
CEE

JURISPRUDENCIA**COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE
LAS COMUNIDADES EUROPEAS, DE 21 DE JUNIO DE 1988**

Luis DOCAVO ALBERTI
Abogado y miembro de la A.E.A.F.

Manuel DOCAVO ALBERTI
Economista

ASUNTO: 257/86:

Exención del Impuesto sobre el Valor Añadido (I.V.A.) de las importaciones de muestras gratuitas de escaso valor. Incorporación al Derecho nacional de la Sexta Directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo. Seguridad jurídica.

1. EL RECURSO DE INCUMPLIMIENTO

Esta sentencia se ha dictado en un Recurso de incumplimiento interpuesto por la Comisión de las Comunidades Europeas contra la República italiana en virtud del art. 169 del Tratado CEE.

Antes de examinar el fondo del asunto y su posible incidencia en el Derecho nacional, expondremos, aun cuando sea brevemente, en qué consiste el Recurso de incumplimiento y sus efectos.

Según el art. 169 del Tratado, “si la Comisión estimase que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia”.

El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados (derecho originario) o de los actos obligatorios adoptados por las Instituciones (Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia) (derecho derivado), como son los Reglamentos, Directivas y Decisiones y, en general, las Sentencias del Tribunal, es el que da lugar a la interposición de este Recurso por parte de la Comisión (y también por cualquier Estado miembro que considere que otro Estado miembro ha incumplido

CEE

con sus obligaciones –art. 170 del Tratado–), cuando el Estado hace caso omiso del dictamen emitido por la Comisión.

“El incumplimiento –como dice MOLINA DEL POZO en su obra *Procedimientos y Recursos ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea*– comprende tanto el comportamiento positivo como la abstención. Así, puede consistir en la no ejecución de un Reglamento o de una Directiva en el plazo exigido legalmente, o en el simple hecho de adoptar una norma contraria al Derecho comunitario”, como ocurre en el caso de la sentencia que comentamos.

Una vez tramitado el procedimiento, “si el Tribunal de Justicia declarase que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de las Sentencias del Tribunal de Justicia” (art. 171 del Tratado). En este supuesto sería dejar sin efecto la norma contraria al Derecho comunitario, procediendo, por otro lado, los jueces nacionales encargados de la aplicación del Derecho comunitario, a declararla inaplicable.

2. CONTENIDO DE LA SENTENCIA

Al examinar la Sentencia distinguiremos los siguientes aspectos:

2.1. Objeto del Recurso.

La Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso que tiene por objeto que se declare que al someter al Impuesto sobre el Valor Añadido (en lo sucesivo, IVA) las importaciones de muestras gratuitas de escaso valor, mientras que las mismas muestras de producción nacional están exentas de dicho impuesto, la República italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 14 de la Sexta Directiva 77/388 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios –sistema común de Impuestos sobre el Valor Añadido: base común uniforme–, así como en virtud del artículo 95 del Tratado CEE.

2.2. Alegaciones de la Comisión.

En apoyo de su recurso, la demandante alegó que la exención del IVA a la importación de muestras de escaso valor, procedentes de países que son parte del Convenio de Ginebra o que se benefician de la cláusula de la nación más favorecida, no basta para que la legislación italiana se ajuste a la Directiva, cuyo artículo 14 prevé dicha exención respecto a todas las importaciones cuando las muestras de producción nacional están exentas de IVA.



CEE

En lo que respecta a las importaciones procedentes de los mencionados países, la demandante alegó, además, que la situación jurídica creada en Italia por la legislación vigente en la materia, se caracteriza por una confusión considerable, que puede crear incertidumbres en los interesados, a quienes por ello les podría resultar difícil conocer sus derechos y hacerlos valer en justicia.

2.3. Fundamentos de la Sentencia.

Cabe señalar, en primer lugar, que la legislación vigente en Italia, como lo ha reconocido el Gobierno italiano, no permite exceptuar del IVA a todas las importaciones de muestras gratuitas de escaso valor. En efecto, determinadas importaciones quedan sometidas al IVA, infringiéndose por ello el art. 14 de la Directiva. Pues bien, como ha declarado el Tribunal de Justicia, el hecho de que se aplique a muy pocos casos una legislación que viola el Derecho comunitario, no basta para hacer desaparecer esta infracción.

Además, procede señalar que, según la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, los principios de seguridad jurídica y de protección de los particulares exigen que, en los ámbitos abarcados por el Derecho comunitario, las normas de derecho de los Estados miembros sean formuladas de manera inequívoca para permitir que las personas interesadas conozcan sus derechos y obligaciones en forma clara y precisa, y que los órganos jurisdiccionales nacionales aseguren su respeto.

La normativa italiana no cumple con estos requisitos. En efecto, como lo sostuvo el Gobierno italiano, aunque esta normativa exima a las importaciones procedentes de Estados que son parte del Convenio de Ginebra o que se benefician de la cláusula de la nación más favorecida, no por ello se elimina su ambigüedad, que es la causa de una práctica administrativa incompatible con el Derecho comunitario.

2.4. Fallo.

El Tribunal de Justicia decidió:

“1. Declarar que al adoptar y mantener en vigor una normativa que no concede exención del IVA a todas las importaciones de muestras gratuitas de escaso valor y que adolece de falta de claridad y de precisión respecto a la exención de determinadas importaciones de tales muestras, y al prever la exención a las mismas cuando son de fabricación nacional, la República italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los arts. 95 del Tratado y 14 de la Directiva 77/388 del Consejo, de 17 de mayo de 1977.

2. Condenar en costas a la República italiana.”

CEE

3. COMENTARIO

En la Sentencia pueden distinguirse dos cuestiones, una relativa a la aplicación de la Sexta Directiva, y otra referente a la necesidad de que las normas tributarias sean claras en aras al principio de la seguridad jurídica.

3.1. Primera cuestión: sobre la exención del IVA a las importaciones de muestras gratuitas de escaso valor.

La Sentencia declara que la República italiana ha incumplido la obligación que le impone el art. 14 de la Sexta Directiva 77/388 de exonerar las importaciones definitivas de bienes cuya entrega por los sujetos pasivos del impuesto esté exenta en cualquier caso, en el interior del país. Y como la legislación exoneraba del impuesto a las muestras gratuitas de pequeño valor en origen italiano y por contra gravaba las importaciones de estos bienes procedentes de otros países, infringe dicho artículo, y más cuando el mismo tiende a asegurar la aplicación correcta y simple de las exenciones previstas, evitando todo fraude, evasión y abusos eventuales.

Además, declara también la Sentencia que se infringe el art. 95 del Tratado, que impide a los Estados miembros gravar con tributos internos los productos de otros Estados miembros, de forma que así se puedan proteger indirectamente los productos nacionales.

Y esta infracción se produce, remacha la Sentencia, aun cuando se aplique en muy pocos casos (el Gobierno italiano alegaba que la exención se aplicaba a todos los países que son parte del Convenio de Ginebra o que se benefician de nación más favorecida), pues por ello no deja de producirse la infracción del Derecho comunitario, velando así por la pureza de su aplicación.

3.2. Segunda cuestión: sobre el principio de la seguridad jurídica.

En relación con la segunda cuestión, dice la Sentencia que la legislación vigente en Italia sobre la materia se caracteriza por una confusión considerable, que puede crear incertidumbres en los interesados, a quienes por ello les podría resultar difícil conocer sus derechos y hacerlos valer en justicia.

Y, además, que según la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia (Sentencia de 30 de junio de 1985 en el Asunto Comisión contra Dinamarca. Recuil pág. 427, entre otras), los principios de seguridad jurídica y de protección de los particulares, exigen que, en los ámbitos abarcados por el Derecho comunitario, las reglas de Derecho de los Estados miembros deben ser formuladas de manera inequívoca, que permita a las personas conocer sus derechos y obligaciones de una manera clara y precisa, y que los órganos jurisdiccionales aseguren su respeto.

CEE

Creemos que después de estas declaraciones sobra todo comentario acerca de cómo deben redactarse las normas tributarias.

4. INCIDENCIA EN EL DERECHO ESPAÑOL DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA.

Si la jurisprudencia citada la aplicamos a nuestro ordenamiento tributario, ¡cuántos ejemplos encontraríamos en los que la complejidad de las normas impiden a los obligados tributarios conocer con certeza sus derechos! • ¡Qué lección nos da esta Sentencia, en materia de seguridad jurídica, de la que está tan necesitada nuestro ordenamiento tributario!

Cuando se falte a este principio, los particulares podrán acudir al Juez nacional a fin de que declare, como en el caso de autos, la inaplicación de las normas confusas, y dejarlas sin efecto, no limitándose a declarar, como viene sucediendo, que en el supuesto de difícil interpretación no son aplicables las sanciones, cuando lo que no debe ser aplicable es la norma confusa y contradictoria. Si así se hiciera, se pondría más cuidado al redactar las normas, haciéndolas asequibles a los ciudadanos, a quienes van dirigidas, haciendo realidad el principio de seguridad jurídica proclamado por nuestra Constitución.

La consecuencia de lo dicho se desprende por sí sola; no se puede desconocer el Derecho comunitario pues, hablando “vulgarmente”, nos sacará de muchos apuros en asuntos conflictivos, en los que, con las normas de derecho interno, no encontramos la solución idónea.