SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 10 de marzo de 1981 *

En los asuntos acumulados 36/80 y 71/80,

que tienen por objeto diversas peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la High Court de Irlanda, en el marco de dos litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Irish Creamery Milk Suppliers Association y otros

y

Gobierno de Irlanda y otros

y entre

Martin Doyle y otros

y

An Taoiseach y otros,

destinadas a obtener una decisión prejudicial sobre la interpretación del Tratado CEE, en particular de sus artículos 9, 11, 12, 16, 17 y 38 a 48, así como del artículo 177, y de los Reglamentos del Consejo por los que se

* Lengua de procedimiento: inglés.

establece la organización común de mercados en el sector de los cereales, de los productos lácteos, de la carne de vacuno y del azúcar,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Señores: P. Pescatore, Presidente de la Sala Segunda, en funciones de Presidente; Mackenzie Stuart y T. Koopmans, Presidentes de Sala; A. O'Keeffe, G. Bosco, A.Touffait y O. Due, Jueces;

Abogado General: Sr. J.-P. Warner;
Secretario: Sr. J.A. Pompe, Secretario adjunto;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de 25 de octubre de 1979, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de enero de 1980, la High Court de Irlanda planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales, una de ellas relativa a la interpretación de dicho artículo 177, y la otra destinada a obtener los elementos de interpretación del Derecho comunitario necesarios para apreciar la conformidad con este ordenamiento de un tributo de carácter temporal del 2 % exigido por el Gobierno Irlandés en el año 1979 sobre el valor de determinados productos agrícolas. Mediante resolución de 29 de noviembre de 1979, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de marzo de 1980, el mismo órgano jurisdiccional planteó cuestiones prácticamente idénticas en otro asunto pendiente ante él.

2 Se desprende de los autos que el tributo controvertido estuvo en vigor desde el 1 de mayo hasta el 31 de diciembre de 1979 para la leche fresca y los bovinos vivos, y del 1 de agosto al 31 de diciembre de 1979 para determinados cereales, a saber, el trigo, la avena y la cebada, así como para la remolacha azucarera. Con ciertas excepciones, en especial de carácter social, el tributo gravaba estos productos en el momento de su entrega con vistas a la transformación, el almacenamiento o la exportación. El tributo no se aplicaba a los productos importados, salvo a los bovinos importados que hubieran estado en Irlanda durante más de catorce días, los cuales eran considerados como ganado nacional. El tributo, ingresado en el Tesoro Público, era exigible bien al exportador bien a la empresa de transformación o de almacenamiento. Dado que estaba destinado a ser soportado por los productores, los decretos administrativos que lo establecieron preveían que los exportadores y las empresas tendrían derecho a repercutir el importe del tributo sobre los productores.

3 Dos asociaciones de productores agrícolas irlandeses, así como algunas empresas de transformación y un exportador de ganado, demandaron al Gobierno Irlandés ante la High Court, a fin de que este órgano jurisdiccional declarara la incompatibilidad del tributo con el Derecho comunitario. Por considerar que estos asuntos suscitaban ante todo un problema de interpretación de las disposiciones comunitarias, dicho órgano jurisdiccional decidió plantear una cuestión al Tribunal de Justicia, sin entrar previamente en las cuestiones de hecho discutidas por las partes, en particular, en cuanto al funcionamiento y los efectos del tributo. Como quiera que el Gobierno Irlandés mantuvo que la remisión al Tribunal de Justicia era prematura en esa fase del procedimiento, la High Court incluyó en sus resoluciones de remisión una primera cuestión relativa a la interpretación del artículo 177 del Tratado.

Sobre de la primera cuestión.

4 La primera cuestión de la High Court de Irlanda está redactada como sigue:

«¿Ha ejercido correctamente la High Court su facultad de apreciación en el sentido del artículo 177 del Tratado, al plantear al Tribunal Comunitario, en esta fase del procedimiento, con arreglo a dicho artículo, la cuestión formulada en el punto 2 que sigue?»

5 Antes de responder a esta cuestión, debe recordarse que el artículo 177 del Tratado establece el marco de una estrecha cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, basada en un reparto de funciones entre aquellos y éste. El segundo párrafo de este artículo revela claramente que incumbe al órgano jurisdiccional nacional decidir en qué fase del procedimiento procede plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

6 La necesidad de llegar a una interpretación del Derecho comunitario útil para el Juez nacional exige, como ya declaró este Tribunal de Justicia en su sentencia de 12 de julio de 1979, Union laitière normande (244/78, Rec. p. 2663), que se defina el marco jurídico en el que debe situarse la interpretación solicitada. Desde esta perspectiva, puede ser ventajoso, según los casos, que los hechos del litigio estén acreditados y que los problemas de estricto Derecho nacional estén resueltos en el momento de la remisión al Tribunal de Justicia, de modo que éste conozca todos los elementos de hecho y de Derecho que pueden ser relevantes para la interpretación que se le solicita del Derecho Comunitario.

7 No obstante, estas consideraciones no limitan en absoluto la facultad de apreciación del Juez nacional, que es el único que tiene un conocimiento directo de los hechos del asunto y de las alegaciones de las partes, que debe asumir la responsabilidad de la futura solución del litigio, y que, de este modo, es quien se halla mejor situado para apreciar en qué fase del procedimiento necesita una decisión prejudicial del Tribunal de Justicia.

8 Resulta de ello, por tanto, que la elección por el Juez nacional del momento en el que plantea una cuestión con arreglo al artículo 177 responde a consideraciones de economía y de utilidad procesales, cuya apreciación incumbe a dicho Juez.

9 Debe, por tanto, responderse a la primera cuestión planteada que, con arreglo al artículo 177, la decisión de en qué fase del procedimiento pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional procede plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia forma parte de la facultad de apreciación de dicho órgano jurisdiccional.

Sobre de la segunda cuestión

10 La segunda cuestión está redactada como sigue:

«Un tributo nacional como el controvertido en el presente asunto, ¿es contrario al Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, a sus artículos 9, 11, 12, 16, 17, 38 a 46, o a alguno de ellos, o a los Reglamentos del Consejo nºs 804/68, 805/68, 3330/74 y 2727/75, o a alguno de ellos?»

11 Mediante esta cuestión, la High Court trata de obtener los elementos de interpretación del Derecho comunitario necesarios para apreciar la compatibilidad del tributo con dicho ordenamiento, y, en especial, con las disposiciones del Tratado que prohíben las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, las relativas a la Política Agrícola Común y con los Reglamentos por los que se establece la organización común de mercados en los sectores de los productos gravados. Dado que todos los productos gravados están regidos por una normativa comunitaria por la que se establece una organización común de mercados, procede apreciar el tributo en relación, en primer lugar, con estas normativas comunitarias.

12 En las observaciones presentadas ante este Tribunal de Justicia, las asociaciones de productores agrícolas, partes demandantes en el litigio principal en el asunto 36/80, alegaron en primer lugar que el tributo constituía una interferencia ilícita en las organizaciones comunes de mercado de que se trata, en la medida en que éstas tratan de garantizar un determinado precio a los productores. Si el importe del tributo debiera ser soportado, como intenta el Gobierno Irlandés, por los productores agrícolas, éstos obtendrían un precio neto inferior al precio previsto por las autoridades comunitarias al fijar el precio indicativo o de orientación, el precio de intervención o el precio mínimo para el producto de que se trate. Este resultado es contrario a uno de los objetivos de la Política Agrícola Común, que, según la letra b) del apartado 1 del artículo 39 del Tratado, trata de garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.

13 Si bien las partes en el litigio principal mantienen opiniones divergentes sobre las razones que llevaron al Gobierno Irlandés a establecer el tributo, están no

obstante de acuerdo en que dicho tributo forma parte de una política de rentas que trata de distribuir las cargas fiscales entre los diferentes sectores de la población activa. Como mantienen con razón el Gobierno Irlandés y la Comisión, las organizaciones comunes de mercado no se oponen, en principio, a una política nacional de este tipo. Según la letra c) del apartado 2 del artículo 39 del Tratado, debe tenerse en cuenta, en la elaboración de la Política Agrícola Común, «el hecho de que, en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía». La Política Agrícola Común no trata, por tanto, de exceptuar a los agricultores de los efectos de una política nacional de rentas. Por otra parte, la fijación de los precios comunes en el marco de las organizaciones comunes de mercado no garantiza a los productores agrícolas un precio neto independientemente de toda carga fiscal impuesta por las autoridades nacionales, y la redacción misma de la letra b) del apartado 1 del artículo 39 demuestra que el aumento de la renta individual de los agricultores se presume que será, ante todo, el resultado de las medidas estructurales descritas en la letra a).

14 Se sigue de ello que un tributo nacional como el debatido en el presente asunto, no es, en sí, contrario a la normativa comunitaria por la que se establece una organización común de mercados. Esta afirmación no se desvirtúa por el mero hecho de que, por razones de carácter administrativo, el tributo se recaude a través de los exportadores y las empresas de transformación o de almacenamiento.

15 No obstante, los medios empleados para aplicar una política nacional de rentas que incluya, entre otros, a los productores agrícolas, serían incompatibles con el Tratado y con la normativa por la que se establece una organización común de mercados, si esos medios obstaculizaran el funcionamiento de los mecanismos de que se sirven las organizaciones de que se trata para alcanzar sus objetivos. El verdadero problema que plantea el tributo controvertido en relación con esta normativa es, por tanto, si, además de la imposición sobre la renta de los productores agrícolas prevista por el Gobierno Irlandés y, en razón precisamente de su base imponible y de sus modalidades de recaudación, el tributo ha producido otros efectos que puedan obstaculizar el funcionamiento de los mecanismos previstos por esas organizaciones.

16 A este respecto, las partes demandantes en el litigio principal en el asunto 36/80 alegan, en particular, que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de

Justicia, incluso los efectos potenciales de una medida nacional pueden hacerla incompatible con el Tratado. En lo que atañe al tributo controvertido, destacan sobre todo sus efectos potenciales sobre la formación de los precios del mercado y sobre el abastecimiento de este último. Además, apoyan las alegaciones del exportador de ganado, parte demandante en el litigio principal en el asunto 71/80, según las cuales esos efectos se han manifestado realmente en el mercado del vacuno. En razón de lo que el demandante califica como situación particular del mercado del vacuno en Irlanda, los exportadores no pudieron repercutir el importe del tributo sobre los productores. Más aún, un número muy importante de bovinos fueron vendidos y sacrificados poco antes del establecimiento del tributo, mientras que el abastecimiento del mercado disminuyó a continuación, lo que tuvo como consecuencia un aumento de la importación, procedente de Irlanda del Norte, de ganado exento del tributo si era vendido a una empresa de transformación durante los catorce días siguientes a la importación. La supresión del tributo provocó los efectos contrarios. Según las partes demandantes en el litigio principal en ambos asuntos, el tributo afectó, así, a la formación de los precios del mercado, al abastecimiento de éste y a los intercambios comunitarios, al menos en el sector del vacuno.

17 El tributo debatido entró en vigor el 1 de mayo de 1979 para la leche y para el ganado vacuno, y el 1 de agosto de 1979 para los otros productos gravados. Fue suprimido el 31 de diciembre del mismo año para todos los productos. Deben, por tanto, examinarse las tendencias que se manifestaron en los mercados de que se trata durante el período de imposición, y, en su caso, analizar si esas tendencias deben ser imputadas, al menos en parte, a los efectos del tributo, haciendo abstracción, no obstante, de los efectos momentáneos que se manifestaron inmediatamente antes y después del establecimiento y la supresión del tributo, en la medida en que dichos efectos pueden ser considerados como la consecuencia de operaciones efectuadas para eludir la incidencia del tributo.

18 A pesar del tipo de gravamen reducido y del período de duración limitado del tributo, este examen es necesario porque el régimen fiscal controvertido ante el órgano jurisdiccional nacional afecta a productos que, sin excepción, son objeto de una organización común de mercado, y porque se aplica, además, en fases de comercialización que coinciden en gran medida con las contempladas por estas organizaciones.

19 Incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar si el tributo sobre el que habrá de pronunciarse produjo realmente efectos que obstaculizaron el funcionamiento de los mecanismos previstos por las organizaciones comunes de mercado. Con vistas a la apreciación que habrá de llevar a cabo el Juez nacional a este respecto, es posible, sin embargo, poner de relieve determinados elementos de Derecho comunitario.

20 Los mecanismos de las organizaciones comunes de que se trata tienen fundamentalmente como finalidad el alcanzar un nivel de precios en las fases de producción y de comercio al por mayor que tenga a la vez en cuenta los intereses del conjunto de la producción comunitaria en el sector afectado y los intereses de los consumidores, y que garantice el abastecimiento, sin incitar a una producción excedentaria. Esos fines podrían verse comprometidos por medidas nacionales, adoptadas unilateralmente, que tuvieran una influencia considerable, aunque fuera de manera no intencional, en el nivel de los precios del mercado. En el caso de un tributo como el presente, el riesgo de esa influencia depende no solamente de su tipo de gravamen y de su duración, sino también de la situación en el mercado de referencia y, en cuanto al abastecimiento, sobre todo de su carácter más o menos general, es decir, del número de productos agrícolas gravados. Un tributo de corta duración que grave un elevado número de productos puede ser neutro, en el sentido de que no provoque modificación en la estructura de la producción agrícola. En cambio, si el tributo incita a los productores a sustituir en parte la producción de los bienes gravados por la producción de otros no gravados, el tributo puede producir una distorsión en varios mercados.

21 La cuestión planteada al Tribunal de Justicia se refiere igualmente a las disposiciones que prohíben las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana. Las dudas manifestadas por el órgano jurisdiccional nacional en esta parte de la cuestión obedecen al hecho de que el tributo, aunque no gravaba los productos en razón de su importación, era recaudado con ocasión de la entrega de éstos, no sólo para su transformación o almacenamiento, sino también para su exportación. Según los autos, este problema se plantea en la práctica tan sólo respecto a los animales. Por tanto, el Tribunal de Justicia responderá a esta parte de la segunda cuestión desde esa perspectiva.

22 Sobre esta cuestión, el exportador de ganado, demandante en el asunto 71/80, alega que, en el caso de exportación de bovinos vivos para fines distintos de su

sacrificio inmediato, el tributo gravaba a los animales tan sólo en razón de la exportación, dado que los animales no exportados estaban exentos de él hasta el momento de su entrega para ser sacrificados.

23 A este respecto, debe recordarse que, en la medida en que pueda demostrarse que la aplicación de un tributo interno implica un mayor gravamen para las ventas destinadas a la exportación que para las ventas interiores, dicho tributo tiene un efecto equivalente a un derecho de aduana a la exportación. No sucede, sin embargo, lo mismo en el supuesto de un tributo que, de forma sistemática y según los mismos criterios, se aplique a los animales, para seguir las palabras empleadas por el Gobierno Irlandés, «en el momento de su separación de la cabaña nacional, ya sea para la exportación o para el sacrificio».

24 Por todas esas razones, ha de responderse a la segunda cuestión que:

- Un tributo nacional de carácter temporal, que debía ser soportado por los productores agrícolas en el marco de una política de rentas que distribuía las cargas fiscales entre los diferentes sectores de la población activa, pero aplicado en forma de impuesto indirecto sobre el valor de determinados productos agrícolas incluidos en organizaciones comunes de mercado, en el momento de su entrega con vistas a la transformación, el almacenamiento o la exportación, y exigible, bien al exportador bien a la empresa de transformación o de almacenamiento, quienes tenían derecho a repercutir el importe del tributo sobre los productores, no era, en principio, incompatible con las disposiciones del Tratado CEE sobre la Política Agrícola, ni con la normativa comunitaria por la que se establece la organización común de mercados.

- Tal incompatibilidad, sin embargo, existiría si el tributo hubiera obstaculizado el funcionamiento de los mecanismos previstos, en el marco de las organizaciones comunes afectadas, para la formación de los precios comunes y para regular el abastecimiento del mercado.

- Incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar si, y en su caso en qué medida, el tributo sobre el que deberá pronunciarse tuvo realmente tales efectos.

– Un tributo como el descrito anteriormente, incluso si grava los bovinos vivos exportados con ocasión de su entrega para la exportación, no está incluido en el ámbito de aplicación de la prohibición de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana de exportación, si grava igualmente, de modo sistemático y según los mismos criterios, los bovinos no exportados con ocasión de su entrega para ser sacrificados.

Costas

25 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso; dado que el procedimiento tiene, para las partes en los litigios principales, 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 planteadas por la High Court de Irlanda mediante resoluciones de 25 de octubre de 1979 y de 29 de noviembre de 1979, declara:

1) **Con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, la decisión de en qué fase del procedimiento pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional procede plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia forma parte de la facultad de apreciación de dicho órgano jurisdiccional.**

2) **Un tributo nacional de carácter temporal, que debe ser soportado por los productores agrícolas en el marco de una política de rentas que distribuía las cargas fiscales entre los diferentes sectores de la población activa, pero aplicado en forma de impuesto indirecto sobre el valor de determinados productos agrícolas incluidos en**

organizaciones comunes de mercado, en el momento de su entrega con vistas a la transformación, el almacenamiento o la exportación, y exigible bien al exportador, bien a la empresa de transformación o de almacenamiento, quienes tenían derecho a repercutir el importe del tributo sobre los productores, no era, en principio, incompatible con las disposiciones del Tratado CEE sobre la Política Agrícola, ni con la normativa comunitaria por la que se establece la organización común de mercados.

3) **Tal incompatibilidad, no obstante, existiría si el tributo hubiera obstaculizado el funcionamiento de los mecanismos previstos, en el marco de las organizaciones comunes afectadas, para la formación de los precios comunes y para regular el abastecimiento del mercado.**

4) **Incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar si, y en su caso en qué medida, el tributo sobre el que deberá pronunciarse tuvo realmente tales efectos.**

5) **Un tributo como el descrito anteriormente, incluso si grava a los bovinos vivos exportados con ocasión de su entrega para vistas a la exportación, no está incluido en el ámbito de aplicación de la prohibición de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana a la exportación, si grava igualmente, de modo sistemático y según los mismos criterios, los bovinos no exportados con ocasión de su entrega para ser sacrificados.**

Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

O'Keefe Bosco Touffait Due

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de marzo de 1981.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
P. Pescatore
Presidente de la Sala Segunda