SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 27 de marzo de 1980 *

En los asuntos acumulados 66/79, 127/79 y 128/79,

que tienen por objeto peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Corte suprema di cassazione de Roma, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Amministrazione delle Finanze dello Stato

y

Srl Meridionale Industria Salumi,

Amministrazione delle Finanze dello Stato

y

Ditta Fratelli Vasanelli,

y entre

* Lengua de procedimiento: italiano.

Amministrazione delle Finanze dello Stato

y

Ditta Fratelli Ultrocchi,

una decisión prejudicial sobre la eficacia en el tiempo de las sentencias interpretativas dictadas por el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: H. Kutscher, Presidente; A. O'Keeffe y A. Touffait, Presidentes de Sala; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A.J. Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans y O. Due, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Reischl;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante tres resoluciones de 11 de enero de 1979, incritas en el Registro de la Secretaría del Tribunal de Justicia, la primera el 20 de abril de 1979 (asunto 66/79, Meridionale Salumi), las otras dos el 9 de agosto de 1979 (asuntos 127/79, Vasanelli, y 128/79, Ultrocchi), la Corte suprema di cassazione de Roma planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 177 del Tratado CEE en lo que respecta al alcance de las sentencias interpretativas dictadas por el Tribunal de Justicia en el marco de dicha disposición.

2 Mediante estas cuestiones, formuladas en idénticos términos en las tres resoluciones de remisión, se pregunta:

«a) Si, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, cuando las autoridades de un Estado miembro, respecto a relaciones aún no definidas según su propio Derecho interno, hayan recaudado en materia de importación lo que no hubieran debido recaudar, o, por el contrario, no hayan recaudado lo que hubieran debido recaudar en virtud de la normativa comunitaria aplicable al sector de que se trate, tal y como ha sido interpretada posteriormente por una sentencia del Tribunal de Justicia, dicha sentencia es igualmente aplicable o no a dichas relaciones en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, o si sólo lo es dentro de determinados límites y si se cumplen determinadas condiciones y en esta última hipótesis, cuáles son estos límites y condiciones.

b) Si, en todo caso, siempre en relación con el artículo 177 del Tratado CEE, el Derecho comunitario prohíbe o, por el contrario, impone o le resulta indiferente que el Derecho nacional atribuya a los interesados, respecto a estas mismas relaciones, la legitimación procesal activa para exigir o reclamar, basándose en la interpretación dada por la sentencia del Tribunal de Justicia, lo debido y no percibido o, de modo respectivo, lo pagado indebidamente.»

3 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de sendos litigios de operadores económicos contra la Administración italiana competente, que les reclama, por

importaciones de carne de bovino efectuadas en 1968, cantidades suplementarias de exacciones agrícolas sobre la importación devengadas en virtud del Reglamento nº 14/64/CEE del Consejo, de 5 de febrero de 1964, por el que se establece gradualmente una organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO 1964, 34, p. 562) y del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157).

4 El importe de dichas exacciones fue calculado entonces por la Administración italiana de aduanas aplicando el método, recomendado además por la Comisión en materia aduanera, según el cual, en caso de reducción de un derecho de aduana después de la declaración de importación, pero antes del despacho a consumo de la mercancía, procedía, previa petición del importador interesado, aplicar el tipo más favorable.

5 Mediante sentencia de 15 de junio de 1976, Frecassetti (113/75, Rec. p. 983), el Tribunal de Justicia declaró, sin embargo, que este método no podía aplicarse a las exacciones agrícolas a la importación proveniente de países terceros, las cuales, debían calcularse de modo uniforme según el tipo de la exacción del día en que los servicios de Aduanas aceptaran la declaración de importación. Con arreglo a esto, los operadores económicos implicados hubieran debido pagar exacciones por un importe superior.

6 Ya antes de la sentencia Frecassetti, la Administración italiana había reclamado estas cantidades suplementarias señalando, al parecer, que de todos modos, los operadores no habían cumplimentado una formalidad que la legislación italiana imponía para poder beneficiarse del tipo más favorable, pero durante el proceso se planteó la cuestión de en qué medida la interpretación que daba la sentencia Frecassetti proporcionaba, para las situaciones nacidas con anterioridad a la fecha de dicha sentencia, una base jurídica comunitaria para la reclamación de las cantidades suplementarias controvertidas, habida cuenta además de que, entretanto, un Decreto del Presidente de la República de 22 de septiembre de 1978, había modificado un Decreto anterior, armonizándolo, en lo referente al cálculo de las exacciones agrícolas, con la sentencia Frecassetti, pero al mismo tiempo precisando que esta modificación no entraba en vigor hasta el 11 de septiembre de 1976, con la consecuencia de que las cantidades suplementarias de exacciones sólo se reclamarían para los productos declarados con

posterioridad a esta fecha. La fecha de 11 de septiembre de 1976 se eligió porque coincidía con la de la publicación del fallo de la sentencia Frecassetti en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 214, de 11 de septiembre de 1976.

Sobre la primera cuestión

7 Esta cuestión tiene esencialmente por objeto determinar si, en particular en materia de impuestos y tributos devengados en virtud del Derecho comunitario, cuando la interpretación de una disposición del Derecho comunitario por el Tribunal de Justicia en el marco del artículo 177 del Tratado revela que la aplicación que las autoridades nacionales han dado de ella no era compatible con la norma de que se trata tal y como el Tribunal de Justicia ha precisado su alcance, la disposición así interpretada debe ser aplicada por los órganos jurisdiccionales nacionales a quienes se han sometido de modo legal el conocimiento de los litigios a que ha dado lugar dicha aplicación, incluso a las relaciones jurídicas nacidas y constituidas con anterioridad a la fecha de la sentencia que resuelve la petición de interpretación.

8 El artículo 177 del Tratado dispone que el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse con carácter prejudicial, en particular, sobre la interpretación del Tratado y de los actos adoptados por las Instituciones. Dicha competencia tiene por objeto garantizar una interpretación y una aplicación uniformes del Derecho comunitario y, en especial, de las disposiciones que surten efecto directo, por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales.

9 La interpretación que, en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 177 del Tratado CEE, da el Tribunal de Justicia de una norma de Derecho comunitario, esclarece y precisa, cuando es necesario, el significado y el alcance de ésta tal y como debe o hubiera debido entenderse y aplicarse desde el momento de su entrada en vigor. Consecuencia de ello es que el Juez puede y debe aplicar la norma de este modo interpretada incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que resuelve la petición de interpretación, si por otra parte concurren los requisitos necesarios para someter un litigio relativo a la aplicación de dicha norma a los órganos jurisdiccionales competentes.

10 Sólo excepcionalmente podría el Tribunal de Justicia, tal y como estimó en su sentencia de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75,↔ Rec. p. 455), con arreglo al principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico comunitario y habida cuenta de los graves problemas que su sentencia podría acarrear para el pasado en las relaciones jurídicas establecidas de buena fe, limitar la posibilidad de los interesados de invocar la disposición así interpretada con vistas a cuestionar dichas relaciones jurídicas.

11 No obstante, sólo cabría admitir tal limitación en la sentencia misma que resolviera sobre la interpretación solicitada. La exigencia fundamental de una aplicación uniforme y general del Derecho comunitario implica que únicamente corresponde al Tribunal de Justicia decidir sobre los límites temporales que deben aplicarse a su interpretación.

12 Por último, habida cuenta de las precisiones solicitadas por el órgano jurisdiccional nacional, procede observar que la norma de Derecho comunitario de este modo interpretada surte sus efectos de conformidad con la interpretación dada a partir de su entrada en vigor, sin que proceda distinguir si las disposiciones de que se trata imponen gravámenes o conceden beneficios a los interesados y, en particular, sin que proceda distinguir si se trata de importes que las Administraciones nacionales hubieran debido percibir, pero –infringiendo el Derecho comunitario– no lo hicieron, o de importes percibidos infringiendo dicho Derecho.

Sobre la segunda cuestión

13 En la segunda cuestión se pide fundamentalmente que se dilucide si el Derecho nacional puede adaptar y eventualmente limitar o no el ejercicio de los derechos que los justiciables o, según el caso, las autoridades públicas basan en el efecto directo de una disposición de Derecho comunitario interpretada en las condiciones y con las consecuencias anteriormente descritas. Esta cuestión se refiere en particular a la legitimación procesal de la Administración para reclamar impuestos o tributos comunitarios que hubieran debido percibirse.

14 Las normas relativas a la determinación y a las condiciones de la recaudación de los gravámenes económicos cuyo establecimiento es competencia de la

Comunidad y que constituyen específicamente recursos propios comunitarios, como son los derechos de aduana y las exacciones agrícolas, se establecieron en la Decisión del Consejo, de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades (DO L 94, p. 19) y en los Reglamentos adoptados para su ejecución. Este conjunto de normas debe ser considerado dentro del marco del sistema general de las disposiciones financieras del Tratado, sistema que, al igual que los correspondientes de los Estados miembros, se encuentra regido por el principio general de igualdad, según el cual las situaciones comparables no deben ser tratadas de modo diferente a menos que la diferencia de trato esté objetivamente justificada.

15 De lo antedicho resulta que el sistema de tributos que alimenta el presupuesto comunitario debe organizarse de modo que grave uniformemente a todos aquellos que se encuentren en las circunstancias determinadas por la normativa comunitaria para ser gravados por dicho sistema. Esta exigencia debería implicar un trato igual respecto de los requisitos de forma y de fondo que permiten a los operadores económicos impugnar los tributos comunitarios que se les impongan y reclamar su restitución en caso de pago indebido. Debería asimismo implicar una uniformización análoga de las circunstancias en las que las Administraciones de los Estados miembros, actuando en nombre de la Comunidad, recaudan dichos tributos y, en su caso, recuperan las ventajas financieras que se hubieran otorgado irregularmente.

16 El Consejo siguió la misma orientación al adoptar el Reglamento (CEE) nº 1430/79 de 2 de julio de 1979, relativo a la devolución o a la condonación de los derechos de importación o de exportación (DO L 175, p. 1; EE 02/06 p. 36) y el Reglamento (CEE) nº 1697/79, de 24 de julio de 1979, referente a la recaudación *a posteriori* de los derechos de importación o de los derechos de exportación que no hayan sido exigidos al deudor por mercancías declaradas en un régimen aduanero que suponga la obligación de pagar tales derechos (DO L 197, p. 1; EE 02/06 p. 54). Esta normativa, aún no entrada en vigor en la fecha de esta sentencia, sólo resuelve parcialmente, sin embargo, los problemas relativos a la igualdad de los particulares en este ámbito y el carácter necesariamente técnico y detallado de este tipo de normativa sólo permite remediar su inexistencia en parte, mediante interpretación jurisprudencial.

17 Del referido estado de cosas resulta que, tal como ha mantenido el Tribunal de Justicia, en particular en su sentencia de 21 de mayo de 1976, Roquette (26/74,↔ Rec. p. 677), los litigios relativos a la devolución de importes percibidos en nombre de la Comunidad son competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales y éstos deben resolverlos de conformidad con el Derecho nacional, en la medida en que el Derecho comunitario no haya regulado la materia. Lo mismo ocurre, por idénticos motivos, en los procedimientos y litigios referentes a los gravámenes financieros de cuya recaudación están encargadas las Administraciones de los Estados miembros por cuenta de las Comunidades.

18 Corresponde, por tanto, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, en la medida en que el Derecho comunitario no haya previsto nada al respecto, determinar el modo y condiciones de la recaudación de los gravámenes financieros comunitarios en general y de las exacciones agrícolas en particular, así como designar las autoridades encargadas de la recaudación y los órganos jurisdiccionales competentes para resolver los litigios que ésta pueda provocar, siempre que tal modo y condiciones no conviertan al sistema de recaudación de los impuestos y exacciones comunitarios en menos eficaz que el de los nacionales del mismo tipo.

19 Esta consideración ha quedado reflejada en la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades (antes citada), cuyo artículo 6 establece explícitamente que los recursos propios –entre los cuales se cuentan las exacciones agrícolas– «serán recaudados por los Estados miembros de conformidad con las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas nacionales que serán modificadas, en su caso, a tal efecto».

20 Esta remisión explícita a las legislaciones nacionales está sujeta, sin embargo, a los mismos límites que recaen sobre la remisión presunta cuya necesidad se reconoció en defecto de normativa comunitaria, en el sentido de que la aplicación de la legislación nacional debe hacerse de modo no discriminatorio respecto de los procedimientos que tienen por objeto resolver litigios del mismo tipo, pero puramente nacionales, y que las modalidades del procedimiento no pueden conducir a que resulte prácticamente imposible ejercer derechos conferidos por el Derecho comunitario.

21 No sería, por tanto, conforme al Derecho comunitario una normativa nacional especial relativa a la recaudación de los impuestos y exacciones comunitarios, que atribuyera a la Administración nacional, para la recaudación de dichos tributos, poderes más limitados que los que se le atribuyen para recaudar los impuestos y exacciones nacionales del mismo tipo.

Costas

22 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano 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 la Corte suprema di cassazione de Roma mediante resoluciones de 11 de enero de 1979, recibidas en el Tribunal el 20 de abril de 1979 y el 9 de agosto de 1979, declara:

1) **La interpretación que da el Tribunal de Justicia, en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 177 del Tratado CEE, de una disposición de Derecho comunitario, esclarece y precisa, cuando es necesario, el significado y el alcance de esta disposición tal y como debe o hubiera debido entenderse y aplicarse desde el momento de su entrada en vigor. Consecuencia de ello es que el Juez puede y debe aplicar la norma de este modo interpretada incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que resuelve la petición de interpretación, si por otra parte concurren los requisitos necesarios para someter un litigio relativo a la aplicación de dicha**

norma a los órganos jurisdiccionales competentes. Sólo excepcionalmente podría el Tribunal de Justicia, en la sentencia misma que resuelve la petición de interpretación, limitar la posibilidad de los interesados de invocar la disposición así interpretada con vistas a cuestionar relaciones jurídicas nacidas y constituidas con anterioridad.

2) **No sería, por tanto, conforme al Derecho comunitario una normativa nacional especial relativa a la recaudación de los impuestos y exacciones comunitarios, que atribuyera a la Administración nacional, para la recaudación de dichos tributos, poderes más limitados que los que se le atribuyen para recaudar los impuestos y exacciones nacionales del mismo tipo.**

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de marzo de 1980.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
H. Kutscher