CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 29 de junio de 1995 *

Introducción

1. El Giudice Conciliatore de Milán (Italia) que propone la presente cuestión planteaba inicialmente al Tribunal de Justicia cinco extensas preguntas, de las que retiró tres pocos días antes de la vista pública del incidente prejudicial, a petición conjunta de ambas partes en el litigio, previa iniciativa de la Abogacía del Estado italiano. La transcripción literal de las dos preguntas restantes es la siguiente:

«1) Si, conforme a los Reglamentos CEE que han dado ejecución en la Comunidad a los Acuerdos celebrados entre la Comunidad Económica Europea y los países de la AELC y a los Protocolos complementarios a dichos Acuerdos y sus posteriores modificaciones, las disposiciones de la Directiva 83/643/CEE también son aplicables a las operaciones aduaneras que tienen por objeto los intercambios CEE/AELC y que se refieren a los productos contemplados en dichos Acuerdos y en sus posteriores modificaciones; en particular, si, en relación con la operaciones aduaneras que tienen por objeto los productos contemplados en dichos Acuerdos CEE/AELC, es compatible con las anteriormente citadas normas de derecho comunitario derivado la legislación de un Estado miembro, como la establecida en el artículo 15 del DPR nº 254, de 8 de mayo de 1985, y en el artículo 11 del DPR nº 43, de 23 de enero de 1973, que, en la letra b) del apartado 2 establecía (en contradicción con lo dispuesto en el segundo guión del apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 83/643/CEE, de 1 de diciembre de 1983) un horario ordinario de apertura de las Oficinas de Aduanas en las fronteras de seis horas de lunes a viernes, y autorizaba el cobro del coste del servicio por las operaciones aduaneras efectuadas fuera del horario ordinario.

2) Si —como complemento y aclaración de cuanto ya ha declarado el Tribunal de Justicia, refiriéndose expresamente al comercio intracomunitario, en la sentencia de 21 de marzo de 1991, Comisión/Italia, asunto C-209/89— los principios enunciados en dicha sentencia de 21 de marzo de 1991 también son aplicables al comercio con países terceros y con los países miembros de la AELC, en virtud de las normas del Tratado CEE sobre la prohibición de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, sobre la unión aduanera y sobre el establecimiento del Arancel Aduanero Común y las posteriores disposiciones de derecho derivado. En particular, si también *en relación con las operaciones aduaneras que tienen por objeto el comercio con países terceros*, las citadas disposiciones de derecho comu-

* Lengua original: español.

nitario impiden el establecimiento y/o el mantenimiento por parte de un Estado miembro de una normativa nacional, como la establecida por las Ordenes Ministeriales de 20 de julio de 1971 (GURI nº 193, de 31 de julio de 1971) y de 30 de enero de 1979 (GURI de 5 de febrero de 1979), con arreglo a la cual se exige a los operadores privados el pago del coste del servicio "fuera del horario" (es decir, fuera del horario ordinario de servicio) no ya sobre la base del coste horario del personal efectivamente empleado para las operaciones aduaneras solicitadas por el agente de aduanas y simultáneamente efectuadas, sino una retribución única para cada una de las operaciones aduaneras solicitadas, calculada según el tipo y la duración del servicio más oneroso prestado, y con independencia del pago que deba efectuarse separadamente por cada una de las demás operaciones aduaneras solicitadas por el agente de aduanas y efectuadas en el acto.»

2. En síntesis, las cuestiones inicialmente formuladas se referían:

— en primer lugar a la incidencia de las normas y principios de derecho comunitario sobre el régimen jurídico nacional —Ley italiana nº 428, de 20 de diciembre de 1990 (en lo sucesivo, «Ley nº 428»)— [1] que regula la devolución de ciertos ingresos tributarios indebidamente exigidos por la Administración Aduanera italiana;

— en segundo lugar, a la aplicabilidad de tales normas y principios de derecho comunitario a las mercancías procedentes de países terceros, de modo que las tasas u otras exacciones percibidas por razón del despacho aduanero de semejantes productos deban atenerse a las mismas reglas que rigen para los bienes procedentes de otros Estados miembros.

3. Al problema inicial aludían de modo específico las preguntas primera, segunda y tercera, ya decaídas, mediante las cuales el juez de reenvío pretendía en un principio que este Tribunal de Justicia aplicara o «completara y clarificara» su jurisprudencia en torno a la exigencia de devolución de ingresos indebidos, cuando un Estado ha incumplido las obligaciones impuestas por el derecho comunitario, al mantener en vigor tasas u otros ingresos aduaneros de derecho público incompatibles con aquél.

4. Por su parte, la cuarta y quinta preguntas —únicas subsistentes— tratan de precisar si las reglamentaciones y prohibiciones generales que afectan a las importaciones intracomunitarias (en concreto, la proscripción de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana) son extensibles al tráfico aduanero de mercancías procedentes de países terceros y, de modo particular, a las procedentes de los países pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Comercio (en lo sucesivo, «AELC»).

1 — Ley sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la pertenencia de Italia a las Comunidades Europeas (GURI, suplemento 1991, nº 10).

Hechos determinantes del planteamiento de la cuestión

5. La Sociedad italiana de responsabilidad limitada Aprile, que actuaba como agente de aduanas en Milán, fue declarada en quiebra el 20 de octubre de 1992. El síndico de la quiebra, una vez examinada la contabilidad de la empresa, decidió reclamar de la Tesoreria Provinciale dello Stato la devolución de las sumas pagadas por la empresa en años precedentes a título de tasas devengadas por operaciones aduaneras realizadas fuera del horario normal de trabajo de los funcionarios, o bien fuera del circuito aduanero.

6. Ante la respuesta negativa de la Administración, el síndico de la quiebra, previa autorización judicial, interpuso al menos dos demandas: una, por la suma de 618.436.900 LIT ante el Tribunal de Milán, y otra de inferior cuantía ante el Giudice Conciliatore de la misma ciudad. Según el escrito de solicitud de autorización para demandar, el motivo de dividir la pretensión en dos acciones judiciales ante órganos jurisdiccionales diferentes tenía por finalidad obtener en el segundo caso «el reenvío casi inmediato al Tribunal de Justicia de las cuestiones que constituyen el *thema decidemdum*».

7. En la demanda ante el Giudice Conciliatore —de la que trae causa el presente incidente prejudicial— Aprile S. L. reclama de la Administración italiana la suma de 933.200 LIT correspondientes a las tasas ya pagadas por los trabajos llevados a cabo durante los días 22, 23, 24 y 26 de noviembre de 1990 por la aduana de Segrate-Aeropuerto di Linate (Milán), cuyo devengo se produjo en aplicación de las normas internas italianas, que en aquella fecha permitían gravar con determinadas tasas las operaciones aduaneras de importación efectuadas fuera del horario normal de trabajo de los funcionarios de aduanas.

8. Ante la oposición a la demanda por parte de la Amministrazione delle finanze dello Stato, el Giudice Conciliatore de Milán, mediante auto de 26 de abril de 1994, remitió a este Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial que ahora se analiza.

9. En el curso del proceso prejudicial, una vez concluido el procedimiento escrito y señalada como fecha para la vista el día 11 de mayo de 1995, la Abogacía del Estado italiano compareció el día 5 del mismo mes ante el Giudice Conciliatore de Milán declarando, en nombre de la Administración demandada, que, «dado el carácter no fiscal de las sumas que son objeto de la pretensión de reembolso presentada por la parte demandada», admitía la inaplicación de los apartados 2 y 7 del artículo 29 de la Ley nº 428 y, en consecuencia, renunciaba a su alegación como motivo de

oposición a la demanda. Solicitaba por ello al juez que modificara el auto de reenvío, limitándolo a las dos últimas cuestiones que en él ya figuraban, petición con la que asimismo estaba conforme la parte demandante.

10. Por auto del mismo día 5 de mayo de 1995 el Giudice Conciliatore de Milán comunicó a este Tribunal de Justicia que no era ya necesario el pronunciamiento prejudicial sobre las tres primeras cuestiones formuladas en su auto originario.

Observaciones preliminares acerca de la admisibilidad

11. El Gobierno italiano destaca, con carácter previo al análisis de fondo, que el juez de reenvío ha omitido examinar la «necesidad» de las cuestiones por él propuestas en relación con el litigio *a quo* y que debería previamente haber resuelto algunos de los extremos relevantes para su decisión.

12. Tal objeción se refería al auto de reenvío originario en su conjunto, sin que haya sido modificada tras la limitación de aquél a sus dos últimas preguntas. Aunque el nexo de unión entre las cinco cuestiones inicialmente propuestas hace difícil el análisis diferenciado de una objeción procesal de inadmisibilidad que afectaba a todo el incidente en cuanto tal, la renuncia a una parte importante de las cuestiones por parte del juez *a quo* exige que al menos se intente su tratamiento por separado.

13. En lo que concierne a la norma originariamente aducida para denegar la devolución de lo indebido, sin duda la objeción debía ser rechazada. El auto mediante el cual se proponían las cuestiones prejudiciales subrayaba cómo las tesis de las partes en litigio se apoyan, positiva o negativamente, en una Ley nacional que regula, precisamente, el régimen de reembolso o devolución de pagos indebidamente hechos a la Administración Aduanera italiana «en aplicación de las disposiciones nacionales incompatibles con normas comunitarias».

14. Siendo ello así, y habida cuenta de las dudas existentes sobre la incidencia del derecho comunitario respecto al mencionado régimen de reembolso prescrito por la Ley italiana n° 428 —dudas que han sido objeto incluso de pronunciamientos [2] por la Corte Suprema di Cassazione de dicho país— el necesario juicio de relevancia o de pertinencia, que los órganos jurisdiccionales proponentes han de hacer antes de formular las cuestiones prejudiciales, aparecía debidamente fundamentado.

2 — Véase la sentencia de la Corte Suprema di Cassazione, Sezione I Civile, de 10 abril de 1992, aportada con los escritos de las partes.

15. Sin embargo, desde el momento en que el juez *a quo* reduce el ámbito del incidente prejudicial a cuestiones que se refieren exclusivamente a bienes procedentes de países terceros, la objeción de inadmisibilidad cobra más fuerza, pues ciertamente el auto de reenvío no aclara con la necesaria precisión algunos hechos importantes para la resolución final, en especial los relativos a la concreta procedencia de tales bienes.

16. Es jurisprudencia constante de este Tribunal de Justicia que si bien la necesidad de llegar a una interpretación del derecho comunitario eficaz para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los presupuestos en que se basan tales cuestiones, es suficiente que los autos remitidos por el juez *a quo* y las observaciones escritas presentadas por las partes en el litigio principal proporcionen al Tribunal de Justicia la suficiente información para poder interpretar las normas de derecho comunitario en relación con la situación objeto del litigio principal, aunque el juez nacional no haya presentado de forma exhaustiva la situación fáctica y jurídica. [3] El grado de rigor con que esta exigencia se requiera puede variar en función de las características de cada caso y del tenor de las cuestiones propuestas, aun cuando alguna reciente decisión del Tribunal de Justicia [4] se muestre menos favorable a la admisión de cuestiones prejudiciales cuyos autos de reenvío no ofrezcan la información suficiente, expliquen las razones de la elección de las disposiciones comunitarias concernidas y la relación entre éstas y las legislaciones nacionales aplicables al litigio.

17. Tal como alega el Gobierno italiano —y la Comisión igualmente se ve obligada a reconocer— el auto de reenvío omite referir algunos de los datos del litigio con relevancia final, en cuanto que no especifica suficientemente si los bienes objeto de las liquidaciones tributarias cuyo reembolso se pretende procedían o no, de hecho, de países terceros, y cuáles fueran éstos en concreto. Omisión que quizá puede imputarse al hecho de que el juez nacional dictó el auto tras recibir la demanda de la parte actora (marzo de 1994) y la contestación del Abogado del Estado italiano (abril de 1994), sin adoptar por su parte medida alguna encaminada a la comprobación y a la prueba de los hechos, cuyos perfiles en lo que concierne a la procedencia de los bienes tampoco se reflejaban con precisión en los documentos adjuntos a aquellos escritos procesales.

18. También es cierto —aunque ello tenga menor trascedencia a los efectos de la inadmisibilidad— que en las cuestiones planteadas pueden inducir a confusión las referencias indistintas que se hacen a las exacciones percibidas a título de servicios aduaneros

3 — Véanse las sentencias de 16 de julio de 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871), y de 3 marzo de 1994, Vaneetveld (C-316/93, Rec. p. I-763).

4 — Véanse la sentencia de 26 de enero de 1993, Telemarsicabruzzo y otros (asuntos acumulados C-320/90, C-321/90 y C-322/90, Rec. p. I-393), y el auto de inadmisibilidad de 7 de abril de 1995, Grau Gomis (C-167/94, Rec. p. I-1023).

sin mayor detalle, cuando es bien sabido que éstos pueden revestir diferentes modalidades, cada una con un régimen propio: servicios prestados fuera del horario normal de trabajo, o fuera del recinto aduanero, o simultáneamente a varios operadores.

19. Semejantes imprecisiones no deberían basar, sin embargo, un juicio de inadmisibilidad. De un lado, es la propia Abogacía del Estado italiano quien mantuvo, en su defensa de la Administración Aduanera (Ministero delle Finanze) ante la demanda originaria, que no todas las importaciones en juego tenían por objeto mercancías de procedencia comunitaria, lo que implica admitir que tanto se trataba de éstas como de bienes importados de países terceros. De otro lado, resulta relativamente irrelevante que se acumulen referencias a las tasas o a las exacciones percibidas por uno u otro de los conceptos antes expuestos, cuando aparece claramente precisado en el litigio principal que se trata precisamente de tasas devengadas como contraprestación a servicios aduaneros fuera del horario general.

20. No puede olvidarse, además, que están en poder de la Administración demandada los elementos de prueba necesarios para determinar la procedencia extracomunitaria de los bienes cuya importación resulta gravada con las exacciones en litigio, pues se trata de operaciones aduaneras registradas. En consecuencia, dicha Administración no sólo ha reconocido *a sensu contrario* la tesis actora sobre el origen extracomunitario de «algunas» de las mercancías gravadas, sino que podía haber demostrado documentalmente lo contrario, cosa que no ha hecho. Téngase en cuenta que la demanda originaria pedía al Giudice conciliatore la apertura del período de prueba precisamente para que la aduana de Segrate-Aeropuerto de Linate, informara sobre los datos de hecho referentes a las importaciones en cuestión.

21. En suma, aun reconociendo que hubiera sido deseable una mayor precisión sobre el origen extracomunitario de los intercambios comerciales que dieron lugar a las exacciones cuya devolución en concreto se solicita, no debiera declararse la inadmisibilidad del proceso por este motivo, habida cuenta de que una y otra parte en realidad vienen a reconocer que, al menos, algunas de las mercancías importadas por la sociedad demandante, objeto de las exacciones debatidas, procedían de países terceros.

El marco jurídico nacional y el marco jurídico comunitario

22. La formulación originaria de las cuestiones prejudiciales se refería, en primer lugar, a la norma italiana sobre devolución de lo indebido, para ulteriormente poner el acento sobre la jurisprudencia que considera contrarias al derecho comunitario determinadas exacciones pagadas por la sociedad actora.

23. La mejor comprensión del litigio aconseja hacer una sumaria referencia a la ley italiana que la Administración alegó en un principio para oponerse a la acción de restitución, ley cuya inaplicación más tarde ha reconocido tras invocar paradójicamente el «carácter no fiscal» de las cantidades objeto de la pretensión de reembolso. Se trata de la Ley nº 428, cuyo artículo 29, bajo la rúbrica de «Reembolso de los tributos considerados incompatibles con normas comunitarias» contenía las siguientes disposiciones:

— extiende, en su apartado 1, el plazo quinquenal de caducidad previsto por el artículo 91 del Texto único de las disposiciones legislativas en materia aduanera a todas las acciones de reembolso de sumas pagadas en relación con operaciones aduaneras; ello no obstante, reduce a tres años dicho plazo de caducidad —así como el de prescripción previsto por el artículo 84 del mismo Texto único— a partir del nonagésimo día posterior a la entrada en vigor de la Ley;

— dispone, en su apartado 2, que «se devolverán los derechos aduaneros sobre la importación, los impuestos de fabricación, los impuestos de consumo, el suplemento de precio del azúcar y los derechos del Estado percibidos con arreglo a disposiciones nacionales incompatibles con normas comunitarias, salvo que el gravamen correspondiente se haya repercutido sobre otros sujetos»;

— establece, en su apartado 7, que la disposición contenida en el citado apartado 2 se aplicará aun cuando la devolución se refiera a cantidades satisfechas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la misma Ley (27 de enero de 1991).

24. La parte actora alegaba que la aplicación de esta norma a la devolución de las exacciones controvertidas contraviene el derecho comunitario, en la medida que somete el ejercicio del derecho de reembolso de ingresos públicos incompatibles con aquel ordenamiento a condiciones temporales más onerosas para los interesados que las impuestas por el derecho común, y lo hace además con efecto retroactivo; denunciaba igualmente la infracción del derecho comunitario que, a su juicio, contenía la ley, al excluir la acción de reembolso en los supuestos de repercusión o de transferencia de la carga impositiva hacia terceros.

25. Como quiera que el Gobierno italiano admitió tardíamente la inaplicación de la Ley nº 428 al caso de autos (sin que, al parecer, ello haya supuesto su total allanamiento a las pretensiones actoras, lo que hubiera hecho innecesaria la continuidad del pleito principal), no es ya necesario confrontar el contenido de la norma con las obligaciones derivadas del derecho comunitario en orden a la devolución de ingresos indebidos.

26. En lo que se refiere a la percepción de las cantidades pagadas por los servicios aduaneros italianos prestados «fuera del horario» y al cálculo del «coste del servicio», su parcial incompatibilidad con el derecho comunitario fue declarada por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 30 de mayo de 1989, Comisión/Italia, 340/87, [5] y de 21 de marzo de 1991, Comisión/Italia, C-209/89, [6] respectivamente.

27. En la primera de dichas sentencias el Tribunal de Justicia analizó el artículo 11 del Decreto nº 43 del Presidente de la República Italiana, de 23 de enero de 1973, por el que se coordinan las disposiciones legislativas en materia aduanera, tal como fue modificado por el punto 2 del artículo 1 del Decreto nº 254, de 8 de mayo de 1985. Según sus términos, se percibía un importe correspondiente al coste del servicio por las operaciones aduaneras efectuadas durante el período de apertura de las oficinas que exceda el horario normal de trabajo de los empleados civiles del Estado, horario que en la República Italiana era de seis horas al día, de lunes a sábado. La sentencia analizó igualmente el artículo 15 del citado Decreto nº 254, que disponía, de forma más general, que los controles y las formalidades administrativas contemplados en dicho Decreto, llevados a cabo durante las horas de apertura de las oficinas que excedan el horario normal de los empleados civiles del Estado, se efectuarán mediante remuneración del coste del servicio.

5 — Rec. p. 1483.
6 — Rec. p. I-1575.

28. El Tribunal de Justicia acordó en esta sentencia que:

«[...] al cargar en el comercio intracomunitario a los operadores económicos el coste de los controles y de las formalidades administrativas efectuadas durante una parte de las horas normales de apertura de las oficinas de aduanas de los puestos fronterizos, fijadas por el segundo guión de la letra a) del apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 83/643 del Consejo, de 1 de diciembre de 1983, relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros, tal como fue modificada por la Directiva 87/53, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 9 y 12 del Tratado CEE».

29. En la segunda de las citadas sentencias (es decir, en la dictada el 21 de marzo de 1991) el Tribunal de Justicia declaró que era igualmente incompatible con el derecho comunitario la exacción a cada empresa individual de una contraprestación desproporcionada en relación con el coste de los servicios aduaneros prestados, cuando éstos lo eran simultáneamente a varias empresas con ocasión de las formalidades aduaneras realizadas en el marco de los intercambios intracomunitarios. Dichas exacciones eran tanto las debidas por servicios fuera del horario normal de trabajo, como las devengadas por

servicios prestados en el exterior del recinto aduanero, unas y otras reguladas por las Ordenes Ministeriales de 29 de julio de 1971 y de 30 de enero de 1979.

Sobre la primera de las cuestiones planteadas

30. El juez de reenvío se pregunta si las disposiciones del segundo guión del apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 83/643/CEE [7] también son aplicables a las operaciones aduaneras que tienen por objeto intercambios comerciales extracomunitarios y, más en concreto, a las operaciones aduaneras relativas al comercio de los productos contemplados en los Acuerdos celebrados entre la CEE y los países de la AELC.

31. Aunque, según acertadamente destaca la Comisión en sus observaciones, la cuestión tenga hoy un significado más bien histórico, dada la creación del Espacio Económico Europeo, no hay que excluir su relevancia respecto del litigio sometido al conocimiento del juez *a quo*, habida cuenta de las fechas a que se contraen los hechos en debate.

7 — Directiva 83/643/CEE del Consejo, de 1 de diciembre de 1983, relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros (DO L 359, p. 8; EE 07/03, p. 187).

32. El artículo 5 mencionado regula las horas normales de apertura de las oficinas de aduanas de los puestos fronterizos. Se trata de una norma más, entre otras, mediante las cuales la Directiva 83/643 pretendía facilitar los controles físicos y las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros.

33. A tenor del apartado 1 del artículo 1 de la citada Directiva:

«Sin perjuicio de las disposiciones particulares en vigor en el marco de las regulaciones comunitarias generales o específicas, la presente Directiva se aplicará a los controles físicos y a las formalidades administrativas, denominados en lo sucesivo "controles" y "formalidades", relativas a los transportes de mercancías que deban cruzar:

— una frontera interior de la Comunidad

o

— una frontera exterior, cuando el transporte entre Estados miembros suponga la travesía de un tercer país.»

34. Como ya subrayara el Abogado General Sr. Van Gerven en sus conclusiones sobre el asunto 340/87, Comisión/Italia, [8] «la Directiva 83/643/CEE, según su exposición de motivos y su texto, sólo es aplicable a los intercambios intracomunitarios de mercancías [...] Claramente no es aplicable al tráfico de mercancías entre Estados miembros y terceros países, con otras palabras, cuando se trata de mercancías que todavía no se hallan en libre práctica».

35. Esta afirmación debe ser una vez más reiterada. La Directiva 83/643 se aplicaba a los intercambios comerciales intracomunitarios, pero no tenía por finalidad afectar a las operaciones comerciales extracomunitarias que cada Estado miembro realizase con terceros países. Extender sus efectos a este tipo de operaciones sobrepasaría el límite de lo que en sí mismo supone el texto de la norma.

36. En particular, ya que a los horarios de apertura se refiere específicamente la primera cuestión prejudicial, de la Directiva 86/643 no se deduce que los Estados miembros estuvieran obligados a mantener abiertas las aduanas para sus intercambios extracomunitarios durante el mismo tiempo que para los intercambios intracomunitarios, ni que la jornada u horario de trabajo de los servicios aduaneros tuviera que ser idéntica en un caso y otro.

8 — Conclusiones del Abogado General Sr. Van Gerven de 11 de abril de 1989, Comisión/Italia (340/87, Rec. 1989, pp. 1483 y ss., especialmente p. 1493).

37. Ello no obsta a la posibilidad de que alguno de los Reglamentos que han dado ejecución en la Comunidad a los Acuerdos celebrados entre la CEE y los países de la AELC y a los Protocolos complementarios a dichos Acuerdos y sus posteriores modificaciones contenga remisiones a la Directiva 86/643, de modo que haga obligatorias en cada caso concreto las prescripciones de esta última norma. Si ello fuera así, la aplicabilidad de la Directiva 86/643 a unos determinados intercambios extracomunitarios derivaría no de su propio tenor, sino de la remisión que a ella contuvieran otras normas comunitarias vinculantes, reguladoras de aquellos intercambios.

Sobre la segunda de las cuestiones planteadas

38. En su última interrogante el juez de reenvío se pregunta si los principios enunciados en relación con el comercio intracomunitario por la sentencia ya citada de 21 de marzo de 1991, Comisión/Italia, asunto C-209/89, sobre la prohibición de las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana, también son aplicables al comercio con los países terceros.

39. En particular, quiere saber si también en relación con las operaciones aduaneras que tienen por objeto el comercio con países terceros, el derecho comunitario impide el establecimiento y/o el mantenimiento por parte de un Estado miembro de una normativa nacional con arreglo a la cual se exige a los

operadores privados el pago del coste del servicio «fuera del horario» (es decir, fuera del horario ordinario de servicio), no ya sobre la base del coste horario del personal efectivamente empleado para las operaciones aduaneras solicitadas por el agente de aduanas y simultáneamente efectuadas, sino una retribución única para cada una de las operaciones aduaneras solicitadas, calculada según el tipo y la duración del servicio más oneroso prestado, y con independencia del pago que deba efectuarse separadamente por cada una de las demás operaciones aduaneras solicitadas por el agente de aduanas y efectuadas en el acto.

40. Tal mecanismo de exacción aduanera fue declarado incompatible con el derecho comunitario por la citada sentencia de este Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, Comisión/Italia, C-209/89, en lo que se refiere a los intercambios comerciales intracomunitarios. El Tribunal de Justicia entendió, como anteriormente se ha recordado, [9] que se trataba de una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana en el sentido de los artículos 9, 12, 13 y 16 del Tratado, en la medida que imponía el pago de una contraprestación desproporcionada con relación al servicio prestado a los agentes económicos respectivos.

41. La extensión de esta misma consecuencia jurídica al comercio con países terceros podría presentar ciertas dificultades, derivadas no ya de los perfiles singulares de esta concreta exacción (cuyo carácter de ingreso de derecho público es difícilmente rebatible), sino de las consecuencias que supondría su generalización a todo tipo de países, productos y exacciones. De ahí que la Comisión, en sus observaciones, subraye lo delicado de la cuestión.

42. Hay que contemplar por separado dos hipótesis bien diferenciadas:

a) intercambios con países terceros regulados por acuerdos bilaterales o multilaterales en los que sea parte la Comunidad Económica Europea, cuando tales acuerdos prohíban asimismo las exacciones de efecto equivalente. A estos intercambios pueden asimilarse los afectados por reglamentaciones sectoriales (como las relativas a las organizaciones comunes de mercados de diferentes productos agrícolas) que contengan la misma prohibición;

b) intercambios comerciales con países terceros que no tengan suscritos acuerdos con dicha prohición, respecto de bienes no incluidos en una organización común de mercados.

43. Precisamente la hipótesis primera se da en el ámbito de la AELC, al que de modo particular se refiere el auto de reenvío: los acuerdos firmados en 1972 con los diferentes Estados [10] —que, como recuerda la Comisión, fueron ulteriormente reagrupados en el

9 — Véase el punto 29 *supra*.

10 — Con la República de Austria (DO 1972, L 300, p. 12; EE 11/02, p. 4); con el Reino de Suecia (DO 1972, L 300, p. 97; EE 11/02, p. 99); con la Confederación Suiza y con el Principado de Liechtenstein (DO 1972, L 300, pp. 189 y 281; EE 11/02, pp. 191 y 283); con la República de Islandia (DO 1972, L 301, p. 2; EE 11/03, p. 6); con el Reino de Noruega (DO 1973, L 171, p. 2; EE 11/04, p. 19); con la República de Finlandia (DO 1973, L 328, p. 2; EE 11/04, p. 151).

Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo— [11] contenían la prohibición de implantar exacciones de efecto equivalente, al igual que sucede con otros acuerdos bilaterales concluidos con países terceros o con acuerdos multilaterales en que la Comunidad era parte.

44. En estos casos, ni el alcance del concepto «exacciones de efecto equivalente a derecho de aduana» ni el derecho subjetivo de los operadores económicos a rechazar tales exacciones [12] pueden entenderse de modo sustancialmente distinto a aquél que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha venido acuñando a través de sus sentencias respecto del comercio intracomunitario. Lo mismo hay que decir, incluso con mayor fundamento, respecto de la prohibición análoga contenida en los reglamentos de organización de mercados agrícolas. [13]

45. En la segunda de las hipótesis contempladas (ausencia de disposiciones convencionales o sectoriales respecto de ciertos países y tipos de productos) el problema plantea mayores dificultades.

46. La jurisprudencia inicial del Tribunal de Justicia, recogida por la sentencia de 13 de diciembre de 1973, Diamantarbeiders, [14] ante una cuestión prejudicial que tenía «esencialmente por objeto saber si, y en qué medida, los Estados miembros pueden establecer o mantener después del 1 de julio de 1968 exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana, percibidas por la importación de productos procedentes directamente de países terceros», sostuvo que «a partir del establecimiento del Arancel Aduanero Común, los Estados miembros no pueden establecer unilateralmente nuevas exacciones a las importaciones directamente procedentes de países terceros ni aumentar el nivel de las existentes en esa fecha».

47. Para llegar a esa conclusión el Tribunal de Justicia consideraba que la cuestión relativa a la aplicación de estas exacciones (de efecto equivalente) en los intercambios con países terceros había de resolverse teniendo en cuenta, a la vez, las exigencias que implica el establecimiento del Arancel Aduanero

11 — DO 1994, L 1, p. 3.

12 — Véase la sentencia de 5 de febrero de 1976, Bresciani (87/75, Rec. p. 129), sobre el efecto directo de la prohibición de exacciones de efecto equivalente contenida en el apartado 1 del artículo 2 de la Convención de Yaundé de 20 de julio de 1969.

13 — Véanse en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 1971, Politi (43/71, Rec. p. 1039), y de 9 de julio de 1975, Schroeder (21/75, Rec. p. 913).

14 — Asuntos acumulados 37/73 y 38/73, Rec. p. 1609.

Común y las que resultan de una política comercial común, en el sentido de los artículos 110 a 116 del Tratado.

48. Desde la primera perspectiva, aunque el Arancel Aduanero Común, establecido en su composición inicial mediante el Reglamento (CEE) nº 950/68 del Consejo, de 28 de junio de 1968, [15] no previera expresamente la supresión o la equiparación de otros gravámenes que no sean los derechos de aduana propiamente dichos, de su finalidad —afirmaba la sentencia— se deduce que prohíbe a los Estados miembros modificar el grado de protección definida por el Arancel Aduanero Común, mediante tributos que se añadan a tales derechos.

49. Desde la óptica de la política comercial común, la misma sentencia estimaba que las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana pueden ser incompatibles con ella, en la medida en que, según el apartado 1 del artículo 113 del Tratado, la política comercial común se basa 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 liberación, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial) y la definición de estos principios implica, como el propio Arancel Aduanero Común, la supresión de las disparidades nacionales, fiscales y comerciales, que afectan a los intercambios con países terceros.

15 — DO L 172, p. 1; EE 02/01, p. 11.

50. Análoga conclusión sostenía la sentencia ya citada de 30 de mayo de 1989, [16] al mantener, respecto a las operaciones aduaneras correspondientes a intercambios con países terceros, que «por regla general los Estados miembros no tienen la facultad de añadir tasas nacionales a los derechos debidos en virtud de la normativa comunitaria, so pena de que ésta pierda su necesaria uniformidad». En similares términos se expresaban igualmente las sentencias de 16 de marzo de 1983, SIOT, 266/81 [17] y SPI y SAMI, asuntos acumulados 267/81 a 269/81. [18]

51. Esta línea jurisprudencial debe, a mi juicio, mantenerse. La política comercial común está íntimamente ligada al establecimiento de una unión aduanera homogénea que tiene su base en un arancel común aplicable a las importaciones de productos procedentes de países terceros. Dicho régimen unitario, para ser coherente y eficaz, implica tanto la supresión de las restricciones cuantitativas [19] adoptadas de modo unilateral por un Estado miembro, cuanto de los gravámenes nacionales unilaterales impuestos sobre la importación de aquellos productos, gravámenes a los

16 — Véase el punto 27 *supra*.

17 — Rec. p. 731.

18 — Rec. p. 801.

19 — Así lo disponía expresamente el Reglamento (CEE) nº 288/82 del Consejo, de 5 de febrero de 1982, relativo al régimen común aplicable a las importaciones (DO L 30, p. 1; EE 11/15, p. 142), vigente en la fecha a que se refieren estos autos, sin perjuicio de admitir determinadas medidas estatales de salvaguarda y restricciones en condiciones análogas a las aplicables al comercio intracomunitario.

que se pueden asimilar las exacciones de efecto equivalente. [20]

52. Admitir otra cosa supondría tanto como desvirtuar la aplicación del Arancel Aduanero Común, pues los Estados miembros podrían fácilmente modificar el nivel de la carga arancelaria resultante de la aplicación de aquél, mediante el procedimiento indirecto de añadir al mismo la exigencia del pago de otras exacciones que surtirían su mismo efecto. La percepción adicional de derechos o exacciones similares a derechos aduaneros —con su mismo efecto impositivo— unilateralmente impuestos por cada Estado a los productos procedentes de países terceros subvertiría, en la práctica, la uniformidad del sistema aduanero comunitario.

53. Es cierto, sin embargo, que tales consideraciones no pueden extenderse a cualquier tributo interno de modo indiscriminado. Adquieren plena validez en cuanto aplicables precisamente al tratamiento aduanero de las mercancías procedentes de países terceros, gravadas con exacciones que tengan el mismo efecto que los derechos de aduana sobre productos importados.

54. La anterior precisión es necesaria para disipar alguna duda que pudiera surgir a propósito de la lectura de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1994, OTO, [21] que, al pronunciarse sobre un tributo interior, afirma:

«Es también jurisprudencia reiterada que el artículo 95 del Tratado sólo es aplicable a las mercancías procedentes de los Estados miembros y, en su caso, a las mercancías originarias de países terceros, que se encuentran en libre práctica en los Estados miembros. De ello resulta que dicha disposición no es aplicable a los productos importados directamente de países terceros (véase la citada sentencia [de 9 de junio de 1992] Simba y otros [asuntos acumulados C-228/90 a C-234/90, C-339/90 y C-353/90, Rec. p. I-3713], apartado 14).

[...]

Por lo que se refiere a una posible aplicación del artículo 113 del Tratado, procede observar, por un lado, que el Tratado no contiene, para los intercambios con países terceros, ninguna norma similar al artículo 95 en relación con los tributos internos, sin perjuicio, no obstante, de las disposiciones convencionales en su caso vigentes entre la Comunidad y el país de origen de una mercancía determinada (véase la sentencia de 10 de octubre de

20 — El Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1), define ya expresamente como «derechos de importación» tanto a los derechos de aduana propiamente dichos como a las exacciones de efecto equivalente establecidas para la importación de las mercancías.

21 — Asunto C-130/92, Rec. p. I-3281, apartados 18 y 20.

1978, Hansen, 148/77, Rec. p. 1787, apartado 24) y, por otro lado, que si bien el artículo 113 atribuye a la Comunidad competencias que le permiten adoptar todas las medidas adecuadas en materia de política comercial común, esta disposición, como tal, no proporciona ningún criterio jurídico lo bastante preciso para permitir una apreciación de los derechos nacionales controvertidos (véase la sentencia de 16 de marzo de 1983, SIOT, 266/81, Rec. p. 731, apartado 29).»

55. Es preciso recordar que el tributo nacional analizado en la sentencia OTO era un impuesto nacional sobre el consumo, parte integrante del sistema general italiano de tributos internos, que se aplicaba con un criterio objetivo independientemente del origen del producto, sin que afectara, por tanto, directa y exclusivamente a las importaciones. Este tipo de tributos no pueden ser calificados de exacciones de efecto equivalente a derechos aduaneros sobre la importación, y en esa medida las consideraciones del Tribunal de Justicia al respecto no deben hacerse extensivas a aquéllas: en el primer caso, la norma de referencia es el artículo 95 del Tratado (en el ámbito del Título V sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones), mientras que, en el segundo, la proscripción de las exacciones de efecto equivalente a los derechos sobre la importación deriva de la aplicación conjunta del artículo 113 (política comercial común), en relación con el artículo 9 (establecimiento del Arancel Aduanero Común).

56. En tales condiciones, la solución a la última pregunta formulada por el juez de reenvío ha de partir de la base, más general, de mantener el principio de uniformidad de la política comercial y arancelaria común, excluyendo que cada uno de los Estados miembros, de modo unilateral, pueda exigir exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana en sus operaciones comerciales con países terceros.

57. A diferencia de los supuestos examinados en la sentencia Diamantarbeiders, ya citada, [22] no se deben plantear en este litigio problemas temporales concernientes al mantenimiento extraordinario de la validez de aquellas exacciones nacionales de efecto equivalente a derechos aduaneros sobre la importación que estuvieran vigentes antes del establecimiento del Arancel Aduanero Común. Es claro que en el caso de autos la implantación de las medidas objeto de debate resultó posterior al día 1 de julio de 1968, fecha de entrada en vigor del Arancel Común: las Ordenes Ministeriales italianas, que el juez de reenvío cita en su segunda pregunta como aplicables, llevan fecha de 20 de julio de 1971 y 30 de enero de 1979.

58. Finalmente, hay que hacer algunas precisiones complementarias sobre el alcance de la

22 — Véase el punto 46 *supra*.

prohibición de este tipo de medidas en relación con los intercambios extracomunitarios. Como ya dijera el Tribunal de Justicia en la sentencia de 28 de junio de 1978, Simmenthal, [23] dicha prohibición no tiene el mismo carácter incondicional y absoluto que el relativo a los intercambios intracomunitarios, pudiendo las autoridades comunitarias establecer o admitir excepciones y derogaciones, todo ello con vistas a asegurar la uniformidad en las condiciones de importación de productos procedentes de países terceros, que es el objetivo de la política comercial común.

59. En el caso de autos, no consta —ni el Gobierno italiano ni la Comisión han hecho alusión alguna a ello— que las autoridades comunitarias hayan adoptado disposiciones singulares en aras a la uniformidad de la política comercial común, que permitieran a aquel Gobierno establecer o mantener, respecto de los intercambios extracomunitarios, las medidas de efecto equivalente a derechos de importación a que se refiere el juez de reenvío en su segunda pregunta.

60. En la medida, pues, que la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, Comisión/Italia, C-209/89, consideró como exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana determinadas tasas italianas (cualquiera que sea la denominación que se les quiera dar y al margen de que el Gobierno italiano rechace ahora su carácter fiscal que antes admitió) exigidas como contraprestación al coste de los servicios aduaneros prestados simultáneamente a varias empresas, referentes a operaciones de comercio intracomunitario, en esa misma medida dicha conclusión debe extenderse al comercio extracomunitario.

61. Con otras palabras, en cuanto que las exacciones objeto de la sentencia antes citada cargaban de modo desproprocionado sobre los operadores económicos costes que no se correspondían con servicios realmente prestados, en relación con el paso por la aduana de determinadas mercancías, su carácter de exacciones de efecto equivalente a derechos aduaneros sobre la importación era innegable, como lo era su incompatibilidad con el derecho comunitario. Y tal conclusión podía hacerse aplicable tanto a los intercambios intracomunitarios como a las importaciones extracomunitarias, en defecto de disposiciones convencionales o especiales relativas a determinados tipos de productos o a determinados países terceros que se demuestre tengan un régimen singular.

23 — Asunto 70/77, Rec. p. 1453.

Conclusión

En consecuencia, sugiero que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Giudice Conciliatore de Milán del siguiente modo:

«1) El ámbito de aplicación de la Directiva 83/643/CEE del Consejo, de 1 de diciembre de 1983, relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros, se limita a los intercambios comerciales intracomunitarios y no a las operaciones comerciales extracomunitarias que cada Estado realice con países terceros.

2) Sin perjuicio de las disposiciones convencionales o especiales relativas a determinados tipos de productos o a determinados países terceros, las consideraciones efectuadas por la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, Comisión/Italia, C-209/89, sobre las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana en ella analizadas, son asimismo aplicables al comercio con los países terceros.»