CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER
presentadas el 5 de octubre de 2006 [1]

1. Mediante el presente recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 23 CE, 25 CE, 26 CE y 133 CE, así como de los artículos 4 y 9 del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Argelina Democrática y Popular, firmado en Argel el 26 de abril de 1976 y aprobado en nombre de la Comunidad en virtud del Reglamento (CEE) nº 2210/78 [2] (en lo sucesivo, «Acuerdo de Cooperación»), al haber establecido un impuesto medioambiental que grava los gaseoductos que contienen gas metano y que atraviesan la Región de Sicilia (en lo sucesivo, «impuesto medioambiental» o «impuesto controvertido»).

I. Marco jurídico

A. *Legislación comunitaria*

1. Disposiciones pertinentes del Tratado CE

2. Conforme al artículo 23 CE, la unión aduanera entre los Estados miembros implica un Arancel Aduanero Común que tiene por objeto la consecución de la igualdad de gravámenes que soportan en las fronteras exteriores de la Comunidad los productos importados de países terceros, para evitar toda desviación de tráfico en las relaciones con dichos países y toda distorsión en la libre circulación de los productos entre los Estados miembros.

3. El artículo 25 CE prohíbe los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente

1 — Lengua original: francés.

2 — Reglamento del Consejo, de 26 de septiembre de 1978, por el que se celebra el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Argelina Democrática y Popular (DO L 263, p. 1; EE 11/08, p. 70).

entre los Estados miembros. La prohibición se aplicará también a los derechos de aduana de carácter fiscal.

4. El artículo 133 CE dispone que la política comercial de la Comunidad se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales. Implica la supresión de las disparidades nacionales, de naturaleza fiscal y comercial, que afectan a los intercambios con países terceros.

2. El Acuerdo de Cooperación

5. A tenor de su artículo 1, el Acuerdo de Cooperación tiene por objeto «promover una cooperación global entre [la República Argelina Democrática y Popular y la Comunidad Económica Europea] a fin de contribuir al desarrollo económico y social de Argelia y de favorecer el fortalecimiento de sus relaciones. Con tal fin, se adoptarán y realizarán disposiciones y acciones en el ámbito de la cooperación económica, técnica y financiera, en el de los intercambios comerciales y en el campo social».

6. A efectos del artículo 4, apartado 1, de este Acuerdo, la cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Argelina Democrática y Popular tendrá principalmente como finalidad favorecer:

«[...]

— la comercialización y promoción de las ventas de productos exportados por Argelia;

[...]

— en el sector energético, la participación de agentes de la Comunidad en los programas de investigación, producción y transformación de los recursos energéticos de Argelia y en cualquier actividad que tenga por efecto valorizar sobre el terreno esos recursos, así como la correcta ejecución de contratos de suministro a largo plazo de petróleo, gas y productos petrolíferos, celebrados con tal fin entre los respectivos agentes;

[...]»

7. El artículo 9 del Acuerdo de Cooperación dispone que «los productos que no sean los mencionados en la lista del Anexo II del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, originarios de Argelia, podrán ser importados en la Comunidad sin restricciones cuantitativas ni medidas de efecto equivalente y con exención de los derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente».

8. El gas metano forma parte de los productos contemplados en el artículo 9 del Acuerdo de Cooperación.

B. *Legislación nacional*

9. El artículo 6 de la Ley regional de la Región de Sicilia nº 2, de 26 de marzo de 2002, [3] dispone:

«1. Se establecerá un impuesto medioambiental con el objetivo de financiar las inversiones destinadas a la reducción y prevención de riesgos para el medio ambiente derivados de la existencia de gaseoductos que contienen gas metano y que están instalados en la Región de Sicilia. Los ingresos servirán para financiar las iniciativas encaminadas a la preservación, defensa y mejora de la calidad del medio ambiente, particularmente en las zonas atravesadas por estas canalizaciones.

[...]

3. [...] El hecho imponible del impuesto está constituido por la propiedad de los gaseoductos que contienen el gas y que atraviesan el territorio de la Región de Sicilia.

4. Serán sujetos pasivos los propietarios de los gaseoductos de tipo 1 a los que se refiere el apartado 3, que lleven a cabo por lo menos una de las siguientes actividades: transporte, distribución, venta y compra.

5. A efectos del impuesto, se entenderá por gaseoducto el conjunto de conductos, codos, empalmes, válvulas y otros componentes específicos cuya totalidad sirva para el transporte y la distribución del gas natural.

6. La base imponible del impuesto está constituida por el volumen, medido en metros cúbicos, de los gaseoductos clasificados como canalización de tipo 1 en el sentido de la Orden Ministerial de 24 de noviembre de 1984, por la que se regulan, a efectos de la

3 — GURS nº 14, de 27 de marzo de 2002, parte I (en lo sucesivo, «Ley siciliana»).

seguridad, las instalaciones del transporte y de la distribución de gas natural mediante canalizaciones. [4]

[...]»

II. Procedimiento administrativo previo

10. Mediante varios escritos dirigidos a las autoridades italianas durante los años 20O2 y 2003, la Comisión solicitó a estas últimas aclaraciones sobre el hecho imponible y las modalidades de aplicación del impuesto medioambiental establecido por el artículo 6 de la Ley siciliana. La República Italiana indicó, en su respuesta, con fecha de 9 de septiembre de 2003, que «el impuesto medioambiental siciliano no había sido objeto de aplicación concreta en el ordenamiento jurídico italiano», puesto que el Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Italia) consideró que dicha ley era contraria a las normas de Derecho comunitario.

11. La Comisión estimó que las observaciones presentadas por la República Italiana no eran exhaustivas en cuanto a los hechos y estaban infundadas jurídicamente, por lo que, mediante escrito de 19 de diciembre de 2003, la requirió para que le remitiera sus observaciones al respecto, dentro del plazo de dos meses establecido en el artículo 226 CE. Posteriormente, la República Italiana obtuvo una prórroga del plazo hasta el 19 de abril de 2004.

12. Al no haber recibido respuesta alguna a su requerimiento, pese a la prórroga del plazo, la Comisión, el 9 de julio de 2004, dirigió a la República Italiana un dictamen motivado y la instó a adoptar las medidas necesarias para atenerse a lo dispuesto en dicho dictamen en un plazo de dos meses a contar desde la recepción de éste. La República Italiana no aportó respuesta alguna a dicho dictamen.

13. En consecuencia, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

III. El recurso

14. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 23 CE, 25 CE, 26 CE y 133 CE, así como de los artículos 4 y 9 del Acuerdo de Cooperación, al haber establecido y mantenido en vigor el impuesto controvertido previsto en el artículo 6 de la Ley siciliana, y que se condene a la República Italiana en costas.

4 — GURI nº 12, de 15 de enero de 1985, parte I, sección 1.3, p. 7.

A. *Principales alegaciones de las partes*

15. Con carácter preliminar, la Comisión estima que la República Italiana no puede prevalerse de la sentencia del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, que declaró que el impuesto medioambiental era contrario al Derecho comunitario, a efectos de demostrar que dicho impuesto ya no se aplicaba en el territorio de la Región de Sicilia. En efecto, la Comisión esgrime que ya se ha declarado que la incompatibilidad de una legislación nacional con las disposiciones comunitarias, aunque sean directamente aplicables, sólo puede quedar definitivamente eliminada mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico que aquellas que deben modificarse. [5] La Comisión añade, en su escrito de réplica, que una Orden del Ministro de Presupuestos y de Hacienda de la Región de Sicilia de 31 de diciembre de 2004 menciona en el capítulo 1611 los ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad de gaseoductos situados en territorio de la Región de Sicilia. Ello prueba, a juicio de la Comisión, que el impuesto que se examina en el presente asunto permanece aún en vigor. Por lo demás, la Comisión precisa que, de acuerdo con la jurisprudencia derivada de la sentencia de 9 de agosto de 1994, Lancry y otros, [6] la prohibición del artículo 25 CE se extiende igualmente a los impuestos establecidos por los organismos locales o regionales.

16. Además, la Comisión sostiene que el artículo 6 de la Ley siciliana afecta a una sola infraestructura, a saber, una canalización transmediterránea perteneciente a una sociedad argelina. Esta canalización tiene un doble objetivo: por una parte, la distribución y consumo de gas en territorio italiano, y, por otra, su transporte en suelo italiano y su exportación hacia otros Estados miembros. Ahora bien, según la Comisión, de reiterada jurisprudencia se deduce que está prohibida la introducción de nuevas exacciones o de medidas equivalentes sobre las mercancías importadas directamente de países terceros. [7] El alcance de esta prohibición es idéntico al que se ha reconocido en el contexto del comercio intracomunitario. [8]

17. Asimismo, la Comisión estima que la introducción del impuesto medioambiental es contraria al Arancel Aduanero Común, en la medida en que dicho impuesto altera la igualdad de gravámenes que soportan en las fronteras exteriores de la Comunidad las mercancías importadas de países terceros, de forma que se corre el riesgo de provocar desviaciones de tráfico en las relaciones con esos países y distorsiones en la libre circulación de mercancías o en las condiciones de competencia entre los Estados miembros. La Comisión precisa igualmente que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede imponer derechos de tránsito o cualquier otra exacción relacionada con el paso de mercancías dentro de su territorio. [9]

5 — Sentencia de 4 de diciembre de 1997, Comisión/Italia (C-207/96, Rec. p. I-6869), apartado 26.

6 — Sentencia de 9 de agosto de 1994 (C-363/93 y C-407/93 a C-411/93, Rec. p. I-3957), apartado 26.

7 — Véanse las sentencias de 13 de diciembre de 1973, Diamantarbeiders/Indiamex (37/73 y 38/73, Rec. p. 1609), apartados 10 a 18, y de 16 de marzo de 1983, SIOT (266/81, Rec. p. 731), apartado 18.

8 — Sentencia de 5 de octubre de 1995, Aprile (C-125/94, Rec. p. I-2919), apartados 32 a 42.

9 — Véase la sentencia SIOT, antes citada, apartados 18, 19 y 23.

18. Igualmente, según la Comisión, el objetivo real del impuesto medioambiental es gravar el producto transportado y no la infraestructura como tal. En efecto, el hecho imponible del impuesto medioambiental está constituido por la propiedad de la instalación. Sin embargo, la Comisión observa que la base imponible está constituida por el volumen de los gaseoductos en los que está contenido el gas. A juicio de dicha institución, las precisiones aportadas en la Ley siciliana circunscriben la percepción del impuesto al caso de que el gas se halle presente en el gaseoducto y hacen inaplicable el impuesto a la infraestructura como tal.

19. La República Italiana considera, por su parte, que la Comisión no ha tenido en cuenta otras características del impuesto medioambiental, y, en particular, el objetivo perseguido por este impuesto. En efecto, según la República Italiana, dicho impuesto tiene como único objetivo financiar las inversiones destinadas a la reducción y prevención de los riesgos para el medio ambiente derivados de la existencia de gaseoductos que contienen gas metano y que están instalados en la Región de Sicilia. La República Italiana afirma que el impuesto medioambiental tiene, por tanto, como objetivo la aplicación de los principios mencionados en el Tratado en materia de medio ambiente y, en particular, el principio de cautela.

20. La República Italiana añade que el impuesto en cuestión debe ser abonado sólo si el gas se halla efectivamente presente en la infraestructura y si el propietario ejerce una actividad de transporte, de distribución, de venta y de compra. Esta forma de proceder corresponde a una exigencia legítima, mediante la que se persigue que el impuesto se ponga en correlación únicamente con los casos en que exista un riesgo potencial de que se produzca un daño para el medio ambiente. En su escrito de dúplica, [10] la República Italiana explica que la relación entre la cuota del impuesto y el volumen de gas transportado constituye un simple parámetro técnico equitativo destinado a establecer la correspondencia, oportuna y racional, con la dimensión efectiva del riesgo generado para el medio ambiente. La repercusión del impuesto en el precio es sólo eventual y depende de la voluntad del propietario de los gaseoductos.

21. En su escrito de réplica, [11] la Comisión arguye que el concepto de «exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana» constituye un concepto jurídico objetivo de Derecho comunitario. Añade que este concepto, por lo tanto, es totalmente independiente de la voluntad del legislador nacional y de los objetivos perseguidos por este último. Al Tribunal de Justicia sólo le interesan los efectos del impuesto nacional respecto a los intercambios de mercancías entre los Estados miembros. La Comisión añade que la sentencia de 14 de septiembre de 1995, Simitzi, [12] confirma el hecho de que las exacciones de efecto equivalente están prohibidas, cualquiera que sea la finalidad perseguida y el destino de los ingresos que produzcan.

10 — Puntos 12 y 13.

11 — Punto 3.

12 — Asuntos acumulados C-485/93 y C-486/93, Rec. p. I-2655, apartado 14.

B. *Apreciación*

22. Con carácter preliminar, procede recordar que los acuerdos de cooperación vinculan a los Estados miembros y que estos últimos deberán garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de tales acuerdos. [13]

23. Además, en el marco de un acuerdo de cooperación con un país tercero, que prevé la prohibición de establecer un derecho de aduana o una exacción de efecto equivalente sobre un producto originario de ese país, como es el caso en el presente asunto, no existe motivo alguno para interpretar este concepto de exacción de efecto equivalente a los derechos de aduana de forma diferente a como lo hace el Tribunal de Justicia con respecto al comercio intracomunitario. [14]

24. Por tanto, por la expresión de «exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana» en el sentido del artículo 9 del Acuerdo de Cooperación, debe entenderse toda carga pecuniaria, impuesta unilateralmente, cualesquiera que sean su denominación y su técnica, que grave las mercancías debido a su paso por la frontera, cuando no sea un derecho de aduana propiamente dicho, aunque no sea percibida en beneficio del Estado. [15]

25. Sin embargo, tal gravamen escapa a dicha calificación si constituye la remuneración de un servicio efectivamente prestado al operador económico o si corresponde a controles efectuados para cumplir obligaciones impuestas por el Derecho comunitario. [16]

26. Precisado lo anterior, es necesario analizar ahora la procedencia de la imputación. Con el fin de determinar si el impuesto controvertido responde a los elementos constitutivos de una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, debe comprobarse, primero, si el impuesto de que se trata grava una mercancía, y, seguidamente, si tal mercancía está gravada debido al paso por una frontera.

27. En primer lugar, cabe recordar que, en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Ley siciliana, el hecho imponible del impuesto medioambiental está constituido por «la propiedad de los gaseoductos *que contienen el gas* y que atraviesan el territorio de la Región de Sicilia». [17] A primera vista, podría

13 — Sentencia de 26 de octubre de 1982, Kupferberg (104/81, Rec. p. 3641), apartado 11.

14 — Sentencias Diamantarbeiders/Indiamex, antes citada, apartado 10; de 15 de diciembre de 1976, Simmenthal (35/76, Rec. p. 1871), apartados 14 y 15, así como las sentencias antes citadas SIOT, apartado 18, y Aprile, apartados 38 a 40.

15 — Véase, en particular, la sentencia de 8 de noviembre de 2005, Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, Rec. p. I-9543), apartado 55, y la jurisprudencia allí citada.

16 — Sentencia de 27 de febrero de 2003, Comisión/Alemania (C-389/00, Rec. p. I-2001), apartado 23, y la jurisprudencia allí citada.

17 — El subrayado es mío.

pensarse que este impuesto grava el medio de transporte, es decir, el gaseoducto. Sin embargo, obsérvese que dicho impuesto es exigible en el caso de gaseoductos que contienen efectivamente gas.

28. En efecto, según la República Italiana, el impuesto medioambiental sólo será abonado si existe efectiva y concretamente un riesgo potencial de que se produzca un daño para el medio ambiente. Admite que esta hipótesis debe excluirse en el caso de que el gaseoducto no contenga gas. [18]

29. Estos elementos demuestran que no es el medio de transporte, propiamente dicho, lo que se grava mediante el impuesto controvertido, sino más bien la mercancía que se transporta en él, es decir, el gas.

30. En segundo lugar, es preciso señalar que el artículo 6, apartado 4, de la Ley siciliana establece que «serán sujetos pasivos los propietarios de los gaseoductos de tipo 1». De acuerdo con la Orden Ministerial de 24 de noviembre de 1984, a la que remite el artículo 6, apartado 6, de la Ley siciliana, las canalizaciones de tipo 1 corresponden a los gaseoductos cuya presión sea superior a 24 bares.

31. Pues bien, la República Italiana no cuestiona el hecho de que sólo existe una infraestructura que responde a las características de los gaseoductos de tipo 1 y de que se trata de una instalación unida a los gaseoductos transmediterráneos que transportan gas natural proveniente de Argelia.

32. El impuesto medioambiental sólo afecta, por tanto, al gas importado de Argelia.

33. Por otro lado, he de precisar que el Tribunal de Justicia, en el marco de las exacciones de efecto equivalente, ha equiparado la frontera regional a la frontera nacional. [19] Por consiguiente, carece de relevancia que la frontera atravesada por la mercancía sea la frontera que separa Argelia de la Región de Sicilia.

34. Habida cuenta de estas consideraciones, ha de declararse que, en el presente asunto, concurren los elementos constitutivos de la definición de exacción de efecto equivalente.

35. En mi opinión, este análisis no puede ponerse en tela de juicio a la luz del objetivo perseguido por el impuesto.

18 — Véase el punto 26 del escrito de contestación.

19 — Sentencia Lancry y otros, antes citada, apartados 26 y 27.

36. En su escrito de contestación, [20] la República Italiana sostiene, en efecto, que el objetivo del impuesto medioambiental es financiar las inversiones destinadas a la reducción y prevención de riesgos para el medio ambiente. Este impuesto ha sido establecido, por tanto, únicamente para proteger el medio ambiente, habida cuenta, en particular, del principio de cautela.

37. No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que la prohibición de todo derecho de aduana es una prohibición general y absoluta. En consecuencia, los derechos de aduana o exacciones de efecto equivalente están prohibidos, con independencia de cualquier consideración relativa a la finalidad para la cual fueron creados así como acerca del destino de los ingresos que producen. [21]

38. Estimo que esta norma es igualmente aplicable a un impuesto establecido, como es el caso en el presente asunto, en aras del principio de cautela.

39. Por otra parte, procede señalar que la República Italiana no ha aportado ningún elemento que permita explicar en qué medida el gas argelino, transportado mediante un gaseoducto de tipo 1, reviste un carácter especialmente peligroso que hace necesario establecer un impuesto tal como el impuesto controvertido.

40. Igualmente, cabe precisar que la República Italiana tampoco ha demostrado que el impuesto controvertido encaje en las excepciones que se deducen de la jurisprudencia y que han sido mencionadas en el punto 25 de las presentes conclusiones, a saber, el hecho de constituir la remuneración de un servicio efectivamente prestado al operador económico o de corresponder a controles efectuados para cumplir obligaciones impuestas por el Derecho comunitario.

41. Por último, la Comisión estima en su recurso que el impuesto controvertido ha sido establecido igualmente en infracción de los artículos 23 CE y 25 CE. Según dicha institución, el artículo 6 de la Ley siciliana viola los principios del Arancel Aduanero Común, puesto que «establece una exacción de efecto equivalente a un derecho de importación (dentro de la Comunidad) o de exportación (hacia otros Estados miembros)». [22]

42. Sobre este extremo, no comparto la misma opinión.

43. A mi juicio, el impuesto controvertido no puede gravar la mercancía, al mismo tiempo, cuando cruza la frontera entre Argelia y la Región de Sicilia, y cuando atraviesa la Región para ser consumida en el territorio de otros Estados miembros. Pienso que, a la vista de las consideraciones expuestas en los puntos 27 y siguientes de las presentes conclusiones, el impuesto tan

20 — Puntos 10 y 11.

21 — Véanse, en particular, las sentencias de 1 de julio de 1969, Comisión/Italia (24/68, Rec. p. 193), apartado 7, y Simitzi, antes citada, apartado 14.

22 — Véase el punto 11.

sólo se devenga en el momento en que la mercancía cruza la frontera entre Argelia y la Región de Sicilia. Una vez que ha sido abonado el impuesto controvertido, el gas circula libremente en el gaseoducto, o bien hacia la Región, o bien hacia otros Estados miembros.

44. Habida cuenta de estos elementos, estimo que debe considerarse fundada la imputación basada en la infracción de los artículos 4 y 9 del Acuerdo de Cooperación y que debe desestimarse el recurso en todo lo demás.

45. Una vez declarada fundada la imputación, procederá condenar en costas a la República Italiana, conforme a las pretensiones de la Comisión y al artículo 69, apartado 2, primer párrafo, del Reglamento de Procedimiento.

IV. Conclusión

46. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4 y 9 del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Argelina Democrática y Popular, firmado en Argel el 26 de abril de 1976 y aprobado en nombre de la Comunidad en virtud del Reglamento (CEE) nº 2210/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978, al haber establecido un impuesto medioambiental que grava el gas metano proveniente de Argelia, gas destinado, o bien a circular en libre práctica en el territorio de la Región de Sicilia, o bien a ser exportado hacia otros Estados miembros.

2) Condene en costas a la República Italiana.