

## CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. F.G. JACOBS

presentadas el 22 de abril de 1993 \*

*Señor Presidente,  
Señores Jueces,*

1. En el presente asunto, el giudice per le indagini preliminari (Juez de instrucción) del Tribunale di Milano plantea una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 18 del Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad Económica Europea y Austria, que fue celebrado y adoptado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 2836/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 300, p. 1; EE 11/02, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo»).

2. La cuestión planteada al Tribunal de Justicia es la siguiente:

«En el marco del Acuerdo CEE-Austria, una normativa nacional que sanciona con mayor rigor las infracciones de las normas reguladoras del IVA a la importación que las del IVA percibido por las cesiones de bienes en el interior del país, ¿es compatible con el artículo 18 de dicho Acuerdo, en la medida en que dicha diferencia es desproporcionada en relación con la diferencia entre ambas categorías de infracciones, habida cuenta, en particular, de la respuesta a una cuestión similar, en el ámbito comunitario, resuelta mediante la sentencia de 25 de febrero de 1988 (asunto Drexl) a la luz del artículo 95 del Tratado CEE?»

3. El litigio principal tiene su origen en una resolución de 3 de julio de 1991, mediante la

cual el Ministerio Fiscal italiano ordenó el embargo de 205.885 kg de bloques de tochos de aluminio importados desde Austria por Metalsa Srl debido a que Metalsa no pagó el IVA a la importación y, como consecuencia de ello, infringió determinadas disposiciones de la normativa italiana relativas al ingreso del IVA. El embargo de los bloques de tochos de aluminio constituye una medida cautelar. Conforme al artículo 301 del Decreto del Presidente de la República n° 43 de 1973, los bloques de tochos aluminio se decomisarán si, mediante resolución judicial definitiva, se declara que Metalsa infringió las disposiciones de la normativa italiana relativa al ingreso del IVA.

4. Mediante resolución de 13 de julio de 1991, el Ministerio Fiscal desestimó la solicitud de levantamiento del embargo de los bloques de tochos de aluminio. Como consecuencia de esta resolución, Metalsa solicitó dicho levantamiento a la Oficina del Juez de instrucción del Tribunale di Milano. La presente cuestión prejudicial se planteó en el contexto de dicha solicitud.

5. La normativa italiana establece una distinción entre las infracciones relativas al pago del IVA a la importación y las relativas al pago del IVA por operaciones interiores. De acuerdo con el artículo 70 del Decreto del Presidente de la República n° 633 de 1972, las infracciones relativas al pago de los impuestos, incluido el IVA, que gravan las importaciones son sancionadas mediante las sanciones fijadas en la legislación aduanera relativa a los derechos de aduana. Una de

\* Lengua original: inglés.

estas sanciones es el decomiso. Por el contrario, las infracciones relativas al pago del IVA por operaciones interiores son objeto, en general, de sanciones menos rigurosas que las que se derivan de la aplicación de la legislación aduanera. El decomiso no está contemplado entre dichas sanciones.

6. En el asunto Drexl (299/86, Rec. 1988, p. 1213), relativo a importaciones procedentes de otros Estados miembros, este Tribunal examinó el referido sistema de sanciones diferenciadas. El Tribunal declaró en el apartado 2 de la parte dispositiva de la sentencia:

«Una legislación nacional que sanciona con mayor rigor las infracciones de las normas reguladoras del IVA a la importación que las del IVA correspondiente a las cesiones de bienes en el interior del país es incompatible con el artículo 95 del Tratado, en la medida en que esta diferencia es desproporcionada en relación con la diversidad de ambas categorías de infracciones.»

Debe recordarse que en el párrafo primero del artículo 95 del Tratado se establece lo siguiente:

«Ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que graven directa o indirectamente los productos nacionales similares.»

7. Por tanto, la jurisprudencia Drexl debe interpretarse en el sentido de que se aplica únicamente a las importaciones procedentes

de otros Estados miembros.<sup>1</sup> Sin embargo, Metalsa sostiene que debe aplicarse una norma similar a las importaciones procedentes de Austria a la luz del párrafo primero del artículo 18 del Acuerdo, que dispone que:

«Las Partes Contratantes se abstendrán de adoptar cualquier medida o práctica de carácter fiscal interno que establezca directa o indirectamente una discriminación entre los productos de una Parte Contratante y los productos similares originarios de la otra Parte.»

8. En opinión de Metalsa, el espíritu y los objetivos del Acuerdo permiten justificar una interpretación del artículo 18 del Acuerdo similar a la realizada por este Tribunal en el asunto Drexl en relación con el artículo 95 del Tratado. Metalsa alega que, dado que el artículo 18 se aplica a cualquier medida o práctica de carácter fiscal interno discriminatoria, comprende asimismo las sanciones penales discriminatorias. Tanto la Comisión como el Gobierno italiano están en desacuerdo con las alegaciones de Metalsa.

9. Antes de responder a la cuestión planteada, es conveniente analizar brevemente la naturaleza y el alcance del Acuerdo, así como referirse a los criterios generales utilizados por este Tribunal para interpretar los Acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad.

1 — Véanse, asimismo, las Conclusiones del Abogado General Sr. Lenz de 17 de febrero de 1993, en la sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión/Francia (C-276/91, Rec. pp. I-4413 y ss., especialmente p. I-4421). Procede observar que, con efecto a partir del 1 de enero de 1993, se estableció un nuevo régimen relativo al pago del IVA. Con arreglo a dicho régimen, ya no se paga el IVA en las importaciones intracomunitarias, sino en las adquisiciones onerosas de mercancías intracomunitarias. Véase la Directiva 91/680 del Consejo, que completa el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido y que modifica, con vistas a la abolición de las fronteras, la Directiva 77/388 (DO L 376, p. 1) y, en particular, el nuevo artículo 28 bis de la Directiva 77/388 en su versión modificada por la Directiva 92/111 del Consejo (DO L 384, p. 47).

10. En sus disposiciones sustantivas, en efecto, el Acuerdo se asemeja en parte al Tratado. Los artículos 3 a 7 del Acuerdo prevén la supresión los derechos de aduana y de las exacciones de efecto equivalente en el comercio entre la Comunidad y Austria. En el artículo 13 se prevé la supresión de las restricciones cuantitativas a la importación, así como las medidas de efecto equivalente. Dichas disposiciones se complementan mediante el artículo 18, el cual, como se ha dicho ya, prohíbe las medidas o prácticas fiscales de naturaleza discriminatoria. El artículo 19 prevé la supresión de todas las restricciones relativas a los pagos correspondientes a los intercambios de mercancías. El artículo 22 declara que las Partes Contratantes se abstendrán de cualquier medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos del Acuerdo y tomarán todas las medidas generales o particulares adecuadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo. Los artículos 23 y 25 contienen normas en materia de competencia, ayudas públicas y prácticas de dumping.

11. Tanto el artículo 95 del Tratado como el artículo 18 del Acuerdo establecen el principio de igualdad fiscal. En realidad, puede parecer que los términos del párrafo primero del artículo 18 del Acuerdo, al aludir a «cualquier medida o práctica de carácter fiscal interno», van más allá de los términos del párrafo primero del artículo 95 del Tratado. Sin embargo, dichas disposiciones son fundamentalmente similares, en la medida en que ambas prohíben cualquier forma de discriminación fiscal, directa o indirecta.

12. Sin embargo, la aparente similitud entre ambas disposiciones no debe restar valor al hecho de que el Tratado y el Acuerdo persiguen objetivos fundamentalmente diferentes.

13. De acuerdo con el Preámbulo del Acuerdo, concluido con base en el artículo 113 del Tratado, tiene por objeto consolidar y extender las relaciones económicas existentes entre la Comunidad y Austria, y asegurar, respetando unas condiciones equitativas de competencia, el desarrollo armonioso de su comercio. Con tal fin, las Partes Contratantes manifestaron su intención de suprimir progresivamente los obstáculos en la parte esencial de sus intercambios, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio referentes al establecimiento de zonas de libre cambio.

14. Según el apartado 8 del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, se entenderá por zona de libre comercio:

«un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas [...] con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio».

15. Por el contrario, el Tratado no pretende establecer simplemente una zona de libre cambio en el sentido en que se entiende dicho concepto en el marco del Acuerdo, sino que tiene por objeto alcanzar una integración económica que desemboque en el establecimiento de un mercado interior y de una unión económica y monetaria, así como contribuir a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea (véase el dictamen 1/91 de 14 de diciembre de 1991, relativo al Proyecto de Acuerdo entre la Comunidad, por una parte, y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, por otra parte,

sobre la creación del Espacio Económico Europeo, Rec. p. I-6079, apartado 17).

16. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende con claridad que una disposición de un Tratado internacional celebrado por la Comunidad debe interpretarse en el contexto y a la luz de sus objetivos (véase el dictamen 1/91, apartado 14). Por tanto, el hecho de que un Acuerdo de Libre Comercio celebrado por la Comunidad utilice términos similares a los utilizados en un artículo del Tratado no constituye una razón suficiente para aplicar a las disposiciones del Acuerdo la jurisprudencia de este Tribunal en relación con dicho artículo: véase el asunto 270/80, *Polydor*, Rec. 1982, p. 329. En este asunto, el Tribunal se ocupó de la interpretación de los artículos 14 y 23 del Acuerdo de Libre Comercio entre la CEE y Portugal, firmado el 22 de julio de 1972, cuando Portugal aún era miembro de la AELC. Los artículos 14 y 23 de dicho Acuerdo eran similares a los artículos 30 y 36 del Tratado. El Tribunal declaró que, a pesar de dicha similitud, determinadas restricciones del libre comercio por motivos relacionados con la protección de la propiedad industrial y comercial estaban justificadas en el marco de las medidas de libre comercio establecidas en dicho Acuerdo, aun cuando restricciones similares no se justificaban en el marco del Tratado.

17. No obstante, una disposición de un Acuerdo internacional debe interpretarse de la misma forma que una disposición equivalente del Tratado si los objetivos del Acuerdo lo exigen: véanse los asuntos 17/81, *Pabst & Richarz/Hauptzollamt Oldenburg*, Rec. 1982, p. 1331, y C-163/90, *Legros*, Rec. 1992,

p. I-4625.<sup>2</sup> En el asunto *Pabst & Richarz*, este Tribunal interpretó de la misma forma el artículo 95 del Tratado y el apartado 1 del artículo 53 del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad y Grecia firmado en 1961. El Tribunal declaró que el apartado 1 del artículo 53 formaba parte de un grupo de disposiciones cuya finalidad era preparar la entrada de Grecia en la Comunidad y que tanto del tenor del apartado 1 del artículo 53 como de la naturaleza y la finalidad de dicho Acuerdo de Asociación se desprendía que el apartado 1 del artículo 53 impedía que un régimen nacional de desgravación como el controvertido en aquel asunto proporcionase un tratamiento fiscal más favorable para las bebidas alcohólicas nacionales que para las importadas de Grecia.

18. En el asunto *Legros*, este Tribunal se ocupó, entre otras cosas, de la interpretación del artículo 6 del Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad y Suecia concluido en 1972, que prohíbe la imposición de exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana entre las Partes Contratantes. El Tribunal declaró que, en las circunstancias concretas del caso, el artículo 6 del Acuerdo debía interpretarse de la misma forma que las disposiciones correspondientes del Tratado. El Tribunal declaró que, a la luz del objetivo de eliminación de los obstáculos al libre comercio entre la Comunidad y Suecia, la supresión de los derechos de aduana a la importación y de las exacciones de efecto equivalente desempeñaba un papel central. Con dicha base, declaró asimismo que si el concepto de exacción de efecto equivalente se interpretaba de forma más estricta en el contexto del Acuerdo con Suecia que en el

2 — Véanse, asimismo, las Conclusiones del Abogado General Sr. Tesouro de 18 de febrero de 1993, en la sentencia de 1 de julio de 1993, *Eurim-Pharm* (C-207/91, Rec. pp. I-3723 y ss., especialmente p. I-3733). Dicho asunto se refiere a la interpretación de los artículos 13 y 20 del Acuerdo de Libre Comercio celebrado entre la Comunidad y Austria, que son similares a los artículos 30 y 36 del Tratado, respectivamente. Véase, también, el asunto 65/79, *Procureur de la République/Chatain*, Rec. 1980, p. 1345.

contexto del Tratado, se menoscabaría de forma esencial la eficacia de dicho Acuerdo: véase el apartado 26 de la sentencia.

19. En el asunto 104/81, Hauptzollamt Mainz/Kupferberg, Rec. 1982, p. 3641, este Tribunal examinó la cuestión de si el párrafo primero del artículo 21 del Acuerdo de Libre Comercio entre la CEE y Portugal contenía una prohibición análoga a la prevista en el artículo 95 del Tratado. Debe señalarse que el párrafo primero del artículo 21 de dicho Acuerdo es idéntico al párrafo primero del artículo 18 del Acuerdo entre la CEE y Austria, de que se trata en el presente caso. En los apartados 29 a 31 de la sentencia, el Tribunal declaró lo siguiente:

«[...] procede señalar que, aunque el artículo 21 del Acuerdo y el artículo 95 del Tratado CEE tienen el mismo objeto, en la medida en que pretenden eliminar las discriminaciones fiscales, cada una de estas dos disposiciones, por otra parte, redactadas en términos diferentes, debe, no obstante, considerarse e interpretarse en el marco que le es propio.

Ahora bien, como ya ha señalado el Tribunal de Justicia [...] el Tratado CEE y el Acuerdo de Libre Comercio persiguen objetivos diferentes. De ello se desprende que las interpretaciones del artículo 95 no pueden aplicarse, en virtud de una simple analogía, en el marco del Acuerdo de Libre Comercio.

Por consiguiente, ha de responderse a la [...] cuestión que procede interpretar el párrafo primero del artículo 21 con arreglo a sus términos y habida cuenta del objetivo que persigue en el marco del régimen de libre comercio establecido por el Acuerdo».

20. En consecuencia, está claro que el principio de igualdad fiscal previsto en el párrafo primero del artículo 18 del Acuerdo entre la CEE y Austria debe interpretarse a la luz de los objetivos de dicho Acuerdo. Dado que dichos objetivos son más limitados que los objetivos del Tratado, pueden existir formas de discriminación fiscal que estén prohibidas en el artículo 95, pero no en el artículo 18. En consecuencia, es necesario considerar la interpretación del artículo 95 realizada por este Tribunal en el asunto Drexel y examinar si dicha interpretación puede aplicarse al párrafo primero del artículo 18 del Acuerdo, interpretado a la luz de sus objetivos. En este punto, procede señalar que debe considerarse que el párrafo primero del artículo 18 tiene eficacia directa. En el asunto Kupferberg, el Tribunal declaró que el párrafo primero del artículo 21 del Acuerdo de Libre Comercio entre la CEE y Portugal contenía una norma incondicional contra la discriminación en materia impositiva y, en consecuencia, tenía eficacia directa en toda la Comunidad. El mismo razonamiento se aplica al párrafo primero del artículo 18 del Acuerdo entre la CEE y Austria, que es idéntico al párrafo primero del artículo 21 del Acuerdo de que se trataba en el asunto Kupferberg.

21. En el asunto Drexel, el Tribunal de Justicia examinó la cuestión de si debía considerarse que infringía el artículo 95 del Tratado, así como el principio de igualdad de trato y el principio de proporcionalidad, un régimen sancionador con arreglo al cual las infracciones relativas al IVA a la importación se sancionan con mayor rigor que las infracciones relativas al IVA en las operaciones interiores. Este Tribunal declaró lo siguiente en los apartados 22 a 25 de la sentencia:

«[...] hay que poner de manifiesto que las dos categorías de infracciones en cuestión se distinguen por circunstancias distintas, que se refieren tanto a los elementos constitutivos de la infracción como a la mayor o menor

facilidad para descubrirla. En efecto, el IVA a la importación se recauda con ocasión de la simple entrada física del bien en el territorio del Estado miembro en cuestión y no al realizarse la transacción. Estas diferencias implican, en particular, que los Estados miembros no están obligados a establecer un régimen idéntico para ambas categorías de infracciones.

Sin embargo, dichas diferencias no pueden justificar una disparidad manifiestamente desproporcionada en la gravedad de las sanciones establecidas para ambas categorías de infracciones. Tal desproporción existe cuando la sanción establecida para el caso de importación implica, por lo general, penas de prisión y la confiscación de la mercancía, en virtud de las normas previstas para la represión del contrabando, mientras que no se establecen sanciones comparables o no se aplican con carácter general en el caso de infracción de las normas reguladoras del IVA en las transacciones internas. Tal situación podría, realmente, comprometer la libertad de circulación de las mercancías en el interior de la Comunidad, por lo tanto sería incompatible con el artículo 95 del Tratado.

En efecto, como ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 5 de mayo de 1982 (Gaston Schul, 15/81, Rec. p. 1409), la interpretación del artículo 95 debe tener en cuenta las finalidades del Tratado, recogidas en los artículos 2 y 3, entre las cuales figura, en primer lugar, el establecimiento del mercado común, en el que se eliminen todos los obstáculos a los intercambios para conseguir la fusión de los mercados nacionales en un mercado único que se aproxime lo más posible a un verdadero mercado interior [...].

Por lo tanto, procede responder a la [...] cuestión que una legislación nacional que sanciona con mayor rigor las infracciones de las normas reguladoras del IVA a la importación que las del IVA correspondiente a las cesiones de bienes en el interior del país, es incompatible con el artículo 95 del Tratado, en la medida en que esta diferencia es desproporcionada en relación con la diversidad de ambas categorías de infracciones».

22. Por tanto, en el asunto Drexel este Tribunal admitió que existían diferencias entre las infracciones relativas al pago del IVA a la importación y las relativas al pago del IVA en las operaciones interiores, y que, en principio, los Estados miembros tienen libertad para imponer sanciones distintas para cada categoría de infracciones. No obstante, el Tribunal declaró que el principio de igualdad fiscal previsto en el artículo 95 del Tratado debía interpretarse ampliamente para prohibir la imposición de sanciones claramente desproporcionadas en relación con infracciones comparables. El Tribunal realizó una interpretación amplia del artículo 95 a la luz de los objetivos del Tratado y, en particular, del objetivo del establecimiento de un mercado interior.

23. Debe señalarse que, en el asunto Drexel, el Tribunal de Justicia se ocupó de la aplicación del principio de igualdad, más que de la aplicación del principio de proporcionalidad. En su sentencia, este Tribunal examinó la cuestión de si una *diferencia* desproporcionada entre las sanciones impuestas en relación con las infracciones relativas al pago del IVA a la importación y las sanciones relativas al pago del IVA en las operaciones interiores podía poner en peligro la libertad de circulación de las mercancías. El Tribunal no examinó la cuestión de si las sanciones impuestas en relación con infracciones relativas al pago del IVA en las importaciones proceden-

tes de otro Estado miembro eran, en sí mismas, tan desproporcionadas en relación con la gravedad de las infracciones como para constituir un obstáculo a las libertades garantizadas por el Derecho Comunitario.

24. La Comisión y el Gobierno italiano alegan que la interpretación realizada por este Tribunal en el asunto Drexel respecto al artículo 95 no puede aplicarse al artículo 18 del Acuerdo. En primer lugar, la Comisión y el Gobierno italiano alegan que el artículo 18 prohíbe solamente las discriminaciones fundamentales en materia fiscal y no afecta a la competencia de los Estados miembros en relación con las sanciones de carácter penal. En segundo lugar, el Gobierno italiano alega que, aun cuando se aceptase que el artículo 18 prohíbe la discriminación en relación con las sanciones penales, no se vulnera dicha prohibición cuando las infracciones cometidas son distintas.

25. En relación con el primer argumento, la Comisión alega que, en el asunto Drexel, el Tribunal realizó una interpretación amplia del principio de igualdad fiscal a la luz de los objetivos del Tratado. Sostiene que el principio de igualdad fiscal no puede interpretarse en términos tan amplios en el marco de un Acuerdo de Libre Comercio cuyos objetivos y alcance son mucho más limitados. La Comisión sostiene que, a la luz de los objetivos del Acuerdo, la finalidad del artículo 18 es prohibir la discriminación en relación con todas las medidas y prácticas relativas a la imposición y percepción del IVA. Así, el artículo 18 engloba la base imponible del IVA, el tipo de IVA aplicable y las modalidades de ingreso y recaudación del impuesto que puedan tener incidencia en la libre circulación de mercancías originarias del territorio de una de las Partes Contratantes. La Comisión concluye señalando que las restricciones de la competencia de los Estados miembros para imponer sanciones penales se aplican

únicamente en el contexto de la Comunidad, que persigue el objetivo de establecer un mercado interior y una Unión Europea, y no en el contexto de un Acuerdo de libre comercio. El Gobierno italiano sostiene un punto de vista similar.

26. En relación con el segundo argumento, el Gobierno italiano declara que, aun cuando se aceptase que la prohibición contra la discriminación fiscal prevista en el artículo 18 se extiende a las sanciones penales, dicha prohibición se aplicaría tan sólo a la imposición de sanciones distintas para infracciones similares. Sin embargo, las infracciones relativas al IVA a la importación son diferentes de las infracciones relativas al IVA en operaciones interiores. De ello se deriva que la imposición de sanciones distintas en relación con ambas categorías de infracciones no constituye una discriminación fiscal; en consecuencia, el sistema de sanciones diferenciadas previsto en la legislación italiana no es contrario, en su opinión, al artículo 18 del Acuerdo.

27. En mi opinión, el artículo 18 del Acuerdo no exige realizar ninguna comparación entre las sanciones impuestas por los Estados miembros por infracciones fiscales en las importaciones procedentes de Austria y las sanciones por infracciones fiscales en operaciones interiores o en importaciones procedentes de otros Estados miembros. El derecho de libre comercio establecido en el Acuerdo es más limitado que los derechos derivados de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías: a este respecto, las alegaciones de la Comisión y del Gobierno italiano me parecen convincentes. Por otra parte, de la sentencia de este Tribunal en el asunto Kupferberg se desprende claramente que el artículo 18 del Acuerdo no prohíbe necesariamente todas las formas de discriminación prohibidas por el artículo 95 del Tratado. En efecto, incluso el concepto de «productos similares» del

artículo 18 debe interpretarse de forma relativamente estricta a la luz del objetivo del Acuerdo: véanse los apartados 41 y 42 de la sentencia Kupferberg. Sería contrario a la jurisprudencia de este Tribunal adoptar una interpretación amplia del artículo 18 que exigiera efectuar una comparación entre las sanciones relativas a las importaciones procedentes de Austria y las sanciones relativas a las operaciones interiores o intracomunitarias.

tricciones cuantitativas a la importación, el 1 de enero de 1975 a más tardar.»

28. De lo que antecede concluyo que la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia en el asunto Drexel en relación con el artículo 95 del Tratado no puede aplicarse al párrafo primero del artículo 18 del Acuerdo. No obstante, en mi opinión, los Estados miembros deben respetar el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones en materia de importaciones procedentes de Austria. Esta exigencia no se deriva del artículo 18, que se circunscribe a prohibir las discriminaciones, sino más bien del artículo 13 del Acuerdo.

A mi parecer, una sanción impuesta en relación con importaciones procedentes de Austria que es tan desproporcionada en relación con la gravedad de la infracción como para crear un obstáculo al derecho de libre comercio establecido por el Acuerdo, debe considerarse una medida de efecto equivalente contraria al artículo 13 del Acuerdo. Debe considerarse que el artículo 13 tiene eficacia directa (véase el punto 14 de las conclusiones del Abogado General Sr. Tesoro en el asunto C-207/91, Eurim-Pharm, citado anteriormente en la nota 2).

29. Debe recordarse que el artículo 13 del Acuerdo prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación o las medidas de efecto equivalente en los intercambios entre las Partes Contratantes. Esta prohibición se encuentra formulada en los siguientes términos:

30. Es cierto que la legislación penal es una materia que, en principio, corresponde a la competencia de los Estados miembros. No obstante, de la jurisprudencia de este Tribunal se desprende claramente que, de conformidad con el principio de proporcionalidad, las sanciones impuestas por la legislación nacional no deben constituir, por su gravedad, un obstáculo al ejercicio de las libertades fundamentales previstas en el Tratado. Véanse, por ejemplo, en relación con la libre circulación de mercancías, los asuntos 41/76, Donckerwolcke/Procureur de la République, Rec. 1976, p. 1921, y 52/77, Cayrol/Rivoira, Rec. 1977, p. 2261, y, en relación con la libre circulación de personas, el asunto 157/79, R/Pieck, Rec. 1980, p. 2171. En el asunto 203/80, Casati, Rec. 1981, p. 2595, en el apartado 27 de la sentencia, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«1. No se introducirá ninguna nueva restricción cuantitativa a la importación ni medida de efecto equivalente en los intercambios entre la Comunidad y Austria.

2. Las restricciones cuantitativas a la importación se suprimirán el 1 de enero de 1973 y las medidas de efecto equivalente a las res-

«En principio, la legislación penal y las normas de enjuiciamiento criminal continúan siendo competencia de los Estados miembros. Sin embargo, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que, también en

este ámbito, el Derecho Comunitario establece límites en relación con las medidas de control que dicho Derecho autoriza a los Estados miembros a mantener en el marco de la libre circulación de mercancías y de personas. Las medidas administrativas o represivas no deben rebasar los límites de lo estrictamente necesario, las modalidades de control no deben concebirse de tal manera que restrinjan la libertad perseguida por el Tratado, y tampoco deben acompañarse de una sanción tan desproporcionada en relación con la gravedad de la infracción como para convertirse en un obstáculo a dicha libertad.»

Este razonamiento fue confirmado en el apartado 18 de la sentencia Drexel, aunque, como ya se ha mencionado, en aquel asunto este Tribunal se ocupó de la aplicación del principio de igualdad y no de la aplicación del principio de proporcionalidad como tal.

31. Por consiguiente, está claro que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un régimen sancionador impuesto por los Estados miembros no debe ser tan desproporcionado en relación con la gravedad de la infracción como para convertirse en un obstáculo al ejercicio de una libertad garantizada por el Tratado. En mi opinión, consideraciones similares deberían aplicarse en relación con los Acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad.

32. En virtud del párrafo tercero del artículo 228 del Tratado, los Acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad son vinculantes para las Instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros. Como declaró el Tribunal de Justicia en el asunto 181/73, Haegeman/Estado belga, Rec. 1974, p. 449, las disposiciones de dichos Acuerdos forman parte integrante del Derecho Comunitario. Asimismo, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones de dichos Acuerdos

pueden tener eficacia directa (véanse, por ejemplo, los asuntos Kupferberg, antes citado, apartado 19; 12/86, Demirel, Rec. 1987, p. 3719, apartado 14, y C-192/89, S.Z. Sevince/Staatssecretaris van Justitie, Rec. 1990, p. I-3461, apartado 15). En consecuencia, por lo que respecta a sus efectos jurídicos, reciben un trato similar al de las disposiciones del Tratado y de otros actos comunitarios vinculantes; asimismo, la Comunidad puede ser responsable debido a incumplimientos de los mismos por parte de los Estados miembros. De ello se desprende que el principio de proporcionalidad, que es un principio general del Derecho Comunitario, se aplica también en el caso de los Acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad y puede, por tanto, utilizarse como ayuda en la interpretación de las disposiciones de dichos Acuerdos. No obstante, debe destacarse que la aplicación del principio de proporcionalidad puede conducir a resultados diferentes en el caso de un Acuerdo internacional concluido por la Comunidad, por una parte, y en el caso del Tratado, por otra.

33. No estoy de acuerdo con el argumento de la Comisión conforme al cual las restricciones de la competencia de los Estados miembros para imponer sanciones penales se aplican exclusivamente en el contexto comunitario y no en el contexto de un Acuerdo de Libre Comercio.

34. Si se aceptara el punto de vista de la Comisión, los Estados miembros tendrían libertad para imponer cualquier sanción en relación con las infracciones relativas al pago del IVA a la importación de mercancías procedentes de Austria, a pesar de que dichas sanciones pudieran constituir un obstáculo desproporcionado al ejercicio de la libertad de comercio y ser contrarias a los objetivos del Acuerdo. Así sucedería si, por ejemplo, un Estado miembro sancionara un impago, incluso involuntario, de la totalidad de la

cuota tributaria en concepto de IVA devengado por la importación de mercancías procedentes de Austria mediante la imposición acumulativa del decomiso y de una multa del tanto al décuplo del valor de las mercancías. En mi opinión, la imposición de semejantes sanciones sería contraria al artículo 13 del Acuerdo, puesto que el riesgo de incumplir los requisitos pertinentes y, en consecuencia, de sufrir las mencionadas sanciones, podría desincentivar la importación de mercancías procedentes de Austria y, por ende, se opondría a los objetivos del Acuerdo. Si se aceptara que el principio de proporcionalidad no se aplicase en dichas circunstancias, las personas que adquiriesen un derecho en virtud de un Acuerdo celebrado entre la Comunidad y un Estado tercero, como el derecho a importar sin restricciones distintas de las autorizadas en el Acuerdo, se verían privadas de la protección derivada de los principios generales del Derecho Comunitario. No veo por qué razón debería ser así.

35. En mi opinión, el principio de proporcionalidad se aplica de forma general a todas las disposiciones reguladoras del comercio entre la Comunidad y los países terceros. Así, las restricciones cuantitativas a las exportaciones destinadas a países terceros autorizadas por el Derecho Comunitario por motivos formulados en los mismos términos que en el artículo 36 del Tratado, así como las sanciones impuestas en caso de infracción de dichas restricciones, deben ser proporcionales en relación con los objetivos perseguidos (véanse mis conclusiones en los asuntos C-367/89, Aimé Richardt, Rec. 1991, p. I-4621, y C-111/92, Lange, presentadas el 1 de abril de 1993, puntos 21 a 24). Asimismo, este Tribunal ha admitido que las medidas de protección que restrinjan el comercio con países terceros establecidas en la normativa comunitaria están sujetas al principio de proporcionalidad (véanse los asuntos C-26/90,

Wünsche, Rec. 1991, p. I-4961, apartados 12 y 13 de la sentencia, y 112/80, Dürbeck/Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen, Rec. 1981, p. 1095, apartado 40 de la sentencia). Dado que el principio de proporcionalidad se aplica, en general, en el comercio con países terceros, con mayor razón debe aplicarse a un Acuerdo concluido por la Comunidad por el que se establece una zona de libre comercio.

36. En consecuencia, a mi juicio, el establecimiento por un Estado miembro de una sanción en relación con una infracción relativa al ingreso del IVA en importaciones procedentes de Austria que sea tan desproporcionada, en relación con la gravedad de la infracción, como para crear un obstáculo al derecho de libre comercio establecido en el Acuerdo es incompatible con este último. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar, en el caso concreto, si una sanción es tan desproporcionada. No obstante, en este contexto cabe formular dos principios. En primer lugar, está claro que el derecho de libre comercio establecido en un Acuerdo concluido entre la Comunidad y un Estado tercero es más reducido que las libertades garantizadas por el Tratado. De ello se desprende que un régimen sancionador nacional que sea tan desproporcionado como para crear un obstáculo a la realización del mercado común no es necesariamente tan desproporcionado como para crear un obstáculo al ejercicio del derecho de libre comercio. Por tanto, los Estados miembros pueden tener una facultad discrecional más amplia en el marco de un Acuerdo internacional que en el marco del Tratado. En segundo lugar, cuando la sanción consiste en el decomiso de las mercancías importadas, deben tenerse en cuenta, en mi opinión, circunstancias como, por ejemplo, la intención del propietario de las mercancías embargadas y el valor de éstas: véase el asunto Aimé Richardt, apartado 25 de la sentencia.

## Conclusión

37. En consecuencia, propongo que se responda del siguiente modo a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional:

«El párrafo primero del artículo 18 del Acuerdo de Libre Comercio entre la CEE y Austria no exige que se efectúe una comparación entre las sanciones impuestas por los Estados miembros en relación con infracciones fiscales relativas a importaciones procedentes de Austria y las sanciones en relación con infracciones fiscales relativas a operaciones interiores o a importaciones procedentes de otros Estados miembros. No obstante, un Estado miembro no puede imponer una sanción en el caso de una infracción relativa al ingreso del IVA por importaciones procedentes de Austria que sea tan desproporcionada en relación con la gravedad de la infracción como para crear un obstáculo al ejercicio del derecho de libre comercio previsto en el Acuerdo.»