CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. HENRI MAYRAS presentadas el 26 de septiembre de 1973 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Las cuestiones planteadas a este Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, por el Presidente del Tribunale di Trieste le llevarán, sin lugar a dudas, a confirmar una jurisprudencia ya consolidada.

Los hechos son los siguientes:

La empresa Fratelli Variola, como importadora en 1965 y posteriormente en 1967 de sendas partidas de cereales procedentes inicialmente de Argentina y posteriormente de Canadá, hubo de pagar a la aduana del puerto de Trieste determinadas cantidades correspondientes al derecho denominado «para servicios administrativos», al derecho denominado «de estadística», y, por último, a la tasa de desembarque. Dicha sociedad recurrió ante el Presidente del Tribunale di Trieste mediante un procedimiento monitorio, solicitándole que condenara a la Administración de Aduanas a devolverle las cantidades que había pagado por tales conceptos, alegando que dichos gravámenes constituyen exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana, cuya percepción está prohibida por los artículos 18 y 20 del Reglamento nº 19, por el que se establece gradualmente una organización común de mercados en el sector de los cereales, y por los artículos 18 y 21 del Reglamento nº 120/67 del Consejo, por el que se estableció el régimen definitivo, actualmente aún vigente, en ese mismo sector agrícola.

El Juez italiano al que se sometió el asunto estimó que debía solicitar al Tribunal de Justicia que resolviera una serie de cuestiones de interpretación del Derecho comunitario relativas a la naturaleza de la tasa de desembarque a la luz del concepto de exacción de efecto equivalente a los derechos de aduana, tal como se desprende de los Reglamentos nºs 19 y 120/67, la primacía de dichas disposiciones sobre los actos jurídicos internos mediante los cuales el Estado italiano dio ejecución a las obligaciones que le imponen dichos Reglamentos, y los derechos que la sociedad demandante en el procedimiento principal podía invocar directamente ante el órgano jurisdiccional nacional en virtud de esos mismos Reglamentos.

* Lengua original: francés.

I. El hecho de que el Presidente del Tribunale di Trieste hiciera uso de la facultad que le confiere el artículo 177 del Tratado de Roma en el marco de un procedimiento monitorio sumario no afecta en modo alguno a la aplicabilidad de dicha disposición del Tratado. Este Tribunal ya ha reconocido que debe declararse la admisibilidad de las cuestiones remitidas por un Juez nacional, aun en el caso de que se planteen en el marco de un procedimiento monitorio, únicamente sobre la base de las alegaciones del demandante y sin necesidad siquiera de que la parte contraria haya sido previamente oída. Basta, declaró el Tribunal, comprobar que el Juez nacional «ejerce una *función* jurisdiccional» y que éste estimó necesaria una interpretación del Derecho comunitario para dictar su resolución, sin que el Tribunal deba considerar la fase del procedimiento en la que se planteó la cuestión (sentencia de 14 de diciembre de 1971, Politi, 43/71, Rec. pp. 1039 y ss., especialmente p. 1048).

El Tribunal confirmó esta solución en el asunto Marimex (84/71 [1]).

En otros términos, la aplicación del artículo 177 no presupone que una cuestión de interpretación del Derecho comunitario sea objeto de un litigio entre partes ante un órgano jurisdiccional nacional, sino sólo que se haya suscitado una cuestión de esta naturaleza ante el mismo. En consecuencia, no puede cuestionarse la competencia de este Tribunal para pronunciarse sobre la presente petición de interpretación.

II. El Presidente del Tribunale di Trieste se abstuvo, con razón, de preguntar al Tribunal sobre la naturaleza del derecho de estadística y del derecho para servicios administrativos, cuyo carácter de exacción de efecto equivalente a los derechos de aduana fue reconocido ya en las sentencias del Tribunal de 1 de julio de 1969 (24/68, Rec. p. 193), y de 18 de noviembre de 1970 (8/70, Rec. p. 961), y cuya aplicación es, en consecuencia, contraria a lo dispuesto tanto en el Tratado de Roma como en los Reglamentos que establecen organizaciones comunes de los mercados agrícolas.

En cambio, pide al Tribunal que se pronuncie sobre la naturaleza de la tasa de desembarque percibida con ocasión de la importación en Italia, por vía marítima, de mercancías procedentes tanto de otros Estados miembros de la Comunidad como de países terceros.

Esta tasa fue establecida mediante el artículo 27 de la Ley italiana nº 82, de 9 de febrero de 1963. Su importe se fijó, en el caso de los cereales, en 30 LIT por tonelada métrica.

Observo que, en el presente caso, la tasa de desembarque fue exigida por importaciones de cereales procedentes de países terceros. En consecuencia, las disposiciones comunitarias aplicables son el apartado 1 del artículo 20 del Reglamento nº 19 en el caso de la primera de las importaciones de que se trata y el apartado 2 del artículo 18 del Reglamento nº 120/67 en el caso de la segunda operación.

La primera cuestión sobre la que debe pronunciarse el Tribunal es la relativa a si el concepto de «exacción de efecto equivalente» que figura en dichas disposiciones reglamentarias tiene el mismo alcance que el utilizado en los artículos 9 y siguientes del Tratado de Roma.

A este respecto, la jurisprudencia del Tribunal ha sido precisa y reiterada. El Tribunal ha declarado que una carga pecuniaria, por mínima que sea, impuesta de forma unilateral, cualquiera que sea su denominación y la técnica de su percepción, que grava las mercancías, nacionales o extranjeras, por el hecho de atravesar la frontera constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana a efectos de los artículos 9, 12, 13 y 16 del Tratado CEE, aun cuando no se perciba en favor del Estado, no produzca ningún efecto discriminatorio o de protección y el producto gravado no compita con un producto nacional

- sentencias de 1 de julio de 1969, Comisión/Italia, 24/68, antes citada, por lo que respecta al derecho de estadística, y Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders (asuntos acumulados 2/69 y 3/69,- Rec. 1969, pp. 211 y ss., especialmente pp. 222 y 223); una definición análoga se reprodujo en las sentencias, antes citadas, de 18 de noviembre de 1970, Comisión/Italia (8/70, Rec. p. 965), por lo que respecta al derecho para servicios administrativos, y de 14 de diciembre de 1972, Marimex (29/72, Rec. p. 319), por lo que respecta a la tasa italiana de control sanitario.

Por otro lado, el Tribunal ha declarado que el concepto de exacción de efecto equivalente tiene, en las disposiciones de los Reglamentos que establecen organizaciones comunes de los mercados agrícolas que prohíben la percepción de este tipo de exacciones sobre la importación de los productos procedentes bien de Estados miembros, bien de países terceros, el mismo alcance que en los artículos 9 y siguientes del Tratado de Roma (sentencia Politi, antes citada).

En consecuencia, el Tribunal debe responder de manera afirmativa a la primera cuestión planteada.

III. A continuación, se trata de examinar si la tasa percibida con ocasión del desembarque, en un puerto italiano, de mercancías procedentes del extranjero, y no sobre los productos nacionales, constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana en el sentido tanto del Tratado como de los Reglamentos de que se trata.

Sin embargo, este Tribunal ha precisado que un canon percibido con ocasión de la circulación de mercancías -ya sea dentro de la Comunidad, ya procedentes de países terceros- no es necesariamente una exacción de efecto equivalente, siempre que constituya la contrapartida de un servicio concreto efectivamente prestado.

Así pues, la tasa de desembarque sólo podrá considerarse compatible con las disposiciones comunitarias si constituye la contrapar-

tida de un servicio efectivamente prestado por la Administración. Pero, además, según la jurisprudencia de este Tribunal, la prestación del servicio resultante de la intervención administrativa tendría que constituir, para las mercancías gravadas por la tasa, una ventaja concreta, precisa y evaluable.

Por añadidura, debería haber una proporción determinada y razonable entre la carga impuesta y el valor aportado a dichas mercancías.

Sin entrar en la distinción, un tanto teórica, que la Comisión propone al Tribunal en función de que la prestación administrativa sea *la causa* propiamente dicha de la tasa o simplemente el fin de dicho *gravamen,* basta señalar, a mi entender, que los ingresos obtenidos de la tasa de desembarque se destinan al equipamiento de los puertos y a la financiación de las obras de mantenimiento, pero que, precisamente en razón de dicha finalidad de carácter muy general, no puede constituir la compensación de una ventaja concreta y evaluable. En todo caso, la ventaja que obtienen los importadores del buen equipamiento de los puertos italianos afecta al conjunto de los operadores económicos, incluidos aquellos que se dedican al comercio de productos nacionales, y no sólo a aquellos que importan productos procedentes del extranjero.

Por lo que respecta al hecho de que el importe de la tasa sea muy reducido, no puede, en mi opinión, soslayar el principio de la prohibición. Admitir, en semejante materia, excepciones basadas en la cuantía más o menos elevada de las cargas pecuniarias impuestas llevaría al Tribunal a apreciaciones, por lo demás subjetivas, que le alejarían de su misión de mera interpretación de Derecho comunitario.

IV. Paso a ocuparme ahora de aquellas cuestiones planteadas por el Presidente del Tribunale di Trieste referidas a la aplicación *directa* e *inmediata,* en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, de las disposiciones de los Reglamentos nº 19 y 120/67 de que se trata.

Del propio tenor del artículo 189 del Tratado de Roma se desprende claramente que los Reglamentos comunitarios son, por su propio carácter, obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro; por otra parte, en razón su naturaleza y de su función en el sistema de fuentes del Derecho comunitario, dichos Reglamentos confieren a los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la obligación de reconocer y proteger. Por último, entran en vigor, en virtud de su sola publicación en el Diario Oficial de las Comunidades, en la fecha que en ellos mismos se establezca o, en su defecto, en el momento determinado en el Tratado.

Es cierto que la normativa adoptada por el Consejo o por la Comisión no siempre agota plenamente, mediante disposiciones exhaustivas y detalladas, la materia regulada. En consecuencia, es lógico que, en determinados casos, se inste a los Estados miembros a adoptar por sí mismos determi-

nadas disposiciones de mera aplicación, por ejemplo para determinar las autoridades nacionales competentes en materia de organización de los mercados agrícolas.

Eso es, por lo demás, lo que se hizo en el artículo 23 del Reglamento nº 19 al contemplar la adopción de medidas nacionales destinadas a permitir la aplicación efectiva de las disposiciones de dicho Reglamento.

En cambio, es sabido que los Estados miembros no tienen la facultad de adoptar ninguna disposición, ni siquiera legislativa, que tenga por objeto no sólo complementar la normativa comunitaria, sino modificarla e incluso contradecirla. Por último, el efecto directo de los Reglamentos hace perfectamente inútil la pura y simple reproducción de sus disposiciones en actos de Derecho interno.

En consecuencia, la técnica de la «reproducción» del Derecho comunitario mediante actos internos o, incluso, el procedimiento de la «incorporación» del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico nacional es no sólo innecesaria, sino, tal como ha declarado el Tribunal, perjudicial, ya que la utilización de tales procedimientos se presta a equívocos por lo que respecta tanto a la naturaleza jurídica de las disposiciones aplicables como a la fecha de su entrada en vigor. Así lo señaló el Tribunal de la manera más clara mediante su sentencia de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia (39/72-), al recordar, en particular, que son contrarias al Tratado todas las modalidades de ejecución cuya consecuencia pueda ser obstaculizar el efecto directo de los Reglamentos comunitarios y poner en peligro, de este modo, su aplicación simultánea y uniforme en toda la Comunidad. Así pues, la técnica de la reproducción de las normas comunitarias por el legislador nacional no puede dispensar a los Jueces nacionales de la obligación de aplicar el Derecho comunitario, sin perjuicio de que recurran, si lo estiman necesario, a la interpretación de este Tribunal. Ésta es también una de las consecuencias del principio, muchas veces afirmado, según el cual la fuerza ejecutiva del Derecho comunitario no puede variar de un Estado a otro en favor de las legislaciones internas, aunque sean ulteriores, sin poner en peligro la realización de los fines del Tratado. En efecto, la transferencia que efectuaron los Estados miembros de algunas de sus competencias en favor de las Instituciones comunitarias entraña una limitación de sus derechos soberanos contra la que no puede oponerse un acto unilateral ulterior, incompatible con el propio concepto de comunidad (sentencia de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64,- Rec. pp. 1141 y ss., especialmente p. 1159).

En consecuencia, procede responder al Presidente del Tribunale di Trieste, sobre la base de estos principios, que el apartado 1 del artículo 20 del Reglamento nº 19 y el apartado 2 del artículo 18 del Reglamento nº 120/67, al ser disposiciones reglamentarias, a efectos del artículo 189 del Tratado, plena y directamente aplicables en el sentido de que su entrada en vigor no dependía ni de la ulterior adopción de actos comunitarios de aplicación ni siquiera, en el presente caso, de la adopción de medidas de Derecho interno, impusieron a cada uno de

los Estados miembros la obligación de abstenerse de percibir derechos de aduana o exacciones de efecto equivalente y, correlativamente, confirieron a los particulares el derecho de no pagar tales exacciones.

V. Por las mismas razones, debe responderse de manera negativa a la cuestión de si la fecha a partir de la cual los particulares adquieren los derechos que se derivan de disposiciones comunitarias directamente aplicables puede ser modificada por una medida legislativa interna.

Como sabe el Tribunal, si bien el Reglamento nº 19 estableció el principio de la prohibición de la percepción de exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana sobre las importaciones procedentes de países terceros –medida que surtió efecto el 30 de julio de 1962, fecha definitivamente fijada por el Reglamento nº 49 para la entrada en vigor del régimen de exacciones reguladoras– y si bien dicha prohibición fue posteriormente mantenida sin solución de continuidad mediante el Reglamento de 1967, el Gobierno italiano sólo abolió determinadas exacciones de efecto equivalente vigentes por aquel entonces en el ordenamiento jurídico italiano a partir del 1 de agosto de 1971. Por lo demás, esta cuestión ya se planteó en el asunto 84/71 en relación con la Ley por la que se suprimieron el derecho de estadística y el derecho para servicios administrativos. Ahora bien, esta demora en la supresión de tales derechos no pudo, en modo alguno, impedir la aplicación inmediata, tanto en Italia como en todos los demás países miembros, de las disposiciones de los Reglamentos de que se trata. Análogamente, el hecho de que no se derogara la disposición que estableció la tasa de desembarque no puede oponerse a la primacía del Derecho comunitario.

De hecho, a partir de la entrada en vigor los Reglamentos de que se trata, la legislación italiana pasó a ser inaplicable por ser incompatible con el Derecho comunitario, y comparto plenamente la opinión de la Comisión según la cual, si bien la derogación expresa de las disposiciones de Derecho interno puede parecer útil o deseable desde el punto de vista de la seguridad jurídica, se trata sólo, en todo caso, de una mera formalidad sin efectos.

En definitiva, propongo al Tribunal de Justicia que declare que:

1) El concepto de «exacción de efecto equivalente» que figura en el apartado 1 del artículo 20 del Reglamento nº 19 y en el apartado 2 del artículo 18 y el apartado 1 del artículo 21 del Reglamento nº 120/67 tiene el mismo contenido que en los artículos 9 y siguientes del Tratado de Roma.

2) Una tasa impuesta por la legislación interna que grava exclusivamente las mercancías importadas por el hecho de ser desembarcadas en los puertos nacionales tiene el carácter de una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana en el sentido de esas mismas disposiciones.

3) Las disposiciones contenidas en los Reglamentos n^{os} 19 y 120/67 tienen efecto directo y confieren a los particulares derechos que los Jueces nacionales deben proteger.

4) Los derechos subjetivos derivados, sucesivamente, de las disposiciones del Reglamento n° 19 y, posteriormente, del Reglamento n° 120/67 deben beneficiar a los particulares sin solución de continuidad.

5) El efecto directo de las disposiciones comunitarias de que se trata se opone a la aplicación de cualquier acto legislativo interno, aunque sea ulterior, que sea incompatible con dichos Reglamentos.

6) Por último, todas las medidas concurrentes con la normativa comunitaria que puedan adoptarse en la esfera interna carecen de efectos, aun cuando su alcance se limite a reproducir pura y simplemente tales disposiciones.