CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL presentadas el 14 de diciembre de 1982 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Los tres asuntos que nos ocupan se refieren a la legalidad de un derecho italiano percibido por servicios administrativos –en la medida en que se ha cobrado sobre importaciones procedentes de países miembros del GATT– apreciada a la luz de las disposiciones del GATT.

Este derecho fue establecido por la Ley nº 330, de 15 de junio de 1950, y se aplicó a todas las importaciones, con un tipo del 0,50 % del valor de la mercancía. Respecto al comercio intracomunitario de mercancías que no sean productos agrícolas, ya que a éstos les eran aplicables disposiciones especiales de organización de mercados, la Comisión prescribió en su Directiva 68/31/CEE, de 22 de diciembre de 1967 (DO 1968, L 12, p. 8), que este derecho tenía que reducirse progresivamente y ser suprimido antes del 1 de julio de 1968, que es la fecha en la que todos los derechos de aduana intracomunitarios tenían que suprimirse en virtud de la llamada Decisión de aceleración. Esta disposición se basaba en el apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE, dado que el derecho se consideraba como una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana de importación.

Como la República Italiana no cumplió esa obligación dentro del plazo señalado, la Comisión entabló un procedimiento en virtud del artículo 169 del Tratado CEE

* Lengua original: alemán.

(asunto 8/70 [1]). Más tarde, se sometió también al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial (asunto 33/70 [2]) respecto a la que decidió, en lo que se refiere al tráfico intracomunitario, que, desde el 1 de julio de 1968, los particulares tenían derecho directamente a que ya no les fueran aplicadas dichas exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana; este derecho se basaba en los artículos 9 y 13 del Tratado, en la Decisión de Aceleración, de 26 de julio de 1966, ya mencionada y en la Directiva de la Comisión también citada.

El 24 de junio de 1971, una Ley italiana abolió el derecho controvertido. En lo que respecta al comercio intracomunitario, esta Ley tenía efecto retroactivo al 30 de junio de 1968; en cuanto a las importaciones procedentes de terceros países, la fecha en que surtía efecto era la de su entrada en vigor (1 de agosto de 1971).

Según varios importadores –los demandantes en el litigio principal– esta solución no es satisfactoria en cuanto al último punto, ya que se trataba de importaciones procedentes de países miembros del GATT. A este respecto, se refieren a una jurisprudencia de varios años de la Corte di cassazione italiana, según la cual las disposiciones del GATT creaban derechos subjetivos para los particulares desde la adhesión de Italia a dicho Acuerdo (véanse el Protocolo de Annecy de 10 de octubre de 1949 y la Ley de ratificación de éste de 5 de abril de 1950). Consideran, en términos generales, que el preámbulo del GATT y algunos de los artículos de este Acuerdo, especialmente los artículos II, VI y VIII, permiten deducir una prohibición de crear *nuevas* exacciones en lo que respecta a todas las mercancías, estén o no inscritas en listas de concesiones. Además, hacen especial referencia a la letra b) del apartado 1 del artículo II, que dispone lo siguiente:

«Los productos enumerados en la primera parte de la lista relativa a una de las Partes Contratantes, que son productos de los territorios de otras Partes Contratantes, no estarán sujetos –al ser importados en el territorio a que se refiere esta lista, y teniendo en cuenta las condiciones o cláusulas especiales establecidas en ellas– a derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los fijados en la lista. Dichos productos estarán también exentos de todos los demás derechos o cargas de cualquier clase aplicados a la importación o con motivo de ésta que excedan de los aplicados en la fecha de este Acuerdo o de los que, como consecuencia directa y obligatoria de la legislación vigente en el territorio importador en esa fecha, hayan de ser aplicados ulteriormente.»

Consideran que esto implica que existe una prohibición de aumentar los gravámenes a la importación en lo que respecta a las mercancías citadas en las listas de concesiones, de acuerdo con el Protocolo de Annecy

[1] Sentencia de 18 de noviembre de 1970, Comisión/Italia (8/70, Rec. p. 961).

[2] Sentencia de 17 de diciembre de 1970, SACE (33/70, Rec. p. 1213).

al que se unió en anexo la lista italiana de concesiones XXVII. Según ellos, esto se aplica también cuando las mercancías de que se trata no han sido inscritas sino más tarde en las listas nacionales de concesiones, como es el caso de la lista del Protocolo de Torquay, ratificado por la Ley italiana de 25 de octubre de 1951 y la del Protocolo de Ginebra, ratificado por la Ley italiana de 2 de enero de 1958, o cuando no figuran sino más tarde en la lista XL-CEE, acordada por la Comunidad conjuntamente con los Estados miembros durante las negociaciones llamadas «Ronda Dillon» en 1960-1961 (véanse la Decisión del Consejo de 3 de julio de 1962 y el Protocolo de 16 de julio de 1962) y modificada en las negociaciones de la «Ronda Kennedy» de 1964 a 1967 (véanse el Protocolo de Ginebra de 30 de junio de 1967 y la Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 1967; DO 1968, L 305, p. 2 y p. 1; EE 11/01, p. 40 y p. 39, respectivamente).

Este es el contexto en el que fueron ejercitadas tres acciones judiciales para exigir que la Amministrazione delle Finanze dello Stato (en lo sucesivo, «Administración») devolviese las cantidades pagadas en concepto de derechos por servicios administrativos.

1. El primer procedimiento se refiere a importaciones de petróleo crudo y de pizarra efectuadas entre julio de 1964 y diciembre de 1967, procedentes de Kuwait, país miembro del GATT. A este respecto, no está muy claro si la mercancía figuraba ya en la lista italiana de concesiones XXVII, lo que afirma SPI y niegan el Gobierno italiano y la Comisión, ni si está en la lista de concesiones XL-CEE, lo que afirma el Gobierno italiano y niega la Comisión.

2. En el segundo caso, se trata de la importación, entre 1965 y 1971, de varias mercancías procedentes de países miembros del GATT. Sobre este punto, el Tribunal remitente hizo constar que, en contra de lo que afirmaba el importador, esas mercancías no figuraban en la original lista italiana de concesiones XXVII, sino que, como confirma la Comisión, fueron inscritas en dicha lista por primera vez sobre la base del Protocolo de Torquay. También parece demostrado que las mercancías figuran casi en su totalidad en la lista XL-CEE, tanto en su versión de la Ronda Dillon como en la de la Ronda Kennedy.

3. Por último, en el tercer caso se trata de la importación, entre octubre y diciembre de 1963, de diferentes mercancías, procedentes de países miembros del GATT. Aquí, una vez más, el Tribunal remitente hizo constar que, en contra de lo que pretende el importador, las mercancías referidas no figuraban en la lista original italiana de concesiones XXVII, lo que, no obstante, según la Comisión, no es cierto por lo que respecta a *una* de esas mercancías; fueron incluidas en la lista, en parte por el Protocolo de Torquay y en parte por el Protocolo de Ginebra de 1956. Una vez más, parece haber sido demostrado que casi la totalidad de las mercancías figura también en la lista XL-CEE, tanto en la versión de la Ronda Dillon como en la de la Ronda Kennedy.

La Administración demandada mantiene el punto de vista de que, en lo referente a las mercancías inscritas por primera vez en listas confeccionadas *después* de la lista XXVII original, el importe del derecho que hay que tomar como referencia debe ser el que estaba en vigor cuando se confeccionaron las *nuevas listas*. Por tanto, el establecimiento, en 1950, del derecho por servicios administrativos no puede calificarse de aumento prohibido de las exacciones a la importación, sobre todo en lo que respecta a la consolidación realizada en la Ronda Dillon. Por consiguiente, el reembolso de esta exacción se había previsto sólo cuando se tratara de mercancías prohibidas en la original lista italiana de concesiones XXVII y no en cuanto gravaba mercancías respecto de las cuales se habían otorgado concesiones por primera vez en la lista XL-CEE.

No obstante, los Tribunales italianos estimaron totalmente las solicitudes de reembolso que se les habían presentado, como muestran las sentencias de la Corte d'appello de Génova de 26 de enero de 1979 (primer asunto) y de 28 de octubre de 1977 (segundo asunto), así como la sentencia de la Corte d'appello de Turín de 25 de febrero de 1978 (tercer asunto). A este respecto, se declaró que la fecha procedente para determinar el gravamen a la importación que no podía ser aumentado era la fecha de adhesión de Italia al GATT (10 de octubre de 1949) y que debía ser suficiente con que las mercancías en litigio figurasen en la lista XL-CEE, dado que ésta había sustituido a la lista XXVII.

La Administración recurrió entonces ante la Corte suprema di cassazione. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Corte suprema di cassazione se halla, una vez más en estos procedimientos, ante el problema de si debe mantener su jurisprudencia relativa a la aplicabilidad directa de las disposiciones del GATT. Se encuentra también con el problema de la interpretación del GATT en lo que respecta al punto de vista, defendido por los importadores, relativo a la fecha que procede tener en cuenta para la prohibición de establecer *nuevas* exacciones y al artículo II del GATT, que se refiere a la prohibición de *aumentar* las exacciones. Por otra parte, se enfrenta fundamentalmente, como en el procedimiento que dio lugar al asunto 266/81, [3] a la cuestión de si, en virtud del artículo 177 del Tratado, el Tribunal de Justicia puede, y dado el caso, desde cuándo, interpretar disposiciones del GATT y actos adoptados en virtud de este Acuerdo, aun cuando no se trate de la validez de actos comunitarios.

Por lo tanto, la Corte suprema di cassazione, mediante resolución de 21 de mayo de 1981, decidió suspender el procedimiento y formular al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial respecto a los tres asuntos, sobre las cuestiones siguientes:

[3] Asunto en el que presenté mis conclusiones y en el que recayó la sentencia de 16 de marzo de 1983, SIOT (266/81, Rec. p. 731).

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 adhe-

sión 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?

Mi punto de vista sobre estas cuestiones es el siguiente.

I. Sobre la primera cuestión

1. La primera cuestión es muy parecida a la primera cuestión planteada en el asunto 266/81. [4] En la medida en que coinciden, puedo limitarme ahora a hacer referencia a los correspondientes pasajes de mis conclusiones presentadas en dicho asunto.

Por tanto, básicamente puede decirse que, como hay que tener en cuenta que la Comunidad sustituyó a los Estados miembros en las obligaciones impuestas en virtud del GATT, es lógico tratar las disposiciones de este Acuerdo de la misma manera que las de los Acuerdos celebrados por la Comunidad. De ello resulta que, en virtud del artículo 177 del Tratado, el Tribunal de Justicia es competente para interpretar el GATT, y, en principio, no sólo cuando se trata de apreciar la validez de medidas comunitarias en relación con el GATT, sino también cuando es necesaria una interpretación en lo que respecta al Derecho nacional, ya sea para determinar si las disposiciones del GATT deben prevalecer sobre las nacionales o simplemente para interpretar el Derecho nacional en un sentido conforme al del GATT.

2. No obstante, en los presentes asuntos la primera cuestión suscita también otros problemas, sobre los que es necesario hacer algunas observaciones suplementarias, en primer lugar, en lo que respecta a las listas negociadas en el marco del GATT que establecen concesiones aduaneras y, en segundo lugar, en lo que se refiere a la cuestión de desde cuándo y hasta qué punto puede considerarse que este Tribunal es competente para interpretar el GATT.

a) En lo referente a determinar la función de las listas en el sistema general del GATT, sobre todo cuando hay listas sucesivas que tienen diferente contenido, debe señalarse que las listas son negociadas en el

[4] Asunto 266/81, citado en la nota 4 *supra*.

marco del GATT e inscritas en Protocolos especiales. Se trata, por tanto, de Acuerdos celebrados en el marco del GATT, cuyo artículo II, apartado 7, dice expresamente a tal respecto que las listas anexas al Acuerdo forman parte integrante de la parte I del mismo.

En la medida en que la Comunidad participa en dicho Acuerdo, parece totalmente justificado hablar también de «actos comunitarios» y reconocer que el Tribunal de Justicia tiene competencia interpretativa. Esto debería ser posible en lo que respecta a los resultados de la Ronda Dillon recogidos en la lista XL-CEE que sustituyó a las listas nacionales de concesiones, dado que el Protocolo de que se trata, que entró en vigor el 1 de enero de 1963, también fue concluido por la Comunidad. Indudablemente, esto se aplica también a los resultados de la Ronda Kennedy, ya que éstos fueron negociados y concluidos por la Comunidad únicamente y dieron lugar al Arancel Aduanero Común, que entró en vigor el 1 de julio de 1968.

b) La cuestión de dónde empieza la competencia de este Tribunal para interpretar las disposiciones del GATT es, indudablemente, algo más difícil. A este respecto, conviene, en primer lugar, subrayar que en los litigios principales se trata únicamente de *exacciones a la importación* y que es necesaria una respuesta sólo en lo referente a las obligaciones del GATT *sobre este punto.*

Las consideraciones que figuran en la sentencia dictada en los asuntos 21/72 a 24/72 [5] proporcionan, sin duda, un punto de partida importante para mis reflexiones. En esos asuntos se dijo que la Comunidad había asumido, progresivamente durante el período transitorio y completamente al finalizar éste, las funciones relacionadas con la política aduanera y comercial. Desde la entrada en vigor del Tratado y más particularmente desde el establecimiento del Arancel Aduanero Común, se produjo entre los Estados miembros y la Comunidad un desplazamiento de competencias que fue concretado de diferentes maneras en el marco del GATT y reconocido por las demás Partes Contratantes; en la medida en que, conforme a lo dispuesto en el Tratado, la Comunidad asumió competencias anteriormente ejercidas por los Estados miembros en el ámbito de aplicación del GATT, queda vinculada por las disposiciones de este Acuerdo (apartados 14 a 18).

aa) Por lo tanto, la situación en lo que se refiere a los *derechos de aduana* propiamente dichos no debería plantear dificultades.

En las relaciones con terceros países, el Tratado ha previsto el establecimiento progresivo de una unión aduanera que

[5] Sentencia de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company (asuntos acumulados 21/72 a 24/72, Rec. p. 1219).

implica una aproximación de los derechos de aduanas nacionales al Arancel Aduanero Común durante el período transitorio y que conduce, al final de dicho período, el cual ha sido adelantado por la mencionada Decisión de aceleración, a la aplicación del Arancel Aduanero Común. Para la adaptación de los aranceles nacionales, realizada por primera vez el 1 de enero de 1961, el Arancel Aduanero Común originariamente aplicable era el que fue establecido por la Decisión del Consejo de 13 de febrero de 1960 (DO 1960, 80 A, pp. 1537 y ss.). En la misma época tuvieron lugar negociaciones en el marco del GATT sobre la reducción de los derechos de aduana. En estas negociaciones, celebradas en 1960 y 1961 y conocidas como la Ronda Dillon, participó la Comunidad como tal junto a los Estados miembros. La Ronda Dillon condujo a la elaboración de la lista común de concesiones XL-CEE, que entró en vigor el 1 de enero de 1963 con arreglo al Protocolo concluido a tal efecto, y que reemplazaba a las antiguas listas nacionales (que dejaron de ser aplicables en lo que respecta a la Comunidad) excepto en lo tocante a los productos CECA. Después, la adaptación de los Aranceles nacionales tenía que hacerse según los porcentajes de la lista XL-CEE, que fue recogida en el Arancel Aduanero Común. Hubo unas nuevas negociaciones GATT sobre la reducción de los derechos de aduana, celebradas también durante el período transitorio en el marco de la Ronda Kennedy cuyo Protocolo, que entró en vigor el 1 de enero de 1968, fue firmado sólo por la Comunidad. La primera reducción de derechos de aduana prevista en este Protocolo se produjo el 1 de julio de 1968, al mismo tiempo que la entrada en vigor del Arancel Aduanero Común.

Así pues, en cuanto a los *derechos de aduana,* no había, durante el período transitorio, ninguna obligación de Derecho comunitario impuesta por el GATT en el sentido de la jurisprudencia citada, precisamente porque sólo había obligaciones nacionales, que implicaban un margen discrecional, de adaptar los aranceles nacionales. En este sentido, debe considerarse que la Comunidad no sustituyó totalmente a los Estados miembros en el seno del GATT hasta el 1 de julio de 1968, es decir, hasta la fecha de entrada en vigor del Arancel Aduanero Común.

bb) Según la Comisión, el punto de partida de la competencia de interpretación del Tribunal de Justicia en lo referente a las disposiciones aduaneras del GATT debe ser el mismo para las *demás cargas aplicadas a la importación* y para las obligaciones al respecto establecidas en el artículo II del GATT. El representante de la empresa Michelin y el Gobierno francés consideran, sin embargo, que no es así. El Gobierno francés ha subrayado a este respecto que, incluso después del 1 de julio de 1968, los Estados miembros han conservado sus competencias en materia fiscal. El representante de Michelin alegó que, según la jurisprudencia relativa a las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana ya existentes el 1 de julio de 1968, a los Estados miembros se les prohibía únicamente aumentar dichas exacciones, de modo que podían seguir cobrándolas mientras no se adoptara una decisión comunitaria en sentido contrario; por lo tanto, a falta de una competencia exclusiva de la Comunidad, había que considerar si se habían ejercido en la práctica las competencias de Derecho

comunitario. Si éstas no habían sido ejercidas y por tanto no había necesidad de una interpretación comunitaria uniforme, debía considerarse que las exacciones de referencia se regían únicamente por el Derecho nacional; por consiguiente, no podía tratarse de una obligación de Derecho comunitario derivada del GATT, sino que esta obligación debía valorarse sólo a la luz del Derecho nacional y de las consecuencias que se derivan del GATT a este respecto.

No obstante, considero que debe seguirse también este punto de vista de la Comisión.

Indudablemente, no es correcto hablar aquí de competencias nacionales fiscales, dado que se trata de exacciones a la importación, es decir, de medidas que entran en el ámbito de la política comercial exterior, respecto de la cual es sabido que la Comunidad es la única competente desde el final del período transitorio (1 de enero de 1970).

La jurisprudencia en la materia da también la impresión de que lo importante para la cuestión que aquí nos interesa no es si se ejercieron realmente las competencias comunitarias, sino si tal competencia existe. Ahora bien, es indudable que existe desde el 1 de julio de 1968, ya que, como muestra la sentencia recaída en los asuntos acumulados 37/73 y 38/73, [6] a partir de esa fecha la Comunidad podía decidir que las exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana en los intercambios con países terceros podían ser incompatibles con el Derecho comunitario.

Si, además, se tiene en cuenta que las concesiones otorgadas en el marco de la Ronda Kennedy, las cuales, evidentemente, se refieren también a las mercancías controvertidas en los litigios principales, fueron fijadas sólo por la Comunidad y que su valor podría resultar afectado por la aplicación de nuevas exacciones nacionales equivalentes a derechos de aduana después de la entrada en vigor de las concesiones el 1 de julio de 1968, así como el hecho de que la letra b) del apartado 1 del artículo II del GATT establece un estrecho vínculo entre las cargas a la importación y la normativa aduanera, la única conclusión posible es que la Comunidad sustituyó completamente a los Estados miembros a partir del 1 de julio de 1968 para todas las cuestiones arancelarias y, por tanto, para todas las obligaciones derivadas del artículo II del GATT.

cc) De ello resulta que las disposiciones del GATT relativas a las cargas a la importación se convirtieron en obligaciones de Derecho comunitario a partir del momento en que el Arancel Aduanero Común se hizo plenamente aplicable y que debe reconocerse, por tanto, que este Tribunal es competente, a partir de esa fecha, para interpretar dichas disposiciones, dado que los efectos del GATT deben valorarse desde entonces únicamente a la luz del sistema jurídico comunitario. Por otra parte, según las indicaciones de las resoluciones de remisión en

[6] Sentencia de 13 de diciembre de 1973, Diamantarbeiders (asuntos acumulados 37/73 y 38/73,↔ Rec. p. 1609).

lo que respecta a las fechas de las importaciones, las situaciones de hecho existentes en los asuntos 267/81 y 269/81 deben valorarse únicamente basándose en las disposiciones del GATT en relación con el Derecho nacional italiano. Sólo en relación con el asunto 268/81, en la medida en que se refiere a importaciones realizadas después del 1 de julio de 1968, se plantea un problema de Derecho comunitario para el cual puede tener importancia la interpretación de las disposiciones del GATT por el Tribunal de Justicia.

II. Sobre la segunda cuestión

Se trata aquí de precisar en particular si las disposiciones del GATT producen efectos directos en los sistemas jurídicos nacionales, si, dado el caso, debe concederse a dichas disposiciones prioridad sobre las de un Derecho nacional con las que estén en conflicto y en qué orden cronológico.

También esta cuestión coincide en lo fundamental con la segunda cuestión del asunto 266/81. [7] Por lo tanto, aquí también puedo remitirme a mis observaciones en las conclusiones presentadas en dicho asunto, sobre todo en la medida en que al redactar éstas también tuve naturalmente en cuenta los elementos de los presentes asuntos, que se trataban al mismo tiempo y me limitaré a señalar brevemente que, en mi opinión, no puede decirse que las disposiciones del GATT tengan efecto directo en el sentido de la jurisprudencia de este Tribunal.

[7] Véase la nota 4 *supra.*

Por consiguiente, parece inútil seguir considerando la cuestión del orden cronológico de los efectos del GATT. Lo mismo puede decirse de las observaciones de la Comisión referentes sobre todo al artículo II del GATT, principal disposición controvertida en los presentes asuntos, observaciones que pretendían demostrar que esta disposición, en todo caso, no tiene efecto directo.

III. Sobre la tercera cuestión

La tercera cuestión se refiere a la interpretación del contenido del GATT y sobre todo de su artículo II. Se indica expresamente que se plantea con independencia de la respuesta que se dé a la segunda pregunta, ya que, como se desprende de las observaciones de la Corte suprema di cassazione y del Gobierno italiano, los procedimientos principales no tratan, evidentemente, de la solución de un conflicto entre el Derecho nacional y las disposiciones del GATT; dado que la Ley italiana relativa a los derechos por servicios administrativos no revela una intención clara de no observar las normas del GATT, se trata más bien de obtener, gracias a una interpretación de este Acuerdo, que dicha Ley se aplique conforme al mismo. En primer lugar, conviene determinar si el GATT implica la prohibición de prever nuevos derechos de aduana u otras cargas incluso para productos que figuren en las listas de concesiones redactadas conforme al artículo II, es decir, si existe una especie de obligación de respetar el *statu quo,* valorado según la situación en materia de exacciones en el momento de la adhesión al GATT. Además, es preciso determinar si lo importante para la prohibición de aumentar las cargas a la importa-

ción, establecida por la letra b) del apartado 1 del artículo II del GATT es la fecha de adhesión a éste o la de adopción de un Protocolo que contiene *nuevas* concesiones, en la medida en que se trata de mercancías que se incluyen en las listas de concesiones, en particular, las que figuran por primera vez en la lista XL-CEE.

1. En cuanto a la primera parte de la cuestión, los importadores estiman por diversas razones que el GATT implica dicha prohibición. En este sentido, se refieren al preámbulo del GATT, que, como muestra la Ley italiana por la que fue ratificado, debe considerarse parte integrante del Acuerdo y que alude claramente a una reducción de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos a los intercambios. Se refieren, además, al espíritu del GATT y también invocan, en lo referente al sistema, un claro paralelismo con el Tratado, especialmente con su artículo 13. Los importadores creen, además, que pueden encontrar argumentos en apoyo de su punto de vista en el apartado 2 del artículo II, en el que sólo se autorizan determinadas cargas, pero no las de efecto equivalente a derechos de aduana, así como en el artículo VIII, que da especificaciones acerca del artículo II y que, de manera general y sin referirse a las listas de concesiones, habla de la necesidad de limitar al coste aproximado del servicio prestado los derechos y cargas percibidos sobre la importación o la exportación, y de reducir tales derechos y cargas.

No obstante, al igual que la Comisión, considero que el punto de vista de los importadores es insostenible.

a) De entrada, la referencia al preámbulo y al espíritu del GATT, así como el intento de establecer un paralelismo con el Tratado, no son de mucho peso.

El preámbulo del GATT, que también representa el espíritu de este Acuerdo, sólo habla –en cuanto a lo que aquí nos interesa– del deseo de contribuir al logro de sus objetivos mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales. Subrayo, además, que tales acuerdos se celebrarán a base de reciprocidad y de mutuas ventajas. Es realmente imposible ver cómo de esto puede deducirse una obligación de respetar el *statu quo*.

También se deduce claramente de este hecho que carece de fundamento hacer una comparación con el Tratado, ya que éste ha previsto la supresión completa, en un período relativamente corto, de las restricciones al comercio existentes, mientras que el sistema del GATT, que se aplica durante un período más largo, no prevé una supresión, sino simplemente una reducción de las barreras comerciales y permite, además, retirar al cabo de un cierto tiempo concesiones otorgadas.

b) En cuanto a las cargas a la importación, las listas de concesiones y, por tanto, el artículo II tienen una importancia primordial en el sistema del GATT. Cuando el artículo II dispone, en lo que se refiere a las cargas a la importación distintas a los derechos de aduana, que no excedan de las

aplicadas en la fecha del GATT, la redacción indica claramente –me remito a la expresión «*dichos* productos» con la que empieza la segunda frase de la letra b) del apartado 1– que la prohibición se refiere únicamente a los productos que hubieren sido objeto de las concesiones enumeradas en las listas, y no a todas las mercancías. Este punto de vista también está apoyado por el objetivo evidente de esta disposición, que es impedir que las concesiones pierdan valor por causa de otras cargas a la importación y ello queda confirmado por la disposición transitoria contenida en el artículo 4 de la Ley italiana nº 330, de 15 de junio de 1950. El texto de la segunda frase de la letra b) del apartado 1 del artículo II sería, precisamente, difícil de comprender si lo que se impusiese a los Estados partes contratantes del GATT fuese una prohibición general de aumentar los gravámenes a la importación y de crear nuevas cargas de este tipo. Por consiguiente, el apartado 2 del artículo II que los importadores invocan a este respecto y en el que se dice que determinadas cargas –a saber, las equivalentes a impuestos internos, los derechos antidumping o compensatorios y los derechos u otras cargas proporcionales al costo de los servicios prestados– son autorizadas «en todo momento, sobre la importación de un producto cualquiera», no puede significar que es imposible percibir ninguna otra carga. Es más probable que se refiera principalmente a la letra b) del apartado 1 del artículo II y que quiera precisar que esta disposición no afecta a las cargas citadas.

c) Además, la Comisión subraya acertadamente que otras disposiciones parecen también excluir una obligación de respetar el *statu quo* en el caso del GATT, por ejemplo, la parte del artículo V según la cual se permiten las cargas «equitativas», o también el artículo VIII que dispone que los derechos y cargas percibidos sobre la importación o la exportación se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados.

En lo que respecta al artículo VIII, invocado también por los importadores en apoyo de su punto de vista, puede señalarse además que esta disposición, en la medida en que se refiere a la necesidad de reducir los derechos y cargas, constituye una directriz y un programa más que una obligación absoluta, dado que el apartado 2 del artículo VIII dice sólo que las partes contratantes adoptarán, tan pronto como sea posible, las medidas conformes a los principios y a los objetivos mencionados en el apartado 1 de este artículo.

d) Por último, también es importante –y aquí vuelvo a las listas de concesiones y a su función central en la normativa del GATT en materia de importación– el hecho de que las consolidaciones se efectúen cada vez por tres años y luego puedan suprimirse. A este respecto, me remito al artículo XXVIII y a sus disposiciones relativas a la modificación de las listas, la cual, en caso de que no tengan éxito las negociaciones, puede ser efectuada unilateralmente, teniendo entonces derecho las otras partes contratantes a retirar sus propias concesiones. Conviene, además, hacer referencia al artículo XXVII, según el cual, toda parte contratante tiene la facultad de suspender o de retirar, total o parcialmente, una concesión con respecto a la cual establezca que

fue negociada inicialmente con un Gobierno que no haya sido parte contratante o que haya dejado de serlo. La preocupación esencial sigue siendo, según el principio contenido en el preámbulo, mantener cierto equilibrio. Ahora bien, evidentemente sería más difícil conseguir este objetivo si hubiese que partir del principio de que el GATT prevé una obligación de respetar el *statu quo* en lo que respecta a las cargas sobre la importación, aun tratándose de productos que no figuran en las listas de concesión.

e) Por lo que se refiere a la primera parte de la tercera cuestión, conviene, por tanto, hacer constar que en el GATT no hay ninguna prohibición general de agravar la situación existente en materia de exacciones sobre la importación en el momento de la adhesión al GATT introduciendo nuevas cargas o aumentando las ya existentes y que, por consiguiente, la Ley italiana relativa a los derechos por servicios administrativos adoptada tras la ratificación del Protocolo de adhesión no puede considerarse contraria al GATT en *este* aspecto.

2. En cuanto a la segunda parte de la tercera cuestión, referente a la interpretación de la letra b) del apartado 1 del artículo II a la vista de las sucesivas listas de concesiones con diferentes contenidos, el Juez remitente estuvo acertado al considerar que la expresión «en la fecha de este Acuerdo» no se refería a la fecha de creación del GATT, sino, cuando la adhesión tenía lugar después, a la fecha de esta adhesión. Esto siempre se expresa claramente en los Protocolos de adhesión que tienen la misma fuerza vinculante que el propio GATT.

Así pues, el Protocolo de Annecy, por el que Italia se adhirió al GATT, dice claramente en la letra a) del apartado 5:

«En cada caso en que el artículo II del Acuerdo General mencione la fecha de dicho Acuerdo, la fecha aplicable en lo que respecta a las listas anejas al presente Protocolo sería la del presente Protocolo.»

Además, hay que reconocer que, cuando durante la aplicación del GATT las negociaciones conducen a nuevas concesiones, la fecha que debe tomarse en cuenta es siempre la del Protocolo relativo a la nueva concesión. Esta es, evidentemente, la práctica general del GATT, como muestran, por ejemplo, los Protocolos de Torquay y de Ginebra.

En lo que respecta al Protocolo firmado tras las negociaciones denominadas Ronda Dillon, en el que la Comunidad junto con los Estados miembros determinó nuevas concesiones comunes a raíz de la creación de la unión aduanera comunitaria, la Comisión no se limitó a precisar –como ha demostrado– que las concesiones nacionales anteriores quedaban anuladas. En cuanto a la fecha aplicable a efectos del apartado 1 del artículo II del GATT, la letra a) del apartado 5 del Protocolo de Ginebra de 16 de julio de 1962 dice claramente:

«i) La fecha aplicable será la fecha del presente Protocolo por lo que respecta a cada producto que sea objeto de una concesión recogida en la lista, aneja al

presente Protocolo, de una Parte Contratante o de Suiza, si ese producto no fuese objeto, el 1 de septiembre de 1960, de una concesión recogida en la misma parte o sección de una lista aneja al Acuerdo General referente a dicha Parte Contratante o a Suiza.

ii) La fecha aplicable en lo que respecta a cada producto que es objeto de una concesión recogida en la lista de la Comunidad Económica Europea será, cuando se importe en la República Federal de Alemania, el Reino de Bélgica, la República Francesa, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo o el Reino de los Países Bajos:

I) Si el producto figurase en la primera parte de una lista (o de una sección pertinente de una lista) aplicable el 1 de septiembre de 1960 a dicha parte contratante: la fecha del documento mediante el que este producto se incluyó en la lista por primera vez; sin perjuicio de que el producto siempre haya sido objeto de una concesión efectiva desde la entrada en vigor de la concesión prevista en dicho documento.

II) En todos los demás casos: la fecha del presente Protocolo.»

De manera similar, el Protocolo de Ginebra firmado tras la Ronda Kennedy disponía lo siguiente en la letra a) de su apartado 4:

«En todos aquellos casos en los que las letras b) y c) del párrafo primero del artículo II del Acuerdo General mencionan la fecha de dicho Acuerdo, la fecha aplicable, en lo que se refiere a cada producto que constituye el objeto de una concesión recogida en una lista aneja al presente Protocolo, será la fecha del presente Protocolo, sin perjuicio de cualquier obligación vigente en dicha fecha.»

Es evidente que la reserva al final de la frase es idéntica a la que figura en el inciso ii) del apartado 5 del artículo I del Protocolo por el que se celebró la Ronda Dillon, y que no se consideró necesario repetir de manera expresa.

Por tanto, la respuesta que procede dar a la segunda parte de la tercera cuestión es totalmente obvia. No puede haber duda de que la prohibición de aumentar las cargas sobre la importación expresada en la letra b) del apartado 1 del artículo II del GATT se refiere al gravamen italiano por servicios administrativos sólo en la medida en que las mercancías afectadas se encuentren ya en la lista de concesiones italiana XXVII y no se hayan incluido por primera vez en listas confeccionadas posteriormente.

IV. En virtud de todo lo expuesto, propongo que se responda de la siguiente manera a las cuestiones planteadas por la Corte suprema di cassazione:

1) En la medida en que la Comunidad ha sustituido a los Estados miembros en el marco del GATT, el Tribunal de Justicia tiene competencia general, es decir, no limitada a la validez de los actos comunitarios en litigio, en materia de interpretación de las disposiciones del GATT, incluidos los acuerdos celebrados en este marco con la participación de la Comunidad para confeccionar las listas de concesiones.

   En lo que respecta a las disposiciones del GATT sobre derechos de aduana y cargas sobre la importación, que figuran en particular en el artículo II, el punto de partida de la competencia interpretativa del Tribunal de Justicia es la fecha de entrada en vigor del Arancel Aduanero Común (1 de julio de 1968).

2) Las disposiciones del GATT no son directamente aplicables en el sentido de que crean derechos en favor de los particulares que éstos pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales frente a normas de Derecho nacional posteriores no conformes al GATT.

3) a) El GATT no implica ninguna prohibición de establecer nuevos derechos de aduanas u otras cargas sobre la importación respecto a productos que no figuren en las listas de concesiones contempladas en el artículo II.

   b) El artículo II del GATT debe interpretarse en el sentido de que, en lo referente a los productos que figuran en una lista de concesiones, la situación que debe tomarse en cuenta a efectos de la prohibición de aumentar los derechos de aduana y las cargas sobre la importación es, en principio, la existente en el momento de la conclusión del Protocolo por el que se fija la nueva concesión.