

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. VERICA TRSTENJAK

presentadas el 24 de junio de 2010¹

1. Con la presente petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 234 CE² el Finanzgericht Hamburg (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente») desea saber si es compatible con el principio de proporcionalidad gravar con un derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido las conservas de hongos del género *Agaricus*, es decir, champiñones (en lo sucesivo, «conservas de champiñones») importadas a la Comunidad desde la República Popular China no cubiertas por el contingente previsto.

champiñones desde terceros países.³ Sin embargo, en esos casos los montantes suplementarios eran exacciones agrícolas autónomas de la Comunidad. La presente petición de decisión prejudicial plantea la cuestión de si los criterios que aplica el Tribunal de Justicia al valorar las exacciones agrícolas autónomas se pueden trasladar también a unos derechos específicos que sustituyen a los montantes suplementarios en cuestión y, cuyo importe equivale al derecho máximo negociado y acordado en el marco de la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo, «OMC»).

2. En el pasado, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la compatibilidad con el principio de proporcionalidad de los montantes suplementarios que gravan la importación de conservas de

1 — Lengua original: alemán.

2 — La petición de decisión prejudicial queda ahora regulada por el artículo 267 del TFUE, conforme al Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DO C 306, p. 1).

3 — Véanse las sentencias de 15 de julio de 1982, Edeka Zentrale (245/81, Rec. p. 2745); de 12 de abril de 1984, Wünsche (345/82, Rec. p. 1995); de 16 de octubre de 1991, Werner Faust (C-24/90, Rec. p. I-4905); de 16 de octubre de 1991, Wünsche (C-25/90, Rec. p. I-4939); de 16 de octubre de 1991, Wünsche (C-26/90, Rec. p. I-4961); de 4 de julio de 1996, Hüpeden (C-295/94, Rec. p. I-3375), y de 4 de julio de 1996, Pietsch (C-296/94, Rec. p. I-3409).

I. Derecho aplicable

arreglo al régimen de nación más favorecida, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.

A. Legislación comercial mundial

3. Mediante la Decisión del Consejo n° 94/800/CE, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994),⁴ la Comunidad se adhirió al Tratado de la OMC y a una serie de acuerdos multilaterales y plurilaterales. Entre los acuerdos multilaterales figuran el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994⁵ (en lo sucesivo, «GATT 1994») y el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC⁶ (en lo sucesivo, «Acuerdo sobre la Agricultura»).

5. El artículo II del GATT 1947 regula las listas de concesiones de los miembros de la OMC. Su apartado 1, letra a), establece:

«Cada parte contratante concederá al comercio de las demás partes contratantes un trato no menos favorable que el previsto en la parte apropiada de la lista correspondiente anexa al presente Acuerdo.»

4. El GATT 1994 comprende también las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (en lo sucesivo, «GATT 1947»), entre las que se incluye, en particular, el régimen de nación más favorecida de su artículo I, apartado 1. Con

6. El artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura regula el acceso al mercado y establece:

«1. Las concesiones sobre acceso a los mercados consignadas en las Listas se refieren a consolidaciones y reducciones de los aranceles y a otros compromisos en materia de

4 — DO L 336, p. 1.

5 — *Ibidem*, p. 20.

6 — *Ibidem*, p. 22.

acceso a los mercados, según se especifique en ellas.

2. Salvo disposición en contrario en el artículo 5 y en el Anexo 5, ningún miembro mantendrá, adoptará ni restablecerá medidas ⁽¹⁾ del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos.»

7. La nota 1 sobre el término «medidas» del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura tiene el siguiente tenor:

«En estas medidas están comprendidas las restricciones cuantitativas de las importaciones, los gravámenes variables a la importación, los precios mínimos de importación, los regímenes de licencias de importación discrecionales, las medidas no arancelarias mantenidas por medio de empresas comerciales del Estado, las limitaciones voluntarias de las exportaciones y las medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos [...]»

8. El artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura contiene una disposición de salvaguardia especial en relación con la importación de productos agrícolas. Es condición para la invocación de esta disposición que el producto de que se trate se designe en la lista de concesiones con el símbolo «SGE». En las listas de concesiones de la Comunidad, los productos de la partida arancelaria NC 2003 10 30 no están designados con dicho símbolo.

9. En el marco de la Ronda Uruguay, la Comunidad se comprometió a aplicar a los productos de la partida arancelaria NC 2003 10 30, dentro de un contingente de 62.660 t, un derecho máximo del 23% *ad valorem*. Además, se comprometió a aplicar un derecho máximo del 18,4% *ad valorem* fuera de dicho contingente y un derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido. Estas obligaciones están recogidas en la lista de concesiones de la Comunidad en la OMC. La República Popular China es miembro de la OMC desde el 1 de diciembre de 2001. La Comunidad amplió el contingente de productos

de la partida arancelaria NC 2003 10 30 procedentes de la República Popular China hasta las 23.750 t con efectos de 1 de enero de 2007.⁷

producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;

- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;

B. Derecho comunitario⁸

- c) estabilizar los mercados;

10. Con arreglo al artículo 33 CE, apartado 1, los objetivos de la política agrícola común serán:

- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;

«a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la

- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.»

7 — Véase la Decisión n° 2006/398/CE del Consejo, de 20 de marzo de 2006, relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República Popular China en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 sobre la modificación de concesiones en las listas de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca en el marco de su adhesión a la Unión Europea (DO L 154, p. 22).

8 — En las presentes conclusiones se utiliza el término «Derecho comunitario» en la medida en que, *ratione temporis*, aún sea de aplicación el Derecho comunitario y no el Derecho de la Unión.

11. Con arreglo al artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la Nomenclatura Arancelaria y Estadística y al Arancel Aduanero Común,⁹ en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 254/2000 del

9 — DO L 256, p. 1.

Consejo, de 31 de enero de 2000, por el que se modifica el Reglamento n° 2658/87,¹⁰ (en lo sucesivo, «Reglamento n° 2658/87 modificado»), la Comisión adoptó una Nomenclatura Combinada (en lo sucesivo, «NC»). Con arreglo al artículo 1, apartado 3, primera frase, del Reglamento n° 2658/87 modificado, la NC figura en su anexo I. Conforme a la segunda frase de dicho apartado, en dicho anexo se determinan los tipos de derechos del Arancel Aduanero Común (en lo sucesivo, «AAC»).

12. El artículo 12, apartado 1, del Reglamento n° 2658/87 modificado dispone:

«La Comisión adoptará anualmente un reglamento que recoja la versión completa de la nomenclatura combinada y de los tipos de los derechos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, tal como resulte de las medidas adoptadas por el Consejo o por la Comisión. Este reglamento se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, a más tardar el 31 de octubre y será aplicable a partir del 1 de enero del año siguiente.»

13. Con arreglo al artículo 9, apartado 2, primer guión, del Reglamento n° 2658/87 modificado, esas disposiciones no podrán modificar los tipos de los derechos de aduana.

14. El anexo I del Reglamento n° 2658/87 modificado fue sustituido por el Reglamento (CE) n° 1719/2005 de la Comisión, de 27 de octubre de 2005, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87,¹¹ con efectos de 1 de enero de 2006.

15. La primera parte del anexo I del Reglamento n° 1719/2005 contiene disposiciones introductorias entre las que figura una relación de los signos, abreviaturas y símbolos utilizados. Según esa relación, la abreviatura «kg/net eda» significa «kilogramo de peso neto escurrido».

16. La segunda parte de dicho anexo contiene el AAC aplicable al presente caso por razón del tiempo. El capítulo 20 del AAC se refiere a las preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas. En él se incluyen las siguientes partidas:

10 — DO L 28, p. 16.

11 — DO L 286, p. 1.

Código NC	Designación de la mercancía	Tipo del derecho convencional (%)	Unidad suplementaria
1	2	3	4
2003	Hongos y trufas, preparados o conservados (excepto en vinagre o en ácido acético):		
2003 10	— Hongos del género <i>Agaricus</i>		
2003 10 20	— — Conservados provisionalmente, cocidos completamente	18,4 + 191 €/100 kg/net eda ⁽¹⁾	kg/net eda
2003 10 30	— — Los demás	18,4 + 222 €/100 kg/net eda ⁽¹⁾	kg/net eda

17. La nota 1 tiene el siguiente tenor:

«El importe específico, como medida autónoma, se percibirá sobre el peso neto escurrido.»

bles. Los considerandos primero, séptimo y décimo de dicho Reglamento, en su versión resultante del Reglamento (CE) n° 1995/2005 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1864/2004 ¹³ (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1864/2004 modificado»), tienen el siguiente tenor:

18. El Reglamento (CE) n° 1864/2004 de la Comisión, de 26 de octubre de 2004, relativo a la apertura y el modo de gestión de contingentes arancelarios de conservas de setas importadas de terceros países, ¹² regula los contingentes dentro de los cuales se concede el acceso al mercado en condiciones favora-

«(1) A raíz del Acuerdo sobre la agricultura [...] celebrado en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, la Comunidad se comprometió a abrir a partir del 1 de julio de 1995, con algunas condiciones, contingentes arancelarios comunitarios

12 — DO L 325, p. 30.

13 — DO L 320, p. 34.

de conservas de setas del género *Agaricus* de los códigos NC 0711 90 40, 2003 10 20 y 2003 10 30.

innecesarios del mercado tales como acusadas variaciones de precios y efectos negativos en los productores comunitarios. A tal fin, debe fomentarse una mayor competencia entre importadores y se han de reducir las cargas administrativas a ellos impuestas.»

[...]

- (7) Sin perjuicio del resultado de las negociaciones en virtud del apartado 6 del artículo XXIV del GATT (1994) y con objeto de mantener las pautas comerciales tradicionales y, al mismo tiempo, garantizar que el mercado comunitario siga abierto a los nuevos terceros países proveedores, la cantidad de conservas de setas del género *Agaricus* que ha de importarse en la Comunidad al amparo del régimen de contingentes arancelarios debe fijarse atendiendo a las preferencias previstas en los acuerdos europeos con Bulgaria y Rumanía. [...]

19. El artículo 1, apartado 1, de este Reglamento establece, entre otros, los contingentes arancelarios para la importación de conservas de champiñones para el código NC 2003 10 30. Con arreglo al artículo 1, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento, el tipo de derecho aplicable será del 23% *ad valorem* en el caso de los productos del código NC 2003 10 30.

[...]

- (10) Conviene que siga existiendo una oferta adecuada de los productos en cuestión en el mercado comunitario a precios estables, al tiempo que se evitan trastornos

20. El Reglamento (CE) n° 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas,¹⁴ dispone en su artículo 1, apartado 1, un sistema de preferencias arancelarias generalizadas. Conforme al apartado 2 de dicha disposición, el sistema establece un régimen general y regímenes especiales. Con arreglo al artículo 2 del Reglamento, los países beneficiarios son los que

14 — DO L 169, p. 1.

figuran en el anexo I. En el anexo I se menciona a China como país al que se aplica el régimen general. Con arreglo al artículo 4 del Reglamento, los productos incluidos en el régimen general son los que se enumeran en el anexo II. En el anexo II se incluye el capítulo 20 del AAC, al que también pertenece el código NC 2003 10 30.

22. Con arreglo al anexo II, los productos comprendidos en el capítulo 20 del AAC se clasifican como sensibles.

21. El artículo 7, apartados 2, primera frase, y 5, del Reglamento establece:

«2. Los derechos *ad valorem* del arancel aduanero común sobre los productos clasificados en el anexo II como productos sensibles se reducirán 3,5 puntos porcentuales

[...]

5. En caso de que los derechos del arancel aduanero común sobre los productos clasificados en el anexo II como productos sensibles incluyan derechos *ad valorem* y derechos específicos, estos últimos no se reducirán.»

II. Hechos

23. El 6 de marzo de 2006, la empresa de la que era titular Barsoum Chabo (en lo sucesivo, «demandante en el procedimiento principal») solicitó el despacho a libre práctica de mil cajas de hongos en conserva procedentes de la República Popular China. El producto se declaró como «hongos, en salmuera, conservados sin vinagre» con el código NC 2003 90 00 (hongos distintos de los del género *Agaricus*). El despacho se realizó conforme a la declaración, aplicando un tipo arancelario del 14,9%.

24. Antes del 6 de marzo de 2006, la empresa del demandante en el procedimiento principal ya había importado productos con idéntica declaración respecto a la naturaleza del producto. Con motivo de una importación anterior se había llevado a cabo una

inspección de las mercancías, y del dictamen de clasificación emitido en relación con dicha inspección se declaró que los productos correspondientes a esa importación anterior no se debían incluir en el código NC 2003 90 00. Según el dictamen de clasificación se trataba de conservas de champiñón pertenecientes al código NC 2003 10 30.

III. Procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente

25. Mediante liquidación de 27 de febrero de 2007, el Hauptzollamt Hamburg-Hafen (en lo sucesivo, «demandado en el procedimiento principal») recaudó *a posteriori* del demandante en el procedimiento principal derechos de importación por un importe total de 27.507,13 euros por la importación de 6 de marzo de 2006. A ese respecto, el demandado en el procedimiento principal, siguiendo el dictamen de clasificación, clasificó las conservas de hongos, incluyéndolas en el código NC 2003 10 30, aplicando un tipo del 14,9% *ad valorem* más un derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido. El demandante en el procedimiento principal presentó recurso administrativo contra dicha liquidación el 5 de marzo de 2007, que fue desestimado mediante resolución de 7 de diciembre de 2007.

26. El 9 de enero de 2008, el demandante en el procedimiento principal interpuso recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional remitente, solicitando que se anulase la liquidación de 21 de febrero de 2007, en su versión resultante de la resolución del recurso administrativo, dictada el 7 de diciembre de 2007. Entre otros argumentos, alega que el derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido es desproporcionado por equivaler a una prohibición de importación. El demandado en el procedimiento principal solicita que se desestime el recurso contencioso-administrativo. Entiende que el derecho específico no es una medida de protección, sino un derecho ordinario, y éste tampoco equivale a una prohibición de importación.

27. Según las apreciaciones del órgano jurisdiccional remitente, las conservas de hongos importadas pertenecen al código NC 2003 10 30, por lo que procede aplicar los derechos correspondientes a ese código NC. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente tiene dudas sobre la validez del derecho resultante de dicha partida. Se pregunta si se puede considerar proporcionado un derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido. A este

respecto, el órgano jurisdiccional remitente invoca las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-26/90, *Wünsche*,¹⁵ y *Pietsch*.¹⁶ En ellas, el Tribunal de Justicia declaró que los montantes suplementarios aplicados a las conservas de champiñones procedentes de países terceros para evitar perturbaciones del mercado comunitario eran desproporcionadas por su elevado importe.

opinión, el derecho específico alcanza también un importe muy superior al necesario para la eficacia de la medida de protección, por lo que equivale en la práctica a una prohibición de importación y a una penalización económica para los importadores. A su juicio, esto seguiría siendo así aunque se tuvieran en cuenta diferencias de precio según la calidad.

28. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si esa jurisprudencia es trasladable al derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido. Cree que, a favor de esa tesis, se puede aducir que, al igual que los montantes suplementarios, el derecho específico constituye una medida de protección a favor de los productores comunitarios. El derecho específico que se aplica a la importación de conservas de champiñón no cubiertas por el contingente establecido en el Reglamento n° 1864/2004 está destinado a compensar las ventajas que, en cuanto a costes, tienen las conservas de champiñones originarias de la República Popular China. En su

29. A este respecto argumenta el órgano jurisdiccional remitente que el precio de compra que han de pagar los distribuidores de conservas de champiñones procedentes de la República Popular China ascendía en el período en cuestión a 0,93 euros por kilogramo, y el precio de las conservas de champiñones de primera categoría procedentes de Francia ascendía en junio de 2007 a 2,70 euros el kilogramo. Por su parte, las conservas de champiñones laminados de segunda categoría procedentes de la UE costaban 2,70 euros el kilogramo en junio de 2006. El derecho específico, por importe de 222 euros cada 100 kg de peso neto escurrido equivale a 2,22 euros el kilogramo.

30. El órgano jurisdiccional remitente señala que el derecho específico supera en más de un 200 % el precio de importación de las conservas de champiñones de la República Popular China. Además, excede por lo general la

15 — Citada en la nota 3.

16 — Citada en la nota 3.

diferencia entre el precio de venta en la Comunidad y el precio de importación desde la República Popular China. Por último, el derecho específico no diferencia en función de las distintas calidades del producto.

el Consejo y la Comisión dentro del plazo establecido por el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

IV. Cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

31. Debido a sus dudas sobre la compatibilidad del derecho específico con el principio de proporcionalidad, el órgano jurisdiccional remitente plantea con su resolución de remisión de 13 de mayo de 2009, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de junio de 2009, la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es nulo, por contravenir el principio de proporcionalidad, el montante suplementario de 222 euros por cada 100 kg de peso neto del producto, resultante de aplicar el tipo de derecho de tercer país y el tipo de derecho preferencial, que se recauda por la importación de hongos conservados del género *Agaricus* (partida NC 2003 10 30)?»

32. Han presentado alegaciones por escrito el demandante en el procedimiento principal,

33. El 29 de abril de 2010 se celebró la vista en la que formularon observaciones los representantes del demandante en el procedimiento principal, del Gobierno italiano, del Consejo y de la Comisión.

V. Principales observaciones formuladas

34. En opinión del *demandante en el procedimiento principal*, el derecho específico para productos del código NC 2003 10 30, por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido es desproporcionado.

35. En primer lugar, entiende que un derecho de ese importe impide la venta en la Comunidad de champiñones con origen en la República Popular China. A los ojos de los consumidores, los champiñones chinos ofrecen una calidad claramente inferior a los comunitarios. Por eso, los champiñones chinos sólo se podrían vender en la Comunidad si su precio fuera sustancialmente inferior al de los

champiñones de la Comunidad. Es imposible fijar tales precios si se recauda un derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido. Por otro lado, entiende que no sería muy costoso distinguir los champiñones en conserva en función de las categorías de calidad. Además, considera que sería un medio menos severo conceder subvenciones a los productores comunitarios para reducir los precios de los hongos producidos en la Comunidad. Asimismo, sería conforme con el objetivo de la política agrícola común aplicar derechos de aduana más bajos que permitieran abastecer a los consumidores a precios adecuados.

36. De los datos facilitados por la Comisión deduce el demandante en el procedimiento principal que el derecho específico, junto con el derecho *ad valorem* y el derecho contingentario, ya han cumplido su función, por lo que ya no se han de temer perturbaciones serias en el mercado de champiñones en la Comunidad. Por otro lado, considera que recaudar los derechos de aduana es contrario al objetivo de la política agrícola común de incrementar la productividad y conseguir el empleo óptimo de los factores de producción.

37. En opinión del *Gobierno italiano*, el derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido para los productos del código NC 2003 10 30 es compatible con el principio de proporcionalidad.

38. Afirma que el objetivo del derecho específico es proteger a los productores comunitarios de champiñones, y su recaudación evita que descendan excesivamente los precios de los champiñones en la Comunidad debido a las importaciones desde la República Popular China. Por lo tanto, es idóneo para alcanzar ese objetivo. Además, también es necesario recaudar el derecho específico, pues los champiñones no se pueden dividir en categorías de calidad. Dado que los productos en cuestión son, a los ojos del comprador, conservas de champiñones, entiende que se ha de atender al precio del nivel más alto de calidad, y unos precios inferiores para niveles menores de calidad harían a los consumidores decantarse por esos productos. Asimismo, opina el *Gobierno italiano* que el derecho específico tampoco constituye una prohibición de importación de hecho. En primer lugar, el derecho específico persigue precisamente el objetivo de evitar excesivas importaciones desde países terceros. En segundo lugar, subraya que, no obstante, desde la República Popular China se siguen

importando champiñones, aun sin la cobertura del contingente previsto. Por lo tanto, el derecho específico no ha tenido de hecho el efecto de una prohibición de importación.

39. En opinión del *Consejo*, el derecho específico de 222 euros por cada 100kg de peso neto escurrido para los productos del código NC 2003 10 30 es compatible con el principio de proporcionalidad.

40. Afirma que las sentencias a que se remite el demandante en el procedimiento principal tenían por objeto exacciones agrícolas autónomas, que constituyen medidas unilaterales de protección de la Comunidad para estabilizar los precios de los productos comunitarios. A la luz de este objetivo, en el caso de las exacciones agrícolas autónomas era posible, e incluso necesario, establecer la cuantía de los montantes suplementarios atendiendo deliberadamente a los precios en el país tercero y a las diferentes categorías de calidad.

41. Considera el Consejo que el derecho específico es de otra naturaleza diferente, que está sujeto a otras condiciones y persigue

otros objetivos, por lo que la jurisprudencia en materia de medidas autónomas de protección no se puede trasladar al derecho específico. Con éste no sólo se persiguen objetivos de política agrícola, sino también de política comercial. En cuanto a la política agrícola, pretende asegurar que los productores comunitarios puedan vender sus productos a precios que les garanticen un nivel de vida equitativo y, al mismo tiempo, se quiere garantizar un suministro suficiente al conceder un acceso controlado y adecuado a los productos de países terceros. Afirma que, si sólo se persiguiese proteger a los productores de la Comunidad, incluso se habrían podido adoptar medidas más ambiciosas en este aspecto, pero con el derecho específico la Comunidad también persigue objetivos de política comercial. Por eso, atendiendo a los objetivos de política comercial, ha limitado sustancialmente su margen de actuación. Así, las exacciones agrícolas variables han sido suprimidas debido a su carácter poco transparente, y tampoco se pueden recaudar ya derechos de aduana por encima de los derechos máximos previstos en las listas de concesiones de la Comunidad.

42. Observa el Consejo que el derecho específico para las conservas de champiñones se ha pactado en un nivel que, *de facto*, equivale al *statu quo* establecido por el Consejo a principios de los años ochenta y en vigor hasta entonces. Aunque ese nivel es ciertamente

alto, el derecho específico no es, a su juicio, desproporcionado. En primer lugar, recuerda el Consejo que no está obligado a tratar por igual a los productores de la Comunidad y de países terceros, ni tampoco tiene por qué conceder a los productores de países terceros un acceso al mercado comunitario en unas condiciones que les permitan competir con los productores de la Comunidad. Por otro lado, no se perjudica a los productores de países terceros más de lo necesario para alcanzar los objetivos de la política agrícola y comercial de la Comunidad. El importe del derecho específico ha de tener, en su opinión, un efecto disuasorio. Además, entiende que se ha de tener en cuenta la lógica que subyace al sistema de negociaciones en el marco de la OMC, marcada por el principio de *do ut des* en relación con la concesión recíproca de acceso al mercado. No se pueden sobrepasar los derechos máximos acordados aplicables a las importaciones desde todos los miembros de la OMC y válidos por tiempo indefinido. Explica el Consejo que la renegociación de los derechos acordados es laboriosa y cara. Los precios están sometidos a fuertes fluctuaciones y, por tanto, también las diferencias entre los precios de los productos comunitarios y los de la República Popular China, por lo que es preciso negociar un derecho específico con un importe que permita garantizar que su eficacia no quede neutralizada en poco tiempo por las fluctuaciones de los precios.

43. En definitiva, señala el Consejo que el sistema de importación de conservas de

champiñones, en su conjunto, ha alcanzado sus objetivos, y a este respecto no se ha de olvidar que existe un contingente dentro del cual se permite un acceso simplificado al mercado. A la vista del retroceso (si bien moderado) de la producción comunitaria, plantea el Consejo la cuestión de si el importe máximo acordado para el derecho específico no es incluso demasiado reducido en relación con los objetivos propuestos en la política agrícola.

44. El derecho específico tampoco es desproporcionado, en su opinión, por no diferenciar entre distintas categorías de calidad. Afirmar que entre esas clases existen efectos de sustitución, y tal diferenciación implicaría además el riesgo de violación de los principios de seguridad jurídica y de aplicación uniforme del Derecho comunitario. Por otro lado, establecer esa distinción con el fin de compensar adecuadamente las diferencias de precios no sería compatible, a su juicio, con las obligaciones jurídicas de la Comunidad en materia de comercio mundial. En cualquier caso, la distinción en función de categorías de calidad impondría una carga excesiva a las autoridades aduaneras y a los interesados.

45. Por último, señala el Consejo que si el Tribunal de Justicia declarase que el derecho específico es contrario al principio de proporcionalidad, se debilitaría la posición de la Comunidad en el seno de la OMC. Explica que los derechos establecidos en las listas de concesiones de la Comunidad en el marco de la OMC son el resultado de negociaciones y, por lo tanto, de concesiones recíprocas y multilaterales de los miembros de la OMC. Si se exigiera a la Comunidad conceder unilateralmente condiciones más favorables para el acceso de las conservas de champiñones de países terceros al mercado comunitario que las acordadas de forma multilateral en las negociaciones, difícilmente podría negociar la correspondiente compensación para el acceso de los productos comunitarios al mercado de los países terceros en cuestión.

46. También en opinión de la *Comisión* el derecho específico de 222 euros por cada 100kg de peso neto escurrido para los productos del código NC 2003 10 30 es compatible con el principio de proporcionalidad.

47. En primer lugar, señala que la jurisprudencia que invoca el órgano jurisdiccional remitente se refiere a medidas autónomas de protección de la Comunidad anteriores a la

creación de la OMC y a la vigencia del Acuerdo sobre la Agricultura. Antes de la vigencia del Acuerdo sobre la Agricultura, la Comunidad estaba facultada para adaptar los derechos de aduana a fin de proteger la industria comunitaria, y también para adoptar medidas no arancelarias. Sin embargo, considera que esta jurisprudencia no se puede trasladar al derecho específico.

48. En su opinión, el derecho específico es solamente un elemento del sistema general que rige la importación de conservas de champiñones desde países terceros, sistema con el que se persiguen, por un lado, objetivos de política agrícola vinculados a la organización común del mercado correspondiente. Un objetivo de política agrícola consiste, según la Comisión, en garantizar mediante un contingente una oferta adecuada de conservas de champiñones en el mercado comunitario. Otro objetivo de política agrícola es adaptar esta oferta adecuada a las necesidades del mercado en relación con la oferta y la demanda. Por último, afirma la Comisión que se persigue el objetivo de política agrícola de evitar efectos negativos sobre la producción comunitaria que podrían derivarse de introducir en la Comunidad conservas de champiñones procedentes de países terceros por encima del contingente previsto.

49. Por otro lado, recuerda la Comisión que se persiguen también objetivos de política comercial. En el marco de la Ronda Uruguay se suprimieron exacciones agrícolas y se acordaron derechos de aduana consolidados para productos agrícolas. Asimismo, se persigue el objetivo de reducir la carga impositiva sobre los productos agrícolas. Entiende la Comisión que la Comunidad ha cumplido con estos compromisos al configurar el sistema general.

50. Por otra parte, señala la Comisión que las instituciones comunitarias deben adoptar decisiones políticas, económicas y sociales en el campo de la política agrícola común y de la política comercial común, por lo que disponen en esos ámbitos de un amplio margen de apreciación. La Comisión afirma que, por este motivo, al examinar la proporcionalidad del derecho específico, sólo se ha de comprobar si es manifiestamente inadecuado para alcanzar el fin propuesto. Y esta limitación del control jurisdiccional viene impuesta también, a su juicio, por el hecho de que el legislador comunitario debió buscar un equilibrio entre los objetivos de la política agrícola y los de la política comercial en la consecución de los fines propuestos.

51. La recaudación del derecho específico no es, en su opinión, manifiestamente inadecuada para alcanzar esos fines: reduce los incentivos económicos para la importación de conservas de champiñones no cubiertas por el contingente establecido, y fuera de ese contingente sólo es económicamente interesante la importación si la demanda dentro de la Comunidad es lo suficientemente grande como para que los importadores obtengan un margen de beneficio suficiente pese a la carga que suponen los derechos.

52. En las negociaciones de la Ronda Uruguay, que finalmente dieron lugar al acuerdo sobre los derechos máximos, la Comisión partió de la base del importe establecido en el Reglamento (CEE) n.º 1796/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, relativo a las medidas aplicables en la importación de conservas de champiñones.¹⁷ Dicho importe se reconvirtió, pasando de la referencia «peso neto» a la referencia «peso neto escurrido», lo que arrojó 278 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido. En virtud del acuerdo de reducir los derechos de aduana existentes en un 20% en el plazo de cinco años, finalmente se obtuvo un importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido. Al negociar el importe del derecho específico, la Comisión tuvo en cuenta las posibles importaciones desde todos los miembros de la OMC, y a este respecto recuerda, en primer lugar, que el derecho específico se aplica a las importaciones desde todos los miembros de la OMC. Además, observa la Comisión que los precios de las conservas de champiñones están sujetos a

¹⁷ — DO L 183, p. 1; EE 03/22, p. 115.

considerables fluctuaciones, mientras que el derecho específico es inflexible, de modo que no se puede revisar al alza en función de la evolución de los precios.

53. Entiende la Comisión que también es necesario un derecho específico de ese importe, pues se trata de evitar que la producción comunitaria se asfixie bajo la presión de las importaciones chinas. Los datos relativos a la evolución del comercio de conservas de champiñones confirman que la recaudación del derecho específico no ha tenido unos efectos equiparables a los de una prohibición de importación. Las importaciones a la Comunidad de conservas de champiñones desde la República Popular China siempre han superado el contingente previsto. Por lo tanto, la aplicación del derecho específico por importe de 222 euros por cada 100kg de peso neto escurrido no ha disuadido a los operadores económicos de importar conservas de champiñones no cubiertas por el contingente previsto. En consecuencia, estima la Comisión que no se puede concluir que, por lo general, la recaudación del derecho específico haga económicamente poco atractiva la importación.

54. Observa la Comisión que los datos relativos a la evolución del comercio con conservas de champiñones también muestran que el derecho específico por importe de 222 euros por cada 100kg de peso neto escurrido, como uno de los elementos del sistema general de importación de conservas de champiñones, ha alcanzado los objetivos de una cierta estabilización de los precios y de ralentización de la tendencia regresiva de la producción comunitaria, sin poner en peligro una oferta adecuada de conservas de champiñones en el mercado comunitario. La Comisión aprecia una relación entre las oscilaciones de los precios y la evolución de los volúmenes importados, que en cualquier caso es retardada debido a las vías de transporte. Al recaudarse el derecho específico sobre las importaciones de conservas de champiñones no cubiertas por el contingente, se consigue equilibrar la oferta y así, indirectamente, se alcanza una cierta estabilidad de precios en la Comunidad. Por último, considera la Comisión que el demandante en el procedimiento principal tuvo ocasión de obtener una licencia de importación, pues el contingente para importaciones desde la República Popular China se ha incrementado desde el año 2007.

55. Por otro lado, señala la Comisión que para alcanzar los objetivos propuestos también están justificadas medidas que acarreen considerables perjuicios económicos para determinados operadores. Entiende que,

en principio, la Comunidad dispone de medios sustancialmente más drásticos, como la subida del derecho específico, la reducción o supresión del contingente o incluso la prohibición de importación. Sin embargo, el Acuerdo sobre la Agricultura limita a los derechos aduaneros los medios de que dispone la Comunidad para regular el acceso al mercado comunitario. No obstante, desde el punto de vista del comercio internacional es legalmente admisible, en su opinión, imponer un derecho específico si se supera el contingente previsto, cuyo importe está establecido en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC. Que los derechos y contingentes aplicados coincidan con los derechos de aduana establecidos en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC se debe a que la evolución del comercio de conservas de champiñones es acorde con las previsiones realizadas por la Comunidad al acordar dichos derechos.

56. Por último, señala la Comisión que, debido a las obligaciones internacionales contraídas por la Comunidad de mantener un derecho de aduana fijo, no es posible diferenciar en función de categorías de calidad en el marco del código NC en cuestión.

VI. **Apreciación jurídica**

57. El órgano jurisdiccional remitente tiene dudas sobre la proporcionalidad del derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido que se aplica, con arreglo al AAC, a los productos del código NC 2003 10 30, es decir, conservas de champiñones, cuando son importadas a la Comunidad sin la cobertura del contingente abierto en el Reglamento n° 1864/2004 modificado. Dado que el órgano jurisdiccional remitente invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con la proporcionalidad de las exacciones agrícolas, me ocuparé de ésta en primer lugar (A). Posteriormente examinaré si el derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido puede considerarse conforme con el principio de proporcionalidad a la vista de esa jurisprudencia (B).

A. Sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con las exacciones agrícolas

58. En una serie de sentencias,¹⁸ el Tribunal de Justicia ha examinado la validez de

¹⁸ — Sentencias Wünsche (345/82), Faust, Wünsche (C-25/90), Wünsche (C-26/90), Wünsche (C-295/94), Hüpeden y Piet-sch, citadas en la nota 3.

reglamentos de la Comisión y del Consejo mediante los que dichas instituciones habían adoptado medidas temporales o permanentes para proteger a los productores comunitarios de champiñones. Con arreglo a esos reglamentos se recaudaba un montante suplementario por la importación de conservas de champiñones desde determinados países terceros, siempre que no estuvieran cubiertas por el contingente establecido.

imponer una prohibición de importación acompañada de penalizaciones económicas, la cuantía del montante suplementario iba más allá de lo necesario.²¹ El Tribunal de Justicia reconoció los efectos prácticos de una penalización económica incluso en un caso en que el montante suplementario exigido representaba aproximadamente dos tercios del precio de coste de los champiñones de primera categoría en la Comunidad.²²

59. En ellas, el Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que la exigencia de un montante suplementario era en principio necesaria para evitar perturbaciones del mercado comunitario.¹⁹ Por otro lado, aclaró que, en relación con este objetivo, se podía establecer un montante suplementario que hiciera económicamente poco atractivas las importaciones desde países terceros.²⁰

60. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no consideró que en esos casos la *cuantía del montante suplementario* fuera necesaria para el fin propuesto. Declaró que, dada su excesiva cuantía, la exigencia del montante suplementario había tenido en la práctica los mismos efectos que una penalización económica. Al no ser objetivo de la medida de protección

61. Por lo tanto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al apreciar la compatibilidad del importe de una exacción agrícola con el principio de proporcionalidad deben distinguirse dos límites:

62. El *primer límite* se alcanza cuando el montante suplementario es de tal cuantía que hace económicamente poco atractiva la importación de conservas de champiñones desde países terceros sin la cobertura del contingente establecido. La recaudación de un montante suplementario de esa cuantía puede considerarse necesario para alcanzar el objetivo de evitar perturbaciones del mercado comunitario. Para juzgar cuándo se alcanza

19 — Sentencias Faust, citada en la nota 3, apartado 19; Wünsche, C-25/90, citada en la nota 3, apartado 20; Hüpeden, citada en la nota 3, apartado 19, y Pietsch, citada en la nota 3, apartado 22.

20 — Sentencia Pietsch, citada en la nota 3, apartados 26 y 27.

21 — Sentencias Faust, citada en la nota 3, apartados 23 y 28; Wünsche, C-25/90, citada en la nota 3, apartados 24 y 29; Hüpeden, citada en la nota 3, apartado 26, y Pietsch, citada en la nota 3, apartados 29 y 34.

22 — Sentencia Pietsch, citada en la nota 3, apartado 34.

ese límite, el Tribunal de Justicia reconoce a las instituciones de la Comunidad un amplio margen de apreciación.²³

63. Un *segundo límite* se alcanza, no obstante, cuando el montante suplementario es de tal cuantía que no sólo hace económicamente poco atractiva la importación de conservas de champiñones, sino que de hecho actúa como una penalización económica. El Tribunal de Justicia entiende que un montante suplementario de tal cuantía ya no es necesario. Esto se basa en la idea de que, para evitar que las importaciones desde países terceros causen perturbaciones del mercado comunitario, basta con hacerlas económicamente poco atractivas. Sin embargo, no es absolutamente necesario prohibir la importación y penalizar las violaciones de esa prohibición. El Tribunal de Justicia entiende que existe una penalización cuando se exige un montante suplementario de tal cuantía que, en la práctica, actúe como una penalización económica. Y es que la recaudación de un montante suplementario de cuantía excesiva tiene, *de facto*, los mismos efectos que una prohibición de importación acompañada de sanciones económicas.

64. Antes de ocuparme de la valoración del derecho específico y de entrar en la cuestión de si se puede trasladar a éste la jurisprudencia citada, quisiera referirme primeramente a dos importantes aspectos relativos a los montantes suplementarios sobre los que versaban dichas sentencias. En primer lugar, los montantes suplementarios constituían medidas de la Comunidad con las que ésta perseguía primordialmente el objetivo de política agrícola de proteger a los productores comunitarios de las perturbaciones que en el mercado comunitario se habían producido o se podrían producir debido a la excesiva importación de conservas de champiñones desde países terceros en la Comunidad. Por otro lado, se trataba de medidas adoptadas antes de la fundación de la OMC y, por lo tanto, antes de que entrara en vigor el Acuerdo sobre la Agricultura y de que la República Popular China se adhiriese a la OMC.

B. *Sobre la proporcionalidad del derecho específico*

65. El órgano jurisdiccional remitente plantea al Tribunal de Justicia la cuestión de si la recaudación de un derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido sobre las conservas de champiñones originarias de la República Popular China puede considerarse proporcionada a la

23 — Sentencia Pietsch, citada en la nota 3, apartado 29.

luz de lo exigido en la citada jurisprudencia para los montantes suplementarios.

66. Conforme a reiterada jurisprudencia, la proporcionalidad 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.²⁴

comienza por la determinación de los objetivos perseguidos con esa medida (1). Dado que se trata de objetivos pertenecientes a la política agrícola común y a la política comercial común y que las instituciones comunitarias disponen en esos ámbitos de un amplio margen de apreciación, se plantea la cuestión de qué criterio de valoración corresponde aplicar a ese amplio margen de apreciación (2). Como entiendo que la existencia de un amplio margen de apreciación a favor las instituciones comunitarias no ha de influir en la estructura del examen de la proporcionalidad, sino que simplemente reduce el rigor del control a un criterio de evidencia, en lo sucesivo analizaré si los objetivos perseguidos con el derecho específico son manifiestamente inadmisibles (3) y si la recaudación de ese derecho es manifiestamente inapropiada (4), manifiestamente innecesaria (5) o manifiestamente desmedida (6) para alcanzar los fines propuestos.

1. Objetivos perseguidos con la medida

67. Como acertadamente observa el Gobierno italiano, el examen de si la recaudación del derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido es conforme con el principio de proporcionalidad

68. La Comisión señala con acierto que el derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido por los productos incluidos en el código NC 2003 10 30 constituye simplemente un elemento de un sistema

24 — Sentencias de 11 de julio de 1989, Schröder (265/87, Rec. p. 2237), apartado 21; Faust, citada en la nota 3, apartado 12; Wünsche, C-25/90, citada en la nota 3, apartado 13; Wünsche, C-26/90, citada en la nota 3, apartado 13; Hüpeden, citada en la nota 3, apartado 14, y Pietsch, citada en la nota 3, apartado 15.

general que regula la importación de conservas de champiñones desde países terceros. Al determinar los objetivos perseguidos con el derecho específico debe tenerse en cuenta la estrecha relación entre éste y los demás elementos de ese sistema general.

69. El sistema general aplicable *ratione temporis* al presente caso consta esencialmente de:

— los derechos de aduana previstos en el AAC para la importación de productos del código NC 2003 10 30;

— el Reglamento n° 1864/2004 modificado, relativo a la apertura y el modo de gestión de contingentes de setas;

— el sistema general de preferencias de la Comunidad con arreglo al Reglamento n° 980/2005.

70. Con arreglo al Reglamento n° 1864/04 modificado, a las conservas de champiñones importadas bajo la cobertura del contingente por él abierto se les aplica un derecho del 23 % *ad valorem*. A las importaciones de conservas de champiñones no cubiertas por ese contingente, en cambio, se les aplica un derecho del 18,4 % *ad valorem* que, en el presente caso, con arreglo al sistema general de preferencias de la Comunidad, se reduce al 14,9 %, ²⁵ además de un derecho específico añadido de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido. Con este sistema general no sólo se persiguen objetivos de política agrícola (a), sino también de política comercial (b).

a) Objetivos de política agrícola

71. Desde el punto de vista de la política agrícola, por un lado se persigue el objetivo de limitar perturbaciones del mercado comunitario. Con la recaudación del derecho específico se pretende inhibir la importación de conservas de champiñones desde países terceros. De esta manera se quiere evitar fluctuaciones de los precios, contrarrestar la caída de los precios en el mercado comunitario y garantizar unos ingresos suficientes a los productores de

²⁵ — Véanse los puntos 19 a 22 de las presentes conclusiones.

la Comunidad. Sin embargo, dado que conviene que en el mercado comunitario exista también una oferta adecuada de conservas de hongos a precios estables, se permite el acceso al mercado en condiciones ventajosas a las conservas de champiñones procedentes de países terceros cubiertas por el contingente establecido en el Reglamento n° 1864/04 modificado. A esas importaciones no se les aplica el derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido.²⁶

especialmente a la lista de concesiones de la Comunidad ante la OMC y al Acuerdo sobre la Agricultura.

73. Antes de la celebración del Acuerdo sobre la Agricultura, el comercio mundial de productos agrícolas se caracterizaba por la multiplicidad de barreras al comercio, tanto de tipo arancelario como no arancelarias. Especialmente criticado por sus repercusiones sobre el mercado mundial era el instrumento de las exacciones variables, utilizado por la Comunidad para proteger a sus productores. Desde el punto de vista de los potenciales exportadores de los países terceros, este instrumento implicaba una falta de transparencia y de previsibilidad.²⁷

b) Objetivos de política comercial

72. Sin embargo, con el sistema general se persiguen también objetivos de política comercial. La cuantía de los derechos y la configuración jurídica del sistema se deben a exigencias de la normativa comercial mundial,

74. El objetivo del Acuerdo sobre la Agricultura es mejorar el acceso a los mercados agrícolas para los miembros de la OMC. Para lograr dicho fin, éstos se han puesto de acuerdo, en el artículo 4, apartado 1, del Acuerdo sobre la Agricultura, en fijar aranceles para todas las barreras al comercio en el sector agrícola, es decir, en convertir en derechos de aduana todas las barreras no arancelarias. Los importes máximos de esos derechos de aduana están establecidos en las listas de concesiones

26 — Véanse los considerandos séptimo y décimo del Reglamento n° 1864/2004 modificado.

27 — Geboye Desta, M., *The Law of International Trade in Agricultural Products*, Kluwer Law International, 2002, p. 9, destaca como el mayor logro del Acuerdo sobre la Agricultura que en adelante habrá, en suficiente medida, seguridad, previsibilidad e imperio de la ley en las relaciones internacionales en el ámbito agrícola.

de los miembros ante la OMC. Con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Acuerdo sobre la Agricultura, los miembros ya no pueden adoptar medidas no arancelarias. De la nota 1 a esta disposición se desprende que entre las medidas prohibidas figuran los gravámenes variables a la importación.

también se han de tener en cuenta los objetivos de política comercial que la Comunidad se ha propuesto *indirectamente* con la apertura de su mercado agrícola. Al facilitar el acceso a su mercado agrícola, la Comunidad persigue especialmente el objetivo de política comercial de que, en compensación por ello, los demás miembros de la OMC concedan a los operadores económicos comunitarios un acceso simplificado a sus mercados. Como acertadamente argumenta el Consejo, al valorar el derecho específico se ha de considerar este principio de *do ut des* que impregna las negociaciones en el seno de la OMC.

75. Por lo tanto, un objetivo de política comercial perseguido *directamente* por el artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura es dotar de mayor transparencia y previsibilidad al acceso a los mercados agrícolas mediante la prohibición a los miembros de la OMC de introducir barreras comerciales distintas de los derechos de aduana. Otra ventaja de política comercial de la utilización exclusiva de derechos de aduana es que resulta técnicamente más sencillo negociar una reducción de los derechos de aduana que una reducción de las barreras no arancelarias.²⁸ No obstante,

2. Sobre el criterio de examen aplicable

76. En opinión de la Comisión, el examen de la proporcionalidad en el presente caso se debe limitar a determinar si el derecho específico es manifiestamente inapropiado para alcanzar los objetivos que con él se persiguen. Alega, en este sentido, que las instituciones comunitarias disfrutan de un amplio margen de apreciación en materia de política agrícola

28 — Véase McMahon, J., *The WTO Agreement on Agriculture*, Oxford University Press, 2006, p. 33, quien señala que probablemente la fijación de aranceles sea el aspecto más importante de todo el Acuerdo agrario, pues las medidas arancelarias son más transparentes y más fáciles de negociar.

y de política comercial y que deben equilibrar intereses divergentes.

institución comunitaria en cuestión dispone de una facultad discrecional, se trata de saber no si la medida adoptada por el legislador era la única o la mejor posible, sino si era manifiestamente inapropiada.³⁰

77. En primer lugar cabe señalar que las instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad discrecional en el ámbito de la política agrícola común y de la política comercial común, pues en estos campos deben adoptar decisiones políticas, económicas y sociales y realizar complejos exámenes.²⁹

78. Pero esto no significa que sólo haya que comprobar si el derecho específico es manifiestamente inapropiado.

80. Como ya he dicho en otra ocasión,³¹ a mí no me convence este punto de vista. Aun en los campos en que las instituciones comunitarias disponen de una amplia facultad discrecional, el punto de partida para la aplicación del principio de proporcionalidad debe ser que el amplio margen de apreciación no excluye el control jurisdiccional de sus medidas. El hecho de que las instituciones comunitarias en ciertos campos dispongan de un amplio margen de apreciación no

79. Es cierto que el Tribunal de Justicia, en jurisprudencia reiterada pero no uniforme, entiende que, al examinar la proporcionalidad de una medida en un campo en que la

30 — En cuanto a la política agrícola común, véanse las sentencias de 11 de junio de 2009, *Agrana Zucker* (C-33/08, Rec. p. I-4341), apartado 33; de 7 de septiembre de 2006, *España/Consejo* (C-310/04, Rec. p. I-7285), apartado 99, y de 12 de julio de 2001, *Jippes y otros* (C-189/01, Rec. p. I-5689), apartado 83. En cuanto a otros campos, véanse especialmente las sentencias del Tribunal de Justicia de 8 de junio de 2010, *Vodafone y otros* (C-58/08, Rec. p. I-4999), apartado 52; de 7 de julio de 2009, *S.P.C.M. y otros* (C-558/07, Rec. p. I-5783), apartado 42; de 12 de julio de 2005, *Alliance for Natural Health y otros* (C-154/04 y C-155/04, Rec. p. I-6451), apartado 52; de 14 de diciembre de 2004, *Arnold André* (C-434/02, Rec. p. I-11825), apartado 46; de 14 de diciembre de 2004, *Swedish Match* (C-210/03, Rec. p. I-11893), apartado 48, y de 10 de diciembre de 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco* (C-491/01, Rec. p. I-11453), apartado 123.

31 — Véanse los puntos 62 y 63 de mis conclusiones presentadas el 3 de marzo de 2009 en el asunto *Azienda Agricola Disarò Antonio*, sentencia citada en la nota 29, y los puntos 65 a 72 de mis conclusiones presentadas el 21 de enero de 2010 en el asunto *Agrana Zucker* (sentencia de 20 de mayo de 2010, C-365/08, precitada en la nota 30). Véase también *Mosbrucker, A.-L.*, «Contrôle du système des quotas laitiers», *Europe, Revue mensuelle NexisLexis Jurisclasseur*, julio de 2009, p. 16, que se muestra de acuerdo con la triple concepción propuesta y critica la reducción del examen a la manifiesta falta de idoneidad.

29 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 2007, *Ikea Wholesale* (C-351/04, Rec. p. I-7723), apartado 40, y de 14 de mayo de 2009, *Azienda Agricola Disarò Antonio y otros* (C-34/08, Rec. p. I-4023), apartado 76.

justifica que el examen de la proporcionalidad de una medida se reduzca a comprobar si es manifiestamente inapropiada. Tal concepción daría lugar a que dejasen de «ponerse en relación» los objetivos perseguidos por las instituciones comunitarias y los derechos de los particulares, y que el principio de proporcionalidad perdiera su componente de protección del individuo. Con ello se reduciría el principio de proporcionalidad a un control objetivo del ejercicio de una facultad discrecional. Ese punto de vista tampoco se puede justificar alegando que lo exige el respeto del Tribunal de Justicia por el margen de apreciación que corresponde a las instituciones comunitarias. Dicho necesario respeto se puede observar también en la realización de un triple examen de la proporcionalidad, y para ello es suficiente con que, en primer lugar, se respete la discrecionalidad de la institución comunitaria en la elección y ponderación de los fines propuestos y, en segundo lugar, se reduzca el rigor del examen de proporcionalidad a la prueba de si la medida de que se trata no es manifiestamente inapropiada, manifiestamente innecesaria o manifiestamente desmedida.

de Justicia normalmente no se limita a comprobar la manifiesta falta de idoneidad de una medida, sino que también tiene en cuenta elementos de su necesidad y de su adecuación.³² A este respecto se puede recordar también que el Tribunal de Justicia, en las citadas sentencias relativas a las exacciones agrícolas,³³ no redujo el criterio de valoración a la manifiesta falta de idoneidad de las medidas de protección autónomas.

81. Sin embargo, a los efectos del presente procedimiento basta señalar que el Tribunal

32 — Véanse la sentencia Vodafone, citada en la nota 30, apartados 51 y ss., en la que el Tribunal de Justicia examinó los elementos de necesidad, en los apartados 61 a 68, y de adecuación, en el apartado 69, así como las sentencias Agrana Zucker, citada en la nota 30, apartado 42, y British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, citada en la nota 30, apartados 126 y ss. Véase también Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 2003, p. 212, quien subraya que casi todas las sentencias en las que el Tribunal de Justicia ha reducido aparentemente el examen a la cuestión de la «falta de idoneidad» contenían un estudio de eventuales medidas alternativas, y exponían, a veces extensamente, los motivos por los que no eran preferibles estas medidas. A su juicio, el concepto de «manifiesta falta de idoneidad» ha de entenderse pues únicamente como un sinónimo de un menor rigor en el control en el marco del examen de la proporcionalidad en varias fases. En este sentido, véase también Kischel, U., «Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof», *Europarecht* 2000, pp. 380, 398 y ss., quien observa que el Tribunal de Justicia no da a su propia formulación, según la cual el control de la proporcionalidad en los ámbitos pertinentes ha de limitarse a un examen de la falta manifiesta de idoneidad, el sentido que parece tener a primera vista. En cambio, de las sentencias de que se trata —prosigue— se desprende con claridad que la facultad de apreciación del legislador comunitario no limita el examen de la proporcionalidad a la falta manifiesta de idoneidad, sino que limita el control de la proporcionalidad en términos globales a la comprobación de errores manifiestos. Véase también Zatschler, C., *Finding facts, European Advocate*, Spring 2010, pp. 11, 12 y 13, que indica que el margen de apreciación únicamente influye en el rigor del control, pero no en la estructura del examen de la proporcionalidad.

33 — Véase la jurisprudencia citada en los puntos 58 a 64.

82. No obstante, por motivos de seguridad jurídica, entre otras razones, sería deseable que el Tribunal de Justicia aclarase explícitamente que, aun en los casos en que las instituciones comunitarias dispongan de un amplio margen de apreciación, no se limita a realizar un examen de si la medida es manifiestamente inapropiada, sino que también comprueba la necesidad y la adecuación de la medida, si bien con un alcance sustancialmente menor.

84. Por lo tanto, desde el punto de vista jurídico nada hay que objetar a que el Consejo y la Comisión, al desarrollar el sistema general que rige la importación de las conservas de champiñones desde países terceros, no sólo atendiesen a objetivos de política agrícola, sino también de política comercial. Asimismo, no se puede criticar que la Comunidad, para perseguir los mencionados objetivos de política comercial,³⁵ al celebrar el Acuerdo sobre la Agricultura, en virtud del Derecho internacional limitase su conjunto de instrumentos en materia de política agrícola.³⁶

3. No hay objetivos manifiestamente inadmisibles

4. No se aprecia manifiesta falta de idoneidad

83. Como ya he expuesto,³⁴ se ha de respetar la amplia discrecionalidad de las instituciones comunitarias en los campos de la política agrícola común y de la política comercial común, especialmente en la elección de los objetivos perseguidos. Por lo tanto, la elección y la ponderación de los objetivos perseguidos en dichos campos se someten solamente a un control muy limitado por parte del Tribunal de Justicia. Y esto se aplica también a la cuestión de cómo se han de conciliar los objetivos contrapuestos.

85. El derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido por los productos del código NC 2003 10 30 no es manifiestamente inapropiado para alcanzar

35 — Véase el punto 75 de las presentes conclusiones.

36 — De esto se ha de diferenciar la cuestión de si esto está justificado también en relación con las cargas adicionales que implica para los operadores económicos afectados. Esta cuestión debe responderse en particular al analizar la necesidad y la adecuación de la medida. A este respecto véase el punto 122 de las presentes conclusiones.

34 — Véase el punto 80 de las presentes conclusiones.

los objetivos de política agrícola y de política comercial que se propone.

86. En primer lugar, la recaudación del derecho específico no es manifiestamente inapropiada para alcanzar el *objetivo de política agrícola* de hacer económicamente menos atractivas las importaciones de conservas de hongos desde países terceros sin la cobertura del contingente abierto por el Reglamento n° 1864/2004 modificado, y así limitar las perturbaciones del mercado derivadas del exceso de importaciones de conservas de hongos desde países terceros.

87. En segundo lugar, la configuración de esta medida como derecho específico con un derecho de aduana fijo para proteger a los productores comunitarios es conforme con el principio de fijación de aranceles, que ha de hacer más transparente y previsible el acceso a los mercados agrícolas. Por lo tanto, no puede considerarse manifiestamente inapropiado para alcanzar los *objetivos de política comercial* que persigue la fijación de aranceles.

5. No se aprecia manifiesta falta de necesidad

88. Por otro lado, se ha de comprobar si el derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido por los productos del código NC 2003 10 30 es manifiestamente innecesario. En cuanto a la necesidad se ha de valorar si, además de la medida sometida a examen, existen también otras medidas idóneas para alcanzar los fines propuestos y que, siendo menos gravosas para los afectados, muestren igual eficacia para alcanzar dichos fines. Sin embargo, dado el amplio margen de apreciación de que disponen las instituciones comunitarias, el examen de si existe una medida alternativa menos gravosa debe limitarse a una prueba de evidencia.³⁷

89. La medida sometida a examen es la recaudación de un derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido. Este importe se corresponde con el que se ha acordado en la lista de concesiones de la Comunidad ante la OMC. Por lo tanto, se plantea la cuestión de si los objetivos de política agrícola y comercial perseguidos se podrían haber alcanzado con igual eficacia *acordando* un importe inferior (a). Además, procede comprobar si no podría ser un medio menos gravoso para alcanzar los objetivos de política agrícola y comercial de la Comunidad que ésta estableciese *unilateralmente* un

37 — Véanse los puntos 66 y 80 de las presentes conclusiones.

derecho específico en el AAC inferior al importe máximo acordado en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC (b). Asimismo, se ha de analizar si no sería una medida menos gravosa adaptar el importe del derecho específico a las diferentes categorías de calidad (c). Por último, procede estudiar el argumento del demandante en el procedimiento principal según el cual sería una medida menos gravosa dotar de mayores subvenciones a los productores comunitarios (d).

importe inferior a 222 euros por 100kg de peso neto escurrido.

a) Negociación de un importe inferior a 222 euros por cada 100kg de peso neto escurrido en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC.

90. En primer lugar se plantea la cuestión de si la Comunidad habría podido alcanzar con igual eficacia sus objetivos de política agrícola y comercial si hubiese acordado en sus listas de concesiones ante la OMC un derecho de

91. Yo entiendo que la respuesta a esta cuestión debe ser negativa.

92. Primeramente, procede señalar que la recaudación de un derecho específico en una cuantía que haga económicamente menos atractivas las importaciones de conservas de champiñones desde países terceros no cubiertas por el contingente previsto debe considerarse necesaria en relación con el *objetivo de política agrícola* de reducir las perturbaciones que para el mercado comunitario se derivan de las excesivas importaciones desde países terceros.³⁸

93. En segundo lugar, se ha de tener en cuenta que la determinación del importe del derecho específico a partir del cual no resulta económicamente atractivo importar desde países terceros exige un complejo análisis, y por ello asiste a las instituciones comunitarias en este aspecto un amplio margen de apreciación.³⁹ Y esto ha de ser así con mayor motivo

38 — Véase el punto 59 de las presentes conclusiones.

39 — Véase el punto 62 de las presentes conclusiones.

cuando no se trata de establecer un derecho específico, sino de acordar un importe máximo en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC. En efecto, la Comunidad no puede superar dicho importe máximo, tal importe máximo tiene carácter permanente⁴⁰ y, en virtud de la regla de nación más favorecida con arreglo al artículo 1 del GATT 1947, se aplica a todas las importaciones desde cualquier miembro de la OMC. Por lo tanto, al negociar dicho importe máximo las instituciones comunitarias competentes deben tener en cuenta *ex ante* en qué medida un derecho específico que, como máximo, puede alcanzar la cuantía del importe máximo acordado, en caso de oscilaciones de los precios puede seguir siendo idóneo para limitar las importaciones de conservas de champiñones a la Comunidad no cubiertas por el contingente previsto.

allá, *de facto*, actúa como una prohibición de importación acompañada de una penalización económica.⁴¹

94. En tercer lugar, procede recordar que el Tribunal de Justicia sólo considera innecesaria una exacción variable cuando con ella no sólo se consigue hacer económicamente poco atractiva la importación de conservas de champiñones a la Comunidad, sino que más

95. Aunque se pudiese trasladar este argumento a la cuantía del derecho máximo acordado, los criterios aplicados por el Tribunal de Justicia a las exacciones agrícolas variables no se pueden aplicar sin más a un derecho máximo acordado contractualmente en el seno de la OMC. En particular, debido a su vigencia general y permanente, un derecho máximo acordado no puede considerarse innecesario por el solo hecho de no haber tenido suficientemente en cuenta las diferencias existentes en un momento dado entre los precios de los productos comunitarios y los precios de las importaciones desde un determinado miembro de la OMC. Por el contrario, la negociación de dicho derecho máximo sólo se puede considerar manifiestamente innecesaria en relación con los objetivos de política agrícola perseguidos si el importe máximo, aun teniendo en cuenta las posibles importaciones desde todos los miembros de la OMC y las posibles fluctuaciones de los precios, continuase excediéndose mucho de lo necesario

40 — En el presente caso no se ha de considerar en particular la remisión a la cláusula de protección del artículo 5 del Acuerdo agrario, ya que los productos del código NC 2003 10 30 no están designados con el símbolo «SGE».

41 — Véase el punto 63 de las presentes conclusiones.

para limitar las importaciones desde países terceros no cubiertas por el contingente previsto para proteger la industria comunitaria.

96. Teniendo en cuenta estas premisas, en el presente caso no encuentro motivos para afirmar que la negociación de un importe máximo de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC es manifiestamente innecesaria. La Comisión y el Consejo observan que hubieron de tener en cuenta las a veces grandes fluctuaciones de los precios de las conservas de champiñones tanto dentro como fuera de la Comunidad. Asimismo, alegan que la negociación de un derecho máximo de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido fue necesaria para evitar que la producción comunitaria se asfixiase bajo la presión de las importaciones desde países terceros. No encuentro ningún motivo en los autos para concluir que dicha valoración fue manifiestamente incorrecta en el momento de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

97. Por el contrario, esta valoración de las instituciones comunitarias se ha confirmado *a posteriori*, tal como se desprende de los

datos de mercado proporcionados por la Comisión. Así, en la estructura de tendencias de precios, aportada por la Comisión en el anexo 3 de su escrito, se puede apreciar que a lo largo del año 2004 y también en el año 2005 la diferencia entre los precios medios de las conservas de champiñones importadas desde la República Popular China y los precios al por mayor de las conservas de champiñones procedentes de la Comunidad fue en ocasiones tan grande que, aun recaudando el derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido, la importación a la Comunidad de conservas de champiñones desde la República Popular China seguía siendo económicamente atractiva.

98. Así lo confirman los datos que contiene el anexo 4 al escrito de la Comisión, según los cuales se realizaron importaciones a la Comunidad de conservas de champiñones desde la República Popular China no sólo cubiertas por el contingente previsto en el Reglamento nº 1864/2004 modificado, sino también, en una cantidad significativa, sin dicha cobertura. Según esos datos, el derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido, al menos en algunas ocasiones, no fue suficientemente alto como para privar de atractivo económico a las importaciones de conservas de hongos desde la República Popular China a la Comunidad no cubiertas por el contingente previsto. En estas circunstancias en modo alguno se puede

afirmar que la cuantía del derecho específico haya alcanzado ya el límite a partir del cual comienza a actuar como una prohibición de importación acompañada de una penalización económica.

b) Aplicación de un derecho específico de menor importe al derecho máximo acordado en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC

99. Aunque para apreciar la legalidad de una medida se ha de atender al momento en que se adoptó, la evolución del mercado de conservas de champiñones apunta en el sentido de que las instituciones comunitarias no se excedieron en su amplio margen de apreciación al acordar ante la OMC un importe máximo para la Comunidad de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido. Por lo tanto, la negociación de un derecho de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC no se puede considerar manifiestamente innecesaria en relación con los objetivos de política agrícola perseguidos, de proteger a los productores comunitarios frente al exceso de importaciones de conservas de champiñones desde países terceros.

100. El Consejo y la Comisión han confirmado en la vista que el derecho específico se estableció en el AAC en una cuantía de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido porque así se correspondía con el derecho acordado en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC y que no se tuvieron en cuenta otros criterios.

101. Por lo tanto, se plantea la cuestión de si el establecimiento de un derecho específico fijo por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido debe considerarse manifiestamente innecesario porque las instituciones comunitarias no limitaron el derecho específico al mínimo necesario para alcanzar el *objetivo de política agrícola* de minimizar las perturbaciones que causa en el mercado comunitario el exceso de importaciones desde países terceros.

102. Ciertamente, la necesidad de un derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido no se puede justificar con el argumento de que la Comunidad, al aplicar un derecho específico de dicha cuantía, se haya limitado a cumplir con sus obligaciones frente a la OMC, ya que los derechos acordados en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC son sólo derechos máximos. Con arreglo al artículo II, apartado 1, letra a) del GATT 1947 la Comunidad no puede desviarse de ese importe al alza, pero sí a la baja.⁴²

103. Por otro lado, la necesidad de un derecho de esa cuantía tampoco se puede justificar alegando que los miembros de la OMC no se opusieron a ella en el marco de la Ronda Uruguay. Por sí mismo, este hecho no puede influir en la conformidad del importe del derecho específico con el principio de proporcionalidad del Derecho comunitario.⁴³

104. Además, en apoyo de la necesidad de un derecho específico de ese importe no puede prosperar el argumento de que la Comisión, con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento n° 2658/87, no está facultada para modificar los aranceles aduaneros de forma autónoma. El principio de proporcionalidad debe ser respetado también por el legislador comunitario, que, en su caso, debe proporcionar las correspondientes competencias a las instituciones comunitarias.

105. Sin embargo, una concepción que atienda solamente al importe necesario del derecho específico para conseguir los objetivos propuestos por la política agrícola y, consiguientemente, a las diferencias de precios entre las conservas de champiñones procedentes de la República Popular China y de la Comunidad no tendría suficientemente en cuenta que con el derecho específico también se persiguen *objetivos de política comercial*. Por lo tanto, el derecho específico sólo puede considerarse innecesario si con la medida alternativa también se pueden alcanzar con igual eficacia todos los objetivos de la política comercial.⁴⁴ Con una rebaja unilateral del importe máximo acordado en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC, la Comunidad no podría alcanzar con la misma eficacia sus objetivos de política comercial.

42 — Véase Geboye Deste, M. (citado en la nota 27, p. 21), quien señala que diferir, unilateralmente, de los derechos, a la baja es admisible desde el punto de vista de la normativa de la OMC.

43 — Sentencia Hüpeden, citada en la nota 3, apartado 36.

44 — Véase el punto 59 de las presentes conclusiones, así como la jurisprudencia allí citada.

106. En primer lugar, un método alternativo conforme al cual la cuantía del derecho específico se pudiera adaptar variablemente a las diferencias de precios entre las conservas de champiñones procedentes de la Comunidad y las procedentes de la República Popular China sería una exacción a la importación, de por sí incompatible con el artículo 4, apartado 2, del Acuerdo sobre la Agricultura. Iría contra el objetivo de política comercial de hacer más transparentes y previsibles las condiciones de acceso al mercado.⁴⁵

107. No obstante, podría plantearse un método alternativo conforme al cual el derecho específico, pese a tener en principio un importe fijo, pudiera modificarse periódicamente teniendo en cuenta la diferencia entre los precios de las conservas de champiñones de la Comunidad y las de países terceros. No es preciso entrar ahora a valorar si esa opción sería compatible con el artículo 4, apartado 2,

del Acuerdo sobre la Agricultura,⁴⁶ pues con ella no se podrían alcanzar con igual eficacia los objetivos de política comercial de la Comunidad.

108. En primer lugar, esta opción sería muy laboriosa, pues exigiría que las instituciones comunitarias comparasen los precios que se dan en la Comunidad con los precios de las importaciones desde todos los miembros de la OMC desde los que pudieran importarse conservas de hongos a la Comunidad. Además, conforme a la regla de nación más favorecida del artículo 1 del GATT 1947, no sería admisible establecer diferentes importes del derecho específico frente a cada uno de los miembros de la OMC.⁴⁷ Por este motivo se debe rechazar de plano toda concepción en la que el importe del derecho específico tenga en cuenta deliberadamente las diferencias de precios en determinados Estados miembros de la OMC.

45 — Véanse los apartados 232 a 234 del informe del Órgano de Apelación de la OMC de 23 de septiembre de 2002, Chile — Price Band System, WT/DS207/AB/R.

46 — En el apartado 232 del citado informe se destaca que el solo hecho de que los derechos aduaneros sean objeto de actualizaciones periódicas no significa necesariamente que deban considerarse gravámenes variables a la importación en el sentido de la nota 1 al artículo 4, apartado 2, del Acuerdo sobre la Agricultura. Por el contrario, en el apartado 233 de dicho informe se da por hecho que el arancel se modifica automáticamente en función de algún sistema o fórmula.

47 — Véase Geboye Deste, M. (citado en la nota 27, p. 23), quien apunta que las ventajas concedidas a un miembro se universalizan gracias a la regla de nación más favorecida.

109. En segundo lugar, la rebaja unilateral del derecho máximo acordado en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC daría lugar a que la Comunidad permitiera a los operadores económicos de otros miembros de la OMC acceso al mercado agrícola comunitario sin garantizar que a los operadores económicos de la Comunidad se les permitiera, a cambio, el acceso a los mercados de otros miembros de la OMC. Como acertadamente señalan el Consejo y la Comisión, para la Comunidad podría ser difícil negociar una compensación equivalente *a posteriori* y como contrapartida a una rebaja unilateral de los derechos máximos acordados realizada al margen de las rondas de negociación. Por lo tanto, la rebaja unilateral pondría en peligro el objetivo de política comercial de conseguir, mediante el principio *do ut des*, ventajas para los operadores económicos de la Comunidad respecto al acceso a los mercados de otros miembros de la OMC.

110. Es cierto que frente a este temor podría alegarse que no se está pidiendo aquí que se permita a los operadores económicos de otros miembros de la OMC el acceso al mercado agrícola de la Comunidad mediante la reducción del importe del derecho específico. Lo que exige el principio de proporcionalidad es simplemente que no se recaude ningún

derecho específico por un importe muy superior al necesario para desvirtuar el atractivo económico de las importaciones.

111. Sin embargo, esta objeción de carácter teórico abstracto no resulta convincente en la práctica. Como ya he expuesto, el mercado de conservas de champiñones se caracteriza por las fuertes fluctuaciones en los precios.⁴⁸ Esto implica que el derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido tenga diferentes repercusiones en función de las diferencias entre los precios. Así, en ciertas circunstancias el derecho puede alcanzar la cuantía necesaria para hacer que no sean atractivas las importaciones a la Comunidad, o incluso superar esa cuantía, pero también puede quedar por debajo de ese umbral y, de ese modo, hacer económicamente atractivo el acceso al mercado. Por lo tanto, debido a las fuertes fluctuaciones de los precios, no se puede descartar que el establecimiento de un derecho específico que en ciertos momentos quede unilateralmente por debajo del importe máximo acordado de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido pueda hacer atractivo el acceso al mercado para los operadores económicos de otros miembros de la OMC, sin que quede garantizado que los operadores económicos de la Comunidad obtengan, a cambio, un acceso equivalente al mercado de los otros miembros de la OMC.

48 — Véanse los puntos 97 y 98 de las presentes conclusiones.

112. En conclusión, procede declarar que la aplicación unilateral de un derecho específico con un importe inferior al derecho máximo acordado en las listas de concesiones de la Comunidad ante la OMC no puede considerarse un medio menos gravoso, pues no sería adecuado para alcanzar los objetivos de política comercial de la Comunidad con igual eficacia.

115. En primer lugar, procede recordar que un derecho específico no es desproporcionado por el mero hecho de establecer un importe fijo para diferentes categorías de calidad del mismo producto. La cuestión de si es necesario un importe fijo depende de un conjunto de circunstancias, como, por ejemplo, si es adecuado para alcanzar de forma eficaz los objetivos.⁴⁹

c) Adaptación del importe del derecho específico en función de las categorías de calidad

116. En el presente caso, la aplicación de un importe fijo no parece ser manifiestamente innecesaria.

113. Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que el derecho específico no hace distinción alguna en función de las diferentes categorías de calidad de los champiñones. Por lo tanto, se plantea la cuestión de si el derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido debe considerarse manifiestamente innecesario porque no distingue las conservas de champiñones en función de las diferentes calidades.

117. En primer lugar alega el Consejo que entre las distintas categorías de calidad de conservas de hongos se dan efectos de sustitución. Si la Comunidad recaudase derechos diferentes por cada una de las categorías de calidad de las conservas de champiñones, los importadores se verían inducidos a indicar en la importación una categoría inferior a la real para beneficiarse de unos derechos más reducidos. Eso habría de combatirse reforzando los controles, lo que significaría una mayor carga de trabajo para las autoridades aduaneras.

114. Entiendo que también se ha de responder negativamente a esta cuestión.

⁴⁹ — Véase la sentencia de 11 de febrero de 1988, *The National Dried Fruit Trade Association* (77/86, Rec. p. 757), apartado 29.

118. En segundo lugar, una distinción unilateral por parte de la Comunidad entre diferentes categorías de calidad de las conservas de champiñones no sería adecuada en la misma medida para alcanzar los objetivos de política comercial. Como ya se ha expuesto,⁵⁰ debido a las fuertes fluctuaciones de los precios de las conservas de hongos no se podría descartar que la aplicación de un derecho de menor importe para las conservas de champiñones de inferior calidad no redujera el derecho específico sólo en la medida necesaria para hacer la importación de conservas de champiñones económicamente poco atractiva, sino que fuera más allá. En ese caso, se haría económicamente atractiva la importación de conservas de champiñones a la Comunidad y, por ende, se facilitaría el acceso al mercado comunitario. Sin embargo, para la Comunidad sería muy complicado negociar una compensación equivalente con los demás miembros de la OMC por dicha mejora del acceso al mercado, concedida de forma unilateral y al margen de toda ronda de negociación.

119. Por lo tanto, la clasificación en función de las categorías de calidad no se puede considerar un medio manifiestamente menos gravoso para alcanzar los objetivos de política comercial de la Comunidad.

d) Mayores subvenciones a los productores comunitarios

120. Por último se ha de desestimar también la alegación del demandante en el procedimiento principal según la cual sería un medio menos gravoso incrementar las subvenciones a los productores de la Comunidad. Independientemente de la compatibilidad de dicha medida con el Acuerdo sobre la Agricultura, hay que señalar que no cabe considerar sin más que una medida alternativa que supusiera una significativa carga financiera para la Comunidad no es una medida menos gravosa.

e) Conclusión

121. En conclusión, procede declarar que en el presente caso, además de la aplicación de un derecho específico por importe de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido, no se aprecia que exista ningún medio manifiestamente menos gravoso para alcanzar los objetivos de política agrícola y comercial.

50 — Puntos 109 a 112 de las presentes conclusiones.

6. El derecho no es manifiestamente desmedido

desmedido conceder en esos casos preferencia a los objetivos de política comercial de la Comunidad.

C. Resumen de las conclusiones

122. Por último, la recaudación de un derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido tampoco puede considerarse manifiestamente desmedido. Aunque la aplicación de dicho derecho puede implicar una carga sustancial para los importadores, en un caso como el presente no puede considerarse manifiestamente desmedido dar preferencia a los objetivos de política comercial de la Comunidad. Por una parte, se han de tener en cuenta las sustanciales ventajas de política comercial que se han conseguido con la conversión en aranceles de las barreras comerciales.⁵¹ Por otra parte, no se puede olvidar que, en cualquier caso, todo importador prudente sólo importará productos a la Comunidad cuando de ello obtenga un beneficio económico. Por eso, en principio sólo se verán afectados los importadores que deliberadamente hayan indicado datos falsos sobre los productos importados o que hayan cometido un error al respecto. Con independencia de si se trata de una actuación intencionada o de un error, a mí no se me antoja manifiestamente

123. El análisis efectuado no proporciona indicios de que la recaudación de un derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido de conservas de champiñones importados a la Comunidad sin la cobertura del contingente abierto por el Reglamento n° 1864/2004 modificado sea contraria al principio de proporcionalidad.

124. A título complementario, procede señalar que la cuantía del derecho *ad valorem* no asciende al 18,4%, como entiende el órgano jurisdiccional remitente, sino al 14,9%.⁵²

51 — Véase OCDE, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture, A preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in OECD Countries*, París, 1995, p. 29.

52 — Véase al respecto las reglas expuestas en los puntos 19 a 22 y 70 de las presentes conclusiones.

VII. Conclusión

125. Por las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la forma siguiente a la cuestión del órgano jurisdiccional remitente:

«El análisis del derecho específico de 222 euros por cada 100 kg de peso neto escurrido, aplicable con arreglo al Reglamento (CE) n° 1719/2005 de la Comisión, de 27 de octubre de 2005, por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87, que se recauda por las importaciones de hongos conservados del género *Agaricus* (partida NC 2003 10 30) no cubiertas por el contingente abierto por el Reglamento (CE) n° 1864/2004 de la Comisión, de 26 de octubre de 2004, relativo a la apertura y el modo de gestión de contingentes arancelarios de conservas de setas importadas de terceros países, en su versión resultante del Reglamento (CE) n° 1995/2005 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1864/2004, no ha proporcionado ningún indicio que pueda menoscabar su validez a la luz del principio de proporcionalidad.»