CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS

presentadas el 6 de marzo de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El presente asunto se refiere a la compatibilidad con el Derecho comunitario de tasas que se perciben por controles fitosanitarios de bulbos y plantas destinados a la exportación, efectuados con arreglo a un Convenio internacional para la protección de los vegetales.

2. Con arreglo a la letra a) del artículo 6 de la Ley neerlandesa de 5 de abril de 1951, relativa a las enfermedades vegetales, los análisis o controles efectuados por el Servicio Fitosanitario, que depende del Ministerio de Agricultura y Pesca, pueden dar lugar a contraprestación, según una tarifa fijada por el Ministro competente. Una decisión de 23 de junio de 1967, el Tarief Plantenziektekundige Dienst (Tarifa del Servicio Fitosanitario), fija dichas tasas. Conforme al apartado 1 del artículo 1 de esta decisión, las tasas correspondientes a los gastos de inspección de los lotes de bulbos, tubérculos y rizomas de plantas ornamentales presentadas para su exportación deben calcularse en función del peso bruto del lote; las tasas correspondientes a los lotes de plantas leñosas o herbáceas presentadas a la exportación deben calcularse en función bien de la cuantía neta que figure en la factura, bien del peso bruto del lote. En la práctica, y por lo que se refiere a las inspecciones de plantas en campo, únicamente el 75 % del coste de las inspecciones se factura a los exportadores, habida cuenta de que únicamente el 75 % de la producción se exporta. El 25 % restante lo soporta el Estado.

3. Durante los años 1974 a 1977, el Servicio Fitosanitario procedió a un determinado número de controles de bulbos y plantas, algunos de ellos antes de la cosecha, en los establecimientos de la sociedad P. Bakker Hillegom BV (en lo sucesivo, «Bakker»), un importante exportador de bulbos de flores, y le facturó, en concepto de gastos de inspección, una suma total de 317 400,09 HFL, calculada de conformidad con la mencionada decisión. Bakker se negó a pagar dicha cantidad, alegando, fundamentalmente, que la suma facturada no correspondía al coste real de las inspecciones. El Estado, representado por el Ministerio de Agricultura, inició un procedimiento de reclamación de cantidad.

4. Los órganos jurisdiccionales inferiores acogieron la pretensión del Estado, condenando a Bakker a pagar la suma de 277 000 HFL en concepto de tasas. El Hoge Raad (Tribunal Supremo de los Países Bajos) dudó de la compatibilidad con el Derecho comunitario de dos aspectos del cálculo y de la percepción de las tasas: en primer lugar, el hecho de que las tasas se determinaran en función del peso bruto o del importe facturado, y, en segundo lugar, el hecho de que una parte proporcional del coste de las inspecciones de plantas en campo, que debían efectuarse antes de conocer el destino de las mismas, gravara los productos destinados a la exportación pero no los vendidos en el mercado interior. Por consiguiente, planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones

* Lengua original: inglés.

siguientes, para que éste se pronunciara sobre las mismas con carácter prejudicial:

«1) ¿Permite el Derecho comunitario, en particular los artículos 12, 16 y 36 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, no considerar exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana las tasas impuestas por controles de [partes de] plantas destinadas a la exportación, calculadas con arreglo al apartado 1 del artículo 1 de la Tarief Plantenziektekundige Dienst, por tanto según el criterio del peso o del valor declarado en factura, cuando el importe total percibido, en razón de dichos controles a la exportación, no sea superior al importe total de todos los costes directos o indirectos inherentes a dichos controles,

o dichas tasas pueden dejar de ser consideradas exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana únicamente cuando el importe de cada tasa se refiera a los costes del control específico por el que se percibe?

2) De ser exacto que:

a) se llevan a cabo inspecciones de campo porque determinadas enfermedades —en las declaraciones se debe mencionar que las plantas destinadas a la exportación están exentas de ellas— sólo se pueden comprobar mientras las plantas están en el campo, y

b) que en el momento de realizar las inspecciones de campo todavía se desconoce a qué mercado están destinadas las plantas, de modo que dichas inspecciones se llevan a cabo en beneficio de las plantas destinadas a la exportación e, inevitablemente, también en beneficio de las plantas destinadas al mercado neerlandés,

el hecho de que se asigne a la exportación el 75 % de los costes de dichas inspecciones de campo (por exportarse el 75 % de los bulbos objeto de inspección) y de que el 25 % restante no se cargue a los comerciantes que venden los bulbos en el mercado neerlandés, ¿constituye un motivo para juzgar que no es compatible con el Derecho comunitario cargar a los exportadores los costes de dichas inspecciones de campo?»

5. De los autos se deduce que, como consecuencia de las modificaciones de la legislación de que se trata, ya no se perciben tasas por la inspección de bulbos y tubérculos destinados a la exportación y los controles en campo se han confiado a una fundación privada, a la que deben satisfacer contribuciones todos los productores. Por consiguiente, el sistema particular de imposición que ha motivado el presente asunto sólo tiene hoy un mero valor histórico.

6. En primer lugar, es preciso delimitar el marco jurídico en cuyo seno se inscribe la respuesta a las cuestiones planteadas. El órgano jurisdiccional nacional invoca tres disposiciones del Tratado CEE, en concreto, los artículos 12, 16 y 36. En el marco de un litigio relativo a derechos percibidos con ocasión de exportaciones, los artículos 12 y 16 son completamente pertinentes. En cuanto al artículo 36, el Tribunal de Justicia declaró en el asunto 46/76 (Bauhuis contra Estado neerlandés, Rec. 1977, p. 5), que debe interpretarse restrictivamente y no puede entenderse en el sentido de que autoriza medidas de distinta naturaleza que las

mencionadas en los artículos 30 a 34, es decir, restricciones cuantitativas a la importación o a la exportación y medidas de efecto equivalente: por lo tanto, no se puede interpretar el artículo 36 de manera que permita la percepción de derechos (apartados 12 a 14 de la sentencia). Por consiguiente, el artículo 36 no puede proporcionar ningún elemento de respuesta a las cuestiones planteadas.

Primera cuestión

7. Conviene examinar la primera cuestión a la luz de la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia. Es jurisprudencia constante del Tribunal que las exacciones percibidas por un Estado miembro por la inspección sanitaria de productos importados de otros Estados miembros, o exportados a otros Estados miembros, deben considerarse, en principio, como exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana y, por consiguiente, están prohibidos, por constituir un obstáculo a los intercambios comunitarios (véase, por ejemplo, asunto 29/72, Marimex contra Amministrazione Finanziaria Italiana, Rec. 1972, p. 1309; asunto 39/73, REWE-Zentralfinanz contra Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, Rec. 1973, p. 1039).

8. No obstante, el Tribunal de Justicia entendió que esta prohibición carece de objeto cuando los controles de que se trate vienen impuestos por una directiva comunitaria que, con objeto de facilitar los intercambios entre Estados miembros, establece que los controles se efectúen en el país de origen, antes de la exportación hacia otros Estados miembros. En semejante supuesto, las tasas percibidas por los controles no constituyen exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, «siempre y cuando su importe no exceda el coste real del control por el que son exigidas» (asunto 46/76, Bauhuis contra Estado neerlandés, Rec. 1977, p. 5, apartado 31). En el asunto 89/76 (Comisión contra Países Bajos, Rec. 1977, p. 1355), el Tribunal de Justicia adoptó la misma actitud por lo que se refiere a las tasas percibidas por controles sanitarios de plantas destinadas a la exportación, efectuadas en el marco de un convenio internacional para la protección de las plantas, del que son parte todos los Estados miembros. El Tribunal de Justicia declaró que estos controles impuestos por el convenio estaban destinados a favorecer la libre circulación de las mercancías y que, por ello, no se puede considerar exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana a las tasas percibidas con ocasión de semejantes controles, «a condición de que su importe no supere el coste real de las operaciones por las que se exigen» (apartado 16 de la sentencia).

9. Las partes no discuten que las inspecciones de que se trata en el presente asunto se efectuaron en el marco del mismo convenio internacional que en el asunto Comisión contra Países Bajos, en concreto, el convenio internacional para la protección de los vegetales, de 6 de diciembre de 1951. Por consiguiente, las tasas percibidas por la Administración neerlandesa deben considerarse, en principio, compatibles con la prohibición de las exacciones de efecto equivalente, siempre y cuando cumplan el requisito, exigido en las sentencias Bauhuis y Comisión contra Países Bajos, de que su importe no exceda el coste real de los controles por los que se exigen.

10. Ahora bien, la primera cuestión planteada al Tribunal de Justicia es la de si el método de percepción de las tasas empleado por la Administración neerlandesa cumple este requisito. Bakker sostiene que el importe de las tasas debe reflejar directamente el coste real del control de que se trate y añade que el cálculo de las tasas basándose en el peso o el valor tiene por consecuencia una forma de financiación colectiva que penaliza a los grandes exportadores más competitivos. El Gobierno neerlandés sostiene, por su parte, que para cumplir el requisito

impuesto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia basta con que, para un período determinado, la cantidad total pagada por todos los exportadores afectados en concepto de inspecciones de un tipo de productos determinado sea razonablemente proporcional al coste global de estas inspecciones. Añade que, habida cuenta de la necesidad de repercutir sobre los exportadores el coste, tanto directo como indirecto, de los controles, sería impracticable un sistema individual de recaudación, y más costoso que el cálculo de las tasas basándose en el peso o en el valor.

11. El Gobierno neerlandés invoca, en particular, el asunto 1/83 (IFG contra Freistaat Bayern, Rec. 1984, p. 349). Este asunto se refería a la compatibilidad con la prohibición de exacciones de efecto equivalente de tasas exigidas por un Estado miembro por inspecciones de carne importada de un tercer país en el que la directiva comunitaria relativa a las inspecciones sanitarias aplicables a las importaciones de terceros países no había entrado completamente en vigor. El Tribunal de Justicia declaró que, en ese supuesto:

«[...] no puede impedirse a un Estado miembro repercutir sobre el importador, bien en el momento de expedir los documentos de importación, bien en el momento de la importación misma, no sólo el coste de las operaciones de control específicas que se refieran a las mercancías de que se trate, sino también la carga de los costes administrativos ocasionados por la organización del control sanitario.

El único límite impuesto, a este respecto, por el Derecho comunitario consiste en que se respete una proporción adecuada entre el importe de la tasa exigida y los gastos ocasionados por el control» (apartados 17 y 18) *(traducción provisional).*

12. El requisito de que entre el importe de las tasas y el coste de los controles deba existir una «proporción adecuada» es claramente menos estricto que el exigido en las sentencias Bauhuis y Comisión contra Países Bajos. No obstante, conviene considerar, como confirmó el Tribunal de Justicia en la sentencia IFG, que «el control sanitario de las mercancías importadas de terceros países se hace en un contexto fáctico y jurídico distinto del control de las mercancías originarias de la Comunidad [...]» (apartado 10) *(traducción provisional).* Teniendo en cuenta este contexto fáctico y jurídico distinto, pienso que el Gobierno neerlandés no puede invocar la sentencia IFG en el presente asunto y que el requisito aplicable es el exigido en las sentencias Bauhuis y Comisión contra Países Bajos.

13. Del tenor empleado en estas sentencias —el importe de las tasas no puede superar el coste real de los controles— se deduce que este requisito debe interpretarse de manera restrictiva. En cualquier caso, y puesto que este requisito define el alcance de una excepción a una prohibición fundamental formulada en el Tratado, es obvio que debe interpretarse y aplicarse de manera estricta. De ello se deduce que cualquier tasa exigida debe estar en relación directa con el coste real de los controles efectuados en beneficio del exportador afectado.

14. La exigencia de una relación directa entre las tasas y los costes significa, en mi opinión, que sólo se puede repercutir en el exportador el coste directo de un control, como por ejemplo los costes de mano de obra o de desplazamiento, pero no el coste indirecto, como los gastos administrativos o los gastos de organización de los controles sanitarios. Por definición, el coste indirecto no puede tener una relación directa con el control en un supuesto específico y permitir su repercusión abriría a la Administración

nacional la posibilidad de abusar de la excepción limitada autorizada por el Tribunal de Justicia. Si bien es cierto que el Tribunal autorizó, en la sentencia IFG, la repercusión sobre los importadores de los costes indirectos, sin embargo, como ya he puesto de manifiesto, este asunto se situaba en un contexto fáctico y jurídico distinto. Añadiré que, en mi opinión, nada impide que, por razones de comodidad administrativa, un Estado miembro calcule el coste directo a un tanto alzado fijo, por ejemplo, una tarifa por horas para el trabajo de un técnico de laboratorio, a condición, evidentemente, de que la tarifa se aplique uniformemente.

15. Es evidente que un sistema en el que se perciben las tasas en función del peso bruto o del importque que figure en factura no puede garantizar una relación directa entre las tasas percibidas y el coste real de los controles. En su sentencia de 11 de julio de 1989 (Ford España SA, 170/88, Rec. 1989, p. 2305) el Tribunal de Justicia declaró, por lo demás, que un derecho que se perciba por las operaciones de despacho aduanero de mercancías importadas, calculado en función del valor de la mercancía, no puede corresponder a los gastos incurridos por la Administración de aduanas ni al servicio prestado al importador.

16. Por consiguiente, entiendo que procede responder a la primera cuestión que los artículos 12 y 16 del Tratado CEE prohíben el cobro de tasas por las inspecciones de lotes de (partes de) plantas presentadas a la exportación hacia otros Estados miembros en el marco de un convenio internacional para la protección de los vegetales, excepto si el importe de las tasas no supera el coste real de los controles individuales por las que se exigen.

Segunda cuestión

17. La segunda cuestión se refiere a si, en el supuesto de que los controles de plantas en campo deban efectuarse antes de que se conozca el destino de las plantas y de que el 75 % de las plantas se exporten, los artículos 12 y 16 del Tratado CEE permiten imputar únicamente a la exportación el 75 % del coste de las inspecciones.

18. Ya he señalado a propósito de la primera cuestión que un sistema en que se perciben tasas por controles en función del peso bruto o del importe que figure en factura es incompatible con la prohibición de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, porque semejante sistema no pueda garantizar que exista una relación directa entre el importe de las tasas y el coste de los controles. La arbitrariedad de semejante sistema de cobro es, en mi opinión, aún más obvia cuando ese sistema pretende, además, garantizar que las tasas cubran una proporción preestablecida del coste total.

19. No obstante, la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional entraña un problema de fondo, que formularía de la siguiente manera: suponiendo que las tasas se calculen y perciban de manera que correspondan al coste real de los controles individuales, ¿es compatible con los artículos 12 y 16 del Tratado repercutir este coste, o una parte de él, tan sólo sobre los exportadores?

20. El Gobierno neerlandés sostiene que, puesto que los exportadores son los únicos que necesitan un certificado fitosanitario para poder comercializar sus productos, los

controles de plantas en campo constituyen un servicio prestado sólo a los exportadores: por tanto, procede que sean ellos los únicos que soporten una parte proporcional de los costes. Por el contrario, Bakker y la Comisión afirman que todos los productores, independientemente de que exporten o no sus productos, pueden obtener ventajas de estos controles, que constituyen en realidad un control de calidad y que, por tanto, es discriminatorio cobrar las tasas únicamente a los exportadores.

21. En mi opinión, la citada sentencia Comisión contra Países Bajos muestra que puede ser compatible con los artículos 12 y 16 del Tratado exigir tasas sólo a los exportadores por los controles efectuados en el marco de un convenio internacional. Sin embargo, señalaré que, aunque el Tribunal de Justicia no aplicara el principio fundamental de prohibición de exacciones de efecto equivalente en este asunto (y en el asunto anterior, Bauhuis), lo justificó refiriéndose al mero hecho de que los controles estaban destinados a facilitar la libre circulación de las mercancías.

22. Si se probara, en el caso de autos, que un productor que venda sus productos en el mercado interior obtiene también un beneficio de esos controles equivalente al que obtienen los exportadores porque, por ejemplo, estos controles hacen supérflua cualquier otra comprobación, ya no se justificaría la inaplicación del principio de prohibición de las exacciones de efecto equivalente, puesto que, en semejante supuesto, los controles ya no tendrían como única finalidad la de facilitar los intercambios. Por el contrario, si el beneficio obtenido tuviera un carácter completamente menor y accesorio, sería legítimo, en mi opinión, continuar exigiendo las tasas sólo a los exportadores. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional resolver la cuestión de hecho de si los productos vendidos en el mercado interior obtiene un beneficio equivalente.

23. Por todo ello, procede responder a la segunda cuestión que, cuando los controles de plantas en campo se efectúan en el marco de un convenio internacional para la protección de vegetales antes de que se determine si las plantas están destinadas a la exportación o al mercado interior, los artículos 12 y 16 del Tratado CEE no impiden que estos controles den lugar al cobro de tasas por las plantas (o las partes de plantas) presentadas a la exportación hacia otros Estados miembros y no respecto a las que están destinadas al mercado nacional, salvo si ha resultado probado que los productores de plantas destinadas al mercado nacional obtienen de los controles un beneficio equivalente al que obtienen los exportadores.