

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GERHARD REISCHL

presentadas el 14 de diciembre de 1982 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

El Tribunal de Casación italiano, conoce en la actualidad, una serie de procedimientos relativos a la legalidad de la exacción de determinados derechos sobre el petróleo bruto importado de países terceros no pertenecientes al GATT, descargado en el puerto de Trieste y bombeado a través del oleoducto transalpino, que explota la sociedad privada SIOT, en parte a la República Federal de Alemania y en parte a Austria.

Con respecto a los detalles de los extensos antecedentes de hecho me remito al informe para la vista. Ahora me limitaré a exponer los siguientes puntos para facilitar la comprensión de las cuestiones planteadas a este Tribunal de Justicia.

Con arreglo a la Ley italiana nº 82, de 9 de febrero de 1963, en todos los puertos italianos las mercancías procedentes del extranjero y destinadas a la importación debían satisfacer un derecho de desembarque de carácter estatal. Además, en algunos puertos

en los que existen organismos portuarios autónomos —al parecer también el de Trieste, aunque ello está en discusión— había que pagar una tasa sobre las mercancías desembarcadas, embarcadas o en tránsito, independientemente del origen y del destino de las mercancías gravadas.

Dado que la sentencia recaída en el asunto 34/73 ¹ declaró ilegales las tasas de desembarque por ser una exacción equivalente a los derechos de aduana, el régimen impositivo italiano sobre las mercancías transportadas por vía marítima fue modificado por el Decreto-ley nº 47, de 28 de febrero de 1984. Con arreglo al mismo, en adelante se percibirá en todos los puertos una «tasa fiscal» sobre las mercancías embarcadas o desembarcadas, en función del peso de éstas. Además, este Decreto-ley dispone que se debe de seguir pagando la tasa mencionada en segundo lugar en la Ley de 1963 sobre las mercancías desembarcadas y embarcadas («tasa portuaria») en los puertos que en ella se indican. El importe de la «tasa fiscal» se determinará para cada puerto

¹ Sentencia de 10 de octubre de 1973, Variola (34/73, « Rec. p. 981).

* Lengua original: alemán.

mediante Decreto del Presidente de la República, teniendo en cuenta los costes medios correspondientes a los servicios prestados; parece ser que dicho importe se ingresa en las arcas del Estado. El mismo Decreto fija también el importe de la «tasa portuaria»; se destina en parte a los organismos portuarios autónomos locales, y su aplicación está regulada en detalle. Lo que interesa respecto al presente procedimiento, es que la determinación de las tasas se efectuó mediante un Decreto Presidencial de 13 de marzo de 1974, que entró en vigor el 23 de abril de 1984. Con arreglo a éste ambas tasas se aplicaban en todos los puertos con los mismos tipos, que variaban sólo en función de la clase de mercancías cargadas; el producto de la «tasa portuaria» se destinaba a los organismos portuarios y —entre otras cosas— debía emplearse en la construcción de nuevas instalaciones portuarias y en la ampliación de las existentes.

Por consiguiente, la circunscripción aduanera de Trieste exigió a SIOT, una de las demandantes del procedimiento principal, que explota en particular la parte italiana del oleoducto transalpino —para más detalles sobre sus actividades me remito al informe para la vista— que pagara las dos tasas citadas por el petróleo crudo descargado en el puerto de Trieste y conducido por el oleoducto transalpino después de la entrada en vigor del mencionado Decreto Presidencial, hasta el 2 de abril de 1975.

SIOT se opuso a ello por ser de la opinión de que, desde distintos puntos de vista, la percepción de estos derechos es incompatible con el Derecho comunitario y las disposiciones del GATT.

Por lo que respecta al *Derecho comunitario* aquélla opina que:

- Los derechos son incompatibles con los artículos 12 y 13 del Tratado CEE por ser exacciones equivalentes a los derechos de aduana.
- Por haber sido introducidos unilateralmente después del transcurso del período transitorio, deben considerarse como una intervención en la política comercial de la Comunidad y por ello infringen el artículo 113 del Tratado.
- En lo que atañe a la «tasa portuaria», con ella se grava a las empresas privadas que efectúan prestaciones propias, mientras que su producto se destina a empresas públicas, por lo que nos encontramos ante una grave distorsión de la competencia en el sentido del apartado 1 del artículo 90 del Tratado.
- Por último, estas tasas deben considerarse también incompatibles con el Reglamento (CEE) n° 542/69 del Consejo, de 18 de marzo de 1979, sobre el tránsito comunitario (DO L 77, pp. 1 y ss.), así como con el Convenio entre la Comunidad Económica Europea y la República de Austria en aplicación de la normativa en materia de tránsito comunitario, recogido en el Reglamento (CEE) n° 2813/72 del Consejo, de 21 de noviembre de 1972 (DO L 294, pp. 86 y ss.; EE 02/01, p. 191).

Con respecto al GATT y puesto que las tasas han de calificarse como exacciones

equivalentes a los derechos de aduana, SIOT alega una infracción tanto de la letra b) del apartado 1 del artículo II como también, en particular, del apartado 3 del artículo V, en el que se regula la libertad de tránsito del modo siguiente:

«Toda Parte Contratante podrá exigir que el tráfico en tránsito que pase por su territorio sea declarado en la aduana correspondiente; sin embargo, salvo en el caso de inobservancia de las leyes y reglamentos de aduana aplicables, los transportes de esta naturaleza procedentes del territorio de otra Parte Contratante o destinados a él no serán objeto de ninguna demora ni de restricciones innecesarias y estarán exentos de derecho de aduana y de todo derecho de tránsito o de cualquier otra carga relativa al tránsito, con excepción de los gastos de transporte y de las cargas imputadas como gastos administrativos ocasionados por el tránsito o como costo de los servicios prestados.»

Esto dio origen a varios litigios, en primer lugar ante el Tribunal local y, posteriormente, ante la Corte d'appello de Trieste. SIOT no logró su propósito ante esta última. En cuatro sentencias dictadas en abril de 1977 y febrero de 1978 se declaró que el régimen de tasas impugnado no era incompatible ni con el Derecho comunitario ni con las disposiciones del GATT. Dado que tanto los productos nacionales como los extranjeros se gravaban del mismo modo, se trataba de tributos *internos*; además había que considerar que las mercancías no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de la normativa del GATT ni del Tratado, puesto que los productos en cuestión no proce-

dían de Estados miembros del GATT ni de la CEE.

Con posterioridad, el asunto llegó al Tribunal de casación italiano mediante diversos recursos de casación.

Al enjuiciar el asunto, el citado Tribunal estimó que no se trataba de derechos de importación, sino de tributos internos, pues gravaban *todas* las mercancías por el sólo hecho de su carga o descarga. Así pues no se aplica la prohibición de incrementar los derechos sobre las importaciones de países terceros y establecer nuevos derechos de este tipo y por ello, teniendo en cuenta la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, no se requiere una interpretación del artículo 13 del Tratado. Llega a la misma conclusión en cuanto a los derechos a la importación regulados por el artículo II del GATT.

Por el contrario, el Tribunal de Casación considera necesaria una interpretación del apartado 3 del artículo V del GATT así como de otras disposiciones de Derecho comunitario que, según se ha alegado, infringen los derechos, a saber, los dos mencionados Reglamentos n° 542/69 y n° 2813/72, así como los principios de la política comercial común y la competencia, tal como están establecidos en el apartado 1 del artículo 90 y el apartado 1 del artículo 113 del Tratado.

Por consiguiente, mediante resolución de 21 de mayo de 1981, suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia, con arreglo al apartado 3 del artículo 177

del Tratado, las siguientes cuestiones prejudiciales:

- a) Con carácter preliminar: al haber sustituido la Comunidad a los Estados miembros en lo que respecta al cumplimiento de los compromisos contemplados en el Acuerdo GATT, ¿las disposiciones de este Acuerdo forman parte de los actos cuya interpretación corresponde a la competencia prejudicial atribuida al Tribunal de Justicia por el artículo 177 del Tratado, incluso en el caso de que se le solicite al órgano jurisdiccional nacional la aplicación de aquéllas, o en todo caso, su interpretación con respecto a las relaciones entre particulares y con fines distintos que el de apreciar la validez o invalidez de un acto comunitario?
- b) En el caso de respuesta afirmativa a la anterior cuestión ¿cuáles son, en su caso (y, si varían en el tiempo, en qué orden cronológico), los efectos resultantes, en el ordenamiento jurídico de la Comunidad y en los de los Estados miembros, del hecho de que la Comunidad sustituya a éstos en el cumplimiento de los compromisos previstos por el Acuerdo GATT? En particular, para deducir argumentos a efectos de la interpretación o bien para hallar una norma para la aplicación de una disposición nacional posterior y pretendidamente contraria a las disposiciones de aquel Acuerdo, ¿debe considerar el órgano jurisdiccional nacional —sin perjuicio del reparto de competencias que establece el artículo 177 del Tratado— que el Acuerdo del GATT, en especial con relación a las disposiciones mencionadas en la cuestión siguiente, tiene valor de simple compromiso internacional, sin producir efectos directos en el ordenamiento jurídico interno, o bien que produce efectos dentro de éste en las relaciones entre particulares y, en esta última hipótesis, en una posición de igualdad o de primacía respecto a la disposición nacional contraria?
- c) Asimismo, si se diera una respuesta positiva a la cuestión a) y cualquiera que sea la respuesta a la cuestión b) para facilitar, en todo caso, al órgano jurisdiccional nacional indicaciones eficaces para la interpretación de la disposición nacional: Conforme a la normativa establecida por el apartado 3 del artículo V del Acuerdo GATT con respecto a las mercancías de países no adheridos al mismo, pero destinadas al mercado de países adheridos, ¿le está prohibido al legislador nacional y, en su caso, dentro de qué límites y en qué condiciones, prever la aplicación de exacciones (como la tasa fiscal sobre las mercancías embarcadas y desembarcadas en todos los puertos marítimos nacionales y las tasas portuarias sobre las mercancías embarcadas y desembarcadas únicamente en algunos de ellos, a las que se refieren, respectivamente, los apartados 1 y 2 del artículo 2 del Decreto-ley nº 47, de 28 de febrero de 1974, transformado en Ley nº 117, de 16 de abril de 1974), tanto a los productos nacionales o nacionalizados como a los productos importados, con ocasión de las operaciones de embarque y desembarque de dichos productos en

los puertos marítimos del país adherido, tasas que gravan a los productos importados incluso cuando, procedentes de un tercer país, se encuentren simplemente en tránsito por el territorio nacional, ya que están destinados a otro país adherido, e incluso cuando —por lo que respecta, en especial, entre esas exacciones, a aquellas tasas establecidas en determinados puertos, administrados por organismos públicos autónomos, a los que en parte están destinadas— las operaciones de embarque y desembarque y ulterior transporte hacia el mercado de destino definitivo son efectuadas exclusivamente por el operador económico por medio de equipos e instalaciones contruidos, administrados y mantenidos por el mismo operador, sin que el organismo público portuario preste ningún servicio directo y específico?

d) Independientemente de las respuestas que se den a las cuestiones a), b) y c):

- 1) ¿Le está prohibido al legislador nacional —conforme a los principios en que se inspira el ordenamiento jurídico comunitario en materia de libre juego de la competencia y de política comercial común, considerando, en especial, las normas establecidas, respectivamente, en el apartado 1 del artículo 90 y en el apartado 1 del artículo 113 del Tratado, y con relación al régimen específico de tránsito comunitario definido en los Reglamentos del Consejo n° 542/69, de 18 de marzo de 1969 y n° 2813/72, de 21 de noviembre de 1972— y, en

su caso, dentro de qué límites, en qué condiciones y con qué requisitos, en particular formales, relativos a la procedencia de la mercancía y a su régimen de tránsito, prever la imposición de exacciones (como la tasa fiscal sobre las mercancías embarcadas y desembarcadas en todos los puertos marítimos nacionales y las tasas portuarias sobre las mercancías embarcadas y desembarcadas únicamente en algunos de ellos, que se contemplan respectivamente en los párrafos primero y segundo del artículo 2 del Decreto-ley n° 47, de 28 de febrero de 1974, transformado en Ley n° 117, de 16 de abril de 1974), tanto sobre los productos nacionales o nacionalizados como sobre los productos importados, con ocasión de las operaciones de embarque y desembarque de dichos productos en los puertos marítimos del país miembro, que gravan los productos importados incluso cuando, procedentes de un país tercero, se encuentren simplemente en tránsito por el territorio nacional porque están destinados al mercado de la República Federal de Alemania y al mercado de Austria, e incluso cuando —por lo que respecta, en especial, entre esas exacciones, a aquellas tasas establecidas para puertos determinados, administrados por organismos públicos autónomos, a los que en parte están destinadas— las operaciones de embarque y desembarque y de ulterior transporte al mercado de destino definitivo son efectuadas exclusivamente por el operador econó-

mico por medio de equipos e instalaciones construidos, administrados y mantenidos por el mismo operador, sin que el organismo público portuario ejecute servicio alguno directo o específico?

- 2) En caso de prohibición de estas exacciones, ¿dispone el particular de recursos ante los órganos jurisdiccionales nacionales para reclamar la devolución de las cantidades pagadas por este motivo o para oponerse a la exigencia de pago formulada por el Estado?

Ante estas cuestiones adoptaré la siguiente postura:

I. Teniendo en cuenta determinados razonamientos que se formulan en la resolución de remisión, quisiera comenzar por algunas *observaciones previas* de carácter general. Pienso en el hecho de que el Tribunal de Casación señale (p. 22 de la versión alemana de la resolución de remisión) que pudiera resultar necesario, de acuerdo con la respuesta que se dé a las cuestiones planteadas, examinar la constitucionalidad de las normas italianas debatidas con arreglo a las normas de procedimiento y competencia previstas a tal fin. Esto significa, con arreglo a lo que sabemos sobre ellas, que si se demostrara que las disposiciones italianas que aquí nos interesan fueran incompatibles con el Derecho comunitario anterior, sólo deberían considerarse inaplicables desde el momento en que el Tribunal Constitucional italiano hubiera declarado que infringen

también el artículo 11 de la Constitución italiana.

La demandante SIOT ha pedido que se indique, y con razón, que ello constituiría un enfoque equivocado si se comprobara que se trata el Derecho comunitario directamente aplicable. Efectivamente, ya en la decisión prejudicial adoptada en el asunto 106/77² se encuentra una clara definición de postura sobre esta problemática. En ella se aclara lo que significa el efecto directo del Derecho comunitario incluso para los órganos jurisdiccionales nacionales. Se debe considerar que el Derecho interno incompatible con el Derecho comunitario es inaplicable sin más y que este Derecho impide la adopción efectiva por parte de los Estados miembros de nuevas medidas legislativas que sean contrarias al Derecho comunitario directamente aplicable. Así pues, queda claro que en aras de la completa eficacia del Derecho comunitario, y en virtud de su propia autoridad, los órganos jurisdiccionales nacionales no deben aplicar el Derecho nacional contrario al mismo y que, por tanto, es irrelevante que se produzca su previa abolición a través de medidas legislativas o por otros medios, como la declaración de inconstitucionalidad mediante el procedimiento previsto a tal fin en el Derecho nacional.

Teniendo en cuenta las consideraciones contenidas en la resolución de remisión, considero efectivamente útil llamar una vez más la atención del Tribunal de

² Sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629).

Casación italiano sobre esta jurisprudencia inequívoca.

II. Sobre la primera cuestión

En primer lugar hay que aclarar si el Tribunal de Justicia puede *interpretar las disposiciones del GATT* aun en los casos en que carezcan de relevancia para la apreciación de la validez de los actos comunitarios.

SIOT, el puerto de Trieste, los Gobiernos del Reino Unido y de Dinamarca y la Comisión de las Comunidades Europeas se manifiestan en favor de responder afirmativamente y sin reservas a esta cuestión. Por el contrario, los Gobiernos de la República Federal de Alemania, los Países Bajos e Italia consideran oportunas determinadas limitaciones; los dos primeros desean reconocer la competencia para la interpretación únicamente en la medida en que se trate de disposiciones directamente aplicables y no de puras obligaciones estatales; el Gobierno italiano opina que, al no haberse producido una incorporación global del GATT al ordenamiento jurídico comunitario, el Tribunal de Justicia sólo puede ser competente para interpretar estas disposiciones en la medida en que la Comunidad haya sustituido efectivamente a los Estados miembros en el GATT.

Puesto que evidentemente no tiene que ver con una interpretación del Tratado a efectos del artículo 177 de éste, esta cuestión trata de la determinación del alcance de esa parte

de la mencionada disposición, que se refiere a la interpretación de los actos de las Instituciones de la Comunidad. A este respecto la jurisprudencia ya ha aclarado que también se incluyen en ellos los Acuerdos celebrados por la Comunidad (véanse los asuntos 40/72, ³ 147/73, ⁴ 181/73, ⁵ 87/75, ⁶ 52/77, ⁷ 65/77, ⁸ 179/78 ⁹ y 104/81 ¹⁰). Estos deben considerarse como parte integrante del Derecho comunitario, pues con arreglo al artículo 228 del Tratado, de ellos se deducen obligaciones de Derecho comunitario (véanse en particular las sentencias recaídas en los citados asuntos 181/73, 87/75 y 104/81). Además, a este respecto no se establecieron limitaciones, y la competencia para interpretar no sólo fue reconocida en los casos en que se trataba de la vali-

³ Sentencia de 7 de febrero de 1973, Schröder (40/72, ↔ Rec. p. 125).

⁴ Sentencia de 11 de diciembre de 1973, Lensing (147/73, Rec. p. 1543).

⁵ Sentencia de 30 de abril de 1974, Haegeman (181/73, ↔ Rec. p. 449).

⁶ Sentencia de 5 de febrero de 1976, Bresciani (87/75, ↔ Rec. p. 129).

⁷ Sentencia de 30 de noviembre de 1977, Cayrol (52/77, Rec. p. 2261).

⁸ Sentencia de 24 de noviembre de 1977, Razanatsimba (65/77, ↔ Rec. p. 2229).

⁹ Sentencia de 28 de marzo de 1979, Rivoira (179/78, Rec. p. 1147).

¹⁰ Sentencia de 26 de octubre de 1982, Kupferberg & Cie KG (104/81, ↔ Rec. p. 3641).

dez de los actos de la Comunidad, como por ejemplo en el citado asunto 40/72; sino que fue admitida también cuando se debatía la compatibilidad de las disposiciones nacionales con el Derecho comunitario, como en los citados asuntos 87/75 y 104/81, en los que el Tribunal de Justicia declaró la aplicabilidad directa de determinadas cláusulas de dichos Acuerdos.

En mi opinión es importante también que se haya establecido en la jurisprudencia sobre el GATT que la Comunidad está vinculada al GATT, pues ha asumido las competencias ejercidas anteriormente por los Estados miembros en el ámbito de aplicación del GATT (véanse los asuntos acumulados 21/72 a 24/72 ¹¹) y que la Comunidad es responsable del cumplimiento de las obligaciones derivadas del GATT en lugar de los Estados miembros (asunto 38/75 ¹²). Esto tiene su origen en el hecho de que la Comunidad ha asumido paulatinamente las competencias de los Estados miembros en materia de política aduanera y comercial y de que, desde el final del período transitorio —con arreglo al artículo 114 del Tratado— sólo la Comunidad podrá celebrar acuerdos aduaneros y comerciales. Como hemos escuchado, esto se reconoció también sin dificultad en la práctica del GATT. En adelante la Comunidad como tal participa

en las negociaciones del GATT y también sólo la Comunidad celebra en este marco —donde se elabora una parte importante de la política comercial— los necesarios Acuerdos.

Por consiguiente, es natural que se asimile el vínculo de la Comunidad con el GATT a un Acuerdo que ha celebrado por ella y, por tanto, también que las disposiciones del GATT —en todo caso en la medida en que la Comunidad haya sustituido a los Estados miembros— se consideren *parte del ordenamiento jurídico comunitario*. Si se admite esto y, con ello, se reconoce fundamentalmente la competencia interpretativa del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 177, no se puede razonablemente considerar procedente una limitación de esta competencia ni respecto al GATT ni respecto a otros Acuerdos. En este contexto el punto de vista decisivo es sin duda la aplicación uniforme de las normas que están en vigor en toda la Comunidad y en las que se expresa la política comercial común. Así pues, indudablemente no se trata de diferenciar, según los casos, si una disposición del GATT es importante para la apreciación de los actos de la Comunidad —como sucedía constantemente en la jurisprudencia sobre el GATT hasta la fecha— o si, desde otro punto de vista, deben invocarse las disposiciones del GATT para determinar el alcance de una Ley nacional o para apreciar la compatibilidad de una Ley nacional con el GATT, para lo que el único requisito es que se trate de normas directamente aplicables.

¹¹ Sentencia de 12 de diciembre de 1972, *International Fruit Company* (asuntos acumulados 21/72 a 24/72, Rec. p. 1219).

¹² Sentencia de 19 de noviembre de 1975, *Nederlandse Spoorwegen* (38/75, Rec. p. 1439).

Como se desprende de sus observaciones en los asuntos acumulados 267/81, 268/81 y

269/81¹³ el Gobierno francés, al adoptar en este contexto un punto de vista restrictivo invocando la jurisprudencia pertinente, seguramente no ha evaluado bien su alcance. En efecto, la sentencia recaída en los asuntos acumulados 21/72 a 24/72¹⁴ no consagra en modo alguno el principio de que sólo cabría una interpretación del GATT si sus disposiciones fueran directamente aplicables, sino que en el mencionado asunto no se efectuó el examen de la validez de un acto comunitario a la luz del GATT sencillamente porque la disposición entonces alegada no podía considerarse directamente aplicable, cosa que entonces se consideraba indispensable.

III. Sobre la segunda cuestión

Esta cuestión pretende que se esclarezca qué efectos producen las *disposiciones del GATT* con respecto a las normas nacionales adoptadas posteriormente e incompatibles con aquél, si se puede hablar de un efecto directo en los ordenamientos nacionales y si, en su caso, se puede reconocer a las normas del GATT un rango superior.

A este respecto, el puerto de Trieste y los Gobiernos de Italia, Reino Unido y Dinamarca han expresado la opinión de que no se puede admitir el efecto directo del Derecho del GATT; la Comisión, que en general

se muestra prudente al aceptar el efecto directo de los acuerdos que vinculan a la Comunidad, también parece inclinarse en favor de esta opinión. Por el contrario, SIOT sostiene el punto de vista de que puede reconocerse plenamente el efecto directo del apartado 3 del artículo V del GATT, único efecto del que se trata en el procedimiento principal.

1. También en este contexto podemos referirnos ante todo a la jurisprudencia existente. Como es sabido, en ella (asuntos acumulados 21/72 a 24/72¹⁵ y asunto 9/73¹⁶) se dio una respuesta negativa a cuestiones semejantes sobre el apartado 1 del artículo XI y el apartado 2 del artículo II del GATT y ello no con relación al contenido específico y la forma de estas disposiciones sino por consideraciones de carácter general, referidas al sentido y estructura del GATT y que, por consiguiente, son válidas para todas sus disposiciones.

El Tribunal de Justicia recordó que del preámbulo resulta que el Acuerdo se negoció basándose en el principio de la reciprocidad y que para su aplicación es importante que exista un equilibrio entre las ventajas y los inconvenientes que se deducen para las partes contratantes. Sus disposiciones son flexibles y permiten excepciones, así como que se adopten medidas cuando surjan dificultades excepcionales. Por lo demás, es importante el modo en que se trata el arre-

¹³ Sentencia de 16 de marzo de 1983, SPI y SAMI (asuntos acumulados 267/81, 268/81 y 269/81, Rec. p. 801).

¹⁴ Sentencia citada en la nota 11 *supra*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Sentencia de 24 de octubre de 1973, Schülter (9/73, Rec. p. 1135).

glo de las diferencias de opinión, en el que desempeñan un papel esencial las consultas y negociaciones. El artículo XXIII prevé medidas especiales para el caso de incumplimiento de las obligaciones, tales como el examen de las propuestas, la adopción de recomendaciones y la autorización a los contratantes cuyos intereses sean lesionados para suspender el cumplimiento de sus propias obligaciones. Por último, es posible retirarse del Acuerdo y en caso de perjuicio grave, anular unilateralmente algunas obligaciones contractuales.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, cuya validez evidentemente en nada ha variado, ahora sólo se puede contestar negativamente a la pregunta planteada. Dado que—como ha señalado acertadamente la Comisión— el GATT no se caracteriza tanto por pretender que se exija el respeto de sus normas como por el derecho a conseguir, con ayuda de negociaciones, el establecimiento o restablecimiento de un equilibrio global de ventajas e inconvenientes, sin duda no se puede reconocer a sus disposiciones eficacia directa en el sentido de la jurisprudencia correspondiente, eficacia que—por la rigidez que implica— sería evidentemente un cuerpo extraño en un sistema de normas caracterizado por su flexibilidad.

2. Esta interpretación, que por lo demás también se encuentra en la doctrina (véanse Kapteyn, *The International Lawyer*, 1974, p. 81; Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, pp. 106 y 187, en particular con respecto a la aplicación aún provisional del GATT), queda reforzada por dos consideraciones suplementarias.

Así pues, es importante por un lado que esta apreciación se haya efectuado en casi todos los Estados miembros de la Comunidad, y basándose en parte en motivos relacionados con el Derecho constitucional y con la eficacia interna. Me refiero a Bélgica, Dinamarca, Reino Unido, Irlanda, Luxemburgo, Francia y la República Federal de Alemania. En el caso de los Países Bajos podría estar justificado un enfoque algo diferente, aunque hasta ahora no exista jurisprudencia al respecto. El enfoque es efectivamente distinto en Italia, país donde, sin embargo, la resolución de remisión hace pensar que el Tribunal de Casación se inclina a reconsiderar su reiterada jurisprudencia, conforme a la cual el GATT, en razón de su recepción en el ordenamiento jurídico nacional por medio de una Ley de ratificación, puede ser fundamento de derechos subjetivos para los particulares. A la vista de esta situación parece difícilmente defendible suponer que la situación jurídica así caracterizada pueda haberse modificado decisivamente sólo por el hecho de que la Comunidad—sin mediar ningún acto explícito— ocupe el lugar de los Estados miembros.

Por otro lado, es significativo que tampoco las otras partes contratantes del GATT se muestren partidarias de la aplicabilidad directa de sus disposiciones. Si esto fuera efectivamente así y si se admitiera una idea distinta para la Comunidad, ello no sólo produciría una disminución de la capacidad negociadora de ésta y beneficiaría en cierto modo a las restantes Partes Contratantes, sino que además, imposibilitaría la práctica seguida hasta ahora de reaccionar ante la infracción de determinadas disposiciones con medidas especiales de Derecho nacional, es decir, mediante una adecuada adap-

tación de la legislación nacional en función de la infracción.

3. Como estoy de acuerdo con ello, no es preciso efectuar, naturalmente, un examen especial del artículo V, de particular importancia en el presente procedimiento. Así podría quedar pendiente la cuestión de si este artículo al menos reúne los requisitos vigentes para la aplicación directa, como admite SIOT, al indicar que puesto que el artículo V prohíbe absolutamente la percepción de cualquier derecho, excepto los que se determinan con precisión, se trata de una obligación clara, completa e incondicional que no deja ningún margen para ejercer facultades discrecionales.

Permítanme hacer al menos dos breves observaciones al respecto.

Por un lado, el artículo V encierra un concepto también muy impreciso como «demora ni restricciones innecesarias» (unnecessary delays; délais inútiles) o —con respecto a los impuestos o derechos y disposiciones relativos al tránsito— la palabra «equitativo» (reasonable; équitale). Ello —y no tanto el reconocimiento de que la interpretación del artículo V es muy controvertida, como lo demuestra el presente procedimiento— parece dar razón efectivamente a la opinión del Gobierno italiano de que en realidad el artículo V no es tan preciso como la aplicabilidad directa exige (una opinión que expresa también Jackson, *loc. cit.*, p. 512).

Por otro lado, parece que el artículo V no cumple la exigencia de la incondicionalidad,

porque en los Protocolos para la aplicación provisional de las partes I y III del GATT (véanse el Protocolo de Ginebra de 30 de octubre de 1947 y el Protocolo de Annecy de 10 de octubre de 1949, por el que Italia, entre otros países, se adhirió al GATT) se formula una reserva sobre la parte II del GATT, a la que pertenece el artículo V. En ella se determina que esta parte sólo se aplicará en la medida en que sea compatible con la legislación existente; el Gobierno italiano ha alegado a este respecto que ello podría ser importante en el presente caso porque mucho antes de la creación del GATT ya había en Italia disposiciones sobre tasas portuarias.

4. Por último, y teniendo en cuenta determinados argumentos expuestos durante el procedimiento, me parece también conveniente, hacer dos observaciones más a este respecto.

Por un lado, seguramente no es posible hacer una valoración diferente del problema planteado, según que se trate de la validez de un acto comunitario o de la compatibilidad del Derecho nacional con las disposiciones del GATT. En efecto, si con respecto a esta última cuestión —cuando se ha de enjuiciar en un procedimiento jurisdiccional nacional— es válido el requisito de que debemos hallarnos en presencia de disposiciones comunitarias directamente aplicables, lo mismo se debe admitir seguramente cuando se haya de apreciar el Derecho nacional a la luz del GATT, que —como hemos visto— ha entrado a formar parte, en cierto sentido, del ordenamiento jurídico comunitario.

Por otro lado, me remito a una observación presentada por el Gobierno danés relativa a la ya mencionada jurisprudencia del Tribunal de Casación italiano, sobre si el Derecho comunitario se opone en algún modo a que los Tribunales italianos apliquen directamente disposiciones del GATT a las que el Estado italiano deseara dar efecto directo. A este respecto la sentencia recaída en el asunto 38/75¹⁷ contiene todas las consideraciones necesarias cuando (véase el punto 16) pone de relieve que, dado que la Comunidad tiene que sustituir a los Estados miembros en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del GATT, su obligatoriedad jurídica debe enjuiciarse con arreglo a las disposiciones pertinentes de ordenamiento jurídico comunitario y no de acuerdo con las disposiciones mediante las que éstas adquirieron anteriormente validez en los ordenamientos jurídicos nacionales. A este respecto procede recordar particularmente la necesaria uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario, con la que sería difícilmente compatible el que, aunque sólo fuera en un Estado miembro, se suprimiera un régimen impositivo invocando la aplicación directa del GATT, mientras que en otros Estados miembros no sería imaginable este resultado.

IV. Sobre la tercera cuestión

Mediante esta cuestión se solicita la *interpretación del apartado 3 del artículo V del GATT* y concretamente respecto a derechos como los percibidos en los puertos italianos y en la medida en que se trata del gravamen

de mercancías que —procedentes de países terceros— están destinadas a otros países miembros del GATT. A este respecto, con relación a las «tasas portuarias» hay que considerar que la corporación portuaria, a quien va destinada la tasa, no presta ningún servicio directo y especial a la demandante SIOT. Esta cuestión se planteó sin tener en cuenta la respuesta a la segunda cuestión. De ello se puede deducir que el órgano jurisdiccional remitente considera posible la interpretación del Derecho nacional conforme con el GATT y el Derecho comunitario y que, por tanto, no considera que existe un conflicto de normas, para cuya solución —en el sentido de la no aplicación del Derecho nacional— sería imprescindible el reconocimiento de los efectos directos del GATT y del Derecho comunitario.

1. El problema de interpretación planteado es abordado de modo muy distinto por las partes en el procedimiento. Por un lado están la Comisión y el Gobierno italiano, que defienden una interpretación relativamente restrictiva de la prohibición contenida en el artículo 5. Según ella, esta disposición sólo comprende los derechos que se recauden específicamente por razón del tránsito o respecto a los cuales el tránsito sea motivo desencadenante, pero en ningún modo los que graven indistintamente todos los productos que pasen por el puerto. Por el contrario, SIOT y el Gobierno Federal alemán, al igual que el austriaco —como se desprende claramente de las observaciones del Gobierno federal— defienden una interpretación amplia de la prohibición. A su parecer, el sentido de ésta es excluir cualquier obstáculo al tránsito. Por consiguiente, se aplica también en caso de derechos que no se recauden específicamente por razón

¹⁷ Sentencia citada en la nota 12 *supra*.

del tránsito, sino que se paguen solamente *con ocasión* del tránsito; según esta opinión, en definitiva sólo se puede admitir un gravamen del tránsito como contrapartida a algún servicio prestado.

Después de examinar todos los argumentos alegados en favor de ambos puntos de vista he llegado a la conclusión de que son más convincentes los motivos que apoyan la *interpretación amplia* de la prohibición contenida en el artículo V del GATT.

a) En primer lugar, por lo que *respecta al tenor literal* del artículo V del GATT —como es sabido sólo son auténticas las versiones francesa e inglesa— difícilmente permite, a mi juicio, una clara toma de postura en uno u otro sentido. Ciertamente que la utilización de la fórmula «impositions en ce qui *concerne* le transit» («charges imposed *in respect of* transit») parece sugerir la idea, sobre todo si se la compara con determinadas expresiones de la letra b) del apartado 1 del artículo II («*droits perçus à l'occasion de l'importation*»; «charges imposed on/or *in connection with* importation»), de que el artículo V tampoco se refiere a los derechos que sólo se perciben con ocasión del tránsito. Pero por otro lado, en este contexto nos encontramos también —y ello se opone sin duda a una interpretación restrictiva— con el empleo del concepto «derechos de aduana» sin más, y por tanto sin una consideración especial del tránsito, y debemos reconocer asimismo que la interpretación propuesta por la Comisión y el Gobierno italiano pondría de manifiesto un pleonismo. Por ello pienso que al interpretar el artículo V debe otorgarse mayor peso,

incluso un peso decisivo, a su sentido y propósito manifiestos.

b) Hay que reconocer, indudablemente, que se pueden encontrar algunos puntos de apoyo si se toma como base el *contexto sistemático* y se alega que del conjunto del contenido del artículo V se puede deducir que sólo se trata de obligaciones comprendidas en el marco de las operaciones aduaneras y administrativas, lo que justifica la suposición de que los derechos a que se refiere dicho artículo deben tener relación con operaciones aduaneras o administrativas referentes al tránsito, es decir, que no basta una relación *ocasional* con el tránsito. Así, se habla, por ejemplo, de la declaración en la oficina de aduanas competente y se señala el cumplimiento de las correspondientes Leyes y disposiciones administrativas aduaneras; además, se habla de los preceptos a los que está sometido el tráfico en tránsito o de las disposiciones y formalidades relativas al tránsito.

A esto se puede oponer —y ello favorece la suposición de que el artículo V comprende también los gravámenes que se perciben *no por razón* de sino *sólo con ocasión* del tránsito— que esta disposición contiene también excepciones a la prohibición de establecer gravámenes en el caso de que se presten servicios como contrapartida. A este respecto es evidente que esto no puede significar que se permitan gravámenes por servicios por razón del tránsito, cuando las mercancías con otros destinos quedan exentas; pues esto no sería compatible con la exigencia que establece el apartado 4 del artículo V de que dichas cargas sean equitativas. Por lo demás, es evidente que las

excepciones previstas al final del apartado 3 no se entenderían bien si el artículo V sólo contemplara los derechos cuyo devengo fuera ocasionado por el tránsito; pues, en el caso de los servicios de que tratan las normas de excepción, que, por lo demás, no son en absoluto exclusivos del tránsito, son estos servicios y no el tránsito los que dan lugar al devengo del derecho.

c) Además, la Comisión cree poder deducir un argumento esencial, en favor de su punto de vista, del artículo III del GATT, que se ocupa de la igualdad de trato con los productos nacionales, en particular por lo que respecta a la tributación. Si, como en el presente caso, se recaudaran indistintamente tributos sobre las mercancías en tránsito y las demás y si, no obstante se dedujera del artículo V la prohibición de gravar las mercancías en tránsito, se produciría—como opina la Comisión—la consecuencia «inaceptable» de que la mercancía en tránsito recibiría mejor trato que el «tratamiento nacional» que, con arreglo al artículo III rige para los tributos internos y que, con arreglo al GATT, debe considerarse como el nivel máximo.

Pero, a este respecto, la Comisión no advierte que los artículos III y V persiguen objetivos distintos, que no permiten esta «mezcla» de disposiciones. El artículo III se refiere únicamente a mercancías *importadas* y por tanto sólo regula la imposición de mercancías que llegan al mercado interior; esta imposición debe satisfacer la exigencia de neutralidad respecto a la competencia, criterio que evidentemente no es válido para el tránsito. Por el contrario, el artículo V no contempla las *mercancías que llegan al*

mercado interno, sino la circulación de mercancías. Por ello el artículo V representa una normativa especial con respecto al artículo III y, por ende, no está permitido interpretarlo a la luz de los principios básicos que regulan el artículo III. Dado que, además, entre las excepciones que menciona el artículo V no se mencionan de ninguna manera los tributos internos y que ni aquí ni en otro lugar del GATT se prevé únicamente un tratamiento nacional para el tránsito—en contra de la opinión del Gobierno italiano, tampoco se puede, a mi juicio, deducir de la exigencia de equidad del apartado 4 del artículo V—la interpretación del artículo V no puede, efectivamente, orientarse por la consideración de que se debe garantizar que el tránsito no quede exento de los tributos internos de carácter general.

d) Un elemento decisivo para la determinación del alcance del artículo V con respecto a los derechos autorizados sobre el tránsito reside indudablemente—como ya he indicado—en su sentido y propósito manifiestos, para cuya averiguación son de utilidad otros Acuerdos de contenido comparable, como por ejemplo, el Convenio de Barcelona de 20 de abril de 1921, el Convenio sobre la Aviación civil internacional de 7 de diciembre de 1944, la Carta de la Habana o el Convenio de Nueva York de 3 de julio de 1965 sobre el comercio de tránsito. Esta normativa—como indican claramente su título y la redacción del comienzo del apartado 2—tiene por objeto garantizar la *libertad de tránsito*, y por tanto no la observancia de una prohibición de discriminar de cualquier índole. Pero es evidente que el objetivo mencionado, en primer lugar, no se puede alcanzar de un modo

satisfactorio si el tránsito puede ser gravado con tributos internos. La demandante lo ha ilustrado muy expresivamente mediante una situación en la que es preciso efectuar el tránsito por diversos países. Si en este caso se aplicaran acumulativamente los distintos regímenes tributarios internos, la consecuencia evidente de ello sería que la mercancía afectada ya no sería competitiva en el país de destino; ya no se podría hablar de libertad de tránsito, sino que éste resultaría mucho más dificultoso, cuando no imposible.

Por tanto, sólo puede tener sentido una interpretación del artículo V que no sólo excluya los gravámenes específicos sobre el tránsito, sino que conduzca a una prohibición amplia de imponer gravámenes. Así pues, sólo son posibles —y esta interpretación se encuentra también en la doctrina (véanse Jackson, antes citado, p. 509; Bratschi, *Allgemeines Zoll und Handelsabkommen*, p. 35)— los derechos sobre mercancías en tránsito que menciona expresamente como excepción el artículo V, es decir, los que corresponden a servicios prestados (transporte, administración).

2. Durante el procedimiento se ha discutido ampliamente sobre los servicios prestados que podrían justificar la tasa fiscal y la tasa portuaria percibidas en Trieste sobre el petróleo transportado por SIOT.

SIOT ha descrito detalladamente las instalaciones construidas por ella en una zona especial del puerto por la que debe satisfacer un derecho de concesión y cómo se ocupa de su mantenimiento. Ha expuesto

pormenorizadamente los servicios que ella misma presta, en particular al descargar el petróleo, para lo que el puerto no dispone de equipos especiales, y las prestaciones de otras empresas e instalaciones a las que ella retribuye directamente, con independencia de las tasas controvertidas. Llega a la conclusión de que no utiliza en absoluto ningún servicio portuario, ni disfruta de las ventajas de la infraestructura general del puerto, pues sus propias instalaciones de descarga se encuentran en una zona separada del puerto, cuyo acceso debe mantener libre y seguro. La escasa correspondencia de los derechos controvertidos con determinados servicios y la prueba de que no son calculados en función de los mismos se deducen del hecho de que las tasas estatales sean igualmente elevadas para todos los puertos, aunque la Ley establece que se deben determinar para cada puerto en función de los costes medios resultantes, de que sean exigibles también al descargar en la playa o en la rada, donde sin duda no se les prestará servicio alguno, y de que la «tasa portuaria» no esté en vigor en todos los puertos, lo que demuestra que, evidentemente, no está vinculada a determinados servicios.

Por el contrario, el Gobierno italiano ha alegado en particular que, con total independencia de los servicios especiales prestados en forma de operaciones individuales, se deben tener en cuenta en todo caso las ventajas generales que todo usuario del puerto puede obtener de la construcción y mantenimiento de las estructuras generales del mismo; en los puertos en los que es obligatorio pagar tasas especiales a los organismos portuarios, en general se suele prestar servicios mucho más amplios. Además, el puerto de Trieste expuso la teoría

—al parecer por primera vez durante la vista ante este Tribunal de Justicia— de que lo decisivo son los servicios prestados a los verdaderos destinatarios de la mercancía y, a este respecto, habría que tener en cuenta también los servicios prestados al descargar por SIOT —que, por así decirlo, actúa como agente por cuenta del puerto— a los compradores de petróleo. Por el contrario, SIOT ha vuelto a insistir en que, en su condición de concesionaria, no es en modo alguno una especie de agente del organismo portuario, sino que, como sociedad de servicios encargada del funcionamiento del oleoducto, debe ser considerada a su vez como usuaria del puerto, motivo por el cual siempre recibió el trato de sujeto pasivo.

No se precisa llegar a un esclarecimiento detallado de este conflicto en el presente procedimiento, puesto que aquí no debemos juzgar la *compatibilidad* de las tasas en litigio con las disposiciones del GATT y el Derecho comunitario, sino sólo hemos de dar la interpretación de las disposiciones pertinentes. Antes bien, el litigio debe ser zanjado por el Juez nacional y éste ya hizo constar —como se desprende de la resolución de remisión— que el organismo portuario no prestó servicios directos y especiales a SIOT, y de este modo SIOT, por lo que evidentemente no es considerada como agente del organismo portuario, sino como usuaria del puerto.

En todo caso, se puede añadir aún de un modo totalmente general que también pueden ser consideradas como servicios relevantes a efectos del artículo V del GATT, las ventajas que resultan de la utilización de la infraestructura general de un puerto. Por

lo demás, se puede compartir la opinión de la Comisión de que en este caso, cuando no es posible calcular con exactitud el valor de dichos servicios, basta para la aplicación de la excepción del artículo V que el derecho devengado presente una relación razonable con las ventajas efectivas y que el reparto de los costes resultantes entre los usuarios parezca objetivo y racional.

3. En relación con la tercera cuestión, también se indicó por último, en el procedimiento que la citada disposición del GATT sólo podía ser directamente aplicable al petróleo transportado a Austria. Por lo demás, prevalecía también la opinión de que la Comunidad había asumido a este respecto frente a Austria, país miembro del GATT, la consiguiente responsabilidad. En cambio, parecía problemático saber qué sucedía cuando se trataba de tránsito a través de un Estado miembro de la Comunidad hacia otro Estado miembro.

SIOT opinaba que, a este respecto, difícilmente se podía recurrir al GATT. Ello se debía a la circunstancia de que el Tratado ha sustituido al GATT porque pretende ser algo más que una simple unión aduanera. Esta conclusión está respaldada por lo dispuesto en el artículo 234 del Tratado, con arreglo al cual éste no afectará a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados con anterioridad a su entrada en vigor, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra; y en el artículo 233, que contiene una reserva en favor de las uniones regionales entre Bélgica y Luxemburgo, así como entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Además, a este

respecto es interesante citar la sentencia citada del asunto 10/61 ¹⁸ en la que, a propósito del hecho de que un Estado miembro invocara un acuerdo celebrado en el marco del GATT, se declaró expresamente que el Tratado, en los ámbitos que regula, tiene primacía sobre los Convenios celebrados entre Estados miembros antes de su entrada en vigor. Por ello SIOT ha intentado demostrar en sus observaciones escritas que para el tránsito en el que participan Estados miembros de la Comunidad se puede llegar a un resultado análogo mediante una interpretación del concepto de «exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana» y, con respecto al tránsito intracomunitario, aplicando por analogía la prohibición de las exacciones de efecto equivalente a los derechos de exportación así como, por lo que respecta al tránsito de productos importados de países terceros, recurriendo a la idea de que el gravamen de mercancías en tránsito debe considerarse a este respecto como una inobservancia del nivel de protección fijado por el Arancel Aduanero Común. Para más detalles sobre esta, sin duda alguna, impresionante argumentación me remito a las observaciones escritas presentadas por la demandante.

Mi impresión al respecto es —y por ello renuncio a exponer con detalle el razonamiento desarrollado por SIOT— que se puede llegar a un resultado razonable en relación con el tránsito intracomunitario sin necesidad de elucubraciones de este tipo como por lo demás, la propia SIOT ha reconocido en la vista. Asimismo, aunque

parece defendible la tesis de que el GATT ya no puede aplicarse directamente a las relaciones entre Estados miembros de la Comunidad, hay que reconocer que el tránsito dentro de la Comunidad debe regularse mediante principios que esencialmente correspondan a los del artículo V del GATT.

A este respecto hay que recordar ante todo el artículo 36 del Tratado, con arreglo al cual sólo se admiten las prohibiciones al *tránsito* en determinadas condiciones como excepciones al principio de la libre circulación de mercancías. Esta breve alusión —pues en ningún otro pasaje del Tratado se habla de tránsito— demuestra claramente que el Tratado parte del *principio de la libertad de tránsito*. Es algo tan sobreentendido que no necesitaba ser mencionado especialmente. Pero, tratándose de algo tan evidente, es lícito suponer sin más que la sistemática de esta norma corresponde a la internacionalmente reconocida en el GATT.

Por lo demás, es importante observar que el Tratado CEE —en el marco del GATT— no se celebró solamente para constituir una unión aduanera, sino una comunidad mucho más estrecha, con el fin de crear unas relaciones semejantes a las de un mercado interior. Con ello —como indica la sentencia pronunciada en los asuntos acumulados 37/73 y 38/73 ¹⁹ (apartado 7)— se pretende establecer un mercado único entre los Estados miembros, y que la supresión de los

¹⁸ Sentencia de 27 de febrero de 1962, Comisión/Italia (10/61, + Rec. p. 1).

¹⁹ Sentencia de 13 de diciembre de 1973, Diamantarbeiter (asuntos acumulados 37/73 y 38/73, + Rec. p. 1609).

derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente sea tan completa «que cualquier dificultad pecuniaria administrativa u otra, sea superada». Ahora bien, si la libertad de tránsito es un principio válido entre los miembros del GATT, no se puede suponer que en las relaciones entre algunos de sus miembros, precisamente después de la intensificación de sus vínculos, que van más allá del libre comercio previsto por el GATT, deba prevalecer una situación que —por lo que respecta a las normas sobre el tránsito— quede por debajo del nivel del GATT.

Por último, también es significativo que, con relación a otros miembros del GATT, la Comunidad esté vinculada al principio del artículo V del mismo, por haber sustituido a los Estados miembros en el ámbito comercial. Pero, por ello, parece difícil defender la suposición de que en las relaciones internas entre los Estados miembros de la Comunidad pueda existir un régimen algo menos favorable para el tránsito que en relación con terceros Estados.

Queda claro con ello que los principios del artículo V del GATT no solamente se aplican a las mercancías en tránsito hacia Austria, sino también a las que transitan por Italia camino de la República Federal de Alemania, y aún se puede añadir —en caso de que tenga importancia para el procedimiento principal— que el principio de libertad de tránsito, por su carácter de *principio comunitario*, es indudablemente apto para producir efectos *directos*, en el sentido de generar derechos en favor de los particulares, puesto que, las consideraciones generales, importantes para el GATT, que no

reconocen la eficacia directa del artículo V del GATT carecen de justificación. A este respecto puede plantearse, en último término, la cuestión de a partir de cuándo, exactamente, debe admitirse este efecto. Hay que reconocerle validez con seguridad durante el período de tiempo relevante para el procedimiento principal (1974-1975), en el que el Arancel Aduanero Común ya estaba en vigor desde hacía años y además había transcurrido el período transitorio, al término del cual sólo la Comunidad era competente para la realización de la política comercial. Por ello no es preciso seguir examinando la cuestión —que podría plantearse con arreglo a la jurisprudencia sobre la aplicación de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana respecto a países terceros— de si la tasa portuaria —(la situación está clara en cualquier caso respecto a la tasa fiscal, que fue establecida por primera vez en 1974) debía ser satisfecha en Trieste efectivamente por las mercancías en tránsito ya desde 1963 y de si su recaudación sólo dejó de hacerse debido a una interpretación errónea de los preceptos aplicables que, entre tanto, ya ha sido corregida mediante diversos procedimientos judiciales.

V. Sobre la cuarta cuestión

Mediante la cuarta cuestión, que se compone de cuatro —o, si queremos, de cinco— partes, se solicita por último *una interpretación de distintas disposiciones de Derecho comunitario* respecto a los derechos controvertidos en el procedimiento principal, recaudados sobre las mercancías en tránsito. En particular se debe determinar qué efectos se deducen a este respecto del

artículo 90 del Tratado, que regula la competencia leal, del artículo 113 del Tratado, que se refiere a la política comercial común, así como por un lado del Reglamento n° 542/69 del Consejo, sobre el procedimiento de tránsito comunitario y, por otro, del Reglamento n° 2813/72 del Consejo, relativo al Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Austria sobre aplicación de la normativa en materia de tránsito comunitario. Además, se debe precisar si —en caso de que proceda deducir de las citadas disposiciones la prohibición de percibir estos derechos— los particulares pueden recurrir ante los Tribunales nacionales para reclamar la devolución de los derechos pagados o para oponerse al requerimiento de pago de los mismos.

Después de lo que ya se ha expuesto sobre las tres primeras cuestiones, debería ser posible dar solución sobre esta base a los problemas planteados en el procedimiento principal. Por tanto, me parece superfluo examinar más a fondo los problemas planteados en la cuarta cuestión. No obstante, haré al menos algunas observaciones al respecto, de las que se deduce que las disposiciones citadas no pueden contribuir a la solución de las cuestiones en litigio.

1. Lo dicho se aplica, en primer lugar, para el artículo 90, que evidentemente sólo reviste importancia en relación con las «tasas portuarias».

SIOT lo considera aplicable alegando que las disposiciones italianas correspondientes establecen *ayudas* en favor de los organ-

ismos portuarios. Estas se financian ilegalmente por medio de exacciones que falsean el Arancel Aduanero Común y gravan a una empresa que compite en la actividad de descarga con el organismo portuario; además, hay que señalar que en el presente caso no se ha alcanzado el límite establecido por el apartado 2 del artículo 90, a saber, que el desarrollo de los intercambios no debe quedar afectado de forma tal que sea contrario al interés de la Comunidad.

En contra de esto se ha alegado acertadamente —lo que demuestra que la demandante no puede conseguir nada basándose en el artículo 90— que no se puede hablar de una infracción del artículo 92 porque la ayuda controvertida no procede del Estado. En realidad, entre la demandante y la corporación del puerto de Trieste no existe una relación de competencia, pues ambas desarrollan su actividad en ámbitos diferentes y porque debe admitirse que la demandante actúa con arreglo a una concesión otorgada por aquél organismo. Por lo demás, la jurisprudencia ya ha precisado con relación al apartado 2 del artículo 90, en cuya pertinencia se basa la demandante, que esta disposición del Tratado no es directamente aplicable (véase la sentencia recaída del asunto 10/71 ²⁰).

2. SIOT sólo invoca el artículo 113 del Tratado, según el cual tras la expiración del período transitorio, la política comercial común se basará en principios uniformes, porque los derechos italianos en controverti-

²⁰ Sentencia de 14 de julio de 1971, Muller (10/71, *Rec.* p. 723).

dos, en la medida en que se aplican al tránsito, no pueden considerarse en realidad como tributos internos, sino que, por el contrario, disminuyen el nivel de protección uniforme de la Comunidad frente a países terceros resultante del Arancel Aduanero Común.

Al delimitar de este modo la problemática, todo lo más y siempre que los derechos sobre las mercancías en tránsito se consideran como exacciones equivalentes a los derechos de aduana, en la medida en que no corresponden a servicios prestados, se podría recordar la jurisprudencia con arreglo a la cual a partir del establecimiento del Arancel Aduanero Común, los Estados miembros no pueden *establecer* unilateralmente nuevas exacciones a las importaciones directamente procedentes de países terceros ni aumentar el nivel de las existentes en esa fecha (asuntos acumulados 37/73 y 38/73, ²¹ apartados 22 a 25). Ello lleva seguramente, por lo que respecta a las importaciones realizadas en régimen de tránsito, al mismo resultado que el que sugieren las consideraciones sobre la aplicación en Derecho comunitario del principio contenido en el artículo V del GATT, en todo caso si partimos de la base de que las «tasas portuarias» aún no se percibían sobre el tránsito por Trieste en 1963, sino que —al igual que las tasas fiscales— fueron establecidas en 1974. Pero si se debe considerar que las tasas portuarias percibidas sobre el tránsito ya eran aplicables también en Trieste al entrar en vigor el Arancel Aduanero Común, con arreglo a la mencionada senten-

cia habría sido posible continuar aplicándolas sin modificarlas, pues no se ha adoptado ningún acto comunitario al respecto.

3. Por último, en relación con el *Reglamento n° 542/69* y al *Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Austria* relativo a la aplicación de las disposiciones sobre el tránsito comunitario, suponiendo que este último incluya también el tránsito a través de los Estados miembros con destino a la República de Austria —cosa que se deduce del apartado 2 de su artículo 1— hay que decir que su propósito evidente —como muestra claramente su exposición de motivos— consiste en evitar la sucesión de diversos procedimientos aduaneros en cada uno de los Estados, es decir, en contribuir a simplificar las *formalidades*. En realidad, su objeto no es eliminar los obstáculos que surjan de la percepción de derechos; esto último está regulado ante todo en el artículo 27 del Reglamento n° 542/69 sobre la constitución de una garantía para la percepción de los derechos de aduana y otras exacciones. Por ello, los mencionados Reglamentos sólo constituyen —como demuestran sus considerandos— un complemento de las disposiciones que se ocupan de la supresión de los derechos de aduana y restricciones cuantitativas así como de las exacciones y medidas de efecto equivalente. Así pues, en todo caso se puede decir de aquéllos, que presuponen y en cierto modo ratifican el principio de libertad de tránsito en el sentido de exención de la percepción de derechos; pero seguramente no se puede deducir de ellos nada decisivo a efectos de la definición de este principio, por lo que respecta a dicha percepción de derechos.

²¹ Sentencia citada en la nota 19 *supra*.

VI. A la vista de todo lo que antecede y para terminar, propongo a este Tribunal de Justicia que conteste de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el Tribunal de Casación italiano:

- 1) En la medida en que la Comunidad ha sustituido a los Estados miembros en el GATT y que las obligaciones derivadas de este se han convertido en Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia es competente para interpretar las normas del GATT, aun cuando no se trate de apreciar la validez de actos comunitarios.
- 2) Las disposiciones del GATT no producen en los ordenamientos jurídicos nacionales efecto directo alguno, que pueda ser fundamento de derechos que los particulares puedan alegar contra el Derecho nacional que no se ajuste al GATT.
- 3) El artículo V del GATT debe interpretarse en el sentido de que el tránsito de mercancías con destino a Estados miembros del GATT, no puede ser obstaculizado y, sobre todo no debe ser objeto de gravámenes a no ser que se presten determinados servicios y se obtengan ventajas por parte del Estado por el que se efectúe el tránsito.

Un principio análogo se aplica también, como principio de Derecho comunitario respecto al tránsito intracomunitario, así como a la importación de mercancías procedentes de países terceros en un Estado miembro a través del territorio de otro Estado miembro.