

LA TASA DE CORRESPONSABILIDAD EN EL SECTOR DE LOS CEREALES

(Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de julio de 1989, en el asunto 265/87, Hermann Schröder HS Kraftfutter contra Hauptzollamt Gronau)

Por JOSE MARIA DE LA CUESTA SAENZ (*)

Tasa de responsabilidad en el sector de los cereales. Naturaleza fiscal de la tasa, excediendo la habilitación del artículo 43 del Tratado. Derecho fundamental de propiedad y libertades para actividad profesional y económica. Principio de proporcionalidad. Principio de igualdad, prohibición de discriminación del artículo 40.3 del Tratado y distorsión de la concurrencia en la regulación de la tasa.

Entre los motivos de la cuestión prejudicial resuelta por la sentencia que nos ocupa, los hay de muy variada índole, como cuida bien de poner de relieve el razonamiento que conduce al fallo estimatorio de uno solo de ellos y al rechazo de los demás.

En efecto, las causas de invalidez de la regulación que establece las tasas de corresponsabilidad que se aducen por el recurrente, se refieren por una parte a la pretendida insuficiencia de la habilitación

(*) Profesor Titular de Derecho Civil de la Universidad de Valladolid.

que al Consejo y a la Comisión conceden los artículos 38 y siguientes del Tratado de Roma respecto del posible establecimiento de tasas fiscales, y por otra a la infracción de ciertos derechos fundamentales —la propiedad, y la libertad profesional y económica—, así como del principio de proporcionalidad y de la prohibición de discriminación (principio de igualdad), que la tasa de corresponsabilidad podría comportar.

Respecto del primero de los temas aludidos, hay que concederle una importancia que trasciende su apariencia formalista, ya que implica un necesario pronunciamiento del Tribunal sobre la naturaleza jurídica de esta discutida medida, que puede resultar decisivo para cualquier valoración ulterior de esta misma normativa. Así, a juicio del recurrente, sería la naturaleza fiscal de las tasas de corresponsabilidad, junto con su procedimiento de exacción y su tipo de gravamen lo que hubiese exigido la utilización del cauce previsto en el artículo 201 del Tratado, dedicando precisamente el Tribunal a rebatir estos argumentos los fundamentos jurídicos numerados desde el octavo al duodécimo.

Sobre la naturaleza jurídica de las tasas de corresponsabilidad en el sector de los cereales, la sentencia se inclina decididamente por considerarla como una medida más de las que integran el arsenal destinado a la intervención en los mercados, enmarcada por consiguiente en los artículos 39 y 40 del Tratado, y suficientemente fundada en el artículo 43 del mismo texto legal, cualquiera que fuese el montante de su tipo de gravamen.

Tampoco sería decisivo para imponer la utilización del cauce previsto en el artículo 201 del Tratado, el hecho de que las cantidades recaudadas por medio de la tasa, concurren a limitar los gastos de gestión de los mecanismos de mercado del sector de los cereales, puesto que el artículo 201 citado, no contempla más que los ingresos que sirven a la financiación general del presupuesto, excluyendo los ingresos generados por tasas existentes en un sector y afectas a la exclusiva financiación de ese mismo sector.

Parece, por lo tanto, que el Tribunal otorga primacía al aspecto de mecanismo de una OCM que indudablemente presentan las tasas de corresponsabilidad, sobre el aspecto también presente en ellas de ellas de tasas fiscales, y sobre esta base, estima suficiente la habilitación que el artículo 43 del Tratado concede al Consejo y a la

Comisión en el marco de la intervención en los mercados, ya que el objetivo principal de las tasas de corresponsabilidad sería a juicio del Tribunal la reducción de los precios percibidos por los productores de cereales, aunque tal objetivo se persiga a través de un mecanismo de apariencia fiscal.

No hay por lo tanto en las afirmaciones de la sentencia en cuestión un verdadero juicio de oportunidad sobre las medidas tomadas para reducir el coste de la gestión de los excedentes en el sector de los cereales, sino más bien una simple constatación de su naturaleza, que deja en un segundo plano su aspecto fiscal. Ahora bien, esta afirmación no excluye en absoluto que el aspecto fiscal de las tasas de corresponsabilidad pueda a su vez ser enjuiciado tanto en sí mismo considerado, ya que sólo se pronuncia sobre la suficiente base en el artículo 43 del Tratado, como en relación con los objetivos de intervención en el mercado que fundamentalmente animan la figura.

Incluso este enjuiciamiento de la tasa de corresponsabilidad aparece en los sucesivos fundamentos jurídicos de la sentencia en relación con la pretendida violación de derechos fundamentales alegada por el recurrente respecto de los transformadores de cereales. En efecto, ni el derecho de propiedad ni la libertad profesional y económica de esos agentes económicos, estarían afectados por unas restricciones intolerables a causa de las tasas de corresponsabilidad, ya que, por una parte, no son ellos los que soportan la carga económica, dado que sólo tienen obligaciones contables, que pudiesen afectar a su derecho de propiedad, ni estas obligaciones casi puramente formales afectan al libre ejercicio de actividades profesionales, sino de un modo muy tangencial, en todo caso justificado por la persecución de objetivos de interés general. El marco de una OCM, vendría a justificar, además, restricciones al derecho de propiedad y a la libre actividad profesional en absoluto desmesuradas e intolerables como las que comporta la tasa de corresponsabilidad y su gestión respecto de los transformadores de estos productos.

Hay pues en las afirmaciones del Tribunal un juicio netamente favorable de estas medidas, que las viene a exonerar de toda sospecha de fricción con el derecho de propiedad y la libertad de ejercicio de actividades profesionales por parte de quienes tienen tan solo obligaciones formales, sin que pueda decirse que ese pronun-

ciamiento favorable vaya más allá de lo que puede calificarse como la reafirmación del carácter carácter no absoluto de esos derechos fundamentales y de su necesaria contemplación sin olvido de las funciones sociales que cumplen, es decir, de los perfiles que estos derechos fundamentales asumen en la generalidad de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, permisivas de una cierta comprensión de tales derechos compatible con su subsistencia en lo esencial. En este sentido, habría tenido más interés observar esta comprensión desde el punto de vista de los productores, ya que la jurisprudencia constitucional española ha utilizado ese mismo punto de vista que pudiéramos llamar cuantitativo, para justificar medidas de apariencia fiscal de signo diametralmente opuesto —el llamado impuesto de tierras infrautilizadas creado por la Ley de Reforma Agraria de la Comunidad Autónoma de Andalucía— y ello nos situaría frente a aplicaciones de una misma doctrina sobre la función social del derecho de propiedad, no sólo divergentes, sino totalmente contrapuestas. En suma, es defendible que la función social de la propiedad justifique una medida de orden fiscal tendente a limitar la producción, e igualmente es admisible según la doctrina del Tribunal Constitucional español, una figura de naturaleza fiscal tendente a incentivar el logro de un alto nivel de productividad, como el llamado impuesto sobre tierras infrautilizadas, pero lo que es un inadmisibles contrasentido es que ambas figuras —las tasas de corresponsabilidad y el impuesto de tierras infrautilizadas— operen simultáneamente sobre un mismo supuesto, sobre una misma explotación agraria. En fin, el contenido que haya que dar en cada momento a la función social que deba desempeñar un derecho para fundamentar su restricción, debería ser unívoco, pues esta univocidad es una garantía sin la cual pelagra la justicia y reina la arbitrariedad.

Por lo tanto, si la nueva orientación de los mecanismos de intervención en los mercados es, respecto de los cereales y respecto de las producciones excedentarias en general, de signo netamente desincentivador, recurriéndose incluso a la creación de tasas que operan en realidad como depresivas del derecho a producir en condiciones gravosas para los presupuestos comunitarios, no debería continuar coexistiendo semejante denegación de un nivel de protección vía precios como el que había venido beneficiando a las explota-

ciones agrarias generadoras de excedentes, con concepciones de la función social de la propiedad de signo netamente productivista, ya que su posible aplicación a un mismo supuesto acarrea consecuencias incoherentes e injustas.

Nada, pues habría que objetar al razonamiento de la sentencia del TJCE, en sí mismo considerado, por no referirse a los derechos fundamentales del agricultor, sino a los del transformador, pero si se refiriesen a la empresa agraria, habría que considerar que las funciones sociales del derecho de propiedad y de la libertad profesional y económica que contemplan, son también aceptables pero incompatibles con los contenidos que asumen tales funciones sociales en las leyes españolas de «reforma agraria», hasta el punto de no ser viable su coexistencia, e imponerse la necesidad de optar entre viejas y nuevas concepciones de la intervención pública en la actividad agroalimentaria, probablemente en beneficio de las nuevas concepciones por ser más acordes con la realidad presente.

Seguidamente, a lo largo de los fundamentos jurídicos numerados del 20.^a al 24.^a, la sentencia se ocupa de la violación del principio de proporcionalidad alegado por el recurrente, y es con relación a este motivo, donde se plantea más directamente la valoración de las tasas de corresponsabilidad en el sector de los cereales en sí mismas consideradas. En efecto, el principio de proporcionalidad, reconocido como integrante del acervo comunitario por el propio Tribunal, supone según el fundamento jurídico 21.^o «que la legalidad de las medidas que imponen cargas financieras a los agentes económicos está subordinada a la condición de que tales medidas sean apropiadas y necesarias para el logro de los objetivos que se proponen», lo cual a juicio del recurrente no ocurre con las tasas de corresponsabilidad en los cereales cuyos objetivos de estabilización del mercado según el artículo 39.1.c) del Tratado, no podrían alcanzarse a través de ellas, ya que sólo afectan aproximadamente al 50 por 100 de los cereales destinados al consumo animal, y además, a causa del posible incremento de precio de los cereales transformados que comportan, podrían desencadenar la contracción de la demanda.

A estas alegaciones, contesta el fundamento 21.^o de la sentencia afirmando que el legislador comunitario dispone en materia de política agrícola común de un poder discrecional en consonancia con

las responsabilidades políticas que los artículos 40 y 43 del Tratado le atribuyen, de modo que solamente en el caso de una medida de carácter manifiestamente inapropiado al objetivo que la institución competente quiere perseguir, podrá cuestionarse su legalidad. Y dado que en el caso el legislador ha escogido entre diversas medidas para reducir los excedentes estructurales del mercado cereales la tasa en cuestión, que ejerce una presión directa aunque moderada sobre los precios pagados al productor, tal medida debe considerarse en principio apropiada al objetivo de estabilizar los mercados, incluso aunque no afecte al conjunto de las producciones contempladas, por lo que se deduce que el legislador comunitario no se ha excedido de su poder discrecional en la materia.

De este modo, la apropiación de las tasas de corresponsabilidad en el sector de los cereales a los fines de estabilización de los mercados reduciendo los excedentes estructurales queda a salvo en principio, y con ella, la legalidad misma de este conjunto de medidas y de sus modalidades de aplicación, por lo que puede decirse que queda no tanto resuelto como aplazado, un posible examen de la proporcionalidad a la luz de nuevos y distintos datos.

Por último, la sentencia dedica los fundamentos jurídicos 25.º a 27.º al examen del motivo de la cuestión prejudicial relativo al carácter discriminatorio de las tasas de corresponsabilidad sobre los cereales respecto de las distintas categorías de transformadores y productores de estos productos, motivo que denuncia la infracción del artículo 40.3 del Tratado y el régimen de exenciones regulado en el artículo 1, apartado 2, párrafo 2 del Rt.º núm. 2040/86, modificado por el Rt.º núm. 2572/86.

La sentencia acoge este motivo, como lo había hecho la sentencia de 29 de junio de 1988 (Van Landschoot, 300/86), declarando que la normativa de las tasas de corresponsabilidad era inválida en la medida en que creaba una discriminación parcial entre transformadores y entre productores de cereales, al eximir de la tasa las primeras transformaciones de cereales realizadas en la explotación del productor, siempre que el producto de la transformación se utilice en la misma explotación, sin prever exención para las primeras transformaciones realizadas fuera de la explotación productora o con medios ajenos a la explotación, aunque el producto también se utilice en la propia explotación.

Reitera igualmente la sentencia en cuestión que incumbe al legislador comunitario sacar las consecuencias de tal resolución tomando las medidas necesarias para restablecer la igualdad de los operadores, y mientras no se haya regulado nuevamente, a las autoridades competentes el seguir aplicando la exención prevista por la disposición que se declara inválida, extendiendo el beneficio de tal exención a los operadores que sean objeto de la discriminación constatada.

En fin, en el sentido anulatorio de disposiciones integrantes de la regulación de las tasas de corresponsabilidad en el sector de los cereales y de sus modalidades de aplicación, parece que la sentencia no hace otra cosa que remachar un punto ya conocido y puesto de relieve no sólo por la citada sentencia de 29 de junio de 1988 (Van Landschoot 300/86), sino en la argumentación de otros recursos que por diversas razones corrieron suerte desestimatoria. Y siendo éste el estado de la cuestión, hay que afirmar que la situación resultante de las sentencias referenciadas, se caracteriza por una gran ampliación de los posibles beneficiarios de la exención, que serían actualmente aquellos productores que pudiéramos calificar de autoconsumidores, en la medida en que lo sean, y sea cual sea la intervención de medios ajenos a la explotación en las operaciones de transformación. Es fácilmente imaginable el gran número de explotaciones susceptibles de beneficiarse de tal exención y la dificultad de instrumentar un control adecuado y eficaz de la proporción exacta de ese autoconsumo exento respecto del montante de la producción cerealista de una explotación concreta. En efecto, no se trata ya únicamente de admitir la utilización de medios ajenos a la explotación (Vgr. una mezcladora de alquiler), que temporalmente formaría parte de la explotación productora y autoconsumidora, cuya exención posibilitaba ya la disposición invalidada y defendía la Comisión en su alegato, sino de eximir igualmente los cereales cuya primera transformación realiza un operador ajeno a la explotación, con su propia maquinaria y fuera de la explotación productora y autoconsumidora, lo cual complica en gran manera la vigilancia de esas transformaciones cuya discriminación en caso de no estar exentas aprecia el Tribunal con gran acierto.

En efecto, la gestión de la tasa, ya por sí misma bastane compleja y delicada, se dificulta aún más, pero en rigor el autoconsumo no es algo indeseable desde el punto de vista de la estabilización

del mercado, sino por el contrario un alivio para ese mercado excedentario, y su exención un beneficio indudable para la gestión del mercado, como ya afirmaba la Comisión en su alegato, y tanto merece ese trato de favor el caso previsto en la disposición invalidada, como aquellos a los que, con toda justicia, extiende la sentencia el beneficio de la exención.

Se encuentra así el legislador comunitario frente al reto de tener que regular de nuevo la exención del autoconsumo de forma no discriminatoria, lo cual sólo se puede hacer o bien suprimiéndola, despreciando sus beneficiosos efectos para el mercado y afrontando un procedimiento de exacción delicadísimo, por no decir que imposible, o admitiendo generosamente su extensión a todas las modalidades de autoconsumo como mal menor desde el punto de vista del control y aplicación de la tasa de corresponsabilidad, opción que equivale a mantener invariable la situación producida por la declarada invalidez del artículo 1, apartado 2, párrafo 2 del Rt.º núm. 2040/86 de la Comisión de 30 de junio.

Pero tampoco esta vía está totalmente exenta de peligros, no sólo porque tiñe de ambigüedad las relaciones entre el productor y el transformador respecto de la aplicabilidad de la tasa de corresponsabilidad que pasa a depender del eventual destino de la mercancía, sino porque sus efectos, hoy agudizados respecto del supuesto contemplado por la sentencia, al haberse creado una tasa de corresponsabilidad suplementaria que puede duplicar el tipo de gravamen, pueden a medio plazo no ser tan inocuos y neutrales como se supone.