CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER
presentadas el 5 de octubre de 1971 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Tal como otros asuntos nos han enseñado, Italia percibe, con arreglo al artículo 37 de la Ley nº 1089, de 1 de junio de 1939, un derecho progresivo sobre la exportación de objetos de interés artístico, histórico, arquelógico o etnográfico. La Comisión de las Comunidades Europeas estima que la percepción de este derecho es incompatible con el artículo 16 del Tratado CEE, a tenor del cual «los Estados miembros suprimirán entre sí, a más tardar, al finalizar la primera etapa» (es decir, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 8 del Tratado, a partir del 1 de enero de 1962) «los derechos de aduana de exportación y las exacciones de efecto equivalente». Para que se declarara el incumplimiento de las obligaciones que emanan del Tratado, la Comisión interpuso contra la República Italiana el recurso previsto en el artículo 169 (asunto 7/68, Rec. 1968, pp. 617 y ss., especialmente p. 618). El Tribunal de Justicia admitió el punto de vista de la Comisión. Acogiendo las pretensiones formuladas por ésta, declaró en su sentencia de 10 de diciembre de 1968 que «al seguir percibiendo, después del 1 de enero de 1962, con motivo de la exportación a los demás Estados miembros de la Comunidad de objetos de interés artístico, histórico, arqueológico o etnográfico, la exacción progresiva prevista por el artículo 37 de la Ley nº 1089, de 1 de junio de 1939, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 16 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea».

Sin embargo, todavía no se han suprimido las disposiciones de la Ley impugnada que afectan a los intercambios intracomunitarios. Además, ésta es la razón por la que ahora el Tribunal de Justicia conoce de un nuevo recurso por incumplimiento (asunto 48/71), que tiene por objeto que se declare que, al no atenerse a la sentencia 7/68, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 171 del Tratado.

A la sociedad en comandita italiana Eunomia, parte demandante en el litigio principal, le fueron aplicadas las disposiciones de la mencionada Ley. El 4 de marzo de 1970 exportó a la República Federal de Alemania un cuadro cuyo valor era de 500.000 LIT y en tal concepto debió pagar un derecho de exportación por importe de 108.750 LIT. Por considerar que la percepción de este

* Lengua original: alemán.

derecho es ilícita con respecto al Tratado CEE, demandó al Ministero della Pubblica Istruzione ante el tribunale di Torino y, con arreglo al artículo 2033, del Código Civil, reclamó la restitución del importe que había pagado en concepto del mencionado derecho. En apoyo de su pretensión invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y alega, en particular, que el artículo 16 del Tratado CEE, que infringe las disposiciones de la Ley italiana controvertida, establece una prohibición clara y precisa que no deja el mínimo margen de apreciación a los Estados miembros; desde el 1 de enero de 1962, sostiene la demandante, este artículo surte efecto directo en los Estados miembros y es directamente aplicable en ellos, por lo que el Juez nacional debe tutelar los derechos que dicho artículo crea en favor de los particulares. Dado que esta argumentación suscitaba una cuestión de interpretación del Derecho comunitario, el Presidente del tribunale di Torino, adhiriéndose a la sugerencia hecha por la demandante, decidió el 6 de abril de 1971 suspender el procedimiento y solicita al Tribunal de Justicia una decisión prejudicial sobre las cuestiones siguientes:

«1) ¿Debe considerarse que el artículo 16 del Tratado tiene el carácter de norma de Derecho aplicable inmediatamente y que surta, también en Italia, efectos directos a partir del 1 de enero de 1962?

2) En caso de respuesta afirmativa, a partir de este fecha ¿creó dicha disposición derechos subjetivos en favor de los particulares que éstos pueden invocar frente al Estado italiano y que los órganos jurisdiccionales nacionales deben tutelar?

Estas cuestiones requieren una respuesta conjunta que el Tribunal de Justicia podrá hallar sin dificultad a la luz de las observaciones que, tanto por escrito como oralmente, le han presentado la Comisión y la demandante en el litigio principal, que son las únicas que han adoptado una postura durante el procedimiento ante este Tribunal.

Efectivamente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de aplicabilidad directa de las disposiciones del Tratado ya es abundante y ha sido citada en las observaciones expuestas ante este Tribunal. En el caso de autos bastará con referirse a esta jurisprudencia.

La primera sentencia que procede recordar al respecto es la dictada el 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos (26/62,- Rec. pp. 1 y ss., especialmente p. 23). En ella el Tribunal señaló el principio de «que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional [...], cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales». Afirmó que el Derecho comunitario confiere igualmente a los particulares derechos que nacen no sólo cuando el Tratado los atribuye explícitamente, sino también como consecuencia de obligaciones que el Tratado impone de forma bien definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias. Hablando del artículo 12 del Tratado CEE,

que era la disposición controvertida en dicho asunto (y a tenor de la cual «los Estados miembros se abstendrán de establecer entre sí nuevos derechos de aduana de importación y de exportación o exacciones de efecto equivalente y de incrementar los que ya estén aplicando en sus relaciones comerciales recíprocas»), el Tribunal de Justicia declaró que este artículo enuncia «una prohibición clara e incondicional», una obligación «que no se acompaña de reserva alguna de los Estados que supedite su efectividad a un acto positivo de Derecho interno», una norma cuya aplicación «no requiere intervención legislativa de los Estados». Y el Tribunal concluyó que esta disposición debe interpretarse en el sentido de que «produce efectos inmediatos y genera derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger».

Una segunda etapa en esta jurisprudencia la constituye la sentencia de 16 de junio de 1966, Lütticke (57/65,← Rec. pp. 293 y ss., especialmente p. 301), dictada sobre el artículo 95 del Tratado, texto que es aplicable con respecto a los Estados miembros y que dispone que ninguno de éstos «gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que graven directa o indirectamente los productos nacionales similares», y especialmente sobre el párrafo tercero de este artículo, según el cual «los Estados miembros derogarán o modificarán, a más tardar, al comienzo de la segunda etapa, las disposiciones vigentes a la entrada en vigor del presente Tratado contrarias a las normas precedentes». Sin duda, se trataba de una disposición que obligaba a los Estados miembros a actuar, a adaptar la legislación nacional, pero como los Estados miembros no disponían de ningún margen de apreciación en cuanto a la fecha de esta adaptación, como el párrafo tercero del artículo 95, puesto que debía efectuarse a más tardar el 31 de diciembre de 1961, el Tribunal de Justicia, estimando que el párrafo primero del artículo 95 contenía «una obligación clara e incondicional» que no está subordinada a la adopción «de ningún acto [...] de los Estados miembros», pudo afirmar que se trataba de una norma prohibitiva «completa, jurídicamente perfecta», que, al explicar el plazo previsto en el párrafo tercero, surtía todos sus efectos y era capaz de «producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus justiciables».

En esta misma línea se sitúa la sentencia 19 de diciembre de 1968, Salgoil (13/68,← Rec. pp. 661 y ss., especialmente p. 671), dictada en relación con los artículos 31 y 32 del Tratado CEE, el primero de los cuales prohíbe la introducción de «nuevas restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente» y el segundo ordena a los Estados miembros a abstenerse «en sus intercambios recíprocos, de restringir aún más los contingentes y las medidas de efecto equivalente existentes en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado». A este respecto (y concretamente acerca del artículo 31 del Tratado), el Tribunal de Justicia declaró que a partir de la notificación de las listas de productos liberalizados o, a más tardar, a partir de la expiración del plazo de notificación (es decir, incluso en caso de que los Estados miembros no hubieran cumplido la obligación que les in-

cumbe), el artículo 31 contiene una «prohibición clara», una obligación que «no está acompañada de reserva alguna de los Estados que supedite su efectividad a un acto positivo de Dercho interno o a la intervención de las Instituciones de la Comunidad». El artículo 31, concluía el Tribunal, «es perfectamente apto [...] para producir efectos directos en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus justiciables» y genera «derechos (individuales) que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger». El Tribunal sólo desechó el efecto directo en lo que se refiere a la última frase del párrafo segundo del artículo 32 y al artículo 33, porque estos textos prevén la supresión progresiva durante el período transitorio, con otras palabras, una obligación de hacer, para cuyo cumplimiento los Estados miembros disponen de una *facultad de apreciación,* por lo que la aplicación de estas disposiciones resulta ser insuficientemente precisa como para que se les pueda reconocer dicho efecto inmediato. Finalmente, sólo queda por mencionar (sin que por ello sea completa esta reseña de jurisprudencia) la sentencia de 17 de diciembre de 1970, SACE (33/70,- Rec. p. 1213). Este asunto también tenía por objeto una obligación de hacer impuesta por el Tratado, cuyo artículo 13 ordena a los Estados miembros a suprimir progresivamente las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana de importación en vigor entre ellos. Esta supresión debía realizarse durante el período transitorio al ritmo que determinará la Comisión mediante Directivas y, en el caso concreto del asunto 33/70, debía realizarse, a más tardar, el 1 de julio de 1968. A este respecto, el Tribunal afirmó que la Directiva controvertida había señalado una fecha límite para cumplir la obligación que para el Estado miembro emanaba del artículo 13 y que a partir de dicha fecha se trataba de una prohibición clara y precisa que no está sujeta «a ninguna reserva [...] de subordinar su aplicación a un acto positivo de Derecho interno o a una intervención de las Instituciones de la Comunidad». El Tribunal también declaró que es preciso considerar que las disposiciones de dicha Directiva de la Comisión en relación con el artículo 9 y en el apartado 2 del artículo 13 del Tratado producen efectos directos en las relaciones entre el Estado miembro destinatario de la Directiva y sus justiciables y que, a partir del 1 de julio de 1968, crean en favor de estos derechos «que los órganos jurisdiccionales internos deben proteger».

Ciertamente es verdad que la solución que requiere el presente asunto se deduce fácilmente del conjunto de esta jurisprudencia. Podemos comprobar que el artículo 16, aquí controvertido, habla de derechos de aduana de exportación y de exacciones de efecto equivalente, empleando términos idénticos a los del artículo 12. Existe, pues, una fecha límite para la supresión de los mencionados tributos que es fijada por el propio Tratado, sin que pueda decirse que emane de un mero acto de Derecho comunitario derivado. Nada indica que a este respecto se haya dejado a los Estados miembros un margen de apreciación cualquiera. En

consecuencia, podemos afirmar que, en relación con el artículo 9, a tenor del cual la Comunidad se basará en una unión aduanera que implicará la prohibición, «entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente», el artículo 16 implica desde el 1 de enero de 1962 una prohibición clara y precisa que no se acompaña de reserva ni condición alguna. Las obligaciones que de este artículo derivan para los Estados miembros, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, son completas, jurídicamente perfectas. Las disposiciones de que se trata crean, pues, en favor de los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger, entendiéndose (y aquí también procede recordar una afirmación de la sentencia 13/68) que corresponde al ordenamiento jurídico de los Estados miembros «calificar» estos derechos y designar el órgano jurisdiccional competente para garantizar la protección de los mismos.

Por parecerme superflua cualquier otra consideración, propongo al Tribunal de Justicia que responda en este sentido a las cuestiones planteadas por el Presidente del tribunale de Torino.