

1. Una exacción parafiscal que se aplica en las mismas condiciones de percepción a los productos nacionales y a los productos importados, y cuyos ingresos se destinan a beneficiar exclusivamente a los productos nacionales, de modo que las ventajas que de ello se deriven compensan íntegramente el gravamen que recae sobre dichos productos, constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana prohibida por el artículo 12 del Tratado. En cambio, si dichas ventajas sólo compensan una parte del gravamen soportado por los productos nacionales, la exacción en cuestión constituye un tributo discriminatorio prohibido por el artículo 95 del Tratado, y la percepción de la misma está prohibida en la fracción de su importe que se destine a la compensación de la que se benefician los productos nacionales.
2. Una exacción parafiscal que se aplica en las mismas condiciones de percepción a los productos nacionales y a los productos importados, y cuyos ingresos se destinan a beneficiar exclusivamente a los productos nacionales, de modo que las ventajas que de ello se deriven compensan íntegramente el gravamen que recae sobre dichos productos, puede constituir, en función del destino que se dé a lo recaudado por ella, una ayuda estatal, incompatible con el mercado común, si concurren los requisitos para la aplicación del artículo 92 del Tratado, teniendo en cuenta que la comprobación de que concurren estos requisitos debe efectuarse siguiendo el procedimiento previsto al respecto en el artículo 93 del Tratado.

Una exacción parafiscal semejante, al estar regulada por los artículos 12 y siguientes o por el artículo 95 de Tratado, no está regulada por el artículo 30 del mismo.

3. El artículo 37 del Tratado no se opone al establecimiento de una exacción parafiscal que se crea independientemente del régimen de importación y de comercialización del petróleo vigente en un Estado miembro y que no está vinculada al ejercicio de los derechos exclusivos establecidos por dicho régimen.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en los asuntos acumulados C-78/90 A C-83/90*

I. Normativa nacional objeto del litigio, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

1. El 30 de agosto de 1978, el Decreto francés nº 78-903 (*Journal officiel de la Ré-*

publique française de 1.9.1978, p. 3167) estableció, hasta el 31 de diciembre de 1978, una exacción parafiscal sobre la gasolina súper y la gasolina normal. El importe de dicha exacción fue fijado, por Orden Ministerial de 1 de septiembre de 1978 (*Journal officiel de la République française* de 2.9.1978, p. 3176), en 6,85 FF/hl (francos franceses por hectolitro).

* Lengua de procedimiento: francés.

2. Otro Decreto, nº 78-1043, de 2 de noviembre de 1978 (*Journal officiel de la République française* de 3.11.1978, p. 3735), estableció, también hasta el 31 de diciembre de 1978, una exacción parafiscal sobre el fuel doméstico. El importe de esta exacción fue fijado, por Orden Ministerial de 3 de noviembre de 1978 (*Journal officiel de la République française* de 4.11.1978, p. 3743), en 2,06 FF/hl.

3. En ambos Decretos se precisaba que el hecho generador de esta exacción parafiscal era el despacho a consumo de los referidos productos, ya fueran importados u obtenidos en las refinerías francesas a partir del petróleo bruto de origen nacional o extranjero.

4. El establecimiento de dichas exacciones pretendía compensar los efectos sobre el consumo y el precio de los productos derivados del petróleo ocasionados por el descenso de la cotización del dólar de EE. UU., medio de pago de las importaciones de productos derivados del petróleo, de forma que el precio de venta al por menor de estos productos, que en esa época era fijado por la autoridad administrativa, se mantuviera al mismo nivel.

5. Los Decretos antes mencionados establecían que estas exacciones se percibirían en beneficio de la Agence pour les économies d'énergie (Agencia para el ahorro de energía; AEE), que habría de utilizarlas para financiar sus actividades y, en particular, las acciones de fomento del ahorro de energía y de la utilización racional de recursos energéticos insuficientemente explotados.

6. La Agence pour les économies d'énergie, creada por Decreto de 29 de noviembre de 1974, estaba regulada en la época en que se

establecieron las dos exacciones parafiscales por el Decreto nº 78-407, de 23 de marzo de 1978 (*Journal officiel de la République française* de 25.3.1978, p. 3219), y constituía un organismo público de carácter industrial o comercial, colocado bajo la tutela del ministro de l'Energie. Los miembros de su Consejo de Administración así como su Director eran nombrados por Decreto Ministerial.

7. Al considerar que la percepción de tales exacciones era ilegal, las sociedades Compagnie commerciale de l'Ouest, Montenay, Propétrol y Picoty, empresas dedicadas a la compra, importación y distribución de productos derivados del petróleo, recurrieron ante el tribunal d'instance de La Rochelle contra la administration des douanes, solicitando que se condenara a ésta a devolverles las cantidades percibidas de conformidad con los dos Decretos antes citados.

8. A esto opuso la administration des douanes el artículo 13-5 de la Ley de Presupuestos de 30 de diciembre de 1980, convertido en el artículo 352 bis del Código de Aduanas, que dispone: «Cuando una persona haya pagado indebidamente impuestos indirectos regulados por el Código general de los impuestos, o derechos y tasas nacionales recaudados por los procedimientos del Código de Aduanas, sólo podrá obtener su reembolso, salvo en caso de error material, si justifica que tales tributos no se han repercutido sobre el comprador».

9. El tribunal d'instance, considerando que las empresas demandantes no habían aportado la prueba de no haber repercutido sobre el comprador las exacciones pagadas, rechazó sus pretensiones declarando que no procedía admitir las demandas de devolución.

10. La cour d'appel de Poitiers, ante la cual se interpuso recurso de apelación contra la resolución anterior, decidió por resolución interlocutoria de 24 de septiembre de 1986 suspender el procedimiento a la espera de la sentencia que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas debía dictar sobre una cuestión prejudicial que le había sometido la Cour de cassation, con ocasión de acciones análogas de otras empresas interesadas.

11. La cuestión prejudicial planteada por la Cour de cassation estaba formulada así:

«¿Debe interpretarse el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en el sentido de que la República Francesa no podía supeditar el reembolso de los tributos nacionales percibidos en contra del Derecho comunitario a la prueba de que tales tributos no se repercutieron sobre los compradores de los productos que gravaban, imponiendo la carga de esta prueba negativa a las personas físicas o jurídicas que solicitan el reembolso? ¿Es distinta la respuesta según tenga o no efecto retroactivo la Ley de 30 de diciembre de 1980, según la naturaleza del tributo de que se trate y según el carácter competitivo, controlado o monopolístico, en todo o en parte, del mercado?»

12. En sentencia de 25 de febrero de 1988 (Bianco y Girard, asuntos acumulados 331/85, 376/85 y 378/85, Rec. p. 1099), este Tribunal de Justicia respondió así a esta cuestión:

«1) El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea debe interpretarse en el sentido de que un Estado

miembro no puede adoptar disposiciones que supediten el reembolso de tributos nacionales percibidos en contra del Derecho comunitario a la prueba de que tales tributos no se repercutieron sobre los compradores de los productos que gravaban, imponiendo la carga de esta prueba negativa a las personas físicas o jurídicas que solicitan el reembolso.

2) No es distinta la respuesta según tenga o no efecto retroactivo la disposición nacional, según la naturaleza del tributo de que se trate y según el carácter competitivo, controlado o monopolístico, total o parcial, del mercado.»

13. Al comprobar que esta sentencia del Tribunal de Justicia se refería sólo al régimen de la prueba en las demandas de «reembolso de tributos nacionales percibidos en contra del Derecho comunitario», la cour d'appel de Poitiers concluyó que procedía aún determinar si las exacciones controvertidas fueron establecidas y percibidas infrinviendo el Derecho comunitario.

14. Por lo tanto, la cour d'appel, en seis resoluciones idénticas de 14 de febrero de 1990, suspendió los procedimientos y planteó a este Tribunal las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Resulta compatible con las disposiciones de los artículos 3, 5, 6, 12 y 13 del Tratado, por los que se establece la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros, una exacción para-fiscal, establecida por un Estado miembro, que grava una mercancía en el momento del despacho a consumo de la misma, y cuyos ingresos se destinan a

un organismo nacional de Derecho público:

- a) cuando grava una mercancía importada?
 - b) cuando grava, en las mismas condiciones de establecimiento y percepción, tanto las mercancías importadas como las nacionales?
- 2) ¿Constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación, y es compatible con lo dispuesto en los artículos 30, 31, párrafo primero, y 32, párrafo primero, del Tratado, una exacción parafiscal establecida por un Estado miembro y que grava un producto industrial como la gasolina, la gasolina súper o el fuel doméstico en el momento de su despacho a consumo en el mercado interior:
- a) cuando grava una mercancía importada?
 - b) cuando grava, en las mismas condiciones de percepción, tanto los productos derivados del petróleo importados como los nacionales, aunque éstos no representen más que una pequeña parte del consumo nacional?
- 3) ¿Resulta compatible con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 37 del Tratado una exacción parafiscal como la establecida por los Decretos objeto del litigio?
- 4) En la medida en que la exacción parafiscal no se considere como una exacción de efecto equivalente ¿puede considerarse como un tributo interno, a los efectos del artículo 95 del Tratado?
- 5) ¿Resulta compatible con las disposiciones del Tratado de Roma, y, en especial, con el artículo 92 del mismo, una exacción parafiscal cuya recaudación se destine a subvencionar únicamente a las empresas nacionales y, en el presente asunto, l'Agence pour les économies d'énergie, acerca de la cual el artículo 5 del Decreto de 30 de agosto de 1978 dispone que habrá de utilizar los fondos para la financiación de acciones de fomento del ahorro de energía o para la utilización racional de los recursos energéticos insuficientemente explotados?»
15. Las resoluciones de remisión se registraron en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de marzo de 1990.

II. Fase escrita

16. Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, presentaron observaciones escritas, el 25 de junio de 1990, las sociedades Compagnie commerciale de l'Ouest, Montenay, Propétrol y Picoty, partes demandantes en el litigio principal, representadas por M^e C. Imbach, Abogado en Estrasburgo y Bruselas; el 28 de junio de 1990, el Gobierno francés, representado por el Sr. P. Pouzoulet, sous-directeur de la direction des affaires juridiques, y por el Sr. G. de Bergues, secrétaire adjoint principal des affaires étrangères, en calidad de Agentes; y el 28 de junio de 1990, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Con-

sejero Jurídico Sr. J. Sack y por el Sr. H. Lehman, funcionario francés adscrito a la Comisión, en calidad de Agentes.

17. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió el 20 de marzo de 1991 la acumulación de los asuntos C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90 y C-83/90 a efectos del procedimiento y de la sentencia, y el inicio de la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

III. Observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

A. *Observaciones de las partes demandantes en el litigio principal*

18. Las *partes demandantes en el litigio principal* señalan con carácter preliminar que las exacciones de que se trata eran aplicables en la metrópoli y en Córcega, exceptuando los departamentos de ultramar, y que se percibían en las mismas condiciones que el tributo interno sobre el consumo.

19. Los demandantes en el litigio principal hacen referencia al informe sobre la actividad de la industria petrolífera en el año 1978, difundido por el ministère de l'Industrie francés, según el cual el importe de dicha exacción, abonado a la Agence pour les économies d'énergie, ascendía a 717 millones de FF.

20. Se desprende también de este informe, en su opinión, que sólo las refinerías francesas se beneficiaron de las primas concedidas

por la Agence y que, durante el período considerado, al contrario que en el mercado interior francés, los precios de los productos derivados del petróleo en Europa evolucionaron al alza. Lo mismo ocurrió, según las demandantes, en todos los mercados internacionales.

21. En 1978 —siempre según los demandantes— las ventas de las refinerías francesas en el mercado interior aumentaron alrededor de un 5 %, mientras que las importaciones de productos derivados del petróleo por importadores-distribuidores independientes registraron una baja. Además, las reservas de productos derivados del petróleo se mantuvieron a lo largo de todo el año 1978 por encima del mínimo legal de 90 días.

22. Las partes demandantes subrayan, por último, que las importaciones francesas de los productos de que se trata provienen sobre todo de Noruega, del Reino Unido, de Italia, de los Países Bajos, de Irlanda, de España y de Alemania, y que en 1983 se reprodujo la misma situación que en 1978, con un Decreto análogo, de 8 de abril de 1983, que estableció una exacción parafiscal sobre los mismos productos a beneficio de la Caisse nationale de l'énergie.

23. En lo relativo a la *primera cuestión* del órgano jurisdiccional nacional, los demandantes en el litigio principal alegan que la situación de los importadores-distribuidores independientes, durante el período considerado, era diferente de la de las refinerías francesas, en lo relativo a las importaciones, pues, por una parte, la baja del dólar fue inferior al alza de los precios internacionales de los productos refinados y, por otra parte, se mantuvo el aumento de los precios internacionales para los productos importados. Así pues, en su opinión, las exacciones objeto del litigio anularon prácticamente cualquier posibilidad de importación para los importadores distribuidores independientes.

24. A juicio de los demandantes en el procedimiento principal, las exacciones objeto del litigio infringen las disposiciones de los artículos 3, 5, 6 y 13 del Tratado y, especialmente, las del artículo 12 que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, son directamente aplicables y tienen un alcance muy amplio.

25. Así, en su opinión, la expresión «exacciones de efecto equivalente» del artículo 12 significa que dicha disposición pretende «prohibir no sólo las medidas que revistan ostensiblemente la forma aduanera clásica, sino también todas aquellas que, presentadas bajo otras denominaciones o adoptadas mediante procedimientos oblicuos, conducirían a los mismos resultados discriminatorios o protectores que los derechos de aduana» (*traducción provisional*; sentencia de 14 de diciembre de 1962, Comisión/Luxemburgo y Bélgica, asuntos acumulados 2/62 y 3/62, Rec. p. 817). Por otra parte, poco importa que las exacciones de que se trate se perciban en una fase de comercialización posterior al paso por frontera (sentencia de 22 de marzo de 1977, Steinike y Weinlig, 78/76, Rec. p. 595) o que el producto de tales exacciones se incluya en el presupuesto del Estado o en un fondo autónomo (sentencia de 1 de julio de 1969, Brachfeld y Chougl, asuntos acumulados 2/69 y 3/69, Rec. p. 211).

26. En el presente asunto, y según los demandantes, las exacciones objeto del litigio adoptaron el carácter de gravámenes compensatorios, asimilables a los derechos de aduana. Esto es lo que, en su opinión, se deduce, de entrada, del análisis de su régimen jurídico. En efecto, los Decretos que las establecieron definían la base imponible de estas exacciones haciendo referencia a las partidas del arancel aduanero y las exacciones se cobraban según las normas y procedimientos del Derecho aduanero y estaban sujetas a las mismas normas de tramitación y represión de las infracciones que los derechos de aduana.

27. Pero, en opinión de los demandantes, son sobre todo las consecuencias de estas exacciones los principales argumentos en favor de su asimilación a derechos de aduana. En efecto, el objetivo del Gobierno francés era, según ellos, compensar mediante estas exacciones la bajada de los precios de abastecimiento del petróleo bruto, provocada por la caída de la cotización del dólar, y evitar una disminución del precio de venta al consumidor, que habría supuesto un peligroso aumento de la demanda.

28. Al no incidir la baja de la cotización del dólar sobre los precios de importación de estos productos acabados, la percepción de las exacciones objeto del litigio supuso para los importadores-distribuidores independientes, en opinión de los demandantes, un aumento del coste de los productos importados. Además, dichas exacciones gravaban al mismo tiempo los productos ya importados que se encontraban en almacén.

29. Los demandantes en el procedimiento principal alegan que, en el ámbito de los poderes que le confiere el monopolio estatal sobre el petróleo, el Gobierno francés hizo bajar los precios de los productos acabados suministrados por las refinerías francesas, mientras que los precios de estos productos en el mercado internacional no habían variado. Así, a pesar del hecho de que las exacciones objeto del litigio se aplicaban indistintamente a la totalidad de los productos de que se trataba, los productos importados eran, en su opinión, los únicos contra los que se dirigían. Bajo la apariencia, pues, de un tributo interno que gravaba del mismo modo los productos nacionales y los importados, lo que había en realidad era una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana.

30. Los demandantes en el procedimiento principal citan la sentencia de 19 de junio de 1973, Capolongo (77/72, Rec. p. 611), para

sostener que, en la interpretación del concepto de exacción de efecto equivalente, procede tener en cuenta el destino de los gravámenes pecuniarios que se perciban. Ahora bien, según ellos se ha acreditado ya en el presente asunto que el producto de las exacciones objeto del litigio ha beneficiado sólo a las refinerías francesas.

31. El Tribunal de Justicia, por último, ha calificado de exacciones de efecto equivalente, según los demandantes, ciertos tributos incluidos en un régimen de gravámenes internos. En este caso, alegan que la exacción interna que gravaba los productos nacionales e importados tenía un efecto restrictivo «puesto que estaba destinada a financiar exclusivamente actividades que beneficiaban específicamente al producto nacional gravado» (*traducción provisional*; sentencias de 25 de mayo de 1977, Cucchi, 77/76, Rec. p. 987; de 25 de mayo de 1977, Interzucchieri, 105/76, Rec. p. 1029; de 31 de mayo de 1979, Denkavit, 132/78, Rec. p. 1923, y de 28 de marzo de 1979, ICAP, 222/78, Rec. p. 1163).

32. En cuanto a la *segunda cuestión prejudicial*, los demandantes en el procedimiento principal argumentan que los artículos 30 y 31 del Tratado son directamente aplicables y que se interpretan de manera extensiva. En efecto, según éstos, de la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), se desprende que la prohibición establecida en el artículo 30 se aplica a todo tipo de medidas, sea cual sea su naturaleza o contenido, en razón del efecto que puedan causar sobre la libre circulación de mercancías, y que importa poco que la medida sea aplicable también a los productos nacionales.

33. Los demandantes en el procedimiento principal se refieren también a la Directiva 70/50/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1969, basada en las disposiciones del apartado 7 del artículo 33, por la que se suprime unas medidas de efecto equiva-

lente a las restricciones cuantitativas a la exportación no contempladas en otras disposiciones adoptadas en virtud del Tratado CEE (DO L 13, p. 29), que contempla las medidas que hacen las importaciones simplemente más difíciles o más onerosas que la comercialización de la producción nacional.

34. En la sentencia de 24 de enero de 1978, Van Tiggele (82/77, Rec. p. 25), según los demandantes, el Tribunal de Justicia reconoció el carácter de medida de efecto equivalente de una medida nacional que entrañaba una desigualdad en cuanto a la estructura de costes de los productos afectados. Esta consideración es, a su juicio, totalmente aplicable al caso de autos.

35. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 16 de diciembre de 1986, Comisión/Grecia, 124/85, Rec. p. 3935), a juicio de los demandantes, no se exige que los efectos restrictivos de las medidas examinadas se hayan producido realmente. Basta que se pueda demostrar su influencia potencial. Además, tampoco se exige que estos efectos sean de una cierta importancia, ya que el Tribunal rechaza toda restricción derivada del principio *de minimis*.

36. Las partes demandantes señalan, en lo relativo a la *tercera cuestión prejudicial*, que el apartado 2 del artículo 37 es una norma directamente aplicable y que la obligación de «standstill» que allí se establece es absoluta.

37. Unas medidas fiscales aplicadas a las importaciones y relacionadas con la existencia de un monopolio nacional de carácter comercial fueron ya consideradas, según los demandantes, incompatibles con el apartado 2 del artículo 37, en caso de discriminación en perjuicio de productos importados (sentencias de 16 de diciembre de 1970, Cinzano, 13/70, Rec. p. 1089, y de 17 de febrero de 1976, Rewe, 45/75, Rec. p. 181).

38. Por otra parte, una exacción parafiscal que tiene por efecto permitir a un Estado miembro controlar *de jure o de facto* las importaciones entre Estados miembros o incluso las exportaciones resulta, en su opinión, incompatible con las disposiciones de que se trata.

39. Respecto a la *cuarta cuestión*, los demandantes en el procedimiento principal sostienen que las exacciones objeto del litigio son también ilegales con arreglo al artículo 95 del Tratado, que tiene un efecto directo. Por otra parte consideran que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los términos «directa o indirectamente» de dicha disposición deben interpretarse en un sentido amplio (sentencia de 3 de abril de 1968, *Molkerei-Zentrale Westfalen*, 28/67, Rec. p. 211).

40. En el presente asunto, según los demandantes, los productos importados fueron indirectamente más gravados que los productos suministrados por las refinerías francesas, dado que los poderes públicos habían reducido los precios de entrega en refinería y neutralizado de este modo para los productos nacionales la carga de las exacciones objeto del litigio. Basándose pues en la respuesta dada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 21 de mayo de 1980, Comisión/Italia (73/79, Rec. p. 1533), concluyen los demandantes que las exacciones objeto del litigio, al haber beneficiado a las industrias nacionales de refinado, infringieron las disposiciones del artículo 95 del Tratado.

41. Los demandantes en el procedimiento principal alegan, en relación con la *quinta cuestión*, que la falta de efecto directo del artículo 92 no impide a un órgano jurisdiccional nacional plantear al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a la interpretación de dicha disposición, si dicho órgano considera que una decisión sobre este punto le es necesaria para poder dictar sentencia.

42. Basándose en la respuesta que dio el Tribunal de Justicia en su sentencia de 25 de junio de 1970, Francia/Comisión (47/69, Rec. p. 487), los demandantes opinan que es necesario concluir también en el presente asunto que las exacciones objeto del litigio constituyen una ayuda, puesto que sólo benefician a la industria nacional, en perjuicio de los productos importados, y son por tanto incompatibles con el artículo 92.

B. *Observaciones del Gobierno francés*

43. El *Gobierno francés* señala con carácter preliminar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, éste no es competente, en el contexto de la aplicación del artículo 177 del Tratado, para decidir sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el Derecho comunitario.

44. El *Gobierno francés* destaca, en relación con la *primera cuestión*, que los artículos 3, 5 y 6 del Tratado carecen de aplicabilidad directa, puesto que o bien establecen unos objetivos de la Comunidad cuya aplicación depende de otras disposiciones del Tratado, o bien su ejecución implica una facultad de apreciación de las autoridades nacionales.

45. Según la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1972, Marimex (29/72, Rec. p. 1309), la prohibición de los derechos de aduana y de toda exacción de efecto equivalente «afecta a toda exacción exigida con ocasión o a consecuencia de la importación y que, al gravar específicamente un producto importado con exclusión de un producto nacional similar, al alterar así su coste, produce como resultado una incidencia restrictiva sobre la libre circulación de mercancías idéntica a la de un derecho de aduana» (*traducción provisional*).

46. Habiéndose establecido ya que las exacciones objeto del litigio se aplicaban indistintamente a todos los productos derivados del petróleo, importados y nacionales, en el momento del despacho a consumo de los mismos, el Gobierno francés considera que los artículos 12 y 13 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que dichos artículos no se oponen al establecimiento de exacciones parafiscales del tipo de las que se examinan en el caso de autos.

47. En cuanto a la *segunda cuestión*, el Gobierno francés considera que las exacciones objeto del litigio corresponden a un régimen general de gravámenes internos, que gravan sistemáticamente los productos nacionales y los productos importados según los mismos criterios, contemplados en el artículo 95 del Tratado.

48. Según la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1989 (Lambert, asuntos acumulados 317/86, 48/87, 49/87, 285/87, 363/87 a 367/87, 65/88 y 78/88 a 80/88, Rec. p. 787), «el artículo 30 del Tratado CEE no se aplica a la tributación sobre productos originarios de otros Estados miembros, cuya compatibilidad con el Tratado se deriva del artículo 95 del Tratado CEE». El Gobierno francés sostiene, por tanto, que los artículos 30, 31, párrafo primero, y 32, párrafo primero, no se aplican a exacciones parafiscales del tipo de las que se examinan en el presente asunto.

49. El Gobierno francés, en relación con la *tercera cuestión*, cita la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de febrero de 1976, Rewe (45/75), antes citada, según la cual existe «infracción no sólo del artículo 95, sino también del artículo 37 del Tratado, si el gravamen impuesto al producto importado difiere del que soporta el producto nacional similar afectado directa o indirectamente por el monopolio» (*traducción provisional*).

50. Dado que, en el caso de autos, las exacciones parafiscales gravaban del mismo modo los productos importados y los nacionales, y estaban destinadas a la financiación no del monopolio de productos derivados del petróleo sino de acciones dirigidas al ahorro de energía, el Gobierno francés considera que el artículo 37 debe interpretarse en el sentido de que dicho artículo no se opone al establecimiento de estas exacciones.

51. En lo que se refiere a la *cuarta cuestión*, el Gobierno francés señala que el Tribunal de Justicia declaró: «[...] el artículo 95 debe garantizar la perfecta neutralidad de los tributos internos desde el punto de vista de la competencia entre productos nacionales y productos importados» (*traducción provisional*; sentencias de 27 de febrero de 1980, Comisión/Francia, 168/78, Rec. p. 347; Comisión/Italia, 169/78, Rec. p. 385, y Comisión/Dinamarca, 171/78, Rec. p. 447). Ahora bien, en su opinión ya ha quedado acreditado que en el caso de autos las exacciones objeto del litigio gravaban del mismo modo los productos de que se trata, tanto nacionales como importados, en el momento del despacho a consumo de los mismos.

52. El Gobierno francés señala que la parte de las importaciones de gasolina normal o super y de fuel doméstico representaba en 1978 el 1,69 % y el 0,18 %, respectivamente, del consumo de estos productos, y que las sumas recaudadas mediante las exacciones objeto del litigio representaban el 30 % del presupuesto de la Agence pour les économies d'énergie.

53. El Tribunal de Justicia declararía incompatible con el Tratado una exacción que beneficiara específicamente al producto nacional gravado. En el caso de autos, alega el Gobierno francés, ocurre precisamente lo contrario, ya que las exacciones de que se

trata financiaban acciones de ahorro de energía que debían llevar a una disminución del consumo de los productos sobre los que recaían. Dichos productos eran pues, en su opinión, las víctimas de las inversiones a cuya financiación contribuían.

54. Además, los gravámenes objeto del litigio eran exigidos a los responsables del despacho a consumo de los productos afectados, mientras que las sumas recaudadas se destinaban principalmente a los consumidores de estos productos. Así pues, en opinión del Gobierno francés, no existía identidad entre los sujetos pasivos y los beneficiarios de estas exacciones (sentencia de 3 de febrero de 1981, Comisión/Francia, 90/79, Rec. p. 283).

55. El Gobierno francés, por tanto, propone responder que el artículo 95 debe interpretarse en el sentido de que dicho artículo no se opone al establecimiento de exacciones como las del caso de autos.

56. En cuanto a la *quinta cuestión*, el Gobierno francés alega que el pago de ayudas dirigidas a estimular a las empresas nacionales a realizar ahorros de energía o a utilizar racionalmente recursos energéticos insuficientemente explotados es totalmente conforme con las cuatro Resoluciones adoptadas por el Consejo el 17 de septiembre de 1974 y el 13 de febrero de 1975, relativas a la nueva estrategia de política energética de la Comunidad, los objetivos para 1985 de la política energética comunitaria, el programa de actuación comunitaria en el campo de la utilización racional de la energía y los medios que hay que aplicar para alcanzar los objetivos de la política energética comunitaria (DO C 153, p. 1).

57. Las exacciones objeto del litigio eran pues, en su opinión, doblemente conformes con los objetivos así establecidos, por una parte porque sin ellas el consumo de los productos derivados del petróleo afectados podría haber sido relanzado por la bajada de precios, y, por otra parte, porque pretendían fomentar el ahorro de energía.

58. En consecuencia, incluso suponiendo que las ayudas de que se trata hubiesen fallecido o amenazado con falsear la competencia, habrían estado en cualquier caso incluidas en la excepción prevista en la letra b) del apartado 3 del artículo 92, en tanto que «destinadas a fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo». El Gobierno francés considera, por tanto, que el artículo 92 debe interpretarse en el sentido de que dicho artículo no se oponía a la utilización de exacciones de la naturaleza de las que se discuten en el caso de autos.

59. En el contexto de la última cuestión del órgano jurisdiccional nacional, el Gobierno francés alega además que es preciso dar la misma respuesta negativa si se examina la cuestión a la luz del artículo 92 puesto en relación con otras disposiciones del Tratado, en particular con el artículo 95.

60. El Gobierno francés hace referencia a la sentencia de 25 de junio de 1970, Francia/Comisión (47/69), antes citada, para sostener que el Tribunal de Justicia no ha aceptado considerar como no conforme al Tratado toda ayuda financiada por una exacción parafiscal que grave indistintamente productos importados y productos nacionales similares.

61. El Gobierno francés considera que una ayuda de este tipo no es, como tal, contraria a las disposiciones del artículo 92 puestas en relación con las del artículo 95, y que su compatibilidad debe decidirse *in concreto*, atendiendo a la importancia de las sumas recaudadas por la exacción percibida sobre los bienes importados y de las actividades que financia. En el caso de autos, según su opinión, la parte de lo recaudado por la exacción correspondiente a los productos importados era ínfima y las acciones de ahorro de energía así financiadas se situaban dentro de la política energética de la Comunidad.

constituyen en principio exacciones de efecto equivalente y que deben ser consideradas tributos internos a efectos del artículo 95 del Tratado. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «la característica esencial de una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, que la distingue de un tributo interior, reside en la circunstancia de que la primera grava tan sólo el producto importado en cuanto tal, mientras que el segundo grava al mismo tiempo productos importados y nacionales» (sentencia de 7 de mayo de 1987, Co-
Frutta, 193/85, Rec. p. 2105).

C. *Observaciones de la Comisión*

62. La *Comisión* señala, en cuanto a la *primera cuestión*, que el Tribunal de Justicia ha definido la exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana como el gravamen pecuniario, impuesto por el Estado o por el organismo en que delegue, que grava las mercancías en razón del hecho de atravesar la frontera del Estado miembro de que se trate (sentencias de 1 de julio de 1969, Comisión/Italia, 24/68, Rec. p. 193, y Brachfeld y Chougol, asuntos acumulados 2/69 y 3/69, antes citada).

65. La Comisión subraya a este respecto que en 1978 la producción de petróleo bruto en Francia era muy reducida, y que la mayor parte de los productos acabados derivados del petróleo consumidos en Francia provenían de las refinerías francesas. Así pues, las exacciones objeto del litigio, al aplicarse en gran medida a la producción nacional, sólo podían ser contrarias a las disposiciones de los artículos 9 y 12, en su opinión, si los ingresos procedentes de ellas beneficiaban específica y exclusivamente a los productos nacionales gravados (sentencias Cucchi, 77/76, e Interzuccheri, 105/76, antes citadas).

63. Además, opina la Comisión que la circunstancia de que el tributo sea exigido en una fase de comercialización o de transformación posterior al paso por frontera es indiferente desde el momento en que el producto es gravado por el mero hecho de atravesar la frontera (sentencia Steinike y Weinlig, 78/76, antes citada).

66. La Comisión argumenta que, según los datos e informaciones de que dispone, aunque se puede comprobar que las exacciones objeto del litigio permitieron financiar ciertas inversiones en Francia de las que se benefició probablemente la industria del petróleo francesa, no está demostrado que esta financiación haya beneficiado exclusivamente y en su totalidad a los productos nacionales.

64. Tratándose de exacciones que graven indistintamente productos importados y nacionales, la Comisión considera que no

67. Propone, por tanto, responder a la primera cuestión que los artículos 12 y 13 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que dichos artículos no se oponen al establecimiento por un Estado miembro de exacciones parafiscales que recaigan igual-

mente sobre productos importados y nacionales, cuando lo recaudado no se destine exclusivamente a financiar actividades que beneficien específicamente a los productos nacionales gravados.

68. En lo que se refiere a la *segunda cuestión*, la Comisión sostiene que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 30 no se refiere a los obstáculos mencionados en otras disposiciones específicas del Tratado, y que, en particular, los obstáculos de naturaleza fiscal o las exacciones de efecto equivalente, contempladas en los artículos 95 y 9 a 16 del Tratado, no están comprendidos en la prohibición del artículo 30 (sentencia de 22 de marzo de 1977, Ianelli y Volpi, 74/76, Rec. p. 557). En consecuencia, las exacciones objeto del litigio, consideradas aisladamente, no están en principio afectadas por la prohibición del artículo 30.

69. La Comisión precisa, sin embargo, que se llega a una solución diferente al analizar la situación particular del caso de autos, caracterizada por el hecho de que las exaccio-

nes objeto del litigio se inscriben en un régimen de precios regulados. Durante la época que se considera, los diferentes elementos del precio de venta de los productos derivados del petróleo en Francia eran fijados mediante orden ministerial.

70. El régimen de precios de los productos derivados del petróleo fue también objeto de la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de enero de 1985, Leclerc (231/83, Rec. p. 305), según la cual el artículo 30 se opone a una normativa que prevea la fijación por las autoridades nacionales de un precio mínimo para la venta al por menor de carburante, en el supuesto de que ese precio se determine solamente a partir de los precios de entrega en las refinerías nacionales y de que a su vez estos precios de entrega estén vinculados a un precio límite calculado sobre la única base de los precios de coste de las refinerías nacionales.

71. En el siguiente cuadro, la Comisión indica la estructura de los precios de venta del hectolitro de los productos de que se trata en París (en FF):

| | Gasolina normal | | Gasolina súper | | Fuel doméstico | |
|--------------------------------|-----------------|--------|----------------|--------|----------------|---------|
| | 23.6.78 | 2.9.78 | 23.6.78 | 2.9.78 | 23.6.78 | 4.11.78 |
| Precio de entrega en refinería | 61,69 | 54,84 | 68,39 | 61,54 | 53,11 | 51,05 |
| Impuesto interior | 125,16 | 125,16 | 133,17 | 133,17 | 10,37 | 10,37 |
| <i>Exacción para la AEE</i> | — | 6,85 | — | 6,85 | — | 2,96 |
| Fondos de apoyo | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | — | — |
| Impuesto IFP | 0,35 | 0,35 | 0,35 | 0,35 | 0,34 | 0,34 |
| Margen del distribuidor | 22,68 | 22,68 | 24,97 | 24,97 | 11,86 | 11,86 |
| IVA | 37,12 | 37,12 | 40,11 | 40,11 | 13,32 | 13,32 |
| Precio (impuestos incluidos) | 248 | 248 | 268 | 268 | 89 | 89 |

72. Resulta de aquí, según la Comisión, que, al mismo tiempo que se establecía la primera exacción parafiscal por Decreto de 30 de agosto de 1978, la Resolución nº 78-89 P, de 2 de septiembre de 1978 (*Bulletin officiel des services de prix*, nº 18 de 2.9.1978), aplicaba una reducción de un importe estrechamente equivalente al precio de entrega en refinería. Lo mismo ocurría en noviembre de 1978 para el fuel doméstico. En ambos casos, el precio para el consumidor se mantenía sin cambios pero la exacción objeto del litigio venía a compensar, en su opinión, la disminución del precio de entrega.

73. A este respecto, la Comisión señala que el precio del hectolitro de gasolina súper en el mercado libre de Rotterdam aumentó a lo largo de todo este trimestre para situarse a 71,36 FF el 15 de diciembre, es decir, alrededor de 10 FF por encima del precio de entrega fijado por la Administración francesa, y que, del mismo modo, el 15 de diciembre el precio del hectolitro de gasolina normal ascendía a 65,83 FF, es decir, más de 10 FF por encima del precio de entrega francés.

74. En su sentencia de 6 de noviembre de 1979, Danis (asuntos acumulados 16/79 a 20/79, Rec. p. 3327), el Tribunal de Justicia declaró, según alega la Comisión, que un régimen de congelación de precios constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación cuando los precios se sitúan a un nivel tal que la comercialización de los productos importados llega a ser o imposible o más difícil que la de los productos nacionales.

75. En el presente asunto, cree la Comisión que, si bien no es posible demostrar exactamente, en el contexto de un procedimiento prejudicial, que los precios se hubieran fijado a un nivel tal que los distribuidores no tenían ya interés en importar (circunstancia que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional nacional), existen sin embargo elementos suficientes para concluir que la es-

tructura de precios de los productos derivados del petróleo en Francia en 1978 pudo disuadir las importaciones.

76. La Comisión, en cualquier caso, considera contrario a la prohibición establecida en el artículo 30 el régimen de regulación de precios de los productos derivados del petróleo, y en particular del precio de entrega en refinería, mediante resolución ministerial, según criterios no del todo transparentes.

77. En un régimen de regulación de precios como el que estaba entonces en vigor en Francia, el establecimiento de una exacción no repercutida sobre el consumidor final a través de la elevación de los precios de venta al público viene acompañado necesariamente por una reducción de los demás componentes del precio, y por tanto eventualmente del margen comercial. En este sentido, concluye, las exacciones objeto del litigio pueden considerarse contrarias al artículo 30.

78. La Comisión argumenta que en el presente asunto no puede invocarse ninguna de las justificaciones recogidas en el artículo 36, dado que esta disposición contempla diversos supuestos de naturaleza no económica, entre las cuales no se incluye la necesidad de garantizar la seguridad de los aprovisionamientos (sentencia de 9 de junio de 1982, Comisión/Italia, 95/81, Rec. p. 2187).

79. La Comisión propone pues responder a la segunda cuestión que los artículos 30 a 36 del Tratado CEE deben interpretarse en el sentido de que dichos artículos se oponen a un régimen en el que las autoridades nacionales de un Estado miembro determinen los diferentes elementos que integran el precio final de un producto, incluidas las exacciones parafiscales, cuando ese régimen con-

gele los precios y los márgenes comerciales a un nivel tal que la comercialización de los productos importados llegue a ser o imposible o más difícil que la de los productos nacionales, o cuando la falta de transparencia de los criterios de determinación utilizados no permita asegurar que se tiene en cuenta la situación de los productos importados de otros Estados miembros.

80. La Comisión señala, a propósito de la *tercera cuestión*, que la ley francesa de 30 de marzo de 1978, relativa a los regímenes de importación de petróleo (*Journal officiel de la République française* de 31.3.1978, p. 3675), establecía que la importación al por mayor de petróleo bruto y de sus derivados se efectuaría bajo el control del Estado —aplicando el término «importación» también a las compras a las refinerías francesas— y que sólo estarían autorizados a importar productos derivados del petróleo los titulares de una autorización especial.

81. Este régimen fue objeto de varias recomendaciones de la Comisión, y las autoridades francesas realizaron en 1979 las adaptaciones que se habían recomendado. Así pues, el régimen en vigor en 1978 era contrario a las disposiciones del artículo 37.

82. Sin embargo, al referirse la tercera cuestión a la interpretación del artículo 37 en relación con las exacciones objeto del litigio, la Comisión alega que la relación entre el monopolio de importación y el establecimiento de estas exacciones no queda en absoluto demostrado, puesto que dichas exacciones no se derivan de la existencia del monopolio y habrían podido establecerse en ausencia de éste.

83. La Comisión propone pues responder a la tercera cuestión que el artículo 37 debe interpretarse en el sentido de que dicho artículo no se opone al establecimiento de exacciones parafiscales no relacionadas con la existencia de un monopolio comercial.

84. En cuanto a la *cuarta cuestión*, la Comisión aduce que las exacciones que gravan unos productos en el momento de su despacho a consumo en el mercado interior constituyen en principio medidas tributarias internas, y que estas medidas se ven afectadas por la prohibición del artículo 95 si gravan un producto importado con más dureza que un producto nacional, ya sea en el tipo, en la base imponible o en las modalidades de percepción (sentencias Iannelli y Volpi, 74/76, y Steinike y Weinlig, 78/76, antes citadas).

85. Ahora bien, las exacciones objeto del litigio contenían un tipo único, una base imponible y unas modalidades de percepción idénticas para los productos importados y los productos nacionales.

86. Sin embargo, una medida de este tipo podría ocultar, en realidad, una situación de desequilibrio en provecho de los productos nacionales. El Tribunal de Justicia sentenció en efecto que una contribución obligatoria exigida según los mismos criterios a los productos nacionales y a los productos importados constituye un gravamen discriminatorio cuando la carga fiscal que grava los productos nacionales queda neutralizada porque este gravamen se destina exclusiva o principalmente a financiar ayudas de las que se benefician sólo los productos nacionales (sentencia Comisión/Italia, 73/79, antes citada).

87. En el presente asunto, al haberse beneficiado las refinerías francesas de una asistencia financiera que ha compensado sustancialmente las exacciones pagadas, el peso de estas exacciones ha resultado ser, opina la Comisión, menos gravoso para los productos nacionales que para los productos idénticos importados.

88. La Comisión propone, por lo tanto, responder a la cuarta cuestión que el artículo 95 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que dicho artículo se opone al establecimiento de exacciones parafiscales que graven los productos importados con más dureza que los productos nacionales idénticos o competidores, en razón de que los ingresos de estas exacciones sirvan para financiar actividades o inversiones que beneficien directamente a los productores nacionales, de modo que el efecto del gravamen se vea sustancialmente reducido para estos productores.

89. En relación con la *quinta cuestión*, la Comisión señala que las subvenciones o ayudas financieras del tipo de las concedidas a las empresas francesas por la Agence pour les économies d'énergie pueden constituir ayudas prohibidas por el artículo 92 del Tratado.

90. No obstante, en un procedimiento prejudicial no es posible proceder al examen de los gastos realizados por la Agence pour les économies d'énergie a fin de apreciar si la asistencia financiera aportada por ella pudo constituir una ayuda que afectase a los intercambios intracomunitarios y falseara la competencia.

91. El Tribunal de Justicia precisó en su sentencia de 22 de marzo de 1977, Steinike y Weinlig (78/76), antes citada, que, si bien un órgano jurisdiccional nacional puede plantear al Tribunal una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 92, los particulares no pueden invocar este artículo para impugnar la compatibilidad de una ayuda con el Derecho comunitario ante los órganos jurisdiccionales nacionales, puesto que estos últimos no son competentes para resolver sobre una demanda de este tipo.

92. Por otra parte, incluso en el caso de que se admitiera que alguna de las medidas de asistencia financiera adoptadas por la Agence pour les économies d'énergie constituye una ayuda prohibida, dicho reconocimiento no daría lugar a una obligación de reembolsar las exacciones parafiscales a los empresarios que las hubiesen pagado.

93. La Comisión propone pues responder a la quinta cuestión que el procedimiento establecido por el artículo 177 del Tratado CEE no permite proceder al análisis de los gastos de un organismo público con el fin de investigar si algunos de ellos pueden constituir ayudas incompatibles con la prohibición que establece el artículo 92. El artículo 92 no confiere a los particulares derecho al reembolso de las exacciones parafiscales que hubieran abonado.

C. N. Kakouris
Juez Ponente