SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 13 de diciembre de 1967 *

En el asunto 17/67,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, por el Bundesfinanzhof (Tribunal federal de lo Contencioso-Tributario), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Max Neumann

y

Hauptzollamt Hof/Saale,

una decisión prejudicial sobre la validez e interpretación del Reglamento nº 22 adoptado el 4 de abril de 1962 por el Consejo de la CEE (DO 1962, 30, p. 959) y sobre la validez del Reglamento nº 135 adoptado el 7 de noviembre de 1962 por la Comisión de la CEE (DO 1962, 112, p. 2621),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt (Ponente), Presidente; A.M. Donner y W. Strauss, Presidentes de Sala; A. Trabucchi, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars y P. Pescatore, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. K. Roemer;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

Considerando que, mediante resolución de 25 de abril de 1967, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de mayo siguiente, el Bundesfinanzhof planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, cuatro cuestiones prejudiciales sobre la validez e interpretación del Reglamento nº 22 del Consejo, de 4 de abril de 1962, y la validez del Reglamento nº 135 de la Comisión, de 7 de noviembre de 1962;

que el marco jurídico de estas cuestiones está constituido, de acuerdo con dicha resolución, por la aplicación a las importaciones de pollos sacrificados procedentes de países terceros de «una cantidad adicional» que se suma a la exacción reguladora establecida por el Reglamento nº 135 de la Comisión, basándose en el Reglamento nº 22 del Consejo y en el Reglamento nº 109 de la Comisión.

Sobre la primera cuestión

Considerando que con la primera cuestión se pregunta si el Tratado confiere a las Instituciones de la Comunidad «el derecho a establecer regímenes de exacciones reguladoras directamente aplicables en los Estados miembros, como el Consejo ha hecho mediante su Reglamento nº 22», y, en caso afirmativo, si dichas exacciones reguladoras constituyen derechos de aduana o impuestos y, finalmente, si el Tratado «tiene por efecto transferir a la Comunidad el poder de legislar» en materias propias de la soberanía fiscal de los Estados.

Considerando que, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 38 del Tratado, las normas previstas para el establecimiento del mercado común serán aplicables a los productos agrícolas, salvo disposiciones en contrario de los artículos 39 a 46;

que el conjunto de dichas disposiciones puede constituir una excepción a cualquiera de las antedichas normas, incluyendo las enunciadas en los artículos 18 y siguientes;

que, por consiguiente, no se puede alegar que dichos artículos no han sido mencionados expresamente entre las excepciones a la norma del apartado 2 del artículo 38, para deducir de ello la necesidad de aplicar a los productos agrícolas únicamente las normas del Arancel Aduanero Común en lugar de un régimen especial de exacción reguladora;

que el mismo artículo 38, en su apartado 4, dispone que el funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas, objetivos que guiaron la adopción de las disposiciones muy generales del apartado 2, «deberán» ir acompañados del establecimiento de una política de los Estados miembros.

Considerando que, tras haber fijado los objetivos de la política agrícola, en particular el desarrollo racional de la producción, el aumento de la renta individual y la estabilización de los mercados, el Tratado dispuso, en el apartado 2 del artículo 40 que para alcanzar dichos objetivos «se creará una organización común de los mercados agrícolas»;

que, finalmente, el apartado 3 del artículo 40 dispone expresamente que dicha organización común podrá comprender todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos definidos en el artículo 39 y, «en particular», la regulación de precios y mecanismos comunes de estabilización de las importaciones o exportaciones.

Considerando que los regímenes de exacciones reguladoras del tipo de los que establece el Reglamento nº 22 del Consejo están destinados a la consecución de los objetivos definidos en el artículo 39 y forman parte de las medidas previstas en los artículos siguientes;

que, efectivamente, aunque dichos regímenes se presentan esencialmente, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 40, a la vez como instrumentos de regulación de los precios y como mecanismos comunes de estabilización de las importaciones

de productos agrícolas, procede observar también que este artículo no formula de manera restrictiva dichos conceptos;

que, al establecer para los productos agrícolas un sistema de regulación de los precios y de estabilización del mercado, el régimen de exacciones reguladoras constituye una de las bases de la «organización común de los mercados agrícolas» prevista en el apartado 2 del artículo 40.

Considerando que un régimen de exacciones reguladoras que cumple dichos requisitos se ajusta al Tratado y, con arreglo a la disposición expresa del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 43, podía ser objeto de Reglamentos del Consejo a partir del período transitorio.

Considerando que la exacción reguladora, regida por el Tratado y no por la ley nacional, aplicable simultáneamente en todos los Estados miembros y no en el marco de uno solo, con una misión de regulación del mercado, no en el marco nacional sino en el de una organización común, definida por referencia a un nivel de precios fijado en razón de los objetivos del mercado común, con un tipo variable y que puede modificarse en función de las oscilaciones de la coyuntura, aparece así como un gravamen regulador del comercio exterior y vinculado a una política común de precios, cualquiera que sea su semejanza con un impuesto o con un derecho de aduana.

Considerando que el Reglamento nº 22 que estableció el régimen de exacciones reguladoras es, de acuerdo con el artículo 189, «obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro»;

que dicho régimen se aplica, pues, con el mismo carácter obligatorio en todos los Estados miembros en el marco del ordenamiento jurídico comunitario que éstos han instaurado y que, por efecto del Tratado, ha quedado integrado en sus sistemas jurídicos;

que los Estados han conferido pues a las Instituciones comunitarias la facultad de establecer exacciones reguladoras como las que son objeto del Reglamento nº 22, sometiendo así sus derechos soberanos a una limitación correlativa;

que en la medida en que se trata más, específicamente, de aspectos de la soberanía fiscal, semejante consecuencia se acomoda perfectamente al sistema del Tratado;

que de este conjunto de factores se deduce que la naturaleza aduanera, fiscal o de otro tipo de la exacción reguladora no puede afectar a la validez de dicho Reglamento nº 22 del Consejo.

Sobre la segunda cuestión

Considerando que se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie acerca de si los apartados 3 y 4 del Reglamento nº 22 deben interpretarse en el sentido de que atribuyen tan sólo al Estado miembro importador, con exclusión de las Instituciones de la Comunidad, la facultad de establecer una exacción reguladora adicional.

Considerando que el apartado 3 del artículo 6 dispone que «en el caso de que los precios de oferta franco frontera sean inferiores al precio de esclusa» el importe de la exacción reguladora será «aumentado en cada Estado miembro en una cantidad igual a la diferencia entre el precio de oferta franco frontera y el precio de esclusa»;

que el apartado 4 de dicho artículo dispone que la Comisión o en su caso por el Consejo, previo dictamen del Comité de gestión según el procedimiento establecido en el artículo 17, determinarán «los procedimientos de fijación» de las cantidades;

que el mismo texto da al Estado miembro importador la facultad de fijar y recaudar dichas exacciones reguladoras adicionales a condición de notificarlas inmediatamente a los otros Estados miembros y a la Comisión;

que, finalmente, «las medidas que han de adoptar en común los Estados miembros se determinarán con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 17».

Considerando que estos textos distinguen, por una parte, la determinación de los «procedimientos de fijación» de las exacciones reguladoras adicionales, por otra, la fijación del propio importe de dichas cantidades adicionales y, finalmente, la recaudación de las mismas;

que el procedimiento de determinación de los procedimientos generales de fijación de las exacciones reguladoras compete a la Comisión o, en su caso, al Consejo, que decidirán previo dictamen del Comité de gestión, de acuerdo con el Reglamento nº 109 de la Comisión;

que la fijación de las cantidades adicionales en sí mismas depende del Estado miembro importador que haya decidido tomar la medida, siendo dicha fijación competencia de la Comisión o, en su caso, del Consejo cuando se haya tomado la decisión de adoptar una medida común;

que, por último, la recaudación de las exacciones reguladoras adicionales depende del Estado miembro importador.

Considerando que no se advierte contradicción entre estas distinciones y lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 6, según el cual el importe de la exacción reguladora será aumentado «en cada Estado miembro» en una cantidad adicional;

que dicha disposición no establece, en efecto, competencia alguna del Estado miembro, sino que se limita a precisar el marco geográfico de la medida;

que el Reglamento nº 109 ha organizado el procedimiento de fijación de dichas cantidades a partir de la competencia del Estado miembro importador, a la que viene a sumarse la competencia de la Comisión o, en su caso, del Consejo, para las medidas que hayan de adoptarse en común en el marco del artículo 17 del Reglamento nº 22.

Considerando por lo demás que, según la exposición de motivos del Reglamento nº 135, éste fue el procedimiento que se siguió para la fijación de las exacciones reguladoras adicionales de que se trata puesto que, tras haber comprobado que la República Federal de Alemania «recauda ya exacciones reguladoras adicionales sobre las importaciones de gallinas y pollos sacrificados procedentes de países terceros», la Comisión estableció una exacción reguladora adicional uniforme con arreglo al procedimiento del artículo 17 del Reglamento nº 22.

Considerando que de todos estos factores se deduce que los apartados 3 y 4 del artículo 6 del Reglamento nº 22 del Consejo facultan al Estado miembro importador para fijar la cantidad adicional que se suma a la exacción reguladora, sin perjuicio de las medidas que hayan de adoptarse en común en el marco del procedimiento previsto en el artículo 17.

Sobre la tercera cuestión

Considerando que mediante la tercera cuestión se pregunta si el Reglamento nº 135 infringe los Reglamentos nºs 22 del Consejo y 109 de la Comisión, «fundándose en que mientras estos dos textos establecen una exacción reguladora adicional en el caso en que el precio de oferta sea inferior al precio de esclusa, el Reglamento nº 135, según alega la demandante, no tiene en cuenta el precio de oferta para fijar la exacción reguladora adicional o no lo tiene suficientemente en cuenta».

Considerando que según el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 22, la exacción reguladora será aumentada cuando «los precios de oferta franco frontera de las importaciones sean inferiores al precio de esclusa» y dicho aumento será igual «a la diferencia entre el precio de oferta franco frontera y el precio de esclusa»;

que, en aplicación de dichas disposiciones y de acuerdo con el apartado 4 de dicho artículo, el Reglamento nº 135, cuya validez se discute, estableció las medidas que se había previsto que serían adoptadas en común por los Estados miembros.

Considerando que, habida cuenta del carácter común de dichas medidas, éstas no pueden depender del precio de oferta franco frontera de una importación determinada;

que el apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 22 se refiere, por otra parte, no a un precio de oferta individual, sino a «los» precios de oferta franco frontera, y ello de acuerdo con la referencia general al mercado mundial que se contiene en la exposición de motivos;

que éste es, finalmente, el sentido del Reglamento nº 109, que en su exposición de motivos subraya que la fijación de la exacción reguladora adicional sólo se puede realizar «de manera uniforme» para todas las importaciones destinadas a todos los Estados miembros;

que el precio de oferta determinado según dicho procedimiento subsiste hasta su modificación o su supresión, de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento nº 109;

que, por lo tanto, la realización de una importación individual a precio más elevado que el precio de oferta contemplado en el Reglamento nº 135 no puede cuestionar la validez de éste, al que no afecta el hecho, destacado en la resolución de remisión,

de que dicho Reglamento no hubiera tenido en cuenta, o no hubiera tenido suficientemente en cuenta, el precio de oferta de una importación determinada, por lo demás posterior al Reglamento.

Sobre la cuarta cuestión

Considerando que en la cuarta cuestión se pregunta si afecta a la validez del Reglamento nº 135 la disposición que fija como fecha de entrada en vigor del mismo el día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas;

que se ha alegado, en efecto, que una entrada en vigor inmediata es una fuente de inseguridad jurídica, que el artículo 191 del Tratado establece por otra parte que, en principio y salvo excepción, los Reglamentos entrarán en vigor a los veinte días de su publicación y que, finalmente, la letra a) del apartado 2 del artículo 12 del Reglamento nº 22 excluye de la aplicación de las medidas de salvaguardia las mercancías en camino.

Considerando que, de acuerdo con el artículo 191 del Tratado, los Reglamentos «entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación»;

que, de este modo, el Tratado confía a la Institución de la que emana el Reglamento la responsabilidad de precisar en él la fecha de su entrada en vigor;

que únicamente en caso de silencio del Reglamento dicha fecha se fija a los veinte días de su publicación.

Considerando que la amplia libertad que se concede a los autores de un Reglamento no debe considerarse exenta de todo control jurisdiccional, en particular en lo que se refiere a un posible efecto retroactivo;

que no se puede recurrir sin motivo al procedimiento de la entrada en vigor inmediata, pues ello sería contrario a un legítimo afán de seguridad jurídica.

Considerando que, si bien la exposición de motivos del Reglamento nº 135 no dice nada a este respecto, el Tribunal de Justicia encuentra no obstante en las disposiciones recogidas en él serias razones para considerar que toda demora entre

la publicación y la entrada en vigor hubiera podido ser, en este caso, perjudicial para la Comunidad;

que dicha demora entrañaba el peligro de suscitar una corriente de transacciones apresurada e intensa, que habría dificultado la propia aplicación del apartado 3 del artículo 6 del Reglamento nº 22.

Considerando, finalmente, que no se puede establecer analogía alguna entre las normas de entrada en vigor de un Reglamento fijadas en el artículo 191 del Tratado y las disposiciones del apartado 2 del artículo 12 del Reglamento nº 22, que exonera a las mercancías en camino de la aplicación de las medidas de salvaguardia adoptadas por un Estado miembro y cuyas disposiciones especiales no pueden ampliarse más allá de su propio objeto;

que no afectan pues a la validez del Reglamento nº 135 las prescripciones de su artículo 2, que dispone la entrada en vigor inmediata del mismo, puesto que a ninguna transacción celebrada y ejecutada en el momento de su entrada en vigor le sería aplicable dicho Reglamento.

Costas

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

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

En virtud de todo lo expuesto;

vistos los autos;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las observaciones del Consejo y de la Comisión de las Comunidades, así como las de una de las partes;

oídas las conclusiones del Abogado General;

vistos los artículos 18, 23, 38 a 46, 177, 191 y el Anexo I del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea;

visto el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE y, en particular, su artículo 20;

vistos los Reglamentos nº 22 del Consejo (DO 1962, 30, p. 959); nº 135 de la Comisión (DO 1962, 112, p. 2621), y nº 109 de la Comisión (DO 1962, 67, p. 1939);

visto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones prejudiciales planteadas por el Bundesfinanzhof mediante resolución de 25 de abril de 1967, declara:

1) **El Tratado constitutivo de la CEE confirió a las Instituciones de dicha Comunidad el derecho a establecer regímenes de exacciones reguladoras directamente aplicables en los Estados miembros, como hizo el Consejo a través del Reglamento nº 22, de 4 de abril de 1962, por lo tanto, la naturaleza aduanera o fiscal de la exacción reguladora así establecida no puede afectar a la validez de dicho Reglamento.**

2) **Los apartados 3 y 4 del artículo 6 del Reglamento nº 22 facultan al Estado miembro importador para fijar la cantidad adicional que se suma a la exacción reguladora, sin perjuicio de las medidas que hayan de adoptarse en común en el marco del procedimiento previsto en el artículo 17.**

3) **No afecta a la validez del Reglamento nº 135 de la Comisión en relación con los Reglamentos nº 22 del Consejo y nº 109 de la Comisión el hecho de que el mencionado Reglamento no haya tenido en cuenta el precio de oferta individual para fijar la exacción reguladora adicional.**

4) **No afectan a la validez del Reglamento nº 135 de la Comisión las prescripciones de su artículo 2, que dispone la entrada en vigor inmediata del mismo.**

Y resuelve:

Corresponde al Bundesfinanzhof resolver sobre las costas del presente proceso.

Pronunciada en Luxemburgo, a 13 de diciembre de 1967.

Lecourt Donner Strauss

Trabucchi Monaco Mertens de Wilmars Pescatore

Leída en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de diciembre de 1967.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt