SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 6 de octubre de 1970 *

En el asunto 9/70,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Finanzgericht München, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Franz Grad, con domicilio en Linz-Urfahr (Austria),

y

Finanzamt Traunstein,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 4 de la Decisión 65/271/CEE del Consejo, de 13 de mayo de 1965, y del artículo 1 de la Directiva 67/227/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, así como, con carácter subsidiario, de los artículos 5, 74, 80, 92 y 93 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; R. Monaco y P. Pescatore, Presidentes de Sala; A.M. Donner (Ponente), A. Trabucchi, W. Strauss y J. Mertens de Wilmars, Jueces;

Abogado General: Sr. K. Roemer;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

* Lengua de procedimiento: alemán.

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Considerando que mediante resolución de 23 de febrero de 1970, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de marzo de 1970, el Finanzgericht München planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 4 de la Decisión del Consejo, de 13 de mayo de 1965, relativa a la armonización de determinadas disposiciones que inciden en la competencia en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO 1965, 88, p. 1500; EE 07/01, p. 91) y del artículo 1 de la Directiva del Consejo, de 11 de abril de 1967, Primera Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios (DO 1967, 71, p. 1301; EE 09/01, p. 3);

que, con carácter subsidiario, y para el supuesto de que este Tribunal responda negativamente a estas cuestiones, el Finanzgericht planteó otras cuestiones prejudiciales cuyo objeto es la interpretación de los artículos 80 y 92 del Tratado CEE.

Sobre la primera cuestión

2 Considerando que, mediante su primera cuestión, el referido órgano jurisdiccional solicita a este Tribunal que se pronuncie sobre si el párrafo segundo del artículo 4 de la Decisión en relación con el artículo 1 de la Directiva se desprende que ambos preceptos producen efecto directo en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y los justiciables, de manera que generan en beneficio de éstos derechos individuales cuya salvaguardia compete a los órganos jurisdiccionales nacionales.

3 Considerando que la cuestión tiene por objeto el efecto combinado de lo dispuesto en una Decisión y lo establecido en una Directiva;

que, a tenor de lo previsto en el artículo 189 del Tratado CEE la Decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios;

que, a tenor del mismo artículo, la Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

4 Considerando que, en sus observaciones, el Gobierno federal sostuvo que, al distinguir entre los efectos de los Reglamentos, por un lado y los de las Decisiones y Directivas, por otro lado, el artículo 189 excluye la posibilidad de que las Decisiones y Directivas produzcan los efectos mencionados en la cuestión, puesto que dichos efectos están reservados a los Reglamentos.

5 Considerando, no obstante, que, si bien en virtud de lo dispuesto en el artículo 189 los Reglamentos son directamente aplicables y por consiguiente pueden, por su propia naturaleza, producir efecto directo, ello no implica que otras categorías de actos mencionados por dicho artículo no puedan producir efectos análogos;

que, en particular, la disposición que establece que las Decisiones son obligatorias en todos sus elementos para el destinatario suscita la cuestión de si la obligación que se deriva de la Decisión puede ser invocada únicamente por las Instituciones comunitarias frente a dicho destinatario, o puede serlo por cualquier otro interesado en el cumplimiento de dicha obligación;

que sería incompatible con el carácter imperativo que el artículo 189 reconoce a la Decisión negar que, en principio, los particulares afectados puedan invocar la obligación que establece;

que particularmente en el caso de que las autoridades comunitarias, mediante Decisión, hayan obligado a uno o a todos los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de dicho acto se debilitaría si a los nacionales del Estado de que se trate se les privara de la posibilidad de invocarlo ante los órganos jurisdiccionales de dicho Estado y éstos no pudieran tomarlo en consideración como elemento integrante del Derecho comunitario;

que si bien los efectos de una Decisión pueden no ser idénticos a los de un Reglamento, esta diferencia no excluye que el resultado final sea el mismo que el de un Reglamento directamente aplicable: la posibilidad de que los justiciables los invoquen ante sus propios órganos jurisdiccionales.

6 Considerando, por otra parte, que el artículo 177, que confiere a los órganos jurisdiccionales la facultad de plantear a este Tribunal cuestiones relativas a la validez y a la interpretación de todos los actos de las Instituciones, sin distinción, implica que los particulares pueden invocar tales actos ante dichos órganos jurisdiccionales;

que, por consiguiente, procede examinar en cada caso si la naturaleza, el sistema y el tenor literal de la disposición de que se trate pueden producir efecto directo en las relaciones entre el destinatario del acto y los terceros.

7 Considerando que la Decisión del Consejo de 13 de mayo de 1965, dirigida a todos los Estados miembros, se basa en el artículo 75 del Tratado, que, para la aplicación de una política común de transportes, faculta al Consejo para adoptar «normas comunes», «condiciones [para prestar] servicios de transportes» y «cualquier otra disposición oportuna»;

que el Consejo tiene, por lo tanto, plena libertad para elegir las medidas que adopta;

que la Decisión de que se trata, globalmente considerada, fija los objetivos que han de alcanzarse dentro de una política de armonización de las disposiciones nacionales, así como el ritmo de su realización;

que, con miras a la consecución de los referidos objetivos, el párrafo primero del artículo 4 de la Decisión dispone que cuando un sistema común de impuesto sobre el volumen de negocios haya sido adoptado por el Consejo y aplicado en los Estados miembros, éstos aplicarán dicho sistema, según las modalidades que se determinen, a los transportes de mercancías por ferrocarril, por carretera y por vía navegable;

que el párrafo segundo del mismo artículo dispone que, a más tardar cuando el sistema común de impuesto sobre el volumen de negocios haya sido aplicado, sustituirá a los regímenes de impuestos específicos equivalentes al impuesto

sobre el volumen de negocios, en la medida en que los transportes de mercancías por ferrocarril, por carretera y por vía navegable estén sometidos a dichos regímenes.

8 Considerando que, por consiguiente, esta disposición impone a los Estados miembros dos obligaciones: en primer lugar, aplicar no más tarde de una determinada fecha el sistema común de impuesto sobre el volumen de negocios a los transportes de mercancías por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, y, en segundo lugar, sustituir los regímenes de impuestos específicos a que se hace referencia en el párrafo segundo por dicho sistema común, a más tardar a partir de su entrada en vigor;

que esta segunda obligación implica evidentemente la prohibición de instaurar o de restablecer tales regímenes, con el fin de evitar que, en materia de transportes, el sistema común de impuesto sobre el volumen de negocios se acumule a otros regímenes impositivos análogos.

9 Considerando que de los autos remitidos por el Finanzgericht se desprende que el objeto de su petición de decisión prejudicial se centra especialmente en la segunda obligación;

que, por su propia naturaleza, esta obligación tiene carácter imperativo y general, a pesar de que la disposición no determina a partir de qué momento es efectiva;

que, de esta manera, prohíbe expresamente a los Estados miembros acumular el sistema común de impuesto sobre el volumen de negocios a regímenes de impuestos específicos equivalentes al impuesto sobre el volumen de negocios;

que esta obligación no está sujeta a condición alguna y es lo suficientemente clara y precisa para producir efecto directo en las relaciones entre los Estados miembros y sus justiciables.

10 Considerando que la fecha a partir de la cual dicha obligación surte efecto se determinó en las Directivas del Consejo en materia de armonización de las legislaciones relativas al impuesto sobre el volumen de negocios, que fijaron la fecha límite antes de la cual los Estados miembros debían introducir en sus legislaciones el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido;

que el hecho de que esta fecha fuera fijada por una Directiva no obsta al pleno efecto de dicha disposición;

que, de esta manera, a raíz de la adopción de la primera Directiva, quedó perfeccionada la obligación contemplada en el párrafo segundo del artículo 4 de la Decisión de 13 de mayo de 1965;

que, por consiguiente, esta disposición impone a los Estados miembros diversas obligaciones –en particular, no acumular a partir de una determinada fecha el sistema común a los regímenes de impuestos específicos expresamente mencionados– que pueden producir efecto directo en las relaciones entre los Estados miembros y sus justiciables, generando en favor de éstos el derecho a invocarla ante los Tribunales.

Sobre la segunda cuestión

11 Considerando que, mediante la segunda cuestión, el Finanzgericht solicita a este Tribunal que se pronuncie sobre si, con anterioridad al 1 de enero de 1970, el artículo 4 de la Decisión, en relación con el artículo 1 de la Directiva, prohíbe a un Estado miembro que ya ha aplicado el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido y suprimido los impuestos específicos sobre los transportes de mercancías, restablecer impuestos específicos sobre los transportes de mercancías equivalentes al impuesto sobre el volumen de negocios;

que esta cuestión se refiere evidentemente al artículo 1 de la Primera Directiva, modificada por la Tercera Directiva del Consejo, de 9 de diciembre de 1969, en la misma materia (DO 1969, L 320, p. 34; EE 09/01, p. 27), que sustituyó la fecha de 1 de enero de 1970 por la de 1 de enero de 1972.

12 Considerando que una interpretación literal del párrafo segundo del artículo 4 de la Decisión puede llevar a considerar que esta disposición se refiere al momento en que el Estado miembro de que se trate haya aplicado en su propio territorio el sistema común.

13 Considerando, no obstante, que semejante interpretación no sería conforme con el objetivo perseguido por las Directivas de que se trata;

que, en efecto, este objetivo es garantizar que a partir de una fecha determinada el sistema del Impuesto sobre el Valor Añadido se aplique en todo el mercado común;

que mientras no llegue esta fecha, los Estados miembros siguen disfrutando de competencias en la materia.

14 Considerando, por otra parte, que el objetivo de la Decisión de 13 de mayo de 1965 únicamente puede alcanzarse a escala comunitaria, y no puede consistir en meras medidas de armonización adoptadas individualmente por los Estados miembros en fechas distintas y con ritmos diferentes;

15 que, por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que la prohibición que establece el párrafo segundo del artículo 4 de la Decisión sólo surte efecto a partir del 1 de enero de 1972.

Sobre la tercera cuestión

16 Considerando que, mediante su tercera cuestión, el Finanzgericht solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si el impuesto federal que grava los transportes de mercancías por carretera (Straßengüterverkehrsteuer) ha de considerarse un impuesto específico sobre los transportes de mercancías equivalente al impuesto sobre el volumen de negocios y, por tanto, comprendido en la prohibición del párrafo segundo del artículo 4 de la Decisión de 13 de mayo de 1965.

17 Considerando que no compete al Tribunal de Justicia, en el marco del presente procedimiento, apreciar a la luz del Derecho comunitario las características de un tributo establecido por un Estado miembro;

que el Tribunal de Justicia sí es competente, en cambio, para interpretar la disposición comunitaria de que se trata, de tal manera que el órgano jurisdiccional nacional pueda aplicarla correctamente al tributo discutido.

18 Considerando que el artículo 4 prevé la supresión de los «impuestos específicos» para garantizar un sistema común y coherente de impuesto sobre el volumen de negocios;

que, al favorecer de este modo la transparencia del mercado de transportes, dicha disposición contribuye a la aproximación de las condiciones de competencia y ha de considerarse como una medida importante de armonización de las legislaciones fiscales de los Estados miembros en materia de transportes;

que este objetivo no impide que los transportes estén sujetos a otros tributos de cuya naturaleza y fines sean distintos de los perseguidos por el sistema común de impuesto sobre el volumen de negocios.

19 Considerando que no responde a las características normales de un impuesto sobre el volumen de negocios un impuesto, como el descrito por el Finanzgericht, que no grava transacciones comerciales, sino una actividad de naturaleza particular, sin distinguir, por otra parte, entre actividades por cuenta propia y por cuenta ajena, y cuya base imponible no está constituida por la retribución de una prestación, sino por la carga física, expresada en toneladas/kilómetros, que por la actividad gravada soportan las carreteras;

que, por otra parte, el hecho de que su objetivo sea reorientar las actividades en el sector del transporte también lo distingue de los impuestos específicos mencionados en el párrafo segundo del artículo 4;

que procede, pues, responder en este sentido a la cuestión planteada.

Sobre las cuestiones cuarta a undécima

20 Considerando que el Finanzgericht únicamente planteó estas cuestiones con carácter subsidiario, para el supuesto de que las tres primeras cuestiones recibieran una respuesta negativa;

que, puesto que tal no ha sido el caso, especialmente por lo que respecta a la primera cuestión, no ha lugar a responder a las mismas.

Costas

21 Considerando que los gastos efectuados por el Gobierno de la República Federal de Alemania y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso;

que, 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;

vistos los autos;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las observaciones orales de la parte demandante en el litigio principal, del Gobierno de la República Federal de Alemania y de la Comisión de las Comunidades Europeas;

oídas las conclusiones del Abogado General;

visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, sus artículos 75, 177 y 189;

vista la Decisión del Consejo de 13 de mayo de 1965 y, en particular, su artículo 4;

vistas las Directivas del Consejo de 11 de abril de 1967 y de 9 de diciembre de 1969 en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios;

visto el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea y, en particular, su artículo 20;

visto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Finanzgericht München mediante resolución de 23 de febrero de 1970, declara:

1) **Al imponer a los Estados miembros la obligación de no acumular el sistema común de impuesto sobre el volumen de negocios a los regímenes de impuestos específicos equivalentes al impuesto sobre el volumen de negocios, el párrafo segundo del artículo 4 de la Decisión del Consejo de 13 de mayo de 1965, en relación con lo dispuesto en las Directivas del Consejo de 11 de abril de 1967 y de 9 de diciembre de 1969, puede producir efecto directo en las relaciones entre los Estados miembros destinatarios de la Decisión y sus justiciables, generando en favor de éstos el derecho a invocar dicha norma ante los Tribunales.**

2) **La prohibición de acumular dicho sistema común a los regímenes impositivos específicos surte efecto en la fecha fijada por la Tercera Directiva del Consejo de 9 de diciembre de 1969, es decir, el 1 de enero de 1972.**

3) **No responde a las características normales de un impuesto sobre el volumen de negocios, a que hace referencia el párrafo segundo del artículo 4 de la Decisión de 13 de mayo de 1965, un impuesto como el descrito por el Finanzgericht, que no grava transacciones comerciales,**

sino el mero hecho del transporte por carretera, y cuya base imponible no está constituida por la retribución de una prestación, sino por la carga física, expresada en toneladas/kilómetros, que por la actividad gravada soportan las carreteras.

Pronunciada en Luxemburgo, a 6 de octubre de 1970.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Strauss Mertens de Wilmars

Leída en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de octubre de 1970.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt