CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER presentadas el 10 de diciembre de 1970 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El litigio pendiente ante el tribunale di Brescia se refiere a la Ley italiana n° 330, de 15 de junio de 1950. Por no haber sido derogada esta Ley, el Tribunal de Justicia ha declarado recientemente, en el asunto 8/70, relativo a un recurso interpuesto por la Comisión en virtud del artículo 169 del Tratado CEE, que la República Italiana había infringido el apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE y la Directiva 68/31/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1967. Dicha Ley, permítaseme recordarlo brevemente, prevé que, con ocasión de la importación de mercancías, se percibirán unos derechos por servicios administrativos con un tipo del 0,50 % de su valor. Estos derechos fueron aplicados a la sociedad SACE cuando, el 17 de septiembre de 1969, ésta importó en Italia mercancías procedentes de un Estado miembro. Según una resolución de la Oficina de Aduanas de Bérgamo, tuvo que pagar un gravamen por valor de 50.995 LIT, en función del valor de las mercancías importadas.

La sociedad SACE estima que el pago de esta suma es injustificado. Alega que se trata de una exacción de efecto equivalente a derechos de aduana (como, efectivamente, declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia mencionada) y que la Directiva adoptada por la Comisión en virtud del apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE (que no ha sido impugnada por el Gobierno italiano) crea la obligación de reducir progresivamente esos gravámenes –siempre que se refieran a importaciones procedentes de Estados miembros– y de suprimirlos antes del 1 de julio de 1968, a más tardar (lo que, incorrectamente, no se ha hecho). Además, la sociedad SACE estima que lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE, en relación con las disposiciones de la Directiva de la Comisión, la cual no deja al Gobierno italiano ninguna facultad de apreciación, pero contiene indicaciones concretas en cuanto al plazo previsto para la supresión del gravamen, puede crear derechos para los particulares que éstos pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales, frente a disposiciones contrarias de Derecho interno. Esa es la razón por la que la sociedad SACE inició ante el Presidente del tribunal di Brescia un procedimiento contra el Ministerio de Hacienda de la República Italiana con objeto de que se ordenara a éste devolver las tasas administrativas percibidas ilegalmente. Como esta orden de reembolso depende, fundamental-

* Lengua original: alemán.

mente, de cuestiones de Derecho comunitario, como ya he dicho, la sociedad SACE propuso, al mismo tiempo, que se remitiese el asunto al Tribunal de Justicia para que éste se pronunciara con carácter prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones en cuestión del Derecho comunitario, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE.

El Presidente del tribunale di Brescia accedió a dicha propuesta. Mediante resolución de 4 de julio de 1970, suspendió el procedimiento y remitió el asunto ante el Tribunal de Justicia para que éste se pronuncie con carácter prejudicial sobre las cuestiones siguientes:

1) Tras la adopción de la Directiva 68/31, de 22 de diciembre de 1967, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 12, p. 8, de 16 de enero de 1968, las disposiciones del apartado 2 del artículo 13 del Tratado de Roma (o, en cualquier caso, las disposiciones de la propia Directiva 68/31), ¿son inmediatamente aplicables en el ordenamiento jurídico interno del Estado italiano?

2) En caso de respuesta afirmativa, ¿se han creado para los particulares, a partir del 1 de julio de 1968, derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben tener en cuenta?

Ahora que la demandante en el litigio principal, la Comisión de las Comunidades Europeas y el Gobierno de la República Federal de Alemania han presentado observaciones escritas, con arreglo al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, y ahora que la demandante, la Comisión y el Gobierno de la República Italiana han intervenido en la vista del 18 de noviembre de 1970, haré las siguientes observaciones acerca de las cuestiones planteadas.

1. No hay objeción alguna en cuanto a la admisibilidad de la remisión.

En particular, poco importa que el procedimiento principal tenga sólo carácter sumario, es decir, tenga por objeto únicamente que se dicte una orden de pagar. En tal caso, puede someterse al Tribunal de Justicia un procedimiento de remisión, como también pudo hacerse en el asunto 29/69, a pesar de que se trataba de un procedimiento para la adopción de una medida provisional. Además, el texto de las cuestiones, que se refieren claramente a la interpretación de una disposición del Tratado, en correlación con determinadas disposiciones de Derecho comunitario derivado, tampoco suscita objeción alguna.

En cambio, debo decirlo desde ahora, es imposible aceptar la sugerencia hecha en la vista por la demandante en el litigio principal y declarar que la Ley nacional en cuestión ya no es aplicable, habida cuenta de las disposiciones del Derecho comunitario. Corresponde únicamente al Juez nacional sacar tales consecuencias jurídicas, en el caso de que resultaran posibles según la interpretación del Derecho comunitario dada por el Tribunal de Justicia. Por consiguiente, poca importancia tiene que las

partes del litigio principal puedan realmente solicitar una modificación de las cuestiones que se han planteado a este Tribunal; en cualquier caso, es seguro que la respuesta solicitada por la demandante rebasaría el ámbito de aplicación del artículo 177.

2. En lo que respecta a la delimitación del objeto de la remisión, diré, además, que los términos específicos en que se han redactado las cuestiones planteadas no dejan lugar a ningún problema: se trata únicamente del efecto directo de las disposiciones del apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE en relación con las de la mencionada Directiva de la Comisión. A eso es a lo que este Tribunal debe ceñirse.

No hay, por tanto, ninguna razón para ampliar el examen con el fin de declarar, por ejemplo, que, de todas formas, al final del período transitorio, el apartado 2 del artículo 13 se hizo directamente aplicable, es decir, que produjo el resultado de que a partir de esa fecha ya no pudiesen aplicarse exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana. Aunque es cierto que esto ha sido demostrado de forma convincente (especialmente por el Gobierno de la República Federal de Alemania), refiriéndose a los problemas análogos que plantea el apartado 3 del artículo 95 y a la jurisprudencia elaborada en esta materia (asunto 57/65,← Rec. 1966, pp. 293 y ss., especialmente p. 295), no obstante, como se desprende de los hechos expuestos en la resolución de remisión, dado que el litigio principal cuestiona la percepción de tasas sobre importaciones que tuvieran lugar en septiembre de 1969, es decir, antes de finalizar el período transitorio, la referencia hecha carece de valor para la solución del litigio principal.

En mi opinión, tampoco procede examinar con detalle las consideraciones de la demandante basadas en la Decisión de aceleración del Consejo, de 26 de julio de 1966 (DO 1966, 165, p. 2971) (es decir, la Decisión «relativa a la supresión de los derechos de aduana, a la prohibición de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros y a la aplicación de los derechos del arancel aduanero común para los productos que no sean los enumerados en el Anexo II del Tratado»). Como ya sabe este Tribunal, se ha declarado a este respecto que dicha Decisión había anticipado el final del período transitorio en el sentido del apartado 7 del artículo 8 y del artículo 13, es decir, que había dejado sin vigor prematuramente todas las disposiciones transitorias de los artículos 9 a 35. Se ha dicho que, como consecuencia de esta Decisión, que debía considerarse directamente aplicable, según la jurisprudencia existente, así como de las disposiciones, también directamente aplicables, del apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE, la realización de la unión aduanera el 1 de julio de 1968 debía dar lugar también a la supresión de las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, debido, sobre todo, a que, desde el punto de vista de su naturaleza, no hay ninguna diferencia entre derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana (es decir, derechos de aduana encubiertos). En términos generales, siempre según la argumentación expuesta, se puede decir que, de conformidad con la Decisión de aceleración, todo gravamen,

sea cual sea, percibido en las fronteras internas de la Comunidad, debía haber desaparecido el 1 de julio de 1968. Respecto a estas consideraciones, únicamente señalaré ahora, sin hacer un examen detallado, que es el punto de vista contrario, mantenido por la Comisión, el que me parece correcto. En efecto, hay que tener en cuenta que la Decisión de aceleración se refería únicamente a la supresión de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como a la aplicación del Arancel Aduanero Común, mientras que el apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE preveía claramente un procedimiento especial, a saber, la adopción de Directivas por la Comisión respecto a las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, cuya variedad es considerable y que, por tanto, no pueden ser objeto de una normativa abstracta. En tales circunstancias, no es posible, efectivamente, admitir que la Decisión de aceleración se refería también a las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, es decir, que anticipó, en términos generales, el final del período transitorio. Así pues, las consideraciones de la demandante basadas en la Decisión de aceleración no proporcionan ningún dato que pueda contribuir a la solución del litigio y, por tanto, no deberían ser tenidas en cuenta en la decisión que tome este Tribunal.

3. Tras estas consideraciones preliminares, ahora pasaré directamente a las cuestiones planteadas. En primer lugar, debo recordar lo que prevé el apartado 2 del artículo 13 del Tratado. Según éste, «las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana de importación, en vigor entre los Estados miembros, serán suprimidas progresivamente [...] durante el período transitorio» y la Comisión determinará, «mediante Directivas, el ritmo de tal supresión».

En cuanto a la cuestión de la aplicabilidad directa, el texto del apartado 2 del artículo 13 muestra claramente por sí sólo que esta disposición no constituía hasta el final del período transitorio una disposición completa del Tratado y, por tanto, no podía producir por sí misma efectos directos en el sentido que aquí nos interesa. Es cierto que esto no se desprende del concepto de «exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana de importación», debido a que este concepto carece de la precisión indispensable en interés de la seguridad jurídica. Se habían suscitado objeciones parecidas en el primer asunto, en cuanto a la aplicabilidad directa de las decisiones del Tratado, es decir, respecto al artículo 12 del Tratado CEE, que se refiere también a las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana. Sin embargo, dichas objeciones no se consideraron procedentes a la sazón y, por lo tanto, no pueden tenerse en cuenta para interpretar el apartado 2 del artículo 13. Además, este apartado es incompleto en sí y, por consiguiente, no puede producir efectos directos: durante el período transitorio tenía que completarse mediante actos de Derecho comunitario derivado, o sea, mediante Directivas de la Comisión. El apartado 2 del artículo 13 no contiene, por tanto, una obligación incondicional, según la jurisprudencia existente.

Así pues, lo que importa es, fundamentalmente, saber si la Directiva de la Comisión, citada varias veces, que se adoptó, ha pro-

ducido el efecto de completar de forma decisiva y de perfeccionar dicha disposición de modo que sea directamente aplicable. Plantear la cuestión en estos términos equivale a preguntarse si las Directivas pueden tener tales efectos, es decir, si pueden ser directamente aplicables. Esta delicada cuestión ha sido, aun recientemente, muy debatida, y anteriormente ha dado lugar a profundos exámenes en cuanto a los principios. No obstante, basándose en las sentencias dictadas en los asuntos 9/70,- 20/70- y 23/70, ahora parece posible darle una respuesta de principio clara: también las Directivas pueden tener efecto directo. Ya no es necesario que me extienda mucho sobre este punto; antes bien, puedo limitarme a hacer algunas referencias a las sentencias citadas. En estas sentencias, efectivamente, el Tribunal de Justicia ha examinado «el resultado final de disposiciones contenidas en una Decisión o en una Directiva» y ha reconocido que las disposiciones de la Decisión del Consejo, que entonces estaba siendo examinada, en combinación con las de una Directiva, también del Consejo, podían producir efectos directos entre los Estados miembros y los particulares. Esta afirmación hace, por tanto, que sean improcedentes las objeciones planteadas en el presente asunto por el Gobierno federal y el Gobierno italiano, como, por ejemplo, la observación de que tales actos se dirigen sólo a los Estados miembros y de que el artículo 189 utiliza los términos «directamente aplicable *e* cada Estado miembro» sólo en lo que respecta a los Reglamentos. Por lo tanto, es seguro que estos factores, y sobre todo el último, no impiden que se reconozcan efectos directos también a otros actos, habida cuenta de su carácter obligatorio, con la única condición de que, por su tenor, naturaleza y sistema general, puedan producir tales efectos.

Si examinamos ahora desde este ángulo la Directiva de la Comisión de que aquí se trata, lo cual está justificado por la analogía de los problemas suscitados así como por las declaraciones generales contenidas en las mencionadas sentencias, debemos reconocer, en primer lugar, que la Directiva en cuestión, aun considerándola en relación con el apartado 2 del artículo 13, no podía tener efecto directo durante el plazo señalado al Estado miembro para adecuarse a ella, ya que es evidente que éste disponía de cierto margen de acción, habida cuenta, sobre todo, de lo previsto en el artículo 14 del Tratado CEE. Sin embargo, este hecho no tiene mayor importancia en el presente asunto. La Directiva en cuestión preveía también una fecha límite en la que, de todos modos, debía suprimirse el gravamen controvertido. Dado que el litigio principal se refiere sólo al período posterior a esa fecha, únicamente se plantea la cuestión de si la Directiva podía producir efecto directo respecto a dicho período. Ahora bien, es fácil responder a esta cuestión a partir de las sentencias 9/70, 20/70 y 23/70; también en estos casos se había fijado por medio de una Directiva la fecha en que una obligación debía surtir efecto. No obstante, el Tribunal de Justicia declaró en esas sentencias: «que el hecho de que esta fecha haya sido fijada por una Directiva, no perjudica en nada al pleno efecto de esta disposición» e hizo hincapié en que, como consecuencia de dicha Directiva, se ha completado la obligación enunciada en una Decisión. Llevada al caso de autos, esta afirmación significa que nada excluye la aplicabilidad

directa de las disposiciones del apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE consideradas en relación con las de la Directiva 68/31 de la Comisión, a partir de la fecha fijada por la Directiva, sobre todo teniendo en cuenta que después de la fecha en cuestión ya no había margen de acción alguno para incorporar esas disposiciones al Derecho interno.

Por lo demás, es fácil demostrar que dicha conclusión no puede ser invalidada por otras consideraciones. Por tanto, el hecho, en particular, de que la Directiva se destinase sólo a *un* Estado miembro (lo que llevó al Gobierno federal a hablar de una división del ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado) parece no tener ninguna importancia. Aunque es posible considerar que actos de Derecho comunitario derivado, que no se dirigen necesariamente a todos los Estados miembros, tienen efecto directo, no veo claramente por qué esa posibilidad debe reservarse a los casos que afectan a todos los Estados miembros. Dadas las especiales características de determinadas disposiciones del Tratado, entre las que figura el apartado 2 del artículo 13, y dada la diferencia entre las situaciones jurídicas de los distintos Estados miembros, puede ocurrir, precisamente, que una intervención sea necesaria sólo en determinadas situaciones y en determinados territorios de la Comunidad. También aquí, por otra parte, puedo remitirme a lo que ha afirmado este Tribunal en las sentencias 9/70, 20/70 y 23/70 y, sobre todo, a esta frase: «[...] que, especialmente, en los casos en que las autoridades comunitarias obliguen, mediante una Decisión, a un Estado miembro [...] a actuar de determinada manera, la eficacia de dicha medida se vería debilitada si los justiciables de ese Estado no pudieran invocarla y los órganos jurisdiccionales nacionales no pudiesen tomarla en consideración como elemento de Derecho comunitario». Además, poco importa que la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* esté prescrita sólo para los Reglamentos y no para las Directivas. Esta objeción, en lo que respecta a las Decisiones dirigidas a los Estados miembros, ya se había planteado en los asuntos 9/70, 20/70 y 23/70. En mis conclusiones en dichos asuntos recordé que, cuando no está expresamente prevista, la publicación no es una condición de validez jurídica, sino que su función es, por el contrario, básicamente protectora y que, si no hay tal publicación, la medida en cuestión no puede ser invocada contra un individuo afectado. También recordé que la situación es precisamente la contraria cuando un particular se refiere a un acto de ese tipo en defensa de sus derechos con el fin de sacar del mismo determinadas ventajas. Si las sentencias 9/70, 20/70 y 23/70 no tuvieron en cuenta la objeción referente a la obligación de publicar, planteada respecto a los actos que eran entonces objeto del litigio, en otras palabras, si el Tribunal de Justicia consideró que dicha objeción carecía de importancia, entonces seguramente debe ocurrir lo mismo con la Directiva que aquí nos interesa. Lo que es determinante, por tanto, es que la obligación enunciada en la Directiva surtiera pleno efecto con la notificación al Estado miembro interesado, teniendo una importancia secundaria la publicación en el Diario Oficial, que, por lo demás, en el presente asunto también tuvo lugar (DO 1968, L 12, p. 8). Por último, tampoco es decisivo el hecho de que la versión italiana sea el

único texto auténtico de esta Directiva, que se refiere exclusivamente a Italia. Aunque, según el Reglamento de 14 de abril de 1958 por el que se fija el régimen lingüístico, los Reglamentos y demás textos de alcance general redactados en las cuatro lenguas oficiales son igualmente auténticos, esto, sin embargo, carece de importancia cuando se trata de un acto dirigido exclusivamente a un Estado miembro. Para que este acto surta pleno efecto, basta con que sea notificado en la lengua del Estado miembro de que se trate. Además, hay que señalar también que quienes ejercen una actividad en el territorio en cuestión, están familiarizados con las leyes y disposiciones redactadas en la lengua nacional y que, por esta razón, no es necesario que la aplicabilidad directa de las Directivas comunitarias dependa de la existencia de cuatro textos que son igualmente auténticos.

Además, dado que, según la jurisprudencia existente, ha quedado sentado que pueden ser directamente aplicables, no sólo las normas y los actos que prevén obligaciones de no hacer, sino también los actos que enuncian obligaciones de hacer, debo atenerme a las conclusiones que ya he mencionado, a saber, reconocer la aplicabilidad directa de las disposiciones del apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE en relación con las de la Directiva 68/31 de la Comisión.

4. Por consiguiente, procede responder como sigue a las cuestiones planteadas por el Presidente del tribunale di Brescia:

Tras la adopción de la Directiva 68/31, de 22 de diciembre de 1967, el apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE es directamente aplicable en el ordenamiento jurídico interno del Estado italiano, en el sentido de que, a partir del 1 de julio de 1968, ha creado para los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.