

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 22 de marzo de 1977 *

En el asunto 78/76,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Verwaltungsgericht de Frankfurt, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Steinike & Weinlig, de Hamburgo,

y

República Federal de Alemania, representada por la Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del apartado 1 del artículo 9, del artículo 12, del apartado 2 del artículo 13, y de los artículos 92, 93 y 95 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: H. Kutscher, Presidente; A.M. Donner y P. Pescatore, Presidentes de Sala; J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A.J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco y A. Touffait, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. J.P. Warner;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Considerando que mediante resolución de 10 de junio de 1976, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de agosto de 1976, el Verwaltungsgericht de Frankfurt-am-Main planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones sobre la interpretación de los artículos 9, 12, 13, 92, 93 y 95 del Tratado CEE;

que estas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre una empresa alemana, demandante en el litigio principal, y la República Federal de Alemania, representada por la Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft y que cuestiona la conformidad con el Derecho comunitario de un derecho de 20.000 DM impuesto con ocasión de la transformación, por la demandante en el litigio principal, de zumo de cítricos que había importado de Italia y de diferentes países terceros;

que este derecho está destinado, junto con otros fondos de naturaleza diferente, a financiar un Fondo de promoción de ventas de productos de la agricultura, de la silvicultura y de la industria alimentaria alemanas (Absatzförderungsfonds der deutschen Land-, Forst-und Ernährungswirtschaft; en lo sucesivo, «Fondo»), creado por una Ley Federal de 26 de junio de 1969;

que según al apartado 2 de esta Ley, el Fondo tiene por misión: «fomentar de forma centralizada y a través de medios y métodos modernos la venta y la explotación de productos de la agricultura, de la silvicultura y de la industria

alimentaria alemanas, abriendo y manteniendo mercados en el país y en el extranjero» a través de un organismo denominado, Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA) que él financia y controla;

que la ayuda a la industria alimentaria se concede sin que de hecho se haga distinción alguna entre productos alimentarios alemanes, fabricados a partir de materias primas o de productos semielaborados nacionales, o procedentes de otros Estados miembros;

que habiendo informado el Gobierno alemán previamente a la Comisión acerca de su intención de instaurar esta ayuda, conforme al apartado 3 del artículo 93 del Tratado, esta última no formuló objeciones, por lo que la normativa de que se trata entró en vigor normalmente según los procedimientos previstos por el mencionado artículo 93.

- 2 Considerando que según la demandante en el litigio principal, los derechos que se le reclaman son contrarios al Tratado y, en consecuencia, indebidos, por una parte, porque sirven para financiar una ayuda que, sin embargo, es incompatible con el artículo 92 del Tratado y, por otra parte, porque al gravar la transformación de zumo de cítricos procedente de otro Estado miembro, cuando no existe un producto similar en el Estado miembro importador, o bien se trata de exacciones de efecto equivalente a un derecho de aduana prohibidas por los artículos 9, 12 y 13 del Tratado, o bien de tributos internos discriminatorios respecto de un producto procedente de otro Estado miembro y contrarios al artículo 95.
- 3 Considerando que una Ley Federal de 23 de marzo de 1972 eximió del gravamen controvertido, con ocasión de su transformación por una empresa alemana: «al producto que, por su categoría, no se produzca en condiciones climáticas naturales en el interior del territorio de aplicación de esta Ley (sobre el Absatzförderungsfonds)», de donde resulta la exención de los zumos de cítricos;

que la exacción controvertida se refiere, sin embargo, a los zumos de cítricos importados y transformados antes de la entrada en vigor de la Ley de 23 de marzo de 1972;

- 4 que a la vista de estas consideraciones procede responder a las cuestiones planteadas.

Sobre la primera cuestión

- 5 Considerando que mediante la primera cuestión se pregunta si el procedimiento contenido en el artículo 93 del Tratado CEE impide a un órgano jurisdiccional nacional solicitar una decisión prejudicial relativa al artículo 92 del mismo Tratado y pronunciarse seguidamente sobre la aplicación de esta disposición;

que esta cuestión tiene esencialmente por objeto que se determine la medida en que puede invocarse el artículo 92 del Tratado en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, bien a instancia de los particulares, bien de oficio por los órganos jurisdiccionales nacionales.

- 6 Considerando que el apartado 1 del artículo 92, declara que «salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones»;

que en los apartados 2 y 3, esta misma disposición enumera, en primer lugar, tres categorías de ayudas que no entran dentro de la prohibición del apartado 1, seguidamente, tres categorías de ayudas que, bajo ciertas condiciones, pueden ser consideradas compatibles con el mercado común y, por último, atribuye al Consejo competencia para determinar otras categorías de ayudas que, entonces, también quedarán excluidas de la prohibición del apartado 1 del artículo 92.

- 7 Considerando que, por su parte, el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado prevé: «A petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el artículo 92 o en los Reglamentos previstos en el artículo 94, que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado común, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Si, con respecto a esta ayuda, la Comisión hubiere iniciado el procedimiento previsto

en el párrafo primero del presente apartado, la petición del Estado interesado dirigida al Consejo tendrá por efecto la suspensión de dicho procedimiento hasta que este último se haya pronunciado sobre la cuestión»;

que, además, el artículo 94 del Tratado atribuye competencia al Consejo para «adoptar los Reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 92 y 93 y determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del apartado 3 del artículo 93 y las categorías de ayudas que quedan excluidas de tal procedimiento»;

que, finalmente, por lo que respecta a los productos agrícolas, procede tener en cuenta las competencias conferidas al Consejo por el artículo 42 del Tratado.

- 8 Considerando que de estas disposiciones se deduce que la prohibición del apartado 1 del artículo 92 no es ni absoluta ni incondicional, ya que el apartado 3 de esta misma disposición y el apartado 2 del artículo 93 atribuyen, según los casos, a la Comisión una amplia facultad de apreciación y al Consejo una amplia facultad para establecer, respecto a algunas ayudas, una excepción a la prohibición general del mencionado apartado 1.
- 9 Considerando que la apreciación, en estos casos, de la compatibilidad o de la incompatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado común plantea problemas que implican la toma en consideración y la apreciación de hechos y circunstancias económicas complejas y susceptibles de modificarse rápidamente;

que por este motivo, el Tratado ha previsto en su artículo 93 un procedimiento especial al organizar el examen permanente y el control de ayudas por parte de la Comisión;

que, para las ayudas existentes al entrar en vigor el Tratado, al apartado 2 del artículo 93 prevé un procedimiento que culmina, llegado el caso, en una Decisión por la que se obliga al Estado miembro interesado a suprimir o a modificar la ayuda en el plazo que la Comisión determine;

que, por lo que respecta a las ayudas nuevas que los Estados miembros tengan intención de introducir, se establece un procedimiento previo sin el cual no puede considerarse regular la introducción de ninguna ayuda;

que del conjunto de estas consideraciones se deduce que el Tratado, al organizar en el artículo 93 el examen permanente y el control de las ayudas por la Comisión, entiende que la declaración de la posible incompatibilidad de una ayuda con el mercado común resulta, bajo el control del Tribunal de Justicia, de un procedimiento apropiado cuya tramitación incumbe a la Comisión.

- 10 Considerando que, por tanto, los particulares invocando tan sólo el artículo 92 no podrían impugnar la compatibilidad de una ayuda con el Derecho comunitario ante los órganos jurisdiccionales nacionales ni solicitar a éstos que se pronuncien, con carácter principal o incidental, sobre una posible incompatibilidad;

que, por el contrario, esta posibilidad se da desde el momento en que las referidas disposiciones del artículo 92 se han concretado en los actos de alcance general previstos por el artículo 94 o en las Decisiones, en casos particulares, que contempla el apartado 2 del artículo 93.

- 11 Considerando que la demandante en el litigio principal alegó al respecto que el artículo 12 del Reglamento (CEE) n° 865/68 del Consejo, de 28 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas, constituye una medida de concreción y de aplicación en el sentido antes indicado, lo que permite a los particulares invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales el artículo 92 para que se declare la incompatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado común y, en particular, con la organización de mercado aludida.
- 12 Considerando que el mencionado artículo 12 dispone que «sin perjuicio de disposiciones en contrario del presente Reglamento, los artículos 92, 93 y 94 del Tratado serán aplicables a la producción y al comercio de los productos referidos en el artículo 1».
- 13 Considerando que en virtud del artículo 42 del Tratado, el artículo 12 tiene por objeto, hacer aplicables a los productos agrícolas contemplados en el Reglamento n° 865/68 las disposiciones de los artículos 92 a 94, pero sin modificar por ello la naturaleza y el alcance de estas disposiciones.

- 14 Considerando que los límites antes indicados de la posibilidad de invocar el artículo 92 no implican, sin embargo, que los órganos jurisdiccionales nacionales no puedan conocer de litigios que les obliguen a interpretar –llegado el caso, tras recurrir al procedimiento del artículo 177 del Tratado– y a aplicar las disposiciones del artículo 92 sin que esto suponga que deban pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad de una ayuda de Estado, salvo el caso de una ayuda establecida con infracción de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93;

que, por lo tanto, un órgano jurisdiccional nacional puede verse ante la necesidad de interpretar y aplicar el concepto de ayuda, contemplado en el artículo 92, para determinar si una medida estatal, establecida sin haber observado el procedimiento de control previo del apartado 3 del artículo 93, debe o no someterse a dicho procedimiento;

que de todas maneras, a tenor del artículo 177 del Tratado, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales decidir por sí mismos sobre la procedencia de las cuestiones planteadas, cuando recurren al procedimiento del mencionado artículo.

- 15 Considerando que procede responder a la primera cuestión que las disposiciones del artículo 93 no impiden a un órgano jurisdiccional nacional plantear al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a la interpretación del artículo 92 del Tratado, cuando dicho órgano jurisdiccional estime necesaria una decisión sobre este extremo para poder dictar su sentencia, entendiéndose que dicho órgano jurisdiccional no es competente para pronunciarse –a falta de Reglamentos de aplicación en el sentido del artículo 94– sobre una demanda para que se declare la incompatibilidad con el Tratado de una ayuda existente que no haya sido objeto de una Decisión de la Comisión que obligara al Estado miembro interesado a suprimirla o a modificarla, o de una ayuda nueva introducida con arreglo al apartado 3 del artículo 93.

Sobre la segunda cuestión

- 16 Considerando que mediante la segunda cuestión se pregunta si la expresión «determinadas empresas o producciones», del artículo 92 del Tratado, debe

entenderse exclusivamente referida a las empresas privadas o comprende también a un establecimiento público sin ánimo de lucro.

- 17 Considerando que según el apartado 1 del artículo 90 del Tratado: «Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 7 y 85 a 94, ambos inclusive»;

que según el apartado 2 de esta misma disposición: «Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial, a las normas sobre la competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contrario al interés de la Comunidad».

- 18 Considerando que de esta disposición resulta que, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 90, el artículo 92 del Tratado comprende a todas las empresas, privadas o públicas, y la totalidad de las producciones de dichas empresas.

Sobre las cuestiones tercera y cuarta

- 19 Considerando que la tercera cuestión tiene por objeto saber si el requisito contemplado por la expresión «ayudas otorgadas mediante fondos estatales» se cumple también cuando el propio organismo estatal recibe las ayudas a través del Estado o de empresas privadas;

que, mediante una cuarta cuestión, se pregunta si el concepto de ayuda comprende igualmente la concesión de una ventaja gratuita, cuando el propio beneficiario no es la empresa privada, sino el organismo del Estado, y si hay gratuidad cuando el gravamen de la empresa individual, evaluada con relación a los gastos totales, es insignificante.

- 20 Considerando que procede responder conjuntamente a estas dos cuestiones.

- 21 Considerando que la prohibición del apartado 1 del artículo 92 comprende la totalidad de las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, sin que haya lugar a distinguir si la ayuda es otorgada directamente por el Estado o por organismos públicos o privados creados o designados por él para gestionar la ayuda;

que, sin embargo, a efectos de la aplicación del artículo 92 deben tomarse en consideración esencialmente los efectos de la ayuda en lo referente a las empresas o productores beneficiados y no la situación de los organismos pagadores o gestores de la ayuda.

- 22 Considerando que una medida de la autoridad pública que favorezca a determinadas empresas o productos no pierde su carácter de ventaja gratuita por el hecho de que haya sido financiada total o parcialmente mediante gravámenes impuestos por la autoridad pública y percibidos de las empresas interesadas.

Sobre la quinta cuestión

- 23 Considerando que seguidamente se pregunta si se falsea el juego de la competencia y si resulta afectado el comercio entre los Estados miembros cuando el estudio del mercado y la publicidad hechos por el organismo del Estado en el interior del país y en el extranjero también los hacen instituciones análogas de otros países de la Comunidad.
- 24 Considerando que el posible incumplimiento por parte de un Estado miembro de una obligación que le incumbe en virtud del Tratado, en relación con la prohibición del artículo 92, no puede justificarse por el hecho de que otros Estados miembros incumplan igualmente dicha obligación;

que el efecto de varias distorsiones de la competencia sobre los intercambios entre los Estados miembros no puede neutralizarse recíprocamente, sino que al contrario, es de naturaleza acumulativa, lo cual aumenta sus consecuencias perjudiciales para el mercado común.

Sobre las cuestiones sexta y séptima

- 25 Considerando que mediante la sexta cuestión se pregunta si una exacción que grava, no el producto importado, sino su transformación, constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana en el sentido del apartado 1 del artículo 9, del artículo 12 y del apartado 2 del artículo 13 del Tratado CEE;

que la séptima cuestión tiene por objeto saber si el hecho de que los derechos que gravan los «productos de los demás Estados miembros» sean percibidos, no con motivo de la importación, sino solamente de la transformación de dichos productos, constituye una discriminación en el sentido del artículo 95 del Tratado CEE.

- 26 Considerando que estas dos cuestiones se refieren a la delimitación entre una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, en el sentido de los artículos 9, 12 y 13 del Tratado, y un tributo interno en el sentido del artículo 95 y que deben permitir al órgano jurisdiccional nacional clasificar el derecho debido al Absatzförderungsfonds en una u otra categoría;

que procede, pues, responder conjuntamente a estas dos cuestiones.

- 27 Considerando que un mismo tributo, en el sistema del Tratado, no puede pertenecer simultáneamente a las dos categorías mencionadas, dado que los artículos 9 y 12 prohíben la percepción de derechos de aduana de importación y exportación o de exacciones de efecto equivalente, entre los Estados miembros, mientras que el artículo 95 se limita a prohibir la discriminación contra los productos de los demás Estados miembros mediante tributos internos.
- 28 Considerando que, como se declaró en la sentencia de 18 de junio de 1975, IGAV (94/74, → Rec. pp. 699 y ss., especialmente p. 710) a la que hace referencia el órgano jurisdiccional nacional, la prohibición del apartado 2 del artículo 13 afecta a toda exacción devengada en el momento o en razón de la importación y que, al gravar específicamente un producto importado, pero no un producto nacional semejante, tiene como consecuencia, al alterar su precio de coste, la misma incidencia restrictiva sobre la libre circulación de mercancías que un derecho de aduana;

que la característica esencial de una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, que la distingue de un tributo interno, es que la primera grava exclusivamente el producto importado, mientras que el segundo grava a la vez los productos importados y los nacionales;

que un tributo que grava a la vez los productos importados y los productos semejantes puede, sin embargo, constituir una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana si tal gravamen, limitado a determinados productos, está destinado exclusivamente a financiar actividades que favorecen específicamente a los productos nacionales gravados, de manera que la carga fiscal correspondiente a estos últimos quede total o parcialmente compensada.

29 Considerando que cuando se reúnen los requisitos que caracterizan a una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, es indiferente el hecho de que el gravamen se perciba en la fase de la comercialización o de la transformación del producto posterior al cruce de la frontera, siempre que el producto sea gravado por razón del mero cruce de la frontera, circunstancia que excluye una tributación idéntica del producto nacional.

30 Considerando que no deben calificarse como exacciones de efecto equivalente las cargas pecuniarias derivadas de un régimen general de derechos internos que gravan sistemáticamente los productos nacionales y los productos extranjeros con arreglo a los mismos criterios;

que esta situación puede darse incluso en el caso de que se trate de un producto importado sin que exista una producción nacional semejante, desde el momento en que la carga grava categorías enteras de productos nacionales o extranjeros que se encuentran en una situación comparable cualquiera que sea su origen;

que, en efecto, el artículo 95 tiene por objeto suprimir las discriminaciones, directas o indirectas, respecto a los productos importados, pero no colocar a éstos en una situación fiscal privilegiada respecto a los productos nacionales;

que la discriminación prohibida por el artículo 95 normalmente no existirá cuando un tributo interno grave los productos nacionales y los productos anteriormente importados con ocasión de su transformación en productos más elaborados, sin que haya diferencia entre unos y otros por razón de su

procedencia ni respecto al tipo de gravamen, ni a la base imponible, ni a las modalidades de percepción.

Costas

- 31 Considerando que los gastos efectuados por la República Federal de Alemania y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones en este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso;

que dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht de Frankfurt mediante resolución de 10 de junio de 1976, declara:

- 1) **Las disposiciones del artículo 93 no impiden a un órgano jurisdiccional nacional plantear al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a la interpretación del artículo 92 del Tratado, cuando dicho órgano jurisdiccional estime necesaria una decisión sobre este extremo para poder dictar su sentencia, entendiéndose que dicho órgano jurisdiccional no es competente para pronunciarse —a falta de Reglamentos de aplicación en el sentido del artículo 94— sobre una demanda para que se declare la incompatibilidad con el Tratado de una ayuda existente, que no haya sido objeto de una Decisión de la Comisión que obligara al Estado miembro interesado a suprimirla o**

a modificarla, o de una ayuda nueva introducida con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

- 2) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 90, el artículo 92 del Tratado comprende a todas las empresas, privadas o públicas, y la totalidad de las producciones de dichas empresas.**
- 3) La prohibición del apartado 1 del artículo 92 comprende la totalidad de las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, sin que haya lugar a distinguir si la ayuda es otorgada directamente por el Estado o por organismos públicos o privados creados o designados por él para gestionar la ayuda.**
- 4) Una medida de la autoridad pública que favorezca a determinadas empresas o productos no pierde su carácter de ventaja gratuita por el hecho de que haya sido financiada total o parcialmente mediante gravámenes impuestos por la autoridad pública y percibidos de las empresas interesadas.**
- 5) El posible incumplimiento por parte de un Estado miembro de una obligación que le incumbe en virtud del Tratado, en relación con la prohibición del artículo 92, no puede justificarse por el hecho de que otros Estados miembros incumplan igualmente dicha obligación.**
- 6) Cuando se reúnen los requisitos que caracterizan a una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, es indiferente el hecho de que el gravamen se perciba en la fase de la comercialización o de la transformación del producto posterior al cruce de la frontera, siempre que el producto sea gravado por razón del mero cruce de la frontera, circunstancia que excluye una tributación idéntica del producto nacional.**

- 7) La discriminación prohibida por el artículo 95 normalmente no existirá cuando un tributo interno grave los productos nacionales y los productos anteriormente importados con ocasión de su transformación en productos más elaborados, sin que haya diferencia entre unos y otros, por razón de su procedencia, ni respecto al tipo de gravamen, ni a la base imponible, ni a las modalidades de percepción.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de marzo de 1977.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
H. Kutscher