SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 16 de marzo de 1983 *

En los asuntos acumulados 267/81, 268/81 y 269/81,

que tienen por objeto unas peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Corte suprema di cassazione (Tribunal de Casación de Italia), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

Amministrazione delle Finanze dello Stato

y

Società petrolifera italiana SpA (SPI), con domicilio en Fornovo Taro (asunto 267/81),

y

SpA Michelin italiana (SAMI), con domicilio en Turín (asuntos 268/81 y 269/81),

* Lengua de procedimiento: italiano.

una decisión prejudicial sobre la competencia del Tribunal de Justicia en materia de interpretación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), sobre los efectos de la sustitución de los Estados miembros por la Comunidad en la ejecución de los compromisos previstos por este Acuerdo y sobre la interpretación de varias disposiciones del GATT en relación con el derecho por servicios administrativos percibido, en virtud de la Ley nº 330, de 15 de junio de 1950, sobre las mercancías importadas en Italia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; P. Pescatore, A. O'Keeffe y U. Everling, Presidentes de Sala; A.J. Mackenzie Stuart, G. Bosco, O. Due, K. Bahlmann e Y. Galmot, Jueces;

Abogado General : Sr. G. Reischl;
Secretario : Sr. P. Heim;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante tres resoluciones de 21 de mayo de 1981, recibidas en el Tribunal de Justicia el 6 de octubre de 1981, la Corte suprema di cassazione planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones prejudiciales relativas,

– por un lado, a la interpretación del artículo 177 del Tratado,

– por otro lado, al efecto intracomunitario del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 30 de octubre de 1947 (en lo sucesivo, «GATT») y de los Protocolos Arancelarios concluidos en el marco del GATT por la Comunidad el 16 de julio de 1962 y el 30 de junio de 1967 (en lo sucesivo, «Protocolos Arancelarios»), así como a la interpretación del preámbulo y de los artículos II, III, VI y VIII del GATT, en conexión con dichos Protocolos Arancelarios,

a efectos de poder apreciar la compatibilidad con las disposiciones mencionadas de la percepción del derecho *ad valorem* del 0,5 % por servicios administrativos establecido por la Ley nº 330, de 15 de junio de 1950 (en lo sucesivo, «derecho por servicios administrativos»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de litigios entre varios importadores y la Amministrazione delle Finanze dello Stato (en lo sucesivo, «Administración») acerca de la percepción del derecho por servicios administrativos sobre diversas mercancías importadas de terceros países, partes del GATT. Según las resoluciones de remisión, la percepción de los derechos objeto del litigio tuvo lugar durante los períodos de 1964 a 1967 en el asunto 267/81, de 1965 a 1971 en el asunto 268/81 y de octubre a diciembre de 1963 en el asunto 269/81. Dado que los importadores obtuvieron, en primera instancia y en apelación, que se condenara al Estado a devolver los derechos pagados, la Administración interpuso recursos de casación ante la Corte di cassazione.

Antecedentes del litigio

3 Procede recordar que Italia se adhirió al GATT en virtud del Protocolo de Annecy, de 10 de octubre de 1949, que entró en vigor mediante la Ley de 5 de abril de 1950. Las concesiones arancelarias otorgadas entonces por Italia figuran en la lista XXVII, que acompaña a los anexos del GATT. Esta volvió a negociarse en varias conferencias arancelarias que se celebraron entre 1950 y 1960.

4 Al final de la «Ronda Dillon», en 1960-1961, en la que la Comunidad participó por primera vez, se redactó la lista XL-CEE, que reemplazó a las anteriores listas de concesiones de los Estados miembros, incluida la lista XXVII de

Italia. El Protocolo que sancionaba el resultado de esta negociación fue concluido conjuntamente por la Comunidad y los Estados miembros el 16 de julio de 1962. Parece ser que este Protocolo no ha sido publicado en el Diario Oficial de la Comunidad.

5 La lista XL-CEE fue objeto de nuevas negociaciones arancelarias durante la «Ronda Kennedy», que se celebró entre 1964 y 1967, cuyo resultado, consignado en el Protocolo de Ginebra de 30 de junio de 1967 fue ratificado por Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 1967 (DO L 305, p. 1). El éxito de esta negociación hizo posible la aplicación anticipada del Arancel Aduanero Común el 1 de julio de 1968.

6 De lo anterior resulta que el derecho por servicios administrativos fue introducido cuando Italia ya se había adherido al GATT y había consolidado cierto número de derechos de aduana en el marco de la primera versión de la lista XXVII, pero antes de que la Comunidad negociara los primeros Protocolos Arancelarios y de que se estableciera el Arancel Aduanero Común.

7 Haciendo uso de la facultad que le confiere el apartado 2 del artículo 13 del Tratado, la Comisión dirigió a Italia, el 22 de diciembre de 1967, la Directiva 68/31/CEE por la que se fija el ritmo de supresión del derecho por servicios administrativos aplicado a la importación de mercancías procedentes de otros Estados miembros (DO 1968, L 12, p. 8). En virtud de esta Directiva, el derecho en cuestión debió haber sido suprimido en el tráfico intracomunitario antes del 1 de julio de 1968.

8 Dado que Italia no ejecutó esta Directiva, la Comisión interpuso un recurso, en virtud del artículo 169 del Tratado, y este Tribunal, mediante sentencia de 18 de noviembre de 1970, Comisión/Italia (8/70, Rec. p. 961), declaró que Italia había incumplido el artículo 13 del Tratado y la Directiva 68/31. La misma apreciación fue reiterada poco tiempo después mediante la sentencia prejudicial de 17 de diciembre de 1970, SACE (33/70,↔ Rec. p. 1213).

9 El derecho por servicios administrativos fue abolido por la Ley nº 447, de 24 de junio de 1971. Esta Ley tiene efecto retroactivo al 1 de julio de 1968 en lo que respecta a las importaciones procedentes de otros Estados miembros de la Comunidad. Resulta, por tanto, que este derecho fue percibido sobre las

importaciones procedentes de terceros países hasta su derogación por la citada Ley.

10 Se desprende de lo anterior que las percepciones controvertidas en el asunto 267/81 existían en la época del Protocolo Arancelario de 16 de julio de 1962 y que se prolongaron durante la vigencia del Protocolo Arancelario de 30 de junio de 1967, pero que son anteriores al establecimiento del Arancel Aduanero Común. Las percepciones controvertidas en el asunto 268/81 se mantuvieron desde la época del Protocolo Arancelario de 16 de julio de 1962, y durante la del de 30 de junio de 1967, hasta la época posterior al establecimiento del Arancel Aduanero Común. Por último, las percepciones controvertidas en el asunto 269/81 se limitaron a la época del Protocolo Arancelario de 16 de julio de 1962.

11 Según las resoluciones de remisión, la Administración alegó básicamente que, debido a que el derecho por servicios administrativos se estableció con anterioridad a la lista comunitaria XL-CEE, no puede considerarse que su percepción constituya un aumento de los derechos de aduana contrario al artículo II del GATT. Con el fin de resolver este litigio, la Corte di cassazione formuló tres cuestiones prejudiciales, idénticas en los tres asuntos, que rezan como sigue:

A) Con carácter preliminar: dado que la Comunidad ha sustituido a los Estados miembros en lo que se refiere a la ejecución de los compromisos previstos por el GATT y que ha negociado las concesiones arancelarias y las consolidaciones realizadas en el marco de este acuerdo desde antes del 1 de julio de 1968, las disposiciones del GATT y las listas así negociadas, ¿forman parte (en caso afirmativo, desde cuándo y dentro de qué límites) de los actos cuya interpretación entra en el ámbito de la competencia prejudicial atribuida al Tribunal de Justicia por el artículo 177 del Tratado, aun en el caso de que se reconozca al Juez nacional competencia para aplicarlos o, en cualquier caso, para interpretarlos en lo que respecta a relaciones entre sujetos de Derecho, a otros efectos que no sean los de apreciar si un acto comunitario es válido o no?

B) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿Cuáles son, en su caso (y, si se producen en diferentes momentos, cuál es su orden cronológico) los efectos que se han producido, dentro del ordenamiento

jurídico de la Comunidad y del de los Estados miembros, del hecho de que la Comunidad haya sustituido a los Estados miembros en lo referente a la ejecución de los compromisos previstos por el GATT y haya negociado la nueva lista común XL-CEE? Especialmente, el Juez nacional, con el fin de tener una base para la interpretación o una norma para la aplicación de una disposición nacional posterior supuestamente contraria a las disposiciones del GATT, ¿debe considerar –respetando el reparto de competencias que determina el artículo 177 del Tratado– que el GATT, sobre todo en lo que se refiere a las disposiciones mencionadas en las cuestiones siguientes, tiene el valor de un mero compromiso internacional que no produce efectos directos en el ordenamiento jurídico interno, o bien produce también efectos dentro de éste en las relaciones entre particulares y, en este último caso, en situación de igualdad o de primacía respecto a la disposición nacional contraria?

C) También en caso de respuesta afirmativa a la cuestión A e independientemente de la respuesta a la cuestión B, a efectos de proporcionar al Juez nacional indicaciones útiles para la interpretación de la disposición nacional:

C.1) El GATT –y, especialmente, su preámbulo (actualmente, el artículo I, nº 2), en relación con los artículos II (actualmente III), nº 1b) y nº 2, III (actualmente IV), nº 2, VI y VIII– ¿prohíbe establecer para cualquier producto, aunque no figure en las listas a que se refiere el mencionado artículo II (actualmente III), nuevos derechos de aduana u otros derechos o gravámenes de todo tipo percibidos sobre la importación o con ocasión de ésta?

C.2) Para los productos que figuran en la lista de concesiones otorgadas por un Estado tras su adhesión al GATT –y, sobre todo, en lo que respecta a los Estados que también son miembros de la Comunidad Económica Europea, para las mercancías que figuran en la lista XL-CEE confeccionada al finalizar, primero, la «Ronda Dillon» y, luego, la «Ronda Kennedy»– la fecha que debe usarse como referencia para determinar el importe de los derechos de aduana y de otros gravámenes percibidos sobre la importación, cuyo aumento está prohibido por la letra b) del nº 1 del artículo II (actualmente III) del

GATT, ¿es la de adhesión a este acuerdo o bien la del Protocolo relativo a la nueva concesión?

Consecuencias de la sustitución de los Estados miembros por la Comunidad en los compromisos del GATT (cuestión A)

12 Tras recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la sustitución de los Estados miembros por la Comunidad en la ejecución de los compromisos del GATT y sobre la competencia de este Tribunal, en virtud del artículo 177 del Tratado, para interpretar las disposiciones de acuerdos que vinculen a la Comunidad (la Corte di cassazione menciona a este respecto, especialmente, las sentencias de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company y otros, asuntos acumulados 21/72 a 24/72,↔ Rec. p. 1219; de 24 de octubre de 1973, Schlüter, 9/73,↔ Rec. p. 1135; de 30 de abril de 1974, Haegeman, 181/73,↔ Rec. p. 449, y de 11 de noviembre de 1975, Nederlandse Spoorwegen, 38/75,↔ Rec. p. 1439), la Corte di cassazione plantea la cuestión de si las disposiciones pertinentes del GATT y de los Protocolos Aduaneros concluidos por la Comunidad entran en el ámbito de la competencia prejudicial atribuida al Tribunal de Justicia por el artículo 177, aun en el caso de que se reconozca al Juez nacional competencia para aplicarlas en lo que respecta a relaciones entre sujetos de Derecho, a otros efectos que no sean los de apreciar la validez de un acto comunitario.

13 Además, la Corte di cassazione pide que se precise desde cuándo y dentro de qué límites se produjo dicha sustitución, habida cuenta de que la Comunidad negoció concesiones arancelarias y realizó consolidaciones en el marco del GATT antes del 1 de julio de 1968, fecha de la entrada en vigor del Arancel Aduanero Común.

14 Como este Tribunal ha tenido ocasión de recalcar en las sentencias citadas, es importante que las disposiciones del GATT, al igual que las de cualquier otro acuerdo que vincule a la Comunidad, tengan una aplicación uniforme en todo el territorio de ésta. En efecto, toda divergencia de interpretación y de aplicación de disposiciones que vinculen a la Comunidad respecto a terceros Estados no sólo comprometería la unidad de la política comercial, que, según el artículo 113 del Tratado, debe basarse en principios uniformes, sino que también crearía distorsiones en los intercambios intracomunitarios, como

consecuencia de las diferentes maneras en que los acuerdos vigentes entre la Comunidad y terceros países se aplicaron en los distintos Estados miembros.

15 De ello se desprende que la competencia conferida al Tribunal de Justicia con el fin de velar por la uniformidad de interpretación del Derecho comunitario debe abarcar la determinación del alcance y del efecto de las normas del GATT en la Comunidad, así como del efecto de los Protocolos Arancelarios concluidos en el marco de este Acuerdo. A este respecto, poco importa que se trate de que el Juez nacional aprecie la validez de actos comunitarios o la compatibilidad de disposiciones legales nacionales con los compromisos que vinculan a la Comunidad.

16 Habida cuenta del escalonamiento en el tiempo tanto de los hechos que dieron lugar a los presentes asuntos como de los actos mediante los cuales la Comunidad manifestó su participación en el sistema del GATT, se plantean problemas especiales desde el punto de vista de la aplicación en el tiempo de los principios establecidos más arriba.

17 En este sentido, conviene recordar, en primer lugar, como ha afirmado este Tribunal en su citada sentencia de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company y otros, que la sustitución de los Estados miembros de la Comunidad en los compromisos del GATT se produjo el 1 de julio de 1968, tras la entrada en vigor del Arancel Aduanero Común. Fue, en efecto, entonces cuando la Comunidad, adelantándose al final del período transitorio, asumió sus plenas facultades en relación con el ámbito de aplicación del GATT.

18 En cambio, en lo que respecta a la materia regulada por los Protocolos Arancelarios, incluidas las concesiones y consolidaciones acordadas en el marco de la lista XL-CEE que forma parte integrante de dichos Protocolos, la conclusión de estos Acuerdos produjo el efecto, en virtud del artículo 228 del Tratado, de vincular a los Estados miembros de la misma forma que a la propia Comunidad. Por los motivos mencionados, y sin perjuicio de las precisiones que se harán más adelante en lo que respecta al efecto interno de dichos Protocolos, es importante, en todo caso, que éstos se interpreten y apliquen de manera idéntica en toda la Comunidad.

19 Procede responder a la cuestión planteada que, dado que la Comunidad sustituyó a los Estados miembros en lo referente a la ejecución de los

compromisos previstos por el GATT, con efecto al 1 de julio de 1968, fecha de entrada en vigor del Arancel Aduanero Común, las disposiciones del GATT forman parte, desde ese momento, de aquéllas cuya interpretación entra dentro del ámbito de la competencia prejudicial atribuida al Tribunal de Justicia por el artículo 177 del Tratado, cualquiera que sea la finalidad para la que tiene lugar esta interpretación. En lo que respecta al período anterior a esa fecha, dicha interpretación corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

20 En cuanto a los Protocolos Arancelarios de 16 de julio de 1962 y de 30 de junio de 1967, estos Protocolos constituyen actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad en el sentido de la letra b) del párrafo primero del artículo 177 del Tratado y, como tales, entran en el ámbito de la competencia prejudicial conferida al Tribunal de Justicia.

Sobre la cuestión del efecto intracomunitario de las normas del GATT y de los Protocolos concluidos en el marco de éste (cuestión B)

21 A continuación, la Corte di cassazione pide una aclaración acerca de los efectos que resultan, dentro del ordenamiento jurídico de la Comunidad y del de los Estados miembros, del hecho de que la Comunidad sustituyese a los Estados miembros en lo que respecta a la ejecución de los compromisos previstos por el GATT. Quiere saber, más concretamente, si el GATT, junto con los Protocolos Arancelarios que establecieron la nueva lista arancelaria XL-CEE, producen efectos dentro del ordenamiento jurídico tanto de la Comunidad como de los Estados miembros.

22 La Corte di cassazione desea saber también, en caso de que los efectos intracomunitarios de las normas del GATT y de los Protocolos Arancelarios se produjesen en diferentes momentos, cuál sería su orden cronológico.

23 En sus citadas sentencias de 12 de diciembre de 1972 y de 24 de octubre de 1973, International Fruit Company y otros y Schlüter, el Tribunal de Justicia dio respuestas negativas a la cuestión de la aplicabilidad directa de dos disposiciones del GATT, a saber, el artículo XI, relativo a la eliminación de las restricciones cuantitativas, y el artículo II, relativo al efecto de las listas de concesiones. Este Tribunal llegó a dicha conclusión basándose en

consideraciones relativas al sistema del GATT, en cuanto éste se fundamenta en el principio de negociaciones emprendidas sobre una base de reciprocidad y de ventajas mutuas y se caracteriza por la gran flexibilidad de sus disposiciones, sobre todo de las que se refieren a las posibilidades de aplicar excepciones, a las medidas que pueden adoptarse ante dificultades excepcionales y a la solución de diferencias entre las Partes Contratantes. Las mismas consideraciones se aplican a los artículos citados por la Corte di cassazione.

24 En cuanto a los Protocolos Arancelarios concluidos en el marco del GATT, conviene señalar que estos Protocolos se caracterizan por el hecho de que hacen referencia, mediante las listas arancelarias que los acompañan en anexo, a los aranceles aduaneros de las partes interesadas. Por tanto, estos Protocolos, en virtud tanto del sistema del GATT como del suyo propio, sólo pueden ser eficaces a través del Arancel Aduanero de las Partes Contratantes, así pues, en este caso, a través del Arancel Aduanero Común.

25 No obstante, en la época de las percepciones controvertidas se daba una situación especial, ya que dichas percepciones se produjeron, en su mayor parte, en un período anterior a la entrada en vigor, el 1 de julio de 1968, del Arancel Aduanero Común. Así pues, conviene considerar separadamente los períodos anterior y posterior al 1 de julio de 1968.

26 Dado que ni a los Protocolos Arancelarios en cuestión ni a las disposiciones del GATT que determinan el efecto de dichos protocolos puede reconocérseles un efecto directo, la cuestión de la legalidad de la percepción del derecho por servicios administrativos debe ser examinada, en lo que respecta al período posterior al 1 de julio de 1968, exclusivamente a la luz del Arancel Aduanero Común. Basta recordar, a este respecto, la sentencia de 13 de diciembre de 1973, Diamantarbeiders (asuntos acumulados 37/73 y 38/73,↔ Rec. p. 1609), según la cual, está prohibido a los Estados miembros, en virtud de las disposiciones del Tratado relativas a la unión aduanera (artículos 18 a 29) y a la política comercial común (artículo 113), modificar el nivel de la carga que resulte del Arancel Aduanero Común. Por lo tanto, un Estado miembro no puede elevar unilateralmente el nivel del Arancel Aduanero Común mediante la percepción adicional de derechos o gravámenes de carácter nacional.

27 Sin embargo, según la misma sentencia, en lo que respecta a los gravámenes ya existentes en la fecha de entrada en vigor del Arancel Aduanero Común, éstos, sólo podrían especialmente por motivos de seguridad jurídica, considerarse inaplicables en virtud de disposiciones específicas adoptadas por la Comunidad.

28 Al no haberse adoptado ninguna disposición de este tipo en lo que respecta al derecho objeto de litigio en la medida en que se aplica a la importación de mercancías originarias de países terceros, procede concluir que este derecho pudo percibirse legalmente durante el período posterior a la entrada en vigor del Arancel Aduanero Común, hasta la derogación de la Ley nº 330.

29 Para apreciar la situación jurídica existente antes de la entrada en vigor del Arancel Aduanero Común, hay que considerar la naturaleza y el efecto de los Protocolos Arancelarios en virtud de los cuales la lista XL-CEE sustituyó a las listas nacionales anteriores de los Estados miembros.

30 En aquella época, los Estados miembros estaban ocupados en el proceso de aproximación de sus aranceles nacionales al Arancel Aduanero Común, con arreglo a los artículos 23 a 26 del Tratado. De esto resulta que tanto el propio Arancel Aduanero Común como las concesiones y consolidaciones establecidas por los Protocolos Arancelarios negociados entonces no constituían, para los Estados miembros, una obligación concreta, sino un objetivo respecto al cual debían orientarse sus medidas de aproximación.

31 Por lo tanto, procede responder a la cuestión planteada que, en lo que se refiere al período anterior al 1 de julio de 1968, los Protocolos Arancelarios de 16 de julio de 1962 y de 30 de junio de 1967 no han producido el efecto de proteger a los particulares contra la percepción, por un Estado miembro, de un gravamen sobre los productos importados de terceros países y que, en cuanto al período posterior al 1 de julio de 1968, ninguna disposición de Derecho comunitario se opone a la percepción, sobre los mismos productos, de un gravamen como el constituido por el derecho por servicios administrativos, en la medida en que ya existía en esa fecha.

32 Habida cuenta de las respuestas dadas a las dos primeras cuestiones, la cuestión C carece de objeto.

Costas

33 Los gastos efectuados por el Gobierno de la República Francesa, el Gobierno de la República Italiana, el Gobierno del Reino de los Países Bajos, el Gobierno del Reino Unido 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 planteadas por la Corte suprema di cassazione mediante resoluciones de 21 de mayo de 1981, declara:

1) **Dado que la Comunidad sustituyó a los Estados miembros en lo referente a la ejecución de los compromisos previstos por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, con efecto al 1 de julio de 1968, fecha de entrada en vigor del Arancel Aduanero Común, las disposiciones de dicho Acuerdo forman parte, desde ese momento, de aquéllas cuya interpretación entra dentro del ámbito de la competencia prejudicial atribuida al Tribunal de Justicia por el artículo 177 del Tratado CEE, cualquiera que sea la finalidad para la que tenga lugar esta interpretación. En lo que respecta al período anterior a esa fecha, dicha interpretación corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.**

2) **Los Protocolos Arancelarios de 16 de julio de 1962 y de 30 de junio de 1967 constituyen actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad en el sentido de la letra b) del párrafo primero del artículo 177 del Tratado CEE y, como tales, entran en el ámbito de la competencia prejudicial conferida al Tribunal de Justicia.**

3) **En lo que se refiere al período anterior al 1 de julio de 1968, los Protocolos Arancelarios de 16 de julio de 1962 y de 30 de junio de 1967 no han producido el efecto de proteger a los particulares contra la percepción, por un Estado miembro, de un gravamen sobre los productos importados de terceros países. En cuanto al período posterior al 1 de julio de 1968, ninguna disposición de Derecho comunitario se opone a la percepción, sobre los mismos productos, de un gravamen como el derecho por servicios administrativos, previsto por la Ley italiana nº 330, de 15 de junio de 1950, en la medida en que ya existía en esa fecha.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Due Bahlmann Galmot

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de marzo de 1983.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
J. Mertens de Wilmars