SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 4 de julio de 1996 *

En el asunto C-296/94,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Finanzgericht Hamburg (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Bernhard Pietsch

y

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof,

una decisión prejudicial sobre la validez del Reglamento (CEE) nº 2163/92 de la Comisión, de 30 de julio de 1992, relativo a la percepción del importe suplementario previsto en los Reglamentos (CEE) nºs 3429/80, 796/81 y 1755/81 por los que se establecen las medidas de protección aplicables a la importación de conservas de champiñones de cultivo (DO L 217, p. 16),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: C.N. Kakouris (Ponente), Presidente de Sala; G.F. Mancini y J.L. Murray, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Bernhard Pietsch, por el Sr. Ulrich Lorenz-Meyer, Abogado de Hamburgo;

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. Alberto José Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y la Sra. Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Klaus Dieter Borchardt, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de las partes, expuestas en la vista de 1 de febrero de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de marzo de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 22 de septiembre de 1994, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de noviembre siguiente, el Finanzgericht Hamburg planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, una cuestión prejudicial sobre la validez del Regla-

mento (CEE) nº 2163/92 de la Comisión, de 30 de julio de 1992, relativo a la percepción del importe suplementario previsto en los Reglamentos (CEE) nºs 3429/80, 796/81 y 1755/81 por los que se establecen las medidas de protección aplicables a la importación de conservas de champiñones de cultivo (DO L 217, p. 16; en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Sr. Pietsch y el Hauptzollamt Hamburg-Waltershof (en lo sucesivo, «Hauptzollamt») en relación con el pago de importes suplementarios que este último había exigido conforme al Reglamento controvertido.

La normativa comunitaria

3 El Reglamento (CEE) nº 3429/80 de la Comisión, de 29 de diciembre de 1980, por el que se establecen las medidas de salvaguardia aplicables a la importación de conservas de champiñones de cultivo (DO L 358, p. 66), basado en el artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 516/77 del Consejo, de 14 de marzo de 1977, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas (DO L 73, p. 1; EE 03/12, p. 46), fijó en 7.196 toneladas, para el trimestre comprendido entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 1981, el contingente de importación de las conservas de champiñones procedentes de países terceros. Además, estableció un control de las importaciones por medio de certificados de importación y previó, para el caso de que las cantidades de conservas importadas y despachadas a libre práctica en la Comunidad excedieran de la cantidad fijada por dicho Reglamento, la percepción de un importe suplementario de 175 ECU por 100 kg netos.

4 A continuación, la Comisión adoptó para el trimestre siguiente, comprendido entre el 1 de abril y el 30 de junio de 1981, el Reglamento (CEE) nº 796/81, de 27 de marzo de 1981, por el que se establecen las medidas de salvaguardia aplicables a la importación de conservas de champiñones de cultivo (DO L 82, p. 8), basado también en el artículo 14 del Reglamento nº 516/77. Este Reglamento fijó el contingente de importación en 7.618 toneladas y estableció que, en caso de que se excediera de dicha cantidad, también se percibiría un importe suplementario de 175 ECU por 100 kg netos.

5 Para el trimestre comprendido entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 1981, el Reglamento (CEE) nº 1755/81 de la Comisión, de 30 de junio de 1981, por el que se establecen las medidas de salvaguardia aplicables a la importación de conservas de champiñones cultivados (DO L 175, p. 23), basado también en el artículo 14 del Reglamento nº 516/77, fijó, esta vez, el contingente de importación en 5.736 toneladas y el importe suplementario que debería percibirse en caso de exceso en 160 ECU por 100 kg netos.

6 En las sentencias de 16 de octubre de 1991, Werner Faust (C-24/90, Rec. p. I-4905), y Wünsche (C-25/90, Rec. p. I-4939, y C-26/90, Rec. p. I-4961), el Tribunal de Justicia declaró inválidos los artículos 1 de los Reglamentos nºs 3429/80, 796/81 y 1755/81, en lo que se refería a la cuantía del importe suplementario que fijaban, por violación del principio de proporcionalidad.

7 Para dar cumplimiento a dichas sentencias, la Comisión adoptó el Reglamento controvertido, mediante el cual redujo, con efectos retroactivos, a 105 ECU por 100 kg netos el importe suplementario previsto en los tres Reglamentos relativos a las medidas de salvaguardia aplicables a las importaciones efectuadas entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 1981.

El litigio principal

8 De la resolución de remisión resulta que, entre el 5 y el 11 de marzo de 1981, cuando era de aplicación el Reglamento nº 3429/80, el Sr. Pietsch solicitó y obtuvo la autorización para el despacho a libre práctica de un lote de conservas de champiñones que, según sus declaraciones, procedían de Corea. En un primer momento, no se percibió importe alguno.

9 Tras diversas investigaciones administrativas, se comprobó que las conservas de champiñones de que se trataba se habían importado en realidad de Taiwán. Así

pues, mediante liquidación complementaria, el Hauptzollamt reclamó al Sr. Pietsch un importe suplementario de 365.530,06 DM, conforme al Reglamento n° 3429/80, debido a que, en el momento del despacho aduanero, el Sr. Pietsch no había presentado ningún certificado de importación que indicara el origen exacto de la mercancía.

10 El 27 de noviembre de 1984, tras desestimarse su reclamación, el Sr. Pietsch interpuso un recurso ante el Finanzgericht Hamburg. En el curso de este procedimiento, mediante una segunda liquidación complementaria de 22 de noviembre de 1993, el Hauptzollamt redujo, conforme al Reglamento controvertido, que se había adoptado en el intervalo, de 365.530,06 DM a 219.213,47 DM el importe suplementario que debía recaudarse *a posteriori*.

11 El Sr. Pietsch solicitó entonces al Finanzgericht Hamburg que anulara esta segunda liquidación complementaria.

12 En el marco del recurso, el Sr. Pietsch alegó fundamentalmente que el artículo 1 del Reglamento controvertido, conforme al cual el importe suplementario resultante del Reglamento n° 3429/80 pasó de 175 ECU a 105 ECU por 100 kg netos, no era válido. En su opinión, de los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia Werner Faust, antes citada, resulta que un importe suplementario, aunque sea de 105 ECU por 100 kg netos, percibido sin distinción de categorías, no es objetivo, es desproporcionado y desmesuradamente elevado.

13 En estas circunstancias, el Finanzgericht Hamburg decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es válido el artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 2163/92 de la Comisión?»

Sobre la cuestión planteada

14 A través de su cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide fundamentalmente que se dilucide si la cuantía del importe suplementario previsto por el Reglamento controvertido se ajusta al principio de proporcionalidad.

15 Según jurisprudencia reiterada, de este principio resulta que la legalidad de medidas por las que se imponen cargas económicas a los operadores está supeditada al requisito de que tales medidas sean adecuadas y necesarias para alcanzar los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa de que se trate, quedando claro que, cuando se pueda elegir entre varias medidas adecuadas, deberá utilizarse la menos gravosa y que las cargas que se impongan no deberán ser desproporcionadas respecto a los objetivos perseguidos (véase, en particular, la sentencia de 11 de julio de 1989, Schräder, 265/87, Rec. p. 2237, apartado 21).

16 Por tanto, ha de examinarse, en primer lugar, el objetivo del Reglamento controvertido, para determinar, a continuación, si el importe suplementario reducido a 105 ECU por 100 kg netos es adecuado y proporcionado.

17 El fundamento de dicho Reglamento se encuentra en el Reglamento (CEE) nº 426/86 del Consejo, de 24 de febrero de 1986, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas (DO L 49, p. 1), y, en particular, en el artículo 18, conforme al cual, en caso de perturbaciones graves del mercado, la Comisión decidirá, a instancia de un Estado miembro o por propia iniciativa, las medidas necesarias, que se comunicarán a los Estados miembros y serán aplicables inmediatamente.

18 Del primer considerando del Reglamento controvertido resulta que éste se adoptó como consecuencia de las sentencias Werner Faust y Wünsche, antes citadas, en las que el Tribunal de Justicia declaró inválidos los Reglamentos nºs 3429/80, 796/81 y

1755/81, debido a que la cuantía del importe suplementario se había fijado para las conservas de champiñones de cualquier origen y categoría sin ninguna distinción, lo que tenía por efecto un aumento del coste de las conservas de champiñones importadas, sobre todo de las categorías inferiores, perjudicando en mayor medida las importaciones de champiñones de calidades inferiores.

19 A tenor del segundo considerando del Reglamento controvertido, el objeto de los Reglamentos declarados inválidos era desalentar las importaciones en la Comunidad de conservas de champiñones que sobrepasen las cantidades indicadas y, para alcanzar dicho objetivo, es necesario aplicar medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de todos los países terceros y de todas las categorías.

20 El tercer considerando del mismo Reglamento precisa que procede fijar el importe en una cuantía suficientemente elevada para alcanzar el objetivo perseguido, cuantía que debe ser uniforme para todos los productos afectados para evitar que se aliente a declarar sobre todo conservas de calidad inferior en el momento de la importación, dado que, en caso de diferenciación del importe según la calidad de los productos, la ausencia de definiciones precisas para las diferentes categorías a escala comunitaria pone en peligro el control eficaz de las mercancías de que se trate.

21 Finalmente, como indica el cuarto considerando, el Tribunal de Justicia no ha criticado la percepción de un importe basado en el precio de coste de las conservas de champiñones en la Comunidad y, para evitar que la cuantía del importe suplementario correspondiente a las categorías inferiores de conservas de champiñones importadas de los países terceros sobrepase sensiblemente el coste de producción de las mismas conservas de champiñones en la Comunidad, conviene fijar dicho importe en la cuantía del precio de coste en la Comunidad de las conservas de champiñones de tercera clase.

22 Teniendo en cuenta el objetivo del Reglamento controvertido así precisado, procede señalar que la exigencia de un importe suplementario en caso de sobrepasarse el contingente autorizado era adecuada y necesaria para alcanzarlo.

23 En lo que respecta a la cuantía de dicho importe, debe indicarse que el artículo 1 del Reglamento nº 2163/92 controvertido la redujo a 105 ECU por 100 kg netos, cuantía que, tal como resulta de los autos, corresponde al 90 % del valor de los champiñones de tercera categoría.

24 El órgano jurisdiccional remitente expone tres razones que, en su opinión, afectan a la validez del importe suplementario. Dicho órgano considera, en primer lugar, que el establecimiento de un importe suplementario cuya cuantía asciende, aproximadamente, al 90 % del valor de la mercancía perjudica a los operadores que efectúan importaciones sin certificado de importación. Lo mismo sucede con la falta de diferenciación de dicho importe habida cuenta de la calidad de las mercancías, que el Tribunal de Justicia no ha considerado innecesaria porque un control eficaz de los productos afectados podría tropezar con dificultades. Por último, según el órgano jurisdiccional remitente, la validez del importe suplementario se ve igualmente afectada por el hecho de que dicho importe correspondería al precio de coste de los champiñones de cultivo de tercera clase, mientras que el Reglamento nº 3429/80, aplicable en el momento en que sucedieron los hechos del procedimiento principal, hacía referencia a las conservas de champiñones en general.

25 En consecuencia, es necesario comprobar si esta cuantía del importe suplementario excede del límite impuesto por el respeto del principio de proporcionalidad.

26 Sobre este particular, el Sr. Pietsch alega que, aun cuando se haya reducido, el importe suplementario se ha fijado en una cuantía tal que un importador nunca importará voluntariamente conservas de champiñones procedentes de países terceros. En su opinión, el importe suplementario debería haberse fijado en una cuantía correspondiente a la diferencia entre los costes de producción en la Comunidad y el precio de los champiñones importados, incluidos los derechos de aduana.

27 Esta tesis no puede acogerse. En efecto, como señala su segundo considerando, el objetivo del Reglamento controvertido consiste en desalentar y, por lo tanto, en limitar sensiblemente las importaciones en la Comunidad que excedan de las cantidades indicadas. Dicho objetivo no habría podido alcanzarse mediante un importe suplementario cuya cuantía hubiera permitido únicamente igualar la

diferencia entre los costes de producción en la Comunidad y el precio de los champiñones importados. Por consiguiente, la Comisión podía fijar, en el marco de su facultad de apreciación, un importe suplementario superior al que solicita el Sr. Pietsch.

28 En cambio, el Gobierno español y la Comisión afirman, en primer lugar, que el importe suplementario debería fijarse en una cuantía elevada para alcanzar el objetivo del Reglamento.

29 A este respecto, procede indicar que, si bien el Consejo dispone de un determinado margen de apreciación para establecer la cuantía del importe suplementario, éste no podía fijarse en una cuantía tan elevada que equivaliera a una prohibición. En efecto, el Reglamento no tiene por objeto prohibir toda importación que exceda de las cantidades señaladas, sino proteger el mercado comunitario de los champiñones frente a las perturbaciones debidas a las importaciones excesivas procedentes de países terceros.

30 En segundo lugar, el Gobierno español y la Comisión alegan que al adoptar el Reglamento controvertido se respetó el principio de proporcionalidad, debido a que, esta vez, el cálculo del importe suplementario se efectuó sobre la base del precio de coste en la Comunidad de los champiñones de tercera categoría y no de los de primera categoría, como había hecho el Reglamento nº 3429/80, declarado inválido. Dado que la causa de invalidez del artículo 1 de este último Reglamento residía en el hecho de que la fijación del importe suplementario sobre la base del precio de coste de los champiñones de primera categoría tenía por efecto perjudicar claramente a los importadores de champiñones de categorías inferiores y que ahora, en el Reglamento controvertido, el importe suplementario se calcula en lo sucesivo sobre la base del precio de coste en la Comunidad de los champiñones de tercera categoría, el Gobierno español y la Comisión consideran que ha desaparecido la causa de invalidez.

31 No puede acogerse esta alegación. En efecto, como se desprende de la sentencia Werner Faust, antes citada, el impacto del cálculo del importe suplementario sobre la base del precio de coste de los champiñones de primera categoría en los champiñones de categorías inferiores no era el único motivo por el que se declaró

inválido el artículo 1 del Reglamento n° 3429/80. En el apartado 30 de la sentencia, tras examinar las distintas causas de invalidez de esta disposición, el Tribunal de Justicia señaló que la invalidez de esta última «se desprende del conjunto de las consideraciones precedentes», consideraciones entre las que figura la proporcionalidad, que también se cuestiona en el presente asunto.

32 En tercer lugar, el Gobierno español y la Comisión alegan que el Reglamento controvertido respetó el principio de proporcionalidad, ya que redujo la carga de los importadores de alrededor del 150 % del valor de la mercancía a cerca del 90 %. En su opinión, esta cuantía del importe suplementario es adecuada para garantizar la realización del objetivo del Reglamento, que consiste en desalentar las importaciones de champiñones que excedan de las cantidades indicadas. Por consiguiente, la fijación del importe suplementario en la cuantía establecida por el Reglamento controvertido no perjudica a los importadores.

33 Esta alegación tampoco puede acogerse.

34 En efecto, aun cuando se haya reducido a esta cuantía, un importe suplementario de 105 ECU por 100 kg netos representa, como ha señalado el Sr. Abogado General en el punto 66 de sus conclusiones, en comparación con el precio de coste en la Comunidad de los champiñones de primera categoría, aproximadamente dos tercios del valor de estos últimos. Dicho importe constituye indiscutiblemente una carga que, como reconoce la Comisión en sus observaciones escritas, aumenta considerablemente el coste de la importación de los champiñones. Una carga de dicha naturaleza, aunque reducida, aumenta de forma sustancial el coste de los champiñones importados y equivale, por tanto, a una verdadera prohibición. Al fijar el importe suplementario en una cuantía que excede de lo que es necesario para alcanzar el objetivo antes mencionado, el Consejo ha sobrepasado manifiestamente la facultad de apreciación de que dispone y ha violado el principio de proporcionalidad.

35 Por consiguiente, sin que sea necesario examinar las demás razones expuestas por el órgano jurisdiccional nacional, procede responder a la cuestión planteada que del conjunto de las consideraciones precedentes se desprende que el artículo 1 del Reglamento controvertido es inválido por lo que respecta a la cuantía del importe suplementario fijado.

Costas

36 Los gastos efectuados por el Gobierno español y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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 (Sala Sexta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Finanzgericht Hamburg mediante resolución de 22 de septiembre de 1994, declara:

El artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 2163/92 de la Comisión, de 30 de julio de 1992, relativo a la percepción del importe suplementario previsto en los Reglamentos (CEE) n^{os} 3429/80, 796/81 y 1755/81 por los que se establecen las medidas de protección aplicables a la importación de conservas de champiñones de cultivo, es inválido por lo que respecta a la cuantía del importe suplementario fijado.

Kakouris Mancini Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de julio de 1996.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

C.N. Kakouris