CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 29 de febrero de 1996 *

1. El Tribunal de Justicia ha de examinar, una vez más, el problema de la legitimidad del denominado «octroi de mer» (arbitrio insular), que ya fue objeto del asunto C-163/90, Legros y otros, resuelto por la sentencia de 16 de julio de 1992, [1] así como de los asuntos acumulados C-363/93 y C-407/93 a C-411/93, Lancry y otros, resuelto por la sentencia de 9 de agosto de 1994. [2] Como es notorio, este tributo se recaudaba en los departamentos franceses de Ultramar (en lo sucesivo, «DOM») sobre todas las mercancías introducidas en dichos territorios con el fin de su despacho al consumo, con independencia del lugar de procedencia y/o del origen de las mercancías, ya se tratase de otro Estado miembro de la Comunidad, de un país tercero o, incluso, de otra región de la propia Francia.

La regulación del «octroi de mer», establecido por primera vez en el transcurso del siglo XVII, fue modificada en varias ocasiones en el transcurso de los años (aunque sería más exacto decir en el transcurso de los siglos); en el momento de los hechos del litigio principal, la normativa básica estaba contenida en la Ley nº 84-747, de 2 de agosto de 1984, [3] sobre competencias de las regiones de Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión, más concretamente en el Título dedicado a las disposiciones financieras y fiscales.

2. En la sentencia Legros y otros, el Tribunal de Justicia calificó el discutido tributo como exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana —y, en consecuencia, prohibido por el artículo 9 del Tratado— en la medida en que se recaudaba sobre mercancías importadas de otro Estado miembro; a efectos de la calificación, se consideró irrelevante la circunstancia de que el «octroi de mer» gravase de igual manera las mercancías introducidas en dichas regiones y procedentes de las restantes partes del territorio francés.

En esa misma sentencia, el Tribunal de Justicia precisó asimismo que la prohibición de las exacciones de efecto equivalente no puede interpretarse de distinto modo según se refiera al comercio intracomunitario o figure en un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por la Comunidad con uno o varios terceros países y destinado a suprimir los obstáculos que dificultan los intercambios comerciales. Con este fundamento, el Tribunal de Justicia consideró que el acuerdo de libre comercio de aquella época entre la Comunidad y Suiza, en el que expresamente estaba prevista una prohibición similar, vedaba la recaudación del «octroi de mer» también con respecto a las mercancías importadas de aquel país.

3. En la posterior sentencia Lancry y otros, el Tribunal de Justicia declaró inválida la

* Lengua original: italiano.

1 — Rec. p. I-4625.

2 — Rec. p. I-3957.

3 — JORF de 3 de agosto de 1984, p. 2559.

Decisión 89/688/CEE, [4] en virtud de la cual el Consejo había autorizado a la República Francesa a mantener en vigor, hasta el 31 de diciembre de 1992, el régimen del «octroi de mer» vigente en el momento de adoptarse la propia Decisión. Por otra parte, con una doctrina radicalmente innovadora con respecto a una jurisprudencia de más de treinta años en materia de situaciones puramente internas, el Tribunal de Justicia, basándose en la unidad del territorio aduanero comunitario, calificó al tributo controvertido como exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana incluso cuando se recaudara en el momento de la introducción en los DOM de mercancías exclusivamente originarias de otra región de Francia. [5]

4. En cambio, aún no se había planteado ante el Tribunal de Justicia el problema de la compatibilidad con el Tratado de la recaudación del «octroi de mer» sobre mercancías importadas en los DOM desde terceros países no vinculados a la Comunidad por acuerdo comercial alguno. Esta laguna ha venido a colmarla, sin embargo, la cuestión prejudicial que hoy nos ocupa. En efecto, con dicha cuestión, el Juez remitente pretende esencialmente que se dilucide si la aplicación del «octroi de mer» a las importaciones de terceros países es compatible con la adopción de un Arancel Aduanero Común, regulado en los artículos 9 y 18 a 29 del Tratado, así como con los principios en que se basa la política comercial común, recogidos en el artículo 113. Al margen de su imprecisa formulación, este es, en efecto, el sentido de la petición del tribunal d'instance du 12e arrondissement de Paris, órgano ante el que las demandantes habían reclamado la devolución de todas las cantidades pagadas en concepto de «octroi de mer» en los diversos períodos comprendidos entre el 1 de noviembre de 1988 y el 30 de noviembre de 1991, petición que se reproduce a continuación:

«El principio de no discriminación, tal como está previsto en el Tratado, ¿puede interpretarse en el sentido de que prohíbe a un Estado miembro recaudar un tributo interno, declarado exacción de efecto equivalente, sobre mercancías procedentes de terceros países no vinculados a la Comunidad mediante un acuerdo particular, máxime cuando las mercancías importadas por otros Estados miembros procedentes de ese mismo país tercero no estén sujetas a dicho tributo?

En caso de respuesta negativa, ¿no constituye la recaudación por el Estado miembro de ese tributo una disparidad de trato que puede poner en peligro la igualdad entre los agentes económicos de los diferentes Estados miembros y provocar distorsiones o perjudicar al funcionamiento del mercado común?»

5. Con carácter preliminar, ha de recordarse que, en el marco del procedimiento prejudicial que regula el artículo 177 del Tratado, el Tribunal de Justicia no es competente para decidir sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el Derecho comunitario,

4 — Decisión 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).

5 — Esta nueva línea jurisprudencial se ha visto confirmada con la reciente sentencia de 14 de septiembre de 1995, Simitzi (asuntos acumulados C-485/93 y C-486/93, Rec. p. I-2655), en donde también era objeto de controversia un tributo local, recaudado con motivo de la introducción de mercancías en la región griega del Dodecaneso y que presentaba notables analogías con el «octroi de mer» aplicado en los DOM franceses.

sino sólo para proporcionar al Juez nacional todos los elementos interpretativos que puedan permitirle valorar dicha compatibilidad a efectos de dirimir el litigio del que esté conociendo. [6] De ello resulta, por consiguiente, que la cuestión que hoy nos ocupa debe entenderse correctamente como dirigida a que se dilucide si las disposiciones del Tratado sobre la unión aduanera se oponen no sólo a la recaudación de exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana en relación con los intercambios intracomunitarios, sino también en lo que atañe a los intercambios con terceros países.

6. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente que la supresión de las exacciones de efecto equivalente persigue objetivos diversos y tiene distinto fundamento jurídico según se refiera a los intercambios comerciales con los terceros países o a los intercambios comerciales intracomunitarios. En efecto, «en lo que atañe a los intercambios comerciales intracomunitarios, se trata de una prohibición sancionada por el propio Tratado, en su artículo 9, prohibición incondicional y absoluta en cuanto tiene por objeto la instauración de la libre circulación de mercancías en el ámbito de la Comunidad; en cambio, en lo que atañe a los intercambios comerciales con terceros países, el problema de la necesidad de suprimir, mantener en vigor, modificar o establecer exacciones de efecto equivalente guarda relación, bien con las exigencias de la política comercial común, bien con la exigencia de igualar las condiciones de importación de los terceros países, exigencia derivada del establecimiento del Arancel Aduanero Común». [7]

7. A fin de tener en cuenta tales exigencias, el Tribunal de Justicia, a partir de la sentencia Diamantarbeiders, de 13 de diciembre de 1973, [8] considera que los Estados miembros no pueden establecer unilateralmente, después de la entrada en vigor del Arancel Aduanero Común que tuvo lugar el 1 de julio de 1968, nuevos tributos sobre las mercancías importadas directamente de terceros países, ni aumentar los existentes. Aun cuando no se hubiera recogido expresamente en el Reglamento (CEE) nº 950/68 del Consejo, [9] que había establecido el Arancel Aduanero Común para la Comunidad en su composición inicial, de la obligación allí impuesta se desprendía una prohibición similar, consistente en no modificar, mediante tributos adicionales, el nivel de protección asegurado por el Arancel Común.

Tal conclusión venía corroborada, por otra parte, por el hecho de que, con arreglo al apartado 1 del artículo 113, una vez finalizado el período transitorio la política comercial común debía basarse en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial. La definición de tales principios —se señala en la misma sentencia— implica asimismo la supresión de las disparidades nacionales, fiscales y comerciales en lo que atañe a los intercambios con terceros países.

6 — En este sentido, véase, como más reciente, la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartado 19.

7 — Sentencia de 28 de junio de 1978, Simmenthal (70/77, Rec. p. 1453), apartados 22 y 23.

8 — Asuntos acumulados 37 y 38/73 (Rec. p. 1609).

9 — Reglamento de 28 de junio de 1968 (DO L 172, p. 1; EE 02/01, p. 11).

Como la referida prohibición aún no tiene carácter absoluto, el Tribunal de Justicia precisó asimismo, en la sentencia Simmenthal, [10] que las autoridades comunitarias, al instituirla, pueden establecer excepciones o dispensas, siempre que los gravámenes pecuniarios de este modo admitidos sean «únicamente gravámenes que, en cuanto tales, tengan incidencia uniforme en todos los Estados miembros en relación con los intercambios [...] con terceros países.» [11]

8. En cualquier caso, incumbe a la Comisión y al Consejo apreciar la incompatibilidad con el Tratado de los tributos ya existentes en el momento de establecerse el Arancel Común. [12] A este respecto, la necesidad de su abolición puede resultar asimismo, en particular, de las disposiciones adoptadas en materia agrícola, de los acuerdos comerciales celebrados por la Comunidad o, también, de los regímenes de asociación entre la Comunidad y determinados Estados. De todos modos, sigue siendo firme —salvo la posibilidad de diversas disposiciones de la autoridad comunitaria— la prohibición de aumentar los tributos ya existentes en la fecha de entrada en vigor del Arancel Común.

9. Esta orientación se ha visto confirmada por la jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia. [13] En este sentido se pronuncia también la reciente sentencia Aprile, de 5 de octubre de 1995, contrariamente a cuanto ha sostenido la demandante en el litigio principal. Es también verdad que en esa sentencia se afirma en términos generales la prohibición de que los Estados miembros establezcan unilateralmente exacciones de efecto equivalente en los intercambios comerciales con los terceros países, pero es asimismo verdad, como acertadamente ponía de relieve el Abogado General en sus conclusiones, que en aquel asunto no se suscitaba el problema del eventual mantenimiento en vigor de un tributo ya existente en el momento de la instauración del Arancel Aduanero Común. Nadie discutía, en efecto, que el tributo entonces controvertido había sido introducido mediante disposiciones posteriores al 1 de julio de 1968.

10. De la referida jurisprudencia se desprende, por consiguiente, que, a efectos de dilucidar si una exacción de efecto equivalente resulta compatible con el Derecho comunitario, cuando se recauda sobre los intercambios con terceros países no vinculados a la Comunidad por acuerdos bilaterales o multilaterales que prohíban tributos similares, es preciso determinar si la exacción de que se trata estaba ya vigente en el momento en que se instauró el Arancel Aduanero Común.

En lo que atañe al «octroi de mer», como ya se ha recordado, la regulación básica vigente en el momento de los hechos estaba contenida en la Ley 84-747, de 2 de agosto de 1984, que había modificado la normativa precedente, contenida en la Ley 46-51, de 19 de marzo de 1946, y en varios Decretos

10 — Citada en la nota 7.

11 — *Ibidem*, apartados 26 y 27.

12 — En tal sentido se pronuncia también la sentencia de 13 de diciembre de 1973, citada en la nota 8, apartados 18 a 21.

13 — Véanse las sentencias de 16 de marzo de 1983, SIOT (266/81, Rec. p. 731), apartado 18; SPI y SAMI (asuntos acumulados 267/81 a 269/81, Rec. p. 801), apartados 26 a 28; de 5 de octubre de 1995, Aprile (C-125/94, Rec. p. I-2919), y de 26 de octubre de 1995, SIESSE (C-36/94, Rec. p. I-3573).

promulgados en diciembre de 1947. [14] A este respecto, es oportuno indicar que el artículo 38 de la Ley 84-747 atribuía una nueva calificación al «octroi de mer», como impuesto sobre el consumo, estableciendo al mismo tiempo que, al igual que en el pasado, tal arbitrio se calcularía sobre el valor en aduana de las mercancías en el momento de su introducción en los DOM. La misma disposición atribuía además a los Consejos regionales de los territorios de que se trata la competencia para determinar las alícuotas aplicables a los diversos productos, destinaba el rendimiento del tributo a los municipios y hacía remisión, a efectos de determinar la base imponible y las modalidades de recaudación, a las normas ya existentes en la fecha de la entrada en vigor de la Ley.

Junto al «octroi de mer», las regiones de que se trata podían también, en virtud del artículo 39 de la Ley 84-747, instaurar en su beneficio, y con arreglo a las mismas condiciones que el «octroi de mer», un derecho adicional hasta un porcentaje máximo del 1 %.

11. Una vez precisado lo anterior, incumbirá al Juez nacional determinar, al margen de la diversa calificación del tributo, que por sí no es decisiva, y de la nuevas competencias atribuidas en la materia a los Consejos regionales, si las características del «octroi de mer», tal como existían en la fecha de entrada en vigor del Arancel Aduanero Común, han sido modificadas por la Ley 84-747 hasta el punto de poder hablar de un nuevo tributo. El Juez nacional deberá, en particular, tomar en consideración las posibles modificaciones relativas a los presupuestos del impuesto, los sujetos pasivos o, también, los tipos de gravamen y alícuotas aplicables. A este último respecto, y en particular a la luz de la prohibición de aumentar los tributos, distintos de los derechos propiamente dichos, existentes al 1 de julio de 1968 y que graven los intercambios con terceros países, deberán considerarse ilegales todas las disposiciones que, en un momento posterior a aquella fecha, hayan hecho extensible la aplicación del tributo a nuevas categorías de productos o hayan incrementado la carga fiscal sobre productos que ya estuvieran gravados. Tal como acertadamente afirma la Comisión, la recaudación del «octroi de mer» deberá considerarse, cuando menos dentro de estos límites, incompatible con el Derecho comunitario.

12. Por otra parte, teniendo en cuenta que cualquier tributo nacional que se añada unilateralmente a los derechos debidos con arreglo a la normativa comunitaria sólo puede tener efectos negativos para la necesaria uniformidad de la política comercial común y para el funcionamiento correcto y coherente de la unión aduanera, es claro que han de ser bastante restrictivos los criterios que deben utilizarse para determinar si ha de considerarse que un determinado tributo estaba ya vigente en el momento de establecerse el

14 — Recuérdese que la Ley 84-747 fue modificada por la posterior Ley 92-676, de 17 de julio de 1992 (JORF de 19 de julio de 1992, p. 9697), que entró en vigor el 1 de enero de 1993, es decir, con posterioridad a los hechos del caso de autos. Dicha Ley fue promulgada para cumplir la obligación, que el artículo 1 de la citada Decisión 89/688 había impuesto a las autoridades francesas, de modificar el régimen de los «octroi de mer», de manera a hacerlo aplicable indistintamente a los productos introducidos y a los obtenidos en los DOM, antes del 31 de diciembre de 1992.

Arancel Común. Por consiguiente, dejando siempre a salvo las competencias del Juez nacional en materia de interpretación de su Derecho interno, y respetando asimismo tales competencias, no cabe sino afirmar que parece bastante difícil cuestionar la «novedad» del derecho adicional previsto en el artículo 39 de la Ley 84-747 en relación con el régimen anterior a 1968, como, por lo demás, así lo ha reconocido también el Gobierno francés en la fase oral del procedimiento.

13. El Gobierno francés, por último, solicita, para el supuesto de que se declare la ilegalidad de un tributo como el «octroi de mer» también en la medida en que se recauda sobre los intercambios con terceros países no vinculados a la Comunidad por acuerdo alguno, que los efectos de tal declaración se limiten en el tiempo. A este respecto, alega, por un lado, las graves consecuencias financieras que para las entidades locales resultarían de una sentencia que comportase la obligación de devolver los impuestos indebidamente recaudados hasta la fecha, y, por otro, la situación de objetiva incertidumbre acerca de la legalidad del tributo de que se trata, cuando menos hasta que se dictó sentencia en el asunto Legros y otros, que procedió a calificar al «octroi de mer» como exacción de efecto equivalente.

14. A este respecto, es oportuno precisar que, como es notorio, la interpretación de una norma de Derecho comunitario que el Tribunal de Justicia lleva a cabo en el ámbito de la competencia atribuida por el artículo 177 aclara y precisa el significado de la propia norma tal como debe o habría debido entenderse y aplicarse desde el momento de su entrada en vigor. En principio, por consiguiente, la norma de este modo interpretada también debe aplicarla el Juez a las relaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la sentencia interpretativa, siempre que no se trate de relaciones ya agotadas sino de relaciones que reúnan los presupuestos para someter al Juez competente una cuestión relativa a la aplicación de la referida norma.

15. Sólo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica, verse inducido a limitar la posibilidad de que los interesados invoquen la disposición interpretada con el fin de cuestionar unas relaciones jurídicas establecidas de buena fe. [15] Al pronunciarse en este sentido, el Tribunal de Justicia ha aplicado siempre dos criterios. En primer lugar, el de tomar en consideración las posibles consecuencias prácticas de su decisión en el supuesto de no fijar una limitación de los efectos en el tiempo, y, en segundo lugar, el de determinar si existen incertidumbres objetivas acerca del alcance de las normas de Derecho comunitario objeto de la sentencia de interpretación.

16. A este respecto, cabe señalar que, en la sentencia Legros y otros, el Tribunal de Jus-

15 — Véanse, en particular, las sentencias de 2 de febrero de 1988, Blaizot (24/86, Rec. p. 379), apartados 27 a 33; Legros y otros, antes citada, apartados 30 a 36, y, por último, de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartados 139 a 146.

ticia consideró que debía limitar la eficacia en el tiempo de su fallo, por cuanto «las particularidades del "octroi de mer" y las características especiales de los DOM franceses han creado un estado de incertidumbre respecto a la legalidad de este tributo en relación con el Derecho comunitario. Esta incertidumbre se refleja, por otra parte, en el comportamiento de las Instituciones comunitarias ante el problema del "octroi de mer"» [16]. Por consiguiente, teniendo en cuenta que la República Francesa había podido considerar razonablemente que la controvertida normativa nacional era conforme al Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que las disposiciones del Tratado CEE no podían ser invocadas en apoyo de solicitudes de devolución de tributos de «octroi de mer» pagados antes de la fecha de la sentencia, es decir, del 16 de julio de 1992, salvo, naturalmente, en lo que se refiere a los solicitantes que hubieran interpuesto un recurso judicial o hubieran presentado una reclamación equivalente antes de aquella fecha.

La posterior sentencia Lancry y otros aplicó la misma limitación en el tiempo también con respecto a las solicitudes de devolución de las cantidades percibidas, en concepto de «octroi de mer», con posterioridad a la entrada en vigor de la Decisión 89/688, antes citada, y hasta la fecha de la sentencia Legros y otros, en la medida en que la Decisión no había modificado la naturaleza del tributo y en que únicamente la sentencia Legros y otros había eliminado las incertidumbres relativas a la legalidad del propio tributo desde el punto de vista comunitario.

17. Pues bien, creo que las mismas razones invocadas en esos dos asuntos imponen en el caso de autos una análoga limitación en el tiempo de los efectos de la sentencia.

18. A la luz de las consideraciones precedentes, considero que debe responderse al Juez nacional en los términos siguientes:

«1) A partir de la entrada en vigor del Arancel Aduanero Común el 1 de julio de 1968, los Estados miembros pueden, cuando no existan disposiciones comunitarias en contrario, mantener una exacción de efecto equivalente recaudada sobre mercancías importadas directamente de terceros países no vinculados a la Comunidad por un acuerdo específico, pero no pueden establecer unilateralmente nuevas exacciones, ni tampoco ampliar el ámbito de aplicación o incrementar el tipo de gravamen de las exacciones existentes en esa fecha.

16 — Sentencia antes citada, apartado 31.

2) Incumbe al Juez nacional, a la luz de la normativa nacional relevante, determinar si un tributo como el "octroi de mer", tal como se aplicaba en el momento de los hechos, debe considerarse existente o no en la fecha de entrada en vigor del Arancel Aduanero Común, teniendo en cuenta, en particular, los presupuestos, los sujetos pasivos y los tipos de gravamen del tributo.

3) Las disposiciones del Tratado CE relativas al establecimiento del Arancel Aduanero Común y a la política comercial común no pueden ser invocadas en apoyo de solicitudes de devolución de un tributo como el "octroi de mer" pagado antes del 16 de julio de 1992, salvo en lo que se refiere a los solicitantes que hubieran interpuesto un recurso judicial o hubieran presentado una reclamación equivalente antes de aquella fecha».