SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 25 de enero de 1977 *

En el asunto 46/76,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

W.J.G. Bauhuis

y

Staat der Nederlanden,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones del Tratado que prohíben las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana de exportación y de la Directiva 64/432/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964 (DO 1964, 121, p. 1977; EE 03/01, p. 77),

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'Keeffe, G. Bosco y A. Touffait, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. G. Reischl;
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 mayo de 1976, registrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de junio de 1976, el Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, planteó con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 16 del Tratado y solicitó a dicho Tribunal de Justicia que declarara al respecto si:

«Las cargas de carácter pecuniario, aplicadas por un Estado miembro con motivo de los controles sanitarios de cabezas de ganado destinadas a ser exportadas a otro Estado miembro, ¿deben ser consideradas exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana de exportación cuando sirven para cubrir, y no sobrepasan, el coste real de un control sanitario realizado por decisión de la autoridad nacional:

a) (tratándose de ganado bovino o porcino)

para cumplir las obligaciones que el Consejo de la Comunidad Económica Europea impuso al Estado miembro de exportación en su Directiva 64/432/CEE, de 26 de junio de 1964, o bien,

b) (tratándose de ganado bovino o porcino)

para cumplir las obligaciones contempladas en la letra a) y, además, para comprobar que el ganado bovino o porcino de que se trate reúne los requisitos especiales a los que el Estado miembro de destino subordina su importación, o bien,

c) (tratándose de animales que no sean ganado bovino o porcino)

para comprobar que los animales de que se trate reúnen los requisitos a los que el Estado miembro de destino subordina su importación?»;

2 que dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la Administración neerlandesa y un tratante de ganado que, entre los meses de agosto de 1966 y julio de 1971, había exportado a otros Estados miembros animales vivos y que reclamaba el reembolso de los gravámenes pagados por los controles sanitarios efectuados por la Administración neerlandesa con antelación a dichas exportaciones;

3 que alega que dichos gravámenes constituyen exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana de exportación, prohibidas a partir del 1 de enero de 1962 por el artículo 16 del Tratado, y que, en consecuencia, fueron pagados de forma indebida.

4 Considerando que, según la resolución dictada por el órgano jurisdiccional nacional, los derechos en litigio fueron exigidos, por una parte, con ocasión de controles sanitarios de ganado bovino y porcino impuestos y regulados por la Directiva 64/432/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina (DO 1964, 121, p. 1977; EE 03/01, p. 77) y, por otro lado, con ocasión de controles sanitarios distintos de los que establece esta Directiva o también sobre animales distintos a los previstos en la misma y regulados solamente por disposiciones de Derecho nacional;

5 que es necesario examinar separadamente estos supuestos.

6 Considerando que, sin embargo, hay que precisar previamente el marco en el que deben situarse las respuestas a las cuestiones planteadas.

7 Considerando que, a tenor del artículo 9 del Tratado CEE, están prohibidos entre los Estados miembros, los derechos de aduana de importación y exportación y cualesquiera exacciones de efecto equivalente;

8 que, a tenor del artículo 16, los Estados miembros suprimirán entre sí, a más tardar al final de la primera etapa del período transitorio, los derechos de aduana de exportación y las exacciones de efecto equivalente;

9 que la justificación de la prohibición de exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana reside en los obstáculos que las cargas pecuniarias –por mínimas que sean– aplicadas por el hecho de cruzar fronteras, constituyen para la circulación de mercancías, agravada por las consiguientes formalidades administrativas;

10 que, por consiguiente, toda carga pecuniaria impuesta unilateralmente, con independencia de su denominación y su técnica, que grave las mercancías por el hecho de atravesar la frontera, cuando no sea un derecho de aduana propiamente dicho, constituye con arreglo a los artículos 9, 12, 13 y 16 del Tratado una exacción de efecto equivalente, aunque no se recaude en provecho del Estado;

11 que lo mismo sucede si la carga de que se trata constituye la remuneración de un servicio efectivamente prestado al exportador, por un importe proporcional al mencionado servicio, o si forma parte de un sistema general de tributos internos que recaen de forma sistemática y según los mismos criterios sobre los productos nacionales y los importados o exportados;

12 que, si bien el artículo 36 del Tratado prevé que las disposiciones de los artículos 30 a 34, ambos inclusive, no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones cuantitativas a la exportación o a la importación, justificadas por razones de protección de la salud y vida de las personas y animales, esta disposición, en cuanto excepción a la norma fundamental de la supresión de todos los obstáculos a la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros, es de interpretación estricta y no puede considerarse que autoriza medidas de otra naturaleza que las previstas en los artículos 30 a 34;

13 que, por consiguiente, si bien el artículo 36 no se opone a los controles sanitarios, no puede, sin embargo, ser interpretado en el sentido de que permite

la recaudación de derechos sobre las mercancías importadas o exportadas sujetas a dichos controles y destinados a cubrir los gastos de éstos;

14 que, en efecto, esta recaudación no es intrínsecamente necesaria para el ejercicio de la competencia prevista por el artículo 36 y, por lo tanto, puede constituir un obstáculo complementario en el comercio intracomunitario;

15 que las cuestiones planteadas deben ser examinadas a la luz de estas consideraciones.

I. *Derechos percibidos por los controles sanitarios impuestos por la Directiva 64/432*

16 Considerando que el Consejo, con vistas a eliminar los obstáculos a los intercambios intracomunitarios de ganado bovino y porcino, armonizó las medidas de policía sanitaria en vigor en los Estados miembros mediante la Directiva 64/432, de 26 de junio de 1964, obligándoles a uniformar, conforme a las prescripciones de esta Directiva, las disposiciones nacionales en la materia;

17 que, según sus considerandos segundo y tercero, la Directiva de 26 de junio de 1964 pretende aumentar la eficacia de los Reglamentos relativos a las organizaciones de mercados en el sector de la carne de bovino y porcino, sustituyendo «las múltiples y tradicionales medidas de protección en la frontera por un sistema uniforme, destinado, en particular, a facilitar los intercambios intracomunitarios»;

18 que, según los considerandos tercero y cuarto, este objetivo sólo se podrá alcanzar mediante la eliminación de las disparidades entre las legislaciones nacionales, «procediendo a una aproximación de las disposiciones de los Estados miembros en materia de policía sanitaria»;

19 que esta aproximación consiste principalmente en imponer a los Estados miembros exportadores de ganado la obligación de velar por el respeto de una serie de medidas sanitarias destinadas a garantizar, entre otras cosas, que los animales exportados no constituyan una fuente de propagación de enfermedades contagiosas;

20 que del conjunto de estas consideraciones se deriva que el sistema armonizado de controles sanitarios, establecido por la Directiva, se basa en la equivalencia de las garantías sanitarias exigidas en el conjunto de los Estados miembros, de donde resulta, a su vez, la garantía de la protección de la salud y la igualdad de trato de los productos;

21 que, desde esta perspectiva, este sistema tiende a desplazar el control hacia el Estado miembro exportador y a sustituir de este modo las medidas sistemáticas de protección en la frontera por un sistema uniforme, de tal modo que resulten superfluos múltiples controles fronterizos, dejando al Estado destinatario la posibilidad de velar por que efectivamente se cumplan las garantías resultantes de un sistema de control uniformizado de esta manera.

22 Considerando que este sistema se basa en la confianza que deben mostrarse los Estados miembros en lo concerniente a las garantías ofrecidas por los controles efectuados a la salida por los servicios sanitarios del Estado miembro desde el que los animales son exportados;

23 que para hacer efectivas esas garantías, la Directiva armonizó las disposiciones de los Estados miembros, generalizando unos métodos de control particularmente severos;

24 que de ello resulta que frecuentemente, al menos, una parte de las operaciones de control previstas por la Directiva será idéntica a los controles efectuados con ocasión de la comercialización y transporte de los mismos animales en el territorio del Estado miembro de que se trate;

25 que los gravámenes establecidos sobre estos controles, si se exigen tanto en caso de comercialización interior como de exportación, forman parte de un sistema general de tributos internos y no constituyen exacciones de efecto equivalente a un derecho de aduana de exportación, pero están comprendidos en la prohibición de discriminación del artículo 95 del Tratado.

26 Considerando que la cuestión planteada en primer lugar se refiere, pues, a la interpretación del concepto de exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana de exportación, con relación a los gravámenes establecidos sobre controles que son exclusivamente efectuados sobre los animales destinados a

la exportación a otro Estado miembro, con vistas a cumplir las obligaciones de la Directiva 64/432 del Consejo.

27 Considerando que, aun siendo correlativa a una exportación a otro Estado miembro, la organización de estos controles fue impuesta obligatoriamente por la Directiva al Estado miembro exportador para hacer superfluos los controles en frontera organizados de forma unilateral por el Estado miembro importador o, al menos, reducirlos a un control esporádico de la observancia de las medidas sanitarias que ha de tomar el Estado miembro exportador;

28 que estas medidas no son impuestas unilateralmente por cada Estado miembro, sino que son obligatorias y uniformes para la totalidad de los productos de que se trata, cualquiera que sea el Estado miembro de exportación o de destino;

29 que, por otra parte, no son dictadas por cada Estado miembro con la finalidad de proteger un interés propio, sino por el Consejo en interés general de la Comunidad;

30 que no deberían, por tanto, considerarse como medidas unilaterales que obstaculizan los intercambios, sino más bien como operaciones destinadas a favorecer la libre circulación de mercancías, principalmente neutralizando los obstáculos a esta libre circulación que puedan resultar de las medidas de control sanitario tomadas de conformidad con el artículo 36;

31 que en estas circunstancias los gravámenes percibidos con ocasión de controles sanitarios impuestos por una disposición comunitaria, uniformes y de obligatoria realización en el Estado miembro exportador antes de la exportación, no constituyen exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana de exportación, siempre y cuando su importe no sobrepase el coste real del control con motivo del cual se perciben;

32 que los motivos que inspiran la prohibición de todo obstáculo a los intercambios intracomunitarios, sea en forma de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana o en forma de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, no se aplican en este caso;

33 que, por otro lado, en lo concerniente a la legitimidad de la exigencia de un gravamen, debe distinguirse entre los controles impuestos por la Directiva y los

esporádicos, que, en virtud de la Directiva, son los únicos que los Estados miembros pueden mantener en la frontera, ya que la primera categoría se encuentra regulada de forma obligatoria y general, de modo que grava todas las mercancías de que se trata, mientras que los gravámenes exigidos por los controles de la segunda categoría, que no se efectúan más que de forma incidental y específica, gravan únicamente las mercancías controladas;

34 que, además, se trata de la compensación, financiera y económicamente justificada, de una obligación que el Derecho comunitario impone a todos los Estados miembros por igual.

35 Considerando que ciertamente los costes de las operaciones de control pueden diferir de un Estado miembro a otro, de forma que las contrapartidas pueden ser distintas según el Estado miembro en el que se efectúe el control.

36 Considerando que, si bien puede ser deseable armonizar estos gravámenes, la circunstancia de que no pueden sobrepasar el coste real de la operación, so pena de ser calificados de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, les quita el carácter de ayudas a la exportación prohibidas e impide considerarlos como obstáculos a la circulación de mercancías.

II. *Derechos percibidos por los controles sanitarios especiales efectuados con ocasión de la exportación de ganado bovino y porcino*

37 Considerando que, con el fin de favorecer la libre circulación de animales de las especies bovina y porcina, la Directiva 64/432 generalizó y uniformizó para la totalidad del territorio de la Comunidad los controles sanitarios destinados a proteger la salud y vida de las personas y animales;

38 que la confianza recíproca que deben tener los Estados miembros en los controles efectuados por los organismos competentes de los otros Estados miembros, en las condiciones previstas, constituye un elemento fundamental del sistema establecido por la Directiva, en ausencia del cual ésta carecería de objeto;

39 que de ello resulta que el ganado bovino y porcino objeto de los controles impuestos por esta Directiva debe poder transportarse de un Estado miembro a los otros sin que se exijan requisitos sanitarios suplementarios;

40 que de ello se infiere que, salvo las excepciones previstas por la propia Directiva, todo control suplementario impuesto unilateralmente por un Estado miembro sobre el ganado bovino y porcino destinado a la exportación a otro Estado miembro, bien por propia iniciativa, bien por responder a exigencias injustificadas de otro Estado miembro, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa y todo gravamen exigido en tales casos es, por esta razón, incompatible con el Derecho comunitario;

41 que sería distinto si dicho control y un gravamen idéntico fueran impuestos igualmente por la normativa nacional para la comercialización y el transporte de ganado bovino y porcino en el territorio del Estado miembro de que se trata;

42 que, por otra parte, si se tratara de controles suplementarios efectuados en el país de exportación, en los casos y en las condiciones previstas por las disposiciones especiales de la Directiva 64/432 (por ejemplo, el artículo 8), los gravámenes, siempre que no sobrepasaran el coste real de la operación, serían conformes a los analizados anteriormente y no constituirían exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana de exportación.

III. *Gravámenes percibidos por los controles sanitarios efectuados en los países exportadores sobre animales que no sean ganado bovino y porcino*

43 Considerando que los controles mencionados en la última parte de las cuestiones los realiza cada Estado miembro sin fundamento en normativa comunitaria alguna, de forma unilateral y no uniformizada;

44 que, cuando los controles son realizados sólo sobre los animales destinados a la exportación y se distinguen de los efectuados con ocasión de la comercialización o transporte de los mismos animales en el territorio del Estado miembro interesado, se trata de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas;

45 que estas medidas, destinadas a proteger los intereses sanitarios del país importador, son conformes al Tratado en las circunstancias previstas en el artículo 36 del mismo.

46 Considerando que el artículo 36 no prohíbe que los controles efectuados por el Estado importador con ocasión del cruce de la frontera sean sustituidos por controles efectuados a la salida por el Estado miembro exportador;

47 que, sin embargo, el desplazamiento de los controles que continúen siendo efectuados en interés del Estado importador no tiene por efecto modificar su naturaleza.

48 Considerando que, como se ha dicho antes, por más que el artículo 36 no se opone, en las circunstancias que él mismo indica, a que se mantengan ciertas restricciones, concretamente en forma de controles sanitarios, no permite, sin embargo, la recaudación de derechos sobre las mercancías sujetas a dichos controles, ya que esta recaudación no es necesaria para el ejercicio de la competencia prevista por el artículo 36 y constituye, por tanto, un obstáculo complementario al comercio intracomunitario;

49 que los motivos que hacen lícita la recaudación de los derechos correspondientes en caso de ejecución de controles generalizados, uniformes y de naturaleza comunitaria, no pueden aplicarse a las situaciones que constituyen obstáculos unilaterales;

50 que esto es así, aunque estos controles nacionales constituyan medidas de promoción de las exportaciones;

51 que procede, pues, responder que constituyen exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana los gravámenes percibidos por el Estado miembro exportador y vinculados a los controles sanitarios, efectuados por los servicios de este Estado, que no están impuestos por un Reglamento o una Directiva comunitaria, sino que el mismo Estado los hace obligatorios con objeto de comprobar si se reúnen los requisitos a los que el Estado miembro de destino subordina la importación.

Costas

52 Considerando que los gastos efectuados por el Gobierno de los Países Bajos y la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso;

53 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 Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage mediante resolución de 10 de mayo de 1976, declara:

1) **Los gravámenes percibidos con ocasión de controles sanitarios impuestos por una disposición comunitaria, uniformes y de obligatoria realización en el Estado miembro exportador antes de la exportación, no constituyen exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana de exportación, siempre y cuando su importe no sobrepase el coste real del control con motivo del cual se perciben.**

2) **Salvo las excepciones previstas por la propia Directiva 64/432/CEE, todo control suplementario impuesto unilateralmente por un Estado miembro sobre el ganado bovino o porcino destinado a la exportación a otro Estado miembro, bien por propia iniciativa, bien para responder a exigencias injustificadas de otro Estado miembro, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa y todo gravamen exigido en tales casos es, por esta razón, incompatible con el Derecho comunitario.**

3) **Constituyen exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana los gravámenes percibidos por el Estado miembro exportador y vinculados a los controles sanitarios efectuados por los servicios de este Estado, que no están impuestos por un Reglamento o una Directiva comunitaria, sino que el mismo Estado los hace obligatorios con objeto de comprobar si se reúnen los requisitos a los que el Estado miembro de destino subordina la importación.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de enero de 1977.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
H. Kutscher