

DICTAMEN 1/75 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 11 de noviembre de 1975

Dictamen 1/75

Al Tribunal de Justicia le fue sometida el 14 de julio de 1975 una petición de dictamen previo, formulada por la Comisión de las Comunidades Europeas, con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado constitutivo de la CEE, a cuyo tenor:

«El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán solicitar previamente el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad del acuerdo previsto con las disposiciones del presente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las condiciones establecidas, según los casos, en el artículo 236.»

Planteamiento de la cuestión

Dicha solicitud tiene por objeto recabar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con el Tratado CEE de un proyecto de «Acuerdo relativo a una Norma sobre gastos locales» elaborado en el marco de la OCDE y, más en concreto, sobre si la Comunidad es competente para celebrar el citado Acuerdo y, en caso afirmativo, si esta competencia es o no exclusiva.

El 19 de diciembre de 1974, la Comisión presentó al Consejo la siguiente recomendación:

«Recomendación de Decisión del Consejo relativa a la postura de la Comunidad en el seno de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos respecto a un Acuerdo en materia de gastos locales.

EL CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y principalmente su artículo 113;

vista la recomendación de la Comisión.

Considerando que es oportuno establecer determinadas directrices sobre la posición que debe adoptar la Comunidad en el seno de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos para la elaboración de un acuerdo relativo a una norma sobre gastos locales:

DECIDE:

Artículo único

En el curso de la elaboración, en el seno de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos, de un Acuerdo relativo a una Norma sobre gastos locales, la Comisión expone la postura de la Comunidad de acuerdo con las directrices que figuran en el anexo.

Actúa consultando al Comité especial establecido en el artículo 113 del Tratado, que la asiste en su tarea.»

El Proyecto de Acuerdo de que se trata es del tenor literal siguiente:

«Todo contrato que se beneficie de una ayuda pública y que se refiera a exportaciones que son objeto de créditos ¹ estará sujeto, en cuanto a los gastos locales y sin perjuicio de las disposiciones que se establecen a continuación, a la Norma siguiente.

¹ Sea de un crédito al suministrador o al comprador.

I. *La Norma*

1. Los Gobiernos signatarios acuerdan no conceder crédito o garantía de crédito superior al 100 por cien del valor de los bienes y servicios exportados (los “bienes y servicios exportados” comprenden los bienes suministrados y los servicios prestados por países terceros). Esto significa que el importe de los gastos locales que pueda beneficiarse de un crédito con la ayuda pública no deberá superar la suma de los pagos que se deban ingresar por los bienes y servicios exportados hasta la terminación² de las obligaciones contractuales del exportador.

2. Los Gobiernos acuerdan asimismo no conceder su ayuda, de conformidad con la cláusula 1, a créditos o garantías de crédito para gastos locales que tengan tipos de interés o plazos más favorables que los concedidos para las exportaciones de bienes y servicios a las que corresponden los citados gastos locales.

3. Se entenderá por “gastos locales” los gastos contraídos para el suministro de bienes y la prestación de servicios procedentes del país del comprador. Estos bienes y servicios deberán ser necesarios bien para el cumplimiento del contrato del exportador, bien para la terminación del proyecto del que forme parte el contrato del exportador.

II. *Exclusión de determinadas transacciones*

La Norma sobre gastos locales no será aplicable:

- a) a las transacciones que respondan a fines estrictamente militares en virtud de contratos negociados o en curso de negociación entre las autoridades militares de un Gobierno signatario y cualquier otro Gobierno;
- b) a las transacciones con países en vías de desarrollo que el Comité de ayuda al desarrollo considere como ayuda pública al desarrollo (APD) o que, si bien son financiadas total o parcialmente con fondos distintos de los de APD, entran dentro del ámbito del sistema nacional de ayudas de un país signatario.

² La fecha de terminación se determinará con arreglo a las normas de la Unión de Berna para la fijación del inicio del cómputo de los créditos.

III. *Excepciones a la Norma*

1. Sólo se admitirán excepciones a la Norma sobre gastos locales en casos excepcionales.
2. El Gobierno del suministrador notificará directamente estas excepciones a todos los Gobiernos signatarios a más tardar en la fecha en que informe al propio suministrador, con el fin de dar a los demás Gobiernos signatarios tiempo suficiente para adaptarse a estas condiciones.
3. En la notificación se precisará:
 - a) el importe total de los gastos locales;
 - b) el importe de los pagos que deberán ingresarse hasta la fecha de terminación de las obligaciones contractuales del exportador;
 - c) el valor de los bienes y servicios exportados;

cada una de estas indicaciones deberá expresarse en un porcentaje del importe total del contrato que se beneficie de una ayuda pública.

IV. *Disposiciones generales*

1. Todo Gobierno signatario del Acuerdo podrá recabar informaciones de cualquier otro Gobierno signatario para asegurarse que respecto a una transacción particular se han observado las disposiciones del Acuerdo. Los Gobiernos signatarios se comprometen a suministrar, en la medida de lo posible y a la mayor brevedad, las informaciones solicitadas. Según los reglamentos y prácticas de la OCDE, todo Gobierno signatario podrá pedir al Secretario General que actúe en su nombre en la materia antes mencionada y que comunique las informaciones recibidas a todos los signatarios del Acuerdo.
2. El presente Acuerdo se revisará pasado un período inicial de aplicación de un año y después, siempre que lo solicite un Gobierno signatario. Todo Gobierno signatario podrá retirar su adhesión tras haber informado a las demás partes de su intención, con un preaviso de tres meses civiles. Durante este período, el Grupo de

créditos y garantías de crédito a la exportación se reunirá a instancia de cualquier otro Gobierno signatario, y cualquier otro Gobierno signatario podrá, después de haber informado a las otras partes de su intención, retirar su adhesión en la misma fecha efectiva que el Gobierno que dio el preaviso en primer lugar.»

Este proyecto está destinado a entrar en vigor en forma de «Resolución del Consejo de la OCDE sobre un Acuerdo relativo a una Norma sobre gastos locales».

El «Proyecto de Informe al Consejo sobre el Acuerdo relativo a una Norma sobre gastos locales», elaborado el 11 de febrero de 1975 por el «Grupo de créditos y garantías de crédito a la exportación» de la OCDE, establece a este respecto que:

«De conformidad con lo indicado en la nota TC/ECG/75.1, el Presidente mantuvo contactos con las Delegaciones interesadas sobre las cuestiones que éstas habían planteado acerca del Proyecto de Acuerdo TC/ECG/74.26. A la luz de los resultados de estos contactos y en atención a que las otras Delegaciones habían aprobado anteriormente por escrito o mediante acuerdo tácito el Proyecto de Acuerdo, el Presidente manifiesta que todas las Delegaciones han prestado su conformidad con el Anexo del documento TC/ECG/74.26. En cuanto al conjunto del Proyecto, *queda únicamente por clarificar la forma en que la Comunidad Económica Europea participará en el Acuerdo*, quedando a la espera de una pronta decisión de la Comunidad a este respecto.

El Presidente agradece a los Miembros del Grupo el espíritu de cooperación manifestado al aceptar la propuesta, que él les hizo en la vigésimo segunda sesión, de poner en vigor el Acuerdo “sin pretender resolver todos los problemas en esta fase, dado que pasado un período de un año se revisará el Acuerdo relativo a la Norma, y que el Grupo proseguirá entretanto sus trabajos sobre los aspectos pendientes” [véase el TC/ECG/M/74.2 (Prov.) apartado 5]. De conformidad con las decisiones adoptadas, el Grupo proseguirá sus trabajos en este ámbito a partir de la próxima sesión.

El Presidente estima deseable que el Grupo someta, a la mayor brevedad posible, a las instancias superiores el Proyecto de Resolución sobre el Acuerdo para que éste pueda entrar en vigor el 1 de abril de 1975. A tal fin, ha preparado el proyecto adjunto de informe del Grupo, que recuerda brevemente los rasgos esenciales del Acuerdo y las circunstancias en que ha sido adoptado. Para que el informe pueda someterse al Consejo en tiempo hábil, se pide a las Delegaciones que presenten las

eventuales observaciones sobre este proyecto en la Secretaría *antes del 24 de febrero de 1975 a más tardar*, de lo contrario se entenderá que el Proyecto cuenta con la aprobación del Grupo.»

De conformidad con el apartado 2 del artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, presentaron observaciones:

- el Consejo de las CE,
- Irlanda,
- la República Italiana,
- el Reino de los Países Bajos,
- el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte.

Con arreglo al apartado 2 del artículo 108 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, fueron oídos los Abogados Generales Sres. H. Mayras, A. Trabucchi, J.P. Warner y G. Reischl.

Cuestiones debatidas

La cuestión planteada por la petición de dictamen suscita las siguientes consideraciones:

A. Sobre la admisibilidad de la petición de dictamen

El párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado prevé que el Consejo, la Comisión o un Estado miembro pueden solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con las disposiciones del Tratado de un acuerdo que pueda celebrarse con uno o varios países terceros o con una organización internacional.

La calificación formal en Derecho internacional del acuerdo previsto no es determinante a efectos de la admisibilidad de la solicitud. Al referirse a un «acuerdo», el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado utiliza este término en sentido general para designar cualquier compromiso contraído por sujetos de Derecho internacional que sea vinculante, sea cual fuere su calificación formal.

El Acuerdo de que se trata responde a estas exigencias. Contiene una «norma», es decir una regla de conducta, referida a un ámbito determinado y fijada mediante fórmulas precisas, que vincula a las partes. La propia circunstancia de que la norma establezca expresamente que sólo se admitirán excepciones en casos excepcionales y en condiciones precisas constituye la prueba de que el Acuerdo puede vincular a las partes contratantes y de que responde así a lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado.

Por otra parte, ya han concluido las discusiones sobre la esencia del acuerdo y se prevé la próxima firma del Acuerdo bajo la forma de una Resolución del Consejo de la OCDE.

Sin embargo, el «proyecto de informe al Consejo de la OCDE sobre el Acuerdo relativo a una Norma sobre gastos locales» expone que en la actualidad queda por dilucidar «la forma en que la Comunidad Económica Europea participará en el Acuerdo, quedando a la espera de una pronta decisión de la Comunidad a este respecto».

A la vista de estos elementos y en atención a la Recomendación de la Comisión relativa a la «forma» de la participación de la Comunidad en el Acuerdo de que se trata, no cabe duda de que el Proyecto de Acuerdo constituye un acuerdo «previsto» con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado.

Por otra parte, la circunstancia de que la Comisión haya planteado el problema de la compatibilidad de este Acuerdo con las disposiciones del Tratado con el fin de recabar el dictamen de este Tribunal de Justicia sobre el alcance de las competencias de la Comunidad para celebrar el acuerdo previsto, no puede bastar para acordar la inadmisión de la solicitud con arreglo al citado párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228.

La compatibilidad de un acuerdo con las disposiciones del Tratado debe valorarse efectivamente en relación con el conjunto de normas del Tratado, es decir tanto las normas que determinan el alcance de las competencias de las Instituciones de la Comunidad como las normas de fondo.

La disposición del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 tiene por finalidad prevenir las complicaciones que producirían las impugnaciones en vía judicial relativas a la compatibilidad con el Tratado de los acuerdos internacionales que vinculan a la Comunidad es parte.

En efecto, una resolución judicial que declarara en su caso que tal acuerdo, a la vista de su contenido o del procedimiento seguido para su celebración, es incompatible con las disposiciones del Tratado no dejaría de provocar, no sólo a nivel comunitario, sino al de las relaciones internacionales, serias dificultades y podría perjudicar a todas las partes interesadas, incluidos los países terceros.

A fin de evitar estas complicaciones, el Tratado ha recurrido al procedimiento excepcional de una consulta previa al Tribunal de Justicia, para que quede claro, antes de la firma del acuerdo, si éste es compatible con el Tratado. Procede pues admitir en este procedimiento cualquier cuestión que pueda someterse a la apreciación judicial del Tribunal de Justicia o, en su caso, de los órganos jurisdiccionales nacionales, siempre que dichas cuestiones puedan suscitar dudas sobre la validez material o formal del acuerdo en relación con el Tratado.

Dado que la cuestión sobre si la celebración de determinado acuerdo está comprendida dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad y si, en su caso, estas competencias han sido ejercidas de acuerdo con las disposiciones del Tratado puede someterse al Tribunal de Justicia, bien directamente, con arreglo al artículo 169 o al artículo 173 del Tratado, bien mediante el procedimiento prejudicial, procede pues reconocer que se puede someter la cuestión al Tribunal de Justicia mediante el procedimiento previo del artículo 228.

Asimismo, del hecho de que hayan terminado los debates sobre la esencia del Acuerdo de que se trata no se puede extraer un argumento válido para alegar un retraso en la presentación de la petición de dictamen, ya que el Tratado no establece un plazo preclusivo para la presentación de tal petición, precisamente a causa del carácter no contencioso del procedimiento del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228.

Procede pues concluir que no existe razón alguna que se oponga a la admisión de la petición de dictamen.

B. Sobre la respuesta que debe darse a las preguntas planteadas

1. Sobre la existencia de competencia de la Comunidad para celebrar el Acuerdo OCDE relativo a una Norma sobre gastos locales

Para responder a esta cuestión es oportuno considerar, en particular, los artículos 112 y 113 del Tratado.

La primera de estas disposiciones establece:

«[...] los regímenes de ayudas concedidas por los Estados miembros a las exportaciones hacia terceros países se armonizarán progresivamente antes del final del período transitorio, en la medida necesaria para evitar que se falsee la competencia entre las empresas de la Comunidad».

Ya que no ofrece dudas que la concesión de créditos a la exportación corresponde al régimen de ayudas concedidas por los Estados miembros a las exportaciones, se desprende ya del artículo 112 que el objeto de la norma prevista por el Acuerdo de que se trata versa sobre un terreno en el que las disposiciones del Tratado reconocen una competencia comunitaria.

Por otra parte, los apartados 1 y 2 del artículo 113 del Tratado establecen:

«[...] la política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere [...] a la política de exportación [...]».

El ámbito de la política comercial común y, más en concreto, el de la política de exportación, engloba necesariamente los regímenes de ayudas a la exportación y, más en particular, las medidas relativas a los créditos destinados a la financiación de los gastos locales relativos a operaciones de exportación. Estas medidas constituyen, de hecho, un elemento importante de la política comercial, cuyo concepto tiene el mismo contenido tanto si se aplica en la esfera de la acción internacional de un Estado como en la de la Comunidad.

Algunas Directivas en materia de seguro de crédito, adoptadas por el Consejo hacia finales de 1970 e inicios de 1971, reconocen por otra parte, de forma explícita, el importante papel que desempeña el crédito a la exportación en los intercambios internacionales, como elemento de la política comercial.

Por ello, la materia regulada por la Norma del Acuerdo de que se trata, al formar parte no sólo del ámbito del régimen de ayudas a la exportación previsto en el artículo 112 del Tratado, sino, de forma más general, de la política de exportación y, por ello mismo, del ámbito de la política comercial común definida en el artículo 113 del Tratado, entra dentro de las competencias comunitarias.

Al adoptar las medidas necesarias para la aplicación de los principios contenidos en las anteriores disposiciones, principalmente los previstos en el artículo 113 del Tratado, relativos a la política comercial común, la Comunidad está facultada, en virtud de sus competencias, no sólo para adoptar normas internas de Derecho comunitario, sino también para celebrar acuerdos con países terceros de conformidad con el apartado 2 del artículo 113 y con el artículo 114 del Tratado.

Una política comercial se construye efectivamente con el concurso y la interacción de medidas internas y externas, sin que unas u otras tengan prioridad: en efecto, ora los acuerdos constituyen la aplicación de una política determinada previamente, ora los propios acuerdos definen la política.

Estos acuerdos pueden ser acuerdos-marco, cuya finalidad consiste en establecer principios uniformes. Tal es el caso del Acuerdo sobre gastos locales; en efecto, éste no tiene un contenido específico que se adapte a operaciones particulares de crédito a la exportación: se limita a dictar una norma, a establecer determinadas exclusiones, a admitir excepciones en casos excepcionales y, por último, a establecer disposiciones generales. Por otra parte, la ejecución de la política de exportación que debe realizarse en el marco de una política comercial común no se traduce necesariamente en la adopción de normas generales y abstractas de Derecho interno o comunitario. La política comercial común es, sobre todo, la obra de una evolución gradual basada en medidas específicas que pueden tratar indistintamente sobre los aspectos «autónomos» y sobre los aspectos externos de esta política, y que, para pertenecer al ámbito de la política comercial común, no presuponen necesariamente la existencia de un vasto conjunto de normas, sino que contribuyen a formar progresivamente este conjunto.

2. Sobre el carácter exclusivo o no de la competencia de la Comunidad

La respuesta a esta cuestión depende, por una parte, del objeto del Acuerdo de que se trata y, por otra parte, de la manera en que el Tratado concibe la política comercial común.

El propio Acuerdo define, en sus números I y II, las transacciones a las que la norma común se aplica, y aquéllas que, por el contrario, están excluidas de su ámbito de aplicación por responder a fines estrictamente militares o por realizarse con países en vías de desarrollo.

Esta definición permite afirmar que el objeto de la norma y, por tanto, del Acuerdo, se encuadra entre las medidas propias de la política comercial común que persigue el artículo 113 del Tratado.

Este artículo concibe tal política dentro de la perspectiva del funcionamiento del mercado común, para la defensa del interés global de la Comunidad, dentro del cual deben intentar ajustarse los intereses particulares de los Estados miembros.

Ahora bien, esta concepción es, a todas luces, incompatible con la libertad que los Estados miembros podrían reservarse, alegando una competencia paralela, a fin de perseguir la satisfacción separada de sus propios intereses en las relaciones exteriores, con riesgo de comprometer la defensa eficaz del interés global de la Comunidad.

Se correría, en efecto, el riesgo de que la acción unilateral de los Estados miembros provocara disparidades en las condiciones de concesión del crédito a la exportación, que pudieran falsear la competencia de las empresas de los distintos Estados miembros en los mercados exteriores. Estos efectos de distorsión sólo pueden eliminarse mediante una rigurosa identidad en las condiciones de crédito concedidas a las empresas de la Comunidad, sea cual fuere su nacionalidad.

Por consiguiente, no cabe admitir que, en un ámbito como el regulado por el Acuerdo de que se trata, y que tiene que ver con la política de exportación y más en general con la política comercial común, exista una competencia de los Estados miembros paralela a la de la Comunidad, tanto en el orden comunitario como en el orden internacional. Las disposiciones de los artículos 113 y 114 relativas a las condiciones en las que, según el Tratado, deben celebrarse los acuerdos en materia

de política comercial, traslucen que no se admite una competencia paralela de los Estados miembros y de la Comunidad en la materia.

En efecto, admitir tal competencia equivaldría a reconocer que los Estados miembros pueden adoptar, en las relaciones con los países terceros, posiciones divergentes de las que la Comunidad pretende asumir, y falsearía el juego institucional, quebraría las relaciones de confianza dentro de la Comunidad e impediría cumplir sus tareas en defensa del interés común.

Importa poco que las obligaciones y las cargas financieras inherentes a la ejecución del acuerdo previsto incumban directamente a los Estados miembros. Las medidas tanto «internas» como «externas» adoptadas por la Comunidad en el marco de la política comercial común no implican necesariamente, a efectos de su compatibilidad con el Tratado, la transmisión a las Instituciones de la Comunidad de las obligaciones y de las cargas financieras que pudieren acarrear: estas medidas tienen como único fin sustituir la acción unilateral de los Estados miembros, en el ámbito considerado, por una acción común basada en principios uniformes para el conjunto de la Comunidad.

También es poco relevante destacar, en lo que se refiere a los productos sometidos al Tratado CECA, que la competencia de los Estados miembros para celebrar el Acuerdo previsto es objeto de salvaguardia por parte del artículo 71 de dicho Tratado, a cuyo tenor:

«La aplicación del presente Tratado [...] no afectará a la competencia de los Gobiernos de los Estados miembros en materia de política comercial.»

En el presente caso, se ha sometido el asunto a este Tribunal de Justicia con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado CEE. El dictamen que deberá emitir versa sobre el problema de la compatibilidad del acuerdo previsto con las disposiciones del Tratado CEE y define las competencias de la Comunidad para celebrar dicho acuerdo sólo a la luz de estas mismas disposiciones.

Con independencia de la cuestión de si, vista la necesidad de asegurar que las transacciones internacionales en que la Comunidad es parte guarden la mayor homogeneidad posible, el artículo 71 del Tratado CECA conserva todavía su antigua validez tras la entrada en vigor del Tratado CEE, queda descartado en todo caso que esta disposición pueda privar de eficacia a los artículos 113 y 114 del

Tratado CEE y afectar a las atribuciones de competencia de la Comunidad para la negociación y la celebración de acuerdos internacionales en materia de política comercial común.

Por consiguiente,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

emite el dictamen siguiente:

La Comunidad tiene competencia exclusiva para tomar parte en el Acuerdo relativo a una Norma sobre gastos locales, a que se refiere la petición de dictamen.

Lecourt
Presidente

Monaco
Presidente de Sala

Kutscher
Presidente de Sala

Donner
Juez

Mertens de Wilmars
Juez

Pescatore
Juez

Sørensen
Juez

Mackenzie Stuart
Juez

O'Keefe
Juez

Luxemburgo, a 11 de noviembre de 1975.

El Secretario
A. Van Houtte