión 89/688/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1989, relativa al régimen del «octroi de mer» en los departamentos franceses de Ultramar (DO L 399, p. 46),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C. Gulmann, H. Ragnemalm y M. Wathelet, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward (Ponente), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann y L. Sevón, Jueces;

* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del conseil régional de la Réunion, por Me Pierre Soler-Couteaux, Abogado de Estrasburgo;

— en nombre del Gobierno francés, por las Sras. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y Anne de Bourgoing, chargé de mission en la referida Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. Ramón Torrent, Director del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Michel Nolin, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del conseil régional de la Réunion, representado por la Sra. Katia Merten, Abogada de Estrasburgo; del Gobierno francés, representado por el Sr. Jean-François Dobelle, directeur adjoint de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente, y por la Sra. Anne de Bourgoing; del Consejo, representado por el Sr. Ramón Torrent, y de la Comisión, representada por el Sr. Michel Nolin, expuestas en la vista de 15 de enero de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de marzo de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 5 de junio de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de junio siguiente, el tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 9, 12 y 13 y del párrafo segundo del artículo 95, de dicho Tratado, así como sobre la interpretación y validez de la Decisión 89/688/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1989, relativa al régimen del «octroi de mer» en los departamentos franceses de Ultramar (DO L 399, p. 46).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso interpuesto por el Sr. Chevassus-Marche, agente comercial con domicilio en la metrópoli, cuyo objeto era obtener la anulación del acuerdo, de fecha 11 de diciembre de 1992, mediante el que el conseil régional de la Réunion fijó los nuevos tipos de gravamen del «octroi de mer» (arbitrio insular) aplicables en dicho departamento, basándose en que las mercancías de producción local podían ser objeto de exención.

3 Según el demandante en el litigio principal, este acuerdo es incompatible con la Decisión 89/688.

4 La Decisión 89/688 fue adoptada por el Consejo basándose en el apartado 2 del artículo 227 y en el artículo 235 del Tratado CEE, al igual que la Decisión 89/687/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1989, por la que se establece un programa de opciones específicas de la lejanía e insularidad de los departamentos franceses de Ultramar (POSEIDOM) (DO L 399, p. 39; en lo sucesivo, «Decisión POSEIDOM»), Decisiones ambas que fueron adoptadas el mismo día.

5 Es preciso señalar que, en virtud de una ley de 1946, en los departamentos franceses de Ultramar (en lo sucesivo, «DOM») se recaudaba un tributo denominado «octroi de mer» (en lo sucesivo, «antiguo octroi de mer»), el cual gravaba todas las mercancías de cualquier origen (incluidas las originarias de la Francia metropolitana y, en principio, también las procedentes de los restantes DOM) por el hecho de ser introducidas en el DOM de que se trata. En cambio, los productos de dicho DOM estaban exentos del antiguo «octroi de mer» y de cualquier tributo interno equivalente. Los ingresos procedentes del antiguo «octroi de mer» se destinaban esencialmente a financiar, con arreglo a las normas de la autonomía regional, el presupuesto de las entidades locales.

6 Según el primer considerando de la Decisión 89/688, el apartado 2 del artículo 227 del Tratado no había previsto los poderes de acción requeridos para permitir el desarrollo económico y social de los DOM, de manera que «conviene en consecuencia recurrir al artículo 235» del Tratado.

7 Según el quinto considerando, el régimen del antiguo «octroi de mer» incluía determinados elementos que exigían su reforma con el fin de integrar plenamente a los DOM en el proceso de realización del mercado interior, teniendo en cuenta sus frágiles estructuras económicas.

8 Con arreglo al sexto considerando convenía transformar el régimen de «octroi de mer» en un régimen fiscal interno aplicable al conjunto de los productos comercializados en los DOM.

9 A tenor del séptimo considerando, con el fin de permitir la creación, el mantenimiento y el desarrollo de las actividades en los departamentos de Ultramar, resulta oportuno autorizar a las autoridades locales para eximir a las actividades locales, total o parcialmente, según las necesidades económicas, de la aplicación de este nuevo «octroi de mer» por un período de tiempo que no exceda en principio de diez años.

10 Según el noveno considerando, al final de este período de diez años, el régimen fiscal debería ajustarse plenamente a los principios del artículo 95 del Tratado, quedando entendido que seguirá siendo posible adoptar medidas de apoyo con los mismos objetivos, en el marco de las ayudas regionales y dentro del respeto de los artículos 92, 93 y 94 del Tratado CE. Antes de que finalice dicho plazo de diez años, la Comisión presentará un informe al Consejo sobre la aplicación de dicho régimen y su impacto sobre el desarrollo de los DOM, acompañado, en su caso, de una propuesta tendente a mantener la posibilidad de exenciones.

11 El artículo 1 de la Decisión 89/688 dispone lo siguiente:

«Desde ahora hasta el 31 de diciembre de 1992 como muy tarde, las autoridades francesas adoptarán las medidas necesarias para que el régimen del "octroi de mer" actualmente vigente en los departamentos de Ultramar sea aplicable, según los principios y las normas enunciadas en los artículos 2 y 3, indistintamente a los productos introducidos y a los productos obtenidos en los departamentos de Ultramar.»

12 El artículo 2 de esa misma Decisión prevé lo siguiente:

«1. Las autoridades competentes de cada departamento de Ultramar utilizarán los ingresos obtenidos con dicho tributo de modo que favorezcan de la manera más eficaz posible su desarrollo económico y social. Se informará a la Comisión lo antes posible de las disposiciones que adopten las autoridades competentes para alcanzar este objetivo.

2. Las autoridades competentes de cada departamento de Ultramar fijarán un tipo impositivo de base. Dicho tipo podrá adaptarse según las categorías de productos. Dicha adaptación no permitirá en ningún caso mantener o introducir discriminaciones en contra de los productos procedentes de la Comunidad.

3. Habida cuenta de las obligaciones específicas de los departamentos de Ultramar y con el fin de alcanzar el objetivo contemplado en el apartado 2 del artículo 227 del Tratado, podrán concederse exenciones parciales o totales del tributo, según las necesidades económicas, en favor de las producciones locales por un período no superior a diez años a partir de la introducción del sistema de tributo en cuestión con arreglo a las condiciones previstas en el artículo 3. Dichas exenciones deberán contribuir a fomentar o mantener una actividad económica en los departamentos de Ultramar y se insertarán en la estrategia de desarrollo económico y social de cada departamento de Ultramar, teniendo en cuenta su marco comunitario de apoyo, sin que por ello se alteren las condiciones de los intercambios de modo contrario al interés común.

Los regímenes de exenciones que establezcan las autoridades competentes de cada departamento de Ultramar habrán de notificarse a la Comisión, la cual informará a los Estados miembros y se pronunciará al respecto en un plazo de dos meses sobre la base de los criterios anteriormente mencionados. Si la Comisión no se pronunciara dentro de dicho plazo, deberá considerarse que el régimen ha sido aprobado.

La Comisión presentará al Consejo un informe sobre la aplicación del régimen de exención a más tardar cinco años después de que se introduzca el sistema de tributo en cuestión.»

13 El artículo 3 de la Decisión 89/688 dispone lo siguiente:

«Como máximo un año después de la expiración del plazo previsto en el apartado 3 del artículo 2, la Comisión presentará al Consejo un informe sobre la aplicación del régimen contemplado en el artículo 2, con el fin de verificar la incidencia de las medidas adoptadas en la economía de los departamentos de Ultramar y su contribución al fomento o al mantenimiento de las actividades económicas locales. Dicho informe deberá tratar en particular sobre los efectos del sistema de tributo en cuestión en la recuperación económica y social de los departamentos de Ultramar, tomando en particular como criterios el índice de desempleo, la balanza comercial, el producto interior bruto regional, así como la libre circulación de los productos en la Comunidad y la cooperación regional entre los departamentos de Ultramar y sus vecinos.

Habida cuenta de las conclusiones del informe contemplado en el párrafo primero, la Comisión, tomando en consideración el objetivo de desarrollo económico y social de los departamentos de Ultramar a que hace referencia el apartado 2 del artículo 227 del Tratado, presentará simultáneamente al Consejo, si ha lugar, una propuesta encaminada a mantener la posibilidad de exención.

Podrán adoptarse medidas de apoyo con los mismos objetivos en el marco de la ayudas regionales.»

14 Según el artículo 4 de la Decisión 89/688, en espera de la puesta en práctica de la reforma prevista en el artículo 1, se autorizaba a la República Francesa a mantener, hasta el 31 de diciembre de 1992 como máximo, el antiguo régimen del «octroi de mer».

15 Por último, el artículo 5 dispone que la República Francesa es la destinataria de la Decisión.

16 El 17 de julio de 1992, la República Francesa adoptó la Ley nº 92-676, relativa al «octroi de mer» y destinada a aplicar la Decisión 89/688 (en lo sucesivo, «nuevo octroi de mer»)

17 El órgano jurisdiccional remitente estima que la solución del litigio de que conoce requiere una apreciación de la conformidad de la Decisión 89/688 con el Tratado, en la medida en que dicha Decisión permite, en el apartado 3 de su artículo 2, eximir del nuevo «octroi de mer» a la producción local de las empresas radicadas en los DOM. Así pues, el órgano jurisdiccional remitente suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La Decisión 89/688/CEE del Consejo, que autoriza el mantenimiento del "octroi de mer", aplicable tanto a los productos importados como a las mercancías producidas por empresas radicadas en un departamento de Ultramar, ¿es conforme con el Tratado y, más concretamente, con sus artículos 9, 12 y

13, en la medida en que admite la posibilidad de exención en beneficio de las empresas locales, con el único requisito de que éstas contribuyan a desarrollar o mantener una actividad económica?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: En relación con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 95 del Tratado, ¿puede interpretarse la Decisión 89/688 en el sentido de que permite una diferenciación fiscal que persiga objetivos económicos compatibles con las exigencias del Tratado y del Derecho derivado y esté justificada por las condiciones económicas propias a los departamentos de Ultramar?»

18 Mediante estas dos cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la validez de la Decisión 89/688. En efecto, estas cuestiones versan sobre la conformidad del apartado 3 del artículo 2 de dicha Decisión con lo dispuesto en los artículos 9, 12, 13 y 95 del Tratado, en la medida en que permite la exención total de los productos de los DOM en relación con los productos importados o, cuando menos, en la medida en que establece una diferenciación entre ambas categorías de productos en lo relativo al tipo de gravamen del tributo.

19 Procede subrayar que, en el presente asunto, no se trata de apreciar las modalidades de aplicación de la Decisión 89/688.

20 Con carácter liminar, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, una misma imposición no puede pertenecer simultáneamente a la categoría de las exacciones de efecto equivalente a un derecho de aduana, a que se refieren los artículos 9 y 12, y a la categoría de los tributos internos, a que se refiere el artículo 95 del Tratado (sentencia de 7 de mayo de 1987, Co-Frutta, 193/85, Rec. p. 2085, apartados 8 a 11). La característica esencial de una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana y que la distingue de un tributo interior reside en que la primera grava exclusivamente el producto importado en cuanto tal, mientras que el segundo grava al mismo tiempo productos importados y nacionales, recayendo sistemáticamente sobre categorías de productos según criterios objetivos aplicados con independencia del origen de los productos (véase la sentencia de 3 de febrero de 1981, Comisión/Francia, 90/79, Rec. p. 283, apartados 12 a 14).

21 En las sentencias de 16 de julio de 1992, Legros y otros (C-163/90, Rec. p. I-4625), y de 9 de agosto de 1994, Lancry y otros (asuntos acumulados C-363/93 y C-407/93 a C-411/93, Rec. p. I-3957), el Tribunal de Justicia declaró que un tributo como el antiguo «octroi de mer», que gravaba únicamente las importaciones en los DOM, constituía una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana de importación.

22 Por consiguiente, al tratarse de productos procedentes de la Comunidad, incluida la Francia metropolitana, o de países terceros vinculados por un acuerdo de libre comercio, el Tribunal de Justicia declaró que un tributo como el antiguo «octroi de mer» era incompatible con las disposiciones del Tratado (véase la sentencia Lancry y otros, antes citada) o con el acuerdo (véase la sentencia Legros y otros, antes citada). Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declaró inválida la Decisión 89/688 en tanto en cuanto su artículo 4 autorizaba a la República Francesa a mantener, hasta el 31 de diciembre de 1992, el régimen del antiguo «octroi de mer» (sentencia Lancry y otros, antes citada, punto 2 del fallo).

23 Por lo que se refiere a los productos procedentes de países terceros no vinculados por un acuerdo de este tipo, el Tribunal de Justicia declaró asimismo que un tributo como el antiguo «octroi de mer» era incompatible con el Tratado, salvo si, habida cuenta de todas sus características esenciales, debiera ser considerado como una exacción existente el 1 de julio de 1968, siempre y cuando la cuantía de la exacción no hubiera aumentado (sentencia de 7 de noviembre de 1996, Cadi Surgelés y otros, C-126/94, Rec. p. I-5647).

24 En la sentencia de 7 de diciembre de 1995, Ayuntamiento de Ceuta (C-45/94, Rec. p. I-4385), el Tribunal de Justicia examinó la compatibilidad con el Tratado de un régimen de imposición que grava, en principio, tanto los productos locales como los productos importados, pero que prevé la exención de productos locales. El Tribunal de Justicia declaró que, para determinar si dicha imposición debe calificarse de exacción equivalente a un derecho de aduana, regulada en los artículos 9 y 12 del Tratado, o de tributo interno, regulado en el artículo 95 del Tratado, tal imposición deberá analizarse en función del texto de las normas que la establecen, así como en virtud de la manera como la aplica la Administración. En cualquier

caso, resulta incompatible con el Tratado un tributo que grave los productos importados o determinadas categorías de éstos, con exención de los productos locales de la misma categoría.

25 A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia, en la sentencia de 22 de marzo de 1977, Steinike y Weinlig (78/76, Rec. p. 595, apartados 28 y 30), declaró que, cuando se trate de una imposición exigida con ocasión o en razón de la importación y que grave específicamente un producto importado, con exclusión del producto nacional similar, tendrá sobre la libre circulación de mercancías la misma incidencia restrictiva que un derecho de aduana y, por lo tanto, será incompatible con los artículos 9, 12 y 13 del Tratado. En cambio, cuando la imposición de que se trate forme parte de un sistema general de tributos internos que graven sistemáticamente los productos nacionales y los productos importados según idénticos criterios, podría, no obstante, infringir el artículo 95, si grava los productos nacionales y los productos importados de manera diferente en lo relativo al tipo de gravamen, base imponible o modalidades de recaudación.

26 Pues bien, de la propia redacción del apartado 3 del artículo 2 de la Decisión 89/688 resulta que esta disposición autoriza un sistema de exención total o parcial del nuevo «octroi de mer» en favor de los productos de los DOM. Tal sistema de exención resultaría, en principio, contrario a las mencionadas disposiciones del Tratado. Por lo demás, el noveno considerando de la Decisión 89/688 reconoce la incompatibilidad del sistema de exención que establece con lo dispuesto en el artículo 95 del Tratado.

27 Procede examinar, no obstante, si el Tratado permite que el Consejo autorice, con carácter temporal y transitorio, un sistema de exención de la producción local, tal como el que prevé la Decisión 89/688, sujeto a un procedimiento de control por parte de la Comisión. A este respecto, sólo el artículo 227 del Tratado, eventualmente puesto en relación con el artículo 235, podría facilitar la base jurídica para tal excepción.

28 El párrafo primero del apartado 2 del artículo 227 del Tratado prevé que serán aplicables a los DOM, a partir de la entrada en vigor del Tratado, las disposiciones generales y particulares del Tratado relativas a:

— la libre circulación de mercancías,

— la agricultura, con exclusión del apartado 4 del artículo 40,

— la liberalización de los servicios,

— las normas sobre la competencia,

— las medidas de salvaguardia previstas en los artículos 109 H, 109 I y 226,

— las instituciones.

29 El párrafo segundo del apartado 2 del artículo 227 del Tratado prevé que las condiciones de aplicación de las disposiciones del Tratado distintas de las enumeradas en el párrafo primero se determinarán, a más tardar, dos años después de la entrada en vigor del Tratado, mediante decisiones del Consejo, tomadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión.

30 El párrafo tercero del apartado 2 del artículo 227 del Tratado dispone que las Instituciones de la Comunidad velarán, en el marco de los procedimientos previstos en el Tratado y especialmente en el artículo 226, por el desarrollo económico y social de los DOM.

31 A tenor del artículo 226 del Tratado:

«1. Durante el período transitorio, en caso de graves dificultades en un sector de la actividad económica, susceptibles de prolongarse, y de dificultades que puedan traducirse en una alteración grave de una situación económica regional, cualquier Estado miembro podrá pedir que se le autorice para adoptar medidas de salvaguardia que le permitan reequilibrar la situación y adaptar el sector interesado a la economía del mercado común.

2. A instancia del Estado interesado, la Comisión adoptará sin demora las medidas de salvaguardia que considere necesarias, mediante un procedimiento de urgencia, precisando las condiciones y modalidades de aplicación.

3. Las medidas autorizadas de conformidad con el apartado 2 podrán implicar ciertas excepciones a las normas del presente Tratado, en la medida y en los plazos estrictamente indispensables para alcanzar los fines previstos en el apartado 1. Deberán elegirse con prioridad aquellas medidas que menos perturben el funcionamiento del mercado común.»

32 En la sentencia de 10 de octubre de 1978, Hansen (148/77, Rec. p. 1787), apartado 9, el Tribunal de Justicia recordó que el apartado 2 del artículo 227 había previsto que la aplicación del Tratado a los DOM se haría por etapas, facilitando además las más amplias posibilidades de establecer disposiciones particulares, adaptadas a las exigencias específicas de esas partes del territorio francés.

33 Por lo que se refiere a las materias que figuran en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 227, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 10 de la sentencia Hansen, antes citada, que dicho párrafo indica de manera precisa determinados capítulos y artículos que son aplicables a partir de la entrada en vigor del Tratado.

34 A este respecto, cabe observar que las «Normas sobre la competencia», que constituyen el Capítulo I del antiguo Título I de la Tercera Parte del Tratado, denominado «Normas comunes», convertido en el Título V del Tratado, denominado «Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones», figuran entre las disposiciones mencionadas en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 227, mientras que las «Disposiciones fiscales», que constituyen el Capítulo 2 de ese mismo Título V, no figuran entre ellas.

35 En segundo lugar, es preciso recordar que, en la sentencia Hansen, antes citada, apartado 10, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 95 del Tratado, que forma parte de las referidas disposiciones fiscales, no era aplicable a los DOM a partir de la entrada en vigor del Tratado. No obstante, si el Consejo no adoptaba, a propuesta de la Comisión, decisiones con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 227, todas las demás disposiciones del Tratado, incluido el artículo 95, se hacían aplicables de pleno derecho a los DOM.

36 En la sentencia Lancry y otros, antes citada, apartado 37, el Tribunal de Justicia precisó que el apartado 2 del artículo 227, al autorizar expresamente al Consejo a determinar las condiciones de aplicación únicamente de las disposiciones del Tratado que no se hallen enumeradas en el párrafo primero, excluye la posibilidad de excepciones a la aplicación en los DOM de las disposiciones que en él se mencionan, incluidas las relativas a la libre circulación de mercancías. Interpretar el artículo 235 del Tratado en el sentido de que permite al Consejo suspender, aunque sólo sea temporalmente, la aplicación en los DOM de los artículos 9, 12 y 13 del Tratado equivaldría a prescindir de la distinción fundamental establecida en el apartado 2 del artículo 227 y privaría de eficacia a su párrafo primero.

37 De lo anterior se deduce que el Consejo no puede, en ningún caso, autorizar un sistema de exención de carácter general o sistemático que pudiera suponer establecer de nuevo una exacción equivalente a un derecho de aduana, contraria a los artículos 9, 12 y 13 del Tratado.

38 Según el Gobierno francés y la Comisión, el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 227 del Tratado, en relación con el párrafo tercero, permite que el Consejo,

por unanimidad y a propuesta de la Comisión, module la aplicación a los DOM de las disposiciones del Tratado distintas de las que figuran en el párrafo primero, entre las que se incluye el artículo 95 del Tratado, incluso una vez finalizado el plazo de dos años posterior a la entrada en vigor del Tratado. A este respecto, recuerdan que, en la sentencia Hansen, antes citada, apartado 10, el Tribunal de Justicia reconoció que, después de la entrada en vigor para los DOM de todas las disposiciones del Tratado, cabía la posibilidad de prever ulteriormente medidas específicas a fin de responder a las necesidades de dichos territorios. De este modo, añaden, las exenciones que autoriza la Decisión 89/688 se justifican en virtud del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 227 del Tratado, habida cuenta de las graves dificultades económicas a las que se enfrentan los DOM como consecuencia de su insularidad, de su lejanía y de sus necesidades específicas de desarrollo.

39 La Comisión invoca, por analogía, el régimen de las ayudas otorgadas por los Estados. De este modo, las exenciones fiscales en favor de las producciones locales y en favor de las empresas productoras locales podrían constituir ayudas al desarrollo económico y social de los DOM, por tratarse de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que existe una grave situación de subempleo.

40 En efecto, del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 227 del Tratado se desprende que las Instituciones de la Comunidad deberán utilizar plenamente los procedimientos previstos en el Tratado y especialmente los mencionados en el artículo 226, en aras del desarrollo económico y social de los DOM.

41 Si bien es verdad que el artículo 226 del Tratado, según sus propios términos, tan sólo se aplicaba durante el período transitorio, procede observar que el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 227 del Tratado remite a los procedimientos previstos en aquel artículo. En efecto, éste precisa que las medidas urgentes de salvaguardia no podrán ser adoptadas unilateralmente por los Estados miembros, sino que requieren la intervención de las Instituciones comunitarias, que únicamente

podrán autorizar excepciones que sean estrictamente necesarias y estén limitadas en el tiempo, debiendo elegir con prioridad aquellas medidas que menos perturben el funcionamiento del mercado común.

42 Tales limitaciones a la posibilidad de establecer excepciones a las normas del Tratado resultan tanto más necesarias en el presente contexto cuanto que, entre las disposiciones del Tratado que se aplican a los DOM a partir de la finalización del plazo de dos años, no sólo figura el artículo 95 del Tratado, que constituye un complemento de las disposiciones relativas a la supresión de los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente (sentencia de 27 de febrero de 1980, Comisión/Francia, 168/78, Rec. p. 347, apartado 4), sino también las disposiciones relativas a la libre circulación de los trabajadores y otras personas físicas y morales. En efecto, es inadmisible que el ejercicio por los nacionales comunitarios de los derechos que consagran las disposiciones del Tratado a que se refiere el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 227, derechos que forman parte de su patrimonio jurídico, pueda ser alterado al cabo del tiempo mediante Decisiones del Consejo.

43 Procede, pues, examinar la Decisión 89/688, a fin de comprobar si respeta las citadas limitaciones.

44 Es preciso recordar, en primer lugar, que el Consejo adoptó la Decisión 89/688 basándose en el apartado 2 del artículo 227 y en el artículo 235 del Tratado, acto seguido de la Decisión POSEIDOM. El programa previsto por esta última Decisión refuerza el apoyo que la Comunidad ofrece a los DOM con vistas a fomentar su desarrollo económico y social, ya que estos departamentos de Ultramar padecen efectivamente un retraso estructural importante.

45 En segundo lugar, el sistema de exención que autoriza el apartado 3 del artículo 2 de la Decisión 89/688 constituye una excepción a la regla general, formulada en los artículos 1 y 2 de esa misma Decisión, según la cual el régimen del nuevo «octroi de mer» deberá aplicarse indistintamente a los productos introducidos y a los productos obtenidos en los DOM.

46 En tercer lugar, el sistema de exención, en cuanto medida de apoyo a las producciones locales que atraviesan dificultades relacionadas con su lejanía e insularidad, está sujeto a estrictos requisitos.

47 Ante todo, con arreglo al párrafo primero del apartado 3 del artículo 2 de la Decisión 89/688, las exenciones deberán contribuir a fomentar o mantener una actividad económica y social en los DOM y se insertarán en la estrategia de desarrollo económico y social de cada DOM, teniendo en cuenta su marco comunitario de apoyo.

48 Este marco comunitario de apoyo queda reservado a las intervenciones estructurales comunitarias y lo establece la Comisión sobre la base de un plan de desarrollo regional que presenta el Estado miembro afectado y que está previsto por el Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 193, p. 5).

49 Por lo tanto, la Decisión sólo autoriza las exenciones necesarias, proporcionadas y determinadas con precisión.

50 A continuación, según el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 2 de la Decisión 89/688, el régimen de exención habrá de notificarse a la Comisión, la cual se pronunciará al respecto, en un plazo de dos meses, sobre la base de los requisitos establecidos para poder beneficiarse de una exención —requisitos entre los cuales figura el de no alterar las condiciones de los intercambios comerciales de modo contrario al interés común—, lo que hace posible que la Comisión controle rigurosamente las producciones locales que se benefician de dicha exención.

51 Por último, con arreglo al párrafo primero del artículo 3 de la Decisión 89/688, la Comisión presentará al Consejo un informe sobre la aplicación del régimen de exención, con el fin de verificar su incidencia, entre otras cosas, en la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad.

52 Procede señalar que el establecimiento de los estrictos requisitos contemplados en el apartado 3 del artículo 2 de la Decisión 89/688, interpretados a la luz de las limitaciones que el artículo 226 del Tratado prevé para establecer excepciones a las normas del Tratado, es idóneo para garantizar la compatibilidad con las disposiciones del Tratado del sistema de exenciones determinadas con precisión.

53 De lo anterior se deduce que la Decisión 89/688, en la medida en que autoriza un sistema de exención del tributo denominado «octroi de mer», siempre que la concesión de tal exención se atenga a los estrictos requisitos previstos en ella, no es incompatible con los artículos 9, 12 y 13 del Tratado, y las excepciones temporales al artículo 95 que establece se justifican en virtud del apartado 2 del artículo 227, en relación con el artículo 226 del Tratado.

54 Procede, pues, responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente en el sentido de que el examen de la Decisión 89/688, en cuanto ésta autoriza un sistema de exención del tributo denominado «octroi de mer» sujeto a los estrictos requisitos que en ella se establecen, no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a su validez.

Costas

55 Los gastos efectuados por el Gobierno francés así como por el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion mediante resolución de 5 de junio de 1996, declara:

El examen de la Decisión 89/688/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1989, relativa al régimen del «octroi de mer» en los departamentos franceses de Ultramar, no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a su validez, en cuanto autoriza un sistema de exención del tributo denominado «octroi de mer», sujeto a los estrictos requisitos que en dicha Decisión se establecen.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de febrero de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G. C. Rodríguez Iglesias