SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 7 de julio de 1981 *

En el asunto 158/80,

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

1. **Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH,**

2. **Rewe-Markt Steffen, Kiel,**

y

Hauptzollamt Kiel (Administración Principal de Aduanas),

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Reglamento nº 1544/69 del Consejo, de 23 de julio de 1969, relativo al régimen arancelario aplicable a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros (DO L 191, p. 1) y de la Directiva 69/169 del Consejo, de 28 de mayo de 1969, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos percibidos sobre la importación en el tráfico internacional de viajeros (DO L 133, p. 6; EE 09/01, p. 19) y sobre la validez del Reglamento nº 3023/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977,

* Lengua de procedimiento: alemán.

relativo a determinadas medidas destinadas a poner fin a los abusos resultantes de la venta de productos agrícolas a bordo de buques (DO L 358, p. 2),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

Abogado General: Sr. F. Capotorti;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de 5 de junio de 1980, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de julio de 1980, el Finanzgericht Hamburg planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Reglamento nº 1544/69 del Consejo, de 23 de julio de 1969, relativo al régimen arancelario aplicable a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros (DO L 191, p. 1) y de la Directiva 69/169 del Consejo, de 28 de mayo de 1969, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos percibidos sobre la importación en el tráfico internacional de viajeros (DO L 133, p. 6; EE 09/01, p. 19), así como sobre la validez del Reglamento nº 3023/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, relativo a determinadas

medidas destinadas a poner fin a los abusos resultantes de la venta de productos agrícolas a bordo de buques (DO L 358, p. 2).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre, por una parte, un mayorista y un minorista, domiciliados en la República Federal de Alemania, y, por otra, el Hauptzollamt Kiel, y plantean la cuestión de si los «cruceros de la mantequilla» organizados por diversas compañías navieras desde los puertos de la costa del Báltico son contrarios al Derecho comunitario.

3 Los «cruceros de la mantequilla» salen de la zona aduanera marítima, adentrándose en el mar territorial o en alta mar, fuera del territorio alemán. Durante el crucero, los pasajeros tienen ocasión de comprar mercancías como bebidas alcohólicas, mantequilla, carne, tabaco, artículos de perfumería y otras mercancías. Siempre que no se superen ciertos límites máximos, en la frontera alemana no se percibe ningún impuesto con ocasión de la importación de dichas mercancías. Los «cruceros de la mantequilla» ofrecen un interés comercial considerable para las empresas que los organizan.

4 La primera parte demandante en el procedimiento principal es un mayorista cuyo domicilio social se encuentra en los alrededores de Kiel, en la República Federal de Alemania. Entre otras mercancías, comercializa los mismos productos que se venden durante los cruceros. Sus clientes, entre los que se encuentra la segunda demandante en el procedimiento principal, explotan establecimientos comerciales al por menor en la región de la costa báltica.

5 De la resolución de remisión se desprende que las demandantes sostuvieron ante el Finanzgericht que tales cruceros tenían por efecto privar a las sociedades locales dedicadas al comercio mayorista y minoristas del beneficio de una parte importante del poder adquisitivo de los habitantes de la costa del Báltico, parte que se reparten las distintas compañías navieras que organizan los cruceros. En su opinión, el hecho de que estas compañías puedan vender mercancías exentas de impuestos o subvencionadas les confiere, en perjuicio de los mayoristas y minoristas, una considerable ventaja competitiva que produce una distorsión de la competencia.

6 Inicialmente, las demandantes solicitaron al Finanzgericht que declarara que la demandada está obligada a abstenerse de aplicar la exención de impuestos al efectuar el despacho aduanero. Posteriormente, solicitaron que obligara a la

demandada a abstenerse de aplicar la franquicia, al pasar la frontera aduanera, a los viajeros que hayan adquirido mercancías exentas de impuestos o subvencionadas durante «cruceros de la mantequilla».

7 El Finanzgericht, órgano jurisdiccional que conoce del litigio, sometió al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«Sobre el derecho de aduana

1) El Reglamento (CEE) nº 1544/69 del Consejo, de 23 de junio de 1969, modificado en último lugar por el Reglamento (CEE) nº 3061/78 del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, ¿debe interpretarse en el sentido de que la franquicia que prevé se aplica exclusivamente a las mercancías que procedan del territorio aduanero de un país tercero y que, en su caso, se encuentren sometidas además al régimen aduanero de libre circulación en ese país, o basta con que las mercancías procedan de Estados miembros y sean importadas desde alta mar a través de la frontera aduanera marítima o de la frontera del territorio del Estado miembro de que se trate?

2) El Reglamento (CEE) nº 1544/69, modificado en último lugar por el Reglamento (CEE) nº 3061/78, en relación, en su caso, con el artículo 28 del Tratado CEE –exceptuadas las mercancías contempladas en el Reglamento (CEE) nº 3023/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977–, ¿regula de manera exhaustiva la franquicia de las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros, o pueden los Estados miembros conceder franquicias de manera autónoma fuera del ámbito regulado por el Reglamento (CEE) nº 1544/69, exceptuadas las mercancías contempladas en el Reglamento (CEE) nº 3023/77?

3) La infracción de un Reglamento comunitario, ¿confiere derechos directamente aplicables a aquellas personas cuyos derechos sean afectados por disposiciones legales o reglamentarias, o por las medidas adoptadas para su aplicación, incompatibles con el ámbito regulado por dicho Reglamento, en el sentido de que pueden ejercitar una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales para que se prohíban las medidas contrarias al Derecho comunitario o que se hagan respetar las normas de dicho Derecho?

4) El Reglamento (CEE) nº 3023/77, ¿es nulo por violar el Derecho comunitario de rango superior (por ejemplo, el principio de igualdad, la prohibición de discriminación, la igualdad de competencia o la proporcionalidad)?

5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, las personas cuyos derechos hayan sido afectados por disposiciones legales o reglamentarias basadas en el Reglamento (CEE) nº 3023/77, o por las medidas adoptadas para su aplicación, ¿tienen derechos directamente aplicables, en el sentido de que pueden ejercitar una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales para que prohíban las medidas contrarias al Derecho comunitario?

Sobre el impuesto sobre el volumen de negocios y los impuestos sobre consumos específicos

6) La Directiva 69/169/CEE del Consejo, de 28 de mayo de 1969, modificada en último lugar por la Directiva 78/1032/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, ¿debe interpretarse en el sentido de que la franquicia del impuesto sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos que prevé se aplica exclusivamente a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros procedentes del territorio aduanero de un país tercero (artículo 1) o, en el caso de mercancías procedentes de un Estado miembro, del territorio aduanero de la Comunidad (artículo 2) y que, en su caso, se encuentren sometidas además al régimen aduanero de libre circulación de un país tercero o de un Estado miembro, o basta con que las mercancías sean importadas desde alta mar a través de la frontera del territorio nacional del Estado miembro de que se trate?

7) La Directiva 69/169/CEE, en su última versión vigente, ¿regula de manera exhaustiva las franquicias del impuesto sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos en lo que respecta a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros, o pueden los Estados miembros conceder de manera autónoma a dichas mercancías franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y

de los impuestos sobre consumos específicos fuera del ámbito regulado por la Directiva?

8) La Directiva 69/169/CEE, en su última versión vigente, ¿confiere derechos directamente aplicables a aquellas personas cuyos derechos sean afectados por disposiciones legales o reglamentarias de un Estado miembro o por las medidas adoptadas para su aplicación, incompatibles con el contenido de dicha Directiva, en el sentido de que pueden ejercitar una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales para que se prohíban las medidas nacionales contrarias al Derecho comunitario?»

I. Sobre el derecho de aduana

Sobre la primera cuestión (interpretación del Reglamento nº 1544/69 – franquicias aduaneras)

8 El Reglamento nº 1544/69, modificado en último lugar por el Reglamento nº 3061/78 (DO L 366, p. 3), define el régimen arancelario aplicable a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros.

9 El objetivo del Reglamento nº 1544/69 consiste, según sus considerandos, en facilitar el trabajo de los servicios de aduanas de los Estados miembros, evitándoles los complejos problemas de despacho aduanero que plantea el volumen del tráfico entre países terceros y la Comunidad y la variedad de mercancías importadas por los viajeros. Para ello, el Reglamento dispone la concesión de una franquicia limitada a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros, siempre que se trate de importaciones carentes de todo carácter comercial.

10 El Reglamento nº 1544/69, en su versión modificada por el Reglamento nº 3061/78, no se pronuncia sobre la procedencia de las mercancías a las que se concede la exención de los derechos de aduana. Su artículo 1 dispone que a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros procedentes de países terceros les será aplicable una franquicia de los derechos del Arancel Aduanero Común, siempre que se trate de importaciones carentes de todo carácter comercial. El párrafo segundo del apartado 1 de dicho artículo precisa que se entiende por equipaje personal el conjunto del equipaje que el

viajero presente al servicio de aduanas a su llegada, así como el que presente a dicho servicio posteriormente, siempre que pueda justificar que, en el momento de su partida, se registró como equipaje del pasajero por la compañía que se haya encargado de su transporte.

11 El Reglamento se refiere a pequeñas cantidades de mercancías con escaso valor imponible. El objetivo del Reglamento, que consiste en facilitar el despacho aduanero de las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros procedentes de países terceros, no se alcanzaría si las autoridades aduaneras estuvieran obligadas a determinar en el momento de la importación la procedencia de las mercancías para las cuales se solicita la exención de los derechos de aduana.

12 En consecuencia, procede señalar que el Reglamento nº 1544/69 se aplica a los equipajes de los viajeros procedentes de países terceros, cualesquiera que sean el origen y la procedencia de esas mercancías e independientemente de los derechos aduaneros y fiscales con que hayan sido gravadas antes de su importación en el territorio comunitario.

13 Debe señalarse también que el séptimo considerando del Reglamento indica «que procede [...] precisar expresamente, para evitar cualquier abuso de interpretación, que la franquicia de los derechos del Arancel Aduanero Común tan sólo se aplica a los viajeros procedentes de un país tercero». De este considerando se desprende claramente la voluntad del Consejo de evitar abusos. Por tanto, no cabe considerar viajero procedente de un país tercero que puede obtener la franquicia de los derechos del Arancel Aduanero Común a aquel que, durante un crucero iniciado en un puerto de un Estado miembro, no haga escala en un país tercero o haga en él una escala meramente simbólica, sin que haya una verdadera estancia, es decir, una estancia durante la cual tenga efectivamente la posibilidad de hacer compras.

14 Procede, pues, responder a la primera cuestión que la franquicia prevista en el Reglamento nº 1544/69, tal como ha sido modificado en último lugar por el Reglamento nº 3061/78, se aplica exclusivamente a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros procedentes de un país tercero. Esta franquicia se aplica independientemente del origen y de la procedencia de las mercancías, así como de los derechos aduaneros y fiscales con que hayan sido gravadas antes de su importación en el territorio comunitario. En todo caso, no

cabe considerar viajero procedente de un país tercero en el sentido del Reglamento a aquel que, durante un crucero desde un puerto de un Estado miembro, no haga escala en un país tercero o haga en él una escala meramente simbólica, sin que haya una estancia durante la cual tenga la posibilidad de hacer compras.

Sobre la segunda cuestión (interpretación del Reglamento nº 1544/69 – franquicias aduaneras)

15 La letra b) del artículo 3 del Tratado dispone que la acción de la Comunidad llevará consigo, entre otras cosas, el establecimiento de un Arancel Aduanero Común. El artículo 9 del Tratado precisa que la Comunidad se basa en una unión aduanera que abarca la totalidad de los intercambios de mercancías y que implica la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un Arancel Aduanero Común en sus relaciones con países terceros. El artículo 28 del Tratado dispone que el Consejo decidirá toda modificación o suspensión autónoma de los derechos del Arancel Aduanero Común.

16 Estas disposiciones ponen de manifiesto con toda claridad que es al Consejo a quien incumbe decidir, en las condiciones definidas en el Tratado, las franquicias que pueden concederse a ciertos productos en determinadas circunstancias, en las que no se aplica el Arancel Aduanero Común. De ello se desprende que, en todo caso, desde el momento en que el Consejo adopta en un ámbito determinado normas de aplicación uniforme en materia de franquicias –como las del Reglamento nº 1544/69–, los Estados miembros no conservan ninguna competencia para conceder, en dicho ámbito, una franquicia superior a la fijada por las normas comunitarias.

17 Procede, pues, responder a la segunda cuestión que el Reglamento nº 1544/69 regula de manera exhaustiva la franquicia de las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros procedentes de países terceros, y no deja a los Estados miembros ninguna competencia para conceder, en el ámbito regulado por el Reglamento, una franquicia superior a la prevista en el mismo.

Sobre la cuarta cuestión (validez del Reglamento nº 3023/77 –franquicias de las exacciones reguladoras agrícolas)

18 Mediante la cuarta cuestión, se pide que se dilucide si el Reglamento nº 3023/77 del Consejo es nulo en la medida en que viola el Derecho comunitario de rango superior (por ejemplo, el principio de igualdad, la prohibición de discriminación, la igualdad de competencia o la proporcionalidad).

19 Sin embargo, antes de examinar estos motivos, procede determinar si el Reglamento satisface las exigencias de motivación del artículo 190 del Tratado.

20 El Reglamento nº 1818/75 del Consejo, de 10 de julio de 1975 (DO L 185, p. 3), amplió las franquicias que otorga el Reglamento nº 1544/69 a las exacciones reguladoras agrícolas y otros impuestos sobre la importación previstos en el marco de la Política Agrícola Común o en el de los regímenes específicos aplicables, con arreglo al artículo 235 del Tratado, a determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas, siempre que estén contenidas en los equipajes personales de los viajeros que entran en la Comunidad.

21 Tras comprobar que esta ampliación del ámbito de aplicación de las franquicias había dado lugar a abusos, el Consejo adoptó, el 20 de diciembre de 1977, el Reglamento nº 3023/77, relativo a «determinadas medidas destinadas a poner fin a los abusos resultantes de la venta de productos agrícolas a bordo de buques». Los considerandos de este Reglamento recuerdan, en primer lugar, que el Reglamento nº 1544/69 (franquicias aduaneras propiamente dichas) no se aplica a las mercancías importadas con ocasión de viajes efectuados desde un Estado miembro durante los cuales no se toque el territorio aduanero de un país tercero. Esos mismos considerandos exponen a continuación que la experiencia demuestra que se venden o distribuyen productos agrícolas comunitarios que han sido objeto de restituciones a la exportación, así como productos agrícolas procedentes de países terceros, a bordo de buques que parten de un puerto comunitario y regresan a un puerto comunitario sin haber hecho escala fuera del territorio aduanero de la Comunidad, con el fin de introducirlos en la Comunidad con las franquicias previstas en los Reglamentos nºs 1544/69 y 1818/75.

22 De estos considerandos se desprende que el Consejo estimaba que la admisión en el territorio aduanero de la Comunidad, con franquicia de los derechos de aduana y de las exacciones reguladoras agrícolas, de las mercancías adquiridas por los viajeros en las circunstancias descritas en dichos considerandos no se ajustaba a la finalidad de los mencionados Reglamentos. Dado que el objetivo de la concesión de restituciones a la exportación consiste en permitir a los productos agrícolas de origen comunitario competir con los productos de países terceros en los mercados exteriores, sería incompatible con el sistema comunitario de restituciones a la exportación conceder tales restituciones en lo que respecta a exportaciones no destinadas al mercado de un país tercero, sino a su reimportación en la Comunidad con franquicia de las exacciones reguladoras normalmente percibidas sobre la importación de los productos agrícolas. Una operación de este tipo podría dar lugar a una pérdida neta para los fondos de orientación y garantía agrícolas, y a falsear la competencia en el mercado interior.

23 No obstante, en el quinto considerando del Reglamento nº 3023/77, el Consejo expone lo siguiente:

«Considerando que resulta necesario aclarar la situación jurídica en la materia; que, para ello, procede autorizar a los Estados miembros a conceder, en lo que respecta a los productos mencionados en el Anexo II del Tratado que se vendan o distribuyan a bordo de buques en las condiciones antes indicadas, franquicias relativas a cantidades muy limitadas fuera de las cuales en lo sucesivo dichos productos podrán introducirse en la Comunidad sólo mediante el pago de los derechos de importación exigibles.»

24 En consecuencia, el Reglamento autoriza a los Estados miembros a conceder, en las condiciones descritas en sus considerandos, una franquicia de los derechos de importación en lo que respecta a determinadas cantidades de los productos especificados en el párrafo segundo de su artículo 1.

25 El artículo 190 del Tratado dispone que «los reglamentos, las directivas y las decisiones del Consejo y la Comisión deberán ser motivados y se referirán a las propuestas o dictámenes preceptivamente recabados en aplicación del presente Tratado». Este artículo exige que dichos actos contengan una exposición de los motivos que han llevado a la Institución a adoptarlos, de modo que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control y que tanto los Estados miembros como los

nacionales interesados conozcan las circunstancias en que las Instituciones comunitarias han aplicado el Tratado.

26 La motivación del Reglamento nº 3023 no satisface esta obligación. En efecto, no proporciona explicación alguna sobre el motivo por el cual el Consejo, tras señalar que el Reglamento nº 1544/69 no era aplicable en las circunstancias anteriormente referidas, en contra de una práctica que se había hecho habitual, consideró necesario implantar un sistema especial de franquicia aplicable a las situaciones de ese tipo. Semejante contradicción en la motivación es tanto más grave cuanto que afecta a una disposición que autoriza a los Estados miembros a conceder franquicias, por mínimas que sean, de los derechos de importación, los cuales constituyen un elemento esencial de la Política Agrícola Común. En tales circunstancias, la motivación no proporciona fundamento jurídico alguno a las disposiciones reglamentarias impugnadas, por lo que no resulta necesario examinar el fondo de la cuestión para determinar si son compatibles con las normas del mercado común.

27 Así pues, basta con señalar que el Reglamento nº 3023/77 no está motivado con arreglo a las exigencias del artículo 190 del Tratado y que, por tanto, no es válido.

II. Sobre el impuesto sobre el volumen de negocios y los impuestos sobre consumos específicos

Sobre las cuestiones sexta y séptima (interpretación de la Directiva 69/169 – franquicias del IVA y de los impuestos sobre consumos específicos)

28 La Directiva 69/169, tal como fue completada por la Segunda Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1972 (DO L 139, p. 28; EE 09/01, p. 33), y por la Tercera Directiva del Consejo, de 10 de diciembre de 1978 (DO L 366, p. 28; EE 09/01, p. 103), relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos aplicables al tráfico internacional de viajeros, establece que, en el marco del tráfico de viajeros entre países terceros y la Comunidad, a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros cuyo valor no exceda de

determinados límites les será aplicable una franquicia de dichos impuestos percibidos sobre la importación.

29 La misma Directiva establece también una franquicia de esos mismos impuestos percibidos sobre la importación aplicable a las mercancías contenidas en los equipajes de los viajeros procedentes de Estados miembros de la Comunidad, siempre que su valor no sobrepase determinados límites y que dichas mercancías cumplan los requisitos previstos en los artículos 9 y 10 del Tratado y sean adquiridas en las condiciones generales de imposición del mercado interior de uno de los Estados miembros.

30 En su artículo 4, la misma Directiva dispone que, sin perjuicio de las disposiciones nacionales aplicables en la materia a los viajeros que tengan su residencia fuera de Europa, los Estados miembros aplicarán, en lo que concierne a la importación con franquicia de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos de determinadas mercancías enumeradas en el mismo (labores del tabaco, bebidas alcohólicas, perfumes y aguas de tocador, café y té), los límites cuantitativos que en él se fijan. Los límites aplicables al tráfico entre países terceros y la Comunidad son menos elevados que los aplicables al tráfico entre Estados miembros.

31 Por otra parte, esta Directiva concede a los Estados miembros la facultad de reducir el valor o la cantidad de las mercancías admisibles con franquicia en el caso de los trabajadores fronterizos y de algunas otras categorías de personas.

32 Asimismo, la Directiva contiene disposiciones que regulan la desgravación por los Estados miembros de las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros que salen de un Estado miembro.

33 De los considerandos de las dos Directivas que completaron la Directiva 69/169 se desprende que el Consejo las adoptó en cumplimiento de la Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 22 de marzo de 1971, relativa a la progresiva extensión de las franquicias fiscales concedidas a los particulares al atravesar las fronteras intracomunitarias. En una primera fase, la Comisión consideraba conveniente establecer ciertas reglas comunes aplicables a los residentes de la Comunidad para el caso general de las desgravaciones en la fase de comercio al por menor.

34 Por lo que respecta al tráfico entre países terceros y la Comunidad, del propio tenor de las Directivas se desprende que la franquicia se concedió exclusivamente a los viajeros que llegaran al territorio aduanero de la Comunidad procedentes de un país tercero, y que, en ese caso, las circunstancias en que se han adquirido las mercancías carecen de importancia para la concesión de la franquicia.

35 Por lo que respecta al tráfico intracomunitario, el apartado 4 del artículo 2 de la Tercera Directiva añade a la Directiva 69/169 una disposición que precisa que, cuando el viaje entre un país miembro y otro se efectúe en tránsito por el territorio de un país tercero o en proveniencia de una parte del territorio de otro Estado miembro en la que los impuestos a los que se refiere la Directiva no se apliquen a las mercancías consumidas en dicho territorio, el viajero deberá poder justificar que las mercancías transportadas en su equipaje han sido adquiridas en las condiciones generales de imposición del mercado interior de uno de los Estados miembros y no se benefician de ninguna devolución de impuestos sobre el volumen de negocios o de impuestos sobre consumos específicos. Si el viajero no puede aportar dicha prueba, sólo podrá disfrutar de la franquicia más reducida prevista para el tráfico de viajeros entre países terceros y la Comunidad.

36 Tanto de los considerandos como de las disposiciones de las Directivas de que se trata se desprende que el Consejo pretendía implantar progresivamente un sistema completo de franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos para las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros y que, por consiguiente, los Estados miembros sólo conservan, en este ámbito, la competencia limitada que les confieren las Directivas para conceder franquicias distintas de las definidas en las mismas.

37 En consecuencia, procede responder a la sexta cuestión que:

a) por lo que respecta al tráfico entre países terceros y la Comunidad, la franquicia prevista en la Directiva 69/169 se concede exclusivamente a los viajeros que lleguen al territorio aduanero de la Comunidad procedentes de un país tercero, y que, en ese caso, las circunstancias en que se hayan adquirido las mercancías carecen de importancia para la concesión de la franquicia;

b) por lo que respecta al tráfico intracomunitario, si el viaje entre un país miembro y otro se efectúa en tránsito por el territorio de un país tercero o partiendo de una parte del territorio de otro Estado miembro en la que los impuestos a los que se refiere la Directiva no se apliquen a las mercancías consumidas en dicho territorio, el viajero debe poder justificar que las mercancías transportadas en su equipaje han sido adquiridas en las condiciones generales de imposición del mercado interior de uno de los Estados miembros y no se benefician de ninguna devolución de impuestos sobre el volumen de negocios o de impuestos sobre consumos específicos. Si el viajero no puede aportar dicha prueba, sólo podrá disfrutar de la franquicia más reducida prevista para el tráfico de viajeros entre países terceros y la Comunidad.

38 Procede responder a la séptima cuestión que, al adoptar las Directivas, el Consejo pretendía implantar progresivamente un sistema completo de franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos para las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros y que, por consiguiente, los Estados miembros sólo conservan, en este ámbito, la competencia limitada que les confieren las Directivas para conceder franquicias distintas de las definidas en ellas.

Sobre las cuestiones tercera, quinta y octava (sobre los derechos de acción conferidos a los justiciables por los Reglamentos y Directivas de que se trata)

39 Estas tres cuestiones versan sobre la posibilidad de que un justiciable cuyos intereses se hayan visto afectados, ya sea por disposiciones legales nacionales incompatibles con el Derecho comunitario, ya por la aplicación de un acto comunitario ilegal, ejercite una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales para que se declare la prohibición de medidas contrarias al Derecho comunitario.

40 En su resolución, el Finanzgericht Hamburg expone que, según la jurisprudencia tanto del Bundesverfassungsgericht como del Bundesverwaltungsgericht, las leyes de ordenación económica promulgadas en interés de determinadas categorías que modifican la situación económica violan el principio de igualdad cuando no se imponen en aras del bien común o lesionan de manera arbitraria intereses de otras categorías merecedoras de

protección. Se señala que, en estos casos, el Derecho alemán reconoce a todos los interesados un derecho de acción. En este contexto, las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional tienen, fundamentalmente, la finalidad de que se dilucide si dicho derecho de acción puede ejercerse en circunstancias análogas en el marco del ordenamiento jurídico comunitario, en el sentido, especialmente, de que, cuando el justiciable, en su condición de sujeto de Derecho comunitario, resulte económicamente perjudicado por la inaplicación a terceros de una normativa comunitaria, ya sea por un Estado miembro o por la autoridad comunitaria, puede ejercitar una acción ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro para que se obligue a las autoridades nacionales a aplicar la normativa de que se trate o a abstenerse de vulnerarla.

41 Procede observar, ante todo, que, con arreglo al artículo 189 del Tratado, el Reglamento «será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro». La Directiva «obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse», dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales competentes la elección de la forma y de los medios. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el efecto vinculante de la Directiva implica que una autoridad nacional no puede oponer a un particular una disposición legal o administrativa nacional contraria a una disposición de la Directiva que reúna todas las características necesarias para poder ser aplicada por los órganos jurisdiccionales.

42 De estas consideraciones se desprende que un justiciable puede invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales sus derechos derivados de un Reglamento.

43 De igual modo, una autoridad nacional no puede oponer a un justiciable disposiciones legales o administrativas que no se ajusten a una obligación incondicional y suficientemente precisa de la Directiva.

44 Por lo que respecta al derecho de un operador económico a exigir judicialmente, en una situación jurídica determinada en la que dicho operador no participe pero en la que resulte económicamente perjudicado por la inobservancia del Derecho comunitario, que las autoridades de un Estado miembro impongan a terceros el respeto de las obligaciones resultantes de la normativa comunitaria, procede observar, en primer lugar, que, si bien el

Tratado introdujo una serie de acciones directas que los particulares pueden, en su caso, ejercitar ante el Tribunal de Justicia, no se propuso crear, para la preservación del Derecho comunitario, vías jurisdiccionales nacionales distintas de las establecidas en el Derecho nacional. Por el contrario, el sistema de protección jurídica implantado por el Tratado, tal como se expresa, en particular, en el artículo 177, supone que cualquier acción contemplada en el Derecho nacional debe poder ejercitarse para garantizar el respeto de las normas comunitarias de efecto directo en las mismas condiciones de admisibilidad y procesales que se aplicarían si se tratara de garantizar el respeto del Derecho nacional.

45 Por lo que respecta, más concretamente, al Reglamento nº 3023/77, procede señalar que, en sí mismo, dicho Reglamento no concedió ninguna franquicia, sino que otorgó a las autoridades nacionales la facultad de conceder una franquicia limitada. Por lo tanto, la consecuencia que se deriva de su invalidez es que las medidas nacionales adoptadas basándose en dicho Reglamento no se ajustan al Derecho comunitario.

46 En consecuencia, procede responder a las cuestiones tercera, quinta y octava del siguiente modo:

«El sistema de protección jurídica implantado por el Tratado, tal como se expresa, en particular, en el artículo 177, supone que cualquier acción contemplada en el Derecho nacional debe poder ejercitarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales para garantizar el respeto de las normas comunitarias de efecto directo en las mismas condiciones de admisibilidad y procesales que se aplicarían si se tratara de garantizar el respeto del Derecho nacional.»

Costas

47 Los gastos efectuados por el Gobierno de la República Federal de Alemania, el Gobierno del Reino Unido, el Consejo de las Comunidades Europeas y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un

incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones prejudiciales planteadas por el Finanzgericht Hamburg mediante resolución de 5 de junio de 1980, declara:

1) **La franquicia prevista en el Reglamento nº 1544/69, tal como ha sido modificado en último lugar por el Reglamento nº 3061/78, se aplica exclusivamente a las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros procedentes de un país tercero. Esta franquicia se aplica independientemente del origen y de la procedencia de las mercancías, así como de los derechos aduaneros y fiscales con que hayan sido gravados antes de su importación en el territorio comunitario. En todo caso, no cabe considerar viajero procedente de un país tercero en el sentido del Reglamento a aquel que, durante un crucero desde un puerto de un Estado miembro, no haga escala en un país tercero o haga en él una escala meramente simbólica, sin que haya una estancia durante la cual tenga efectivamente la posibilidad de hacer compras.**

2) **El Reglamento nº 1544/69 regula de manera exhaustiva la franquicia de las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros procedentes de países terceros, y no deja a los Estados miembros ninguna competencia para conceder, en el ámbito regulado por el Reglamento, una franquicia superior a la prevista en el mismo.**

3) **El Reglamento nº 3023/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, relativo a determinadas medidas destinadas a poner fin a los abusos resultantes de la venta de productos agrícolas a bordo de buques, no está suficientemente motivado y, por tanto, no es válido.**

4) Por lo que respecta al tráfico entre países terceros y la Comunidad, la franquicia prevista en la Directiva 69/169 del Consejo, de 28 de mayo de 1969, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos percibidos sobre la importación en el tráfico internacional de viajeros, se concede exclusivamente a los viajeros que lleguen al territorio aduanero de la Comunidad procedentes de un país tercero y, en ese caso, las circunstancias en que se hayan adquirido las mercancías carecen de importancia para la concesión de la franquicia.

5) Por lo que respecta al tráfico intracomunitario, si el viaje entre un país miembro y otro se efectúa en tránsito por el territorio de un país tercero o partiendo de una parte del territorio de otro Estado miembro en la que los impuestos a los que se refiere la Directiva no se apliquen a las mercancías consumidas en dicho territorio, el viajero debe poder justificar que las mercancías transportadas en su equipaje han sido adquiridas en las condiciones generales de imposición del mercado interior de uno de los Estados miembros y no se benefician de ninguna devolución de impuestos sobre el volumen de negocios o de impuestos sobre consumos específicos. Si el viajero no puede aportar dicha prueba, sólo podrá disfrutar de la franquicia más reducida prevista para el tráfico de viajeros entre países terceros y la Comunidad.

6) Al adoptar la Directiva 69/169 y las Directivas Segunda y Tercera, de 12 de junio de 1972 y de 10 de diciembre de 1978, respectivamente, que la completaron, el Consejo pretendía implantar progresivamente un sistema completo de franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos para las mercancías contenidas en los equipajes personales de los viajeros; por consiguiente, los Estados miembros sólo conservan, en este ámbito, la competencia limitada que les confieren las Directivas para conceder franquicias distintas de las definidas en ellas.

7) El sistema de protección jurídica implantado por el Tratado, tal como se expresa, en particular, en el artículo 177, supone que cualquier acción contemplada en el Derecho nacional debe poder ejercitarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales para garantizar el respeto de

las normas comunitarias de efecto directo en las mismas condiciones de admisibilidad y procesales que se aplicarían si se tratara de garantizar el respeto del Derecho nacional.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Chloros

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de julio de 1981.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
J. Mertens de Wilmars