CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

Sr. M. POIARES MADURO

presentadas el 2 de febrero de 2006¹

1. El Gerechtshof te Amsterdam (Países Bajos) ha planteado al Tribunal de Justicia determinadas cuestiones sobre el funcionamiento del régimen de transformación bajo control aduanero, regulado en los artículos 130 a 136 del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario,² en su versión modificada en particular por el Reglamento (CE) n° 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000³ (en lo sucesivo, «Código aduanero»). La sociedad Friesland Coberco Dairy Foods BV (en lo sucesivo, «Coberco Dairy Foods») manifiesta su disconformidad con la resolución que le había dirigido el Inspecteur van de Belastingdienst/Douane Noord/Kantoor Groningen [Inspector de aduanas e impuestos especiales de Groningen], por la que le denegaba la autorización para acogerse al régimen de transformación bajo control aduanero. El órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia en particular que determine la autoridad y la validez de las conclusiones del Comité del Código aduanero (en lo sucesivo, «Comité»), ya que, en el presente caso, las autoridades aduaneras basaron su negativa a conceder la autorización en tales conclusiones.

I. Hechos, marco normativo y cuestiones prejudiciales

2. Coberco Dairy Foods fabrica zumos de fruta. Para elaborar dichas bebidas, Coberco Dairy Foods utiliza como materias primas concentrados de zumos de frutas, azúcares, perfumes, minerales y vitaminas que adquiere a varias sociedades, algunas de las cuales están establecidas en los Estados miembros y otras en Estados terceros. La fabricación incluye la mezcla de zumos de frutas con agua y azúcar, la pasteurización y el envasado del producto.

3. Con arreglo al artículo 132 del Código aduanero,⁴ Coberco Dairy Foods formuló, el 23 de julio de 2002, una solicitud de autorización para acogerse al régimen de transformación bajo control aduanero para tres

1 — Lengua original: portugués.

2 — DO L 302, p. 1.

3 — DO L 311, p. 17.

4 — Este artículo establece que «la autorización de transformación bajo control aduanero se expedirá a petición de la persona que efectúe o mande efectuar la transformación».

productos, zumo de manzana con adición de azúcar (650.000 kg anuales por un importe de 650.000 euros p.a.), zumo de naranja con adición de azúcar (350.000 kg anuales por un importe de 350.000 euros p.a.) y azúcar blanco distinto del azúcar de caña (10.000.000 de kg anuales por un importe de 3.000.000 de euros p.a.). En la solicitud se aludía a dos productos transformados: el zumo de manzana con adición de azúcar y el zumo de naranja con adición de azúcar.

4. La finalidad del régimen de transformación bajo control aduanero, solicitado por Coberco Dairy Foods, se expone en el artículo 130 del Código aduanero:

«El régimen de transformación bajo control aduanero permitirá introducir en el territorio aduanero de la Comunidad mercancías no comunitarias para someterlas a operaciones que modifiquen su especie o estado sin estar sujetas a los derechos de importación ni a medias de política comercial, y despachar a libre práctica con los derechos de importación que les correspondan los productos que resulten de estas operaciones. Dichos productos se denominarán “productos transformados”.»

5. Para disfrutar de la exención de los derechos de importación sobre el azúcar adquirido en países terceros, exención a la que afirmaba que tendría derecho de concederse la autorización solicitada, Coberco Dairy Foods señala que, de esta forma, se hallaría en condiciones de seguir ejerciendo sus actividades de transformación dentro de la Comunidad.

6. En el artículo 133 del Código aduanero figuran las condiciones acumulativas que se exigen para obtener una autorización de esta índole. Por lo que atañe a las condiciones económicas, el artículo 133, letra e), establece que la autorización sólo se concederá «en el caso en que se reúnan las condiciones necesarias para que el régimen pueda contribuir a favorecer la creación y el mantenimiento de una actividad de transformación de mercancías en la Comunidad sin que se perjudiquen los intereses esenciales de los productores de mercancías similares (condiciones económicas). Podrán determinarse con arreglo al procedimiento del Comité los casos en que se consideran reunidas dichas condiciones económicas».

7. En la Comunidad, tanto la producción como el precio del azúcar se rigen por el Reglamento (CE) n° 1260/2001 del Consejo, de 19 de junio de 2001, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar.⁵ Ahora bien, con arreglo al artículo 552, apartado 1 y al anexo 76 del Reglamento (CEE) n° 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se dictan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento n° 2913/92,⁶ en su versión modificada en particular por el Reglamento (CE) n° 444/2002,⁷ para todas las mercancías sujetas a medidas de política agrícola, «se efectuará un examen de las condiciones económicas». Según el apartado 2 de este mismo artículo, para estas mercancías «el Comité procederá al examen de las condiciones económicas». En particular, en el artículo 504, apartado 4, del

5 — DO L 178, p. 1.

6 — DO L 253, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación del Código aduanero».

7 — DO L 68, p. 11.

Reglamento de aplicación del Código aduanero se lleva a cabo una remisión. Dicho precepto dispone que «las conclusiones del Comité serán tenidas en cuenta por las autoridades aduaneras [...]». Con arreglo al artículo 502, apartado 3, del citado Reglamento, el examen de las condiciones económicas deberá acreditar «si el recurso a fuentes de aprovisionamiento no comunitarias es susceptible de favorecer la creación o el mantenimiento de una actividad de transformación en la Comunidad».

8. Siguiendo dicho procedimiento, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó, el 22 de agosto de 2003, un documento de trabajo al Comité del cual se deduce que «la empresa de que se trata había solicitado dicha autorización debido a la fuerte competencia de los productores de la Europa central y oriental». Dicho documento, un extracto del cual figura en las observaciones escritas de la Comisión indica también que «dado el nivel de precios de las mercancías similares producidas por dichos productores y el tipo preferencial del 0 % para el zumo de manzana concentrado procedente de Polonia, se han comercializado en el mercado comunitario productos muy competitivos en relación con los de la empresa en cuestión». Según este mismo documento, «si no pudiera aplicarse dicho régimen, es posible que se decida transformar los productos en Europa central u oriental y no en los Países Bajos». Coberco Dairy Foods prevé llevar a cabo una inversión inicial de 750.000 euros en una fábrica que dará lugar a la creación de alrededor de dos puestos de trabajo.

9. Cuando se reunió el Comité, el 18 de septiembre de 2003, oyó al representante de la Dirección General «Agricultura» de la Comisión, el cual, según el acta de la reunión, puso de manifiesto que «los productores comunitarios de azúcar actúan [...] bajo presión. Las importaciones efectuadas con “franquicia de derechos” al amparo del régimen de transformación bajo control aduanero incrementarían dicha presión». Al término de su reunión, el Comité afirmó que no se daban las condiciones económicas mencionadas en el artículo 133, letra e), del Código aduanero.

10. El 27 de octubre de 2003, la administración tributaria neerlandesa se basó en las conclusiones del Comité para denegar la solicitud de autorización de Coberco Dairy Foods. La reclamación presentada por la empresa demandante contra dicha resolución el 27 de octubre de 2003 fue denegada por la administración el 2 de abril de 2004, por lo que Coberco Dairy Foods interpuso, el 10 de mayo de 2004, un recurso de anulación ante el Gerechtshof te Amsterdam.

11. En sus alegaciones ante dicho órgano jurisdiccional, Coberco Dairy Foods señala que el inspector hubiera debido hacer uso de su margen de apreciación para excluir las conclusiones del Comité, que invocan los intereses de los productores comunitarios de azúcar, pese a que concurrían las condiciones económicas a que se refieren los artículos 133, letra e), del Código aduanero y 502, apartado 3, del Reglamento de

aplicación del Código aduanero. En efecto, en lugar de tener en cuenta el interés económico de los productores de materias primas de azúcar establecidos en la Comunidad, el inspector hubiera debido basarse en la existencia de una industria de transformación en la Comunidad.

12. El inspector de aduanas defiende el planteamiento contrario y afirma que el Comité declaró con razón que el perjuicio sufrido por la industria comunitaria del azúcar no podía verse compensado por la creación de puestos de trabajo ocasionada por la actividad de transformación. El inspector interpreta el artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplicación del Código aduanero en el sentido de que las autoridades aduaneras nacionales no estaban facultadas para separarse de las conclusiones del Comité, adoptadas casi por unanimidad.

13. En este contexto, el Gerechtshof te Amsterdam, ante el que se había planteado el litigio, planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿Cómo debe interpretarse la frase “sin que se perjudiquen los intereses esenciales de los productores de mercancías similares” del artículo 133, letra e), del Código aduanero comunitario? ¿Debe examinarse exclusivamente el mercado del producto final o debe analizarse también la situación económica de las

materias primas que se emplean en la transformación bajo control aduanero?

2) La frase “la creación o el mantenimiento de una actividad de transformación”, que figura en el artículo 502, apartado 3, del Reglamento de aplicación del Código aduanero comunitario, ¿supone que la actividad debe crear o mantener un determinado número mínimo de puestos de trabajo? ¿Qué otros criterios deben aplicarse para interpretar el citado texto del Reglamento?

3) ¿Es competente el Tribunal de Justicia para examinar en un procedimiento prejudicial la validez de unas conclusiones del Comité, a la luz de las respuestas a las cuestiones primera y segunda?

4) En caso afirmativo, ¿son válidas las conclusiones objeto de litigio tanto respecto a la motivación como en relación con los argumentos económicos alegados?

5) Si el Tribunal de Justicia no es competente para examinar la validez de las conclusiones, ¿cómo debe interpretarse el pasaje “las conclusiones del Comité serán tenidas en cuenta por las autoridades aduaneras” del artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplica-

ción del Código aduanero comunitario, si —en un procedimiento administrativo— las autoridades aduaneras y/o —en el recurso— el juez nacional consideran que las conclusiones del Comité no pueden fundamentar la denegación de la solicitud de aplicación del régimen de transformación bajo control aduanero?»

para las autoridades aduaneras nacionales (cuestiones tercera a quinta), procederé a interpretar los artículos 133, letra e), del Código aduanero, y 502, apartado 3, del Reglamento de aplicación del Código aduanero, sobre la cual el juez nacional ha manifestado sus dudas (cuestiones primera y segunda).

14. Mediante escrito de 19 de enero de 2005, el órgano jurisdiccional remitente solicitó al Tribunal de Justicia que la petición de decisión prejudicial se tramitara por el procedimiento acelerado, con arreglo al artículo 104 *bis*, párrafo primero, del Reglamento de procedimiento. Dicha solicitud fue desestimada mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 2005.

A. Alcance de la consideración de las conclusiones del Comité por las autoridades aduaneras prevista en el artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplicación del Código aduanero (cuestión quinta)

15. La vista se celebró el 8 de diciembre de 2005; en ella tanto Coberco Dairy Foods como los Gobiernos helénico y neerlandés y la Comisión expusieron su punto de vista. El Gobierno italiano intervino también en la fase escrita del procedimiento.

17. La quinta cuestión del órgano jurisdiccional remitente versa sobre la interpretación que se debe dar a los términos del artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplicación del Código aduanero, que establece que «las conclusiones del Comité serán tenidas en cuenta por las autoridades aduaneras y por cualquier otra autoridad aduanera que deba examinar autorizaciones o solicitudes de autorización similares». Según los Gobiernos griego y neerlandés, las autoridades nacionales están vinculadas por las conclusiones del Comité.

II. Análisis

16. Después de haber examinado las cuestiones del *Gerechthof te Amsterdam* relativas al papel del Comité y a la índole de sus conclusiones así como a sus consecuencias

18. Sin embargo, el tenor literal del referido artículo no indica que tales conclusiones tengan carácter vinculante. Por el contrario, si tal fuera el caso, el Reglamento habría dispuesto que las autoridades aduaneras nacionales están vinculadas por las conclusiones del Comité. Por consiguiente, el tenor literal del artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplicación del Código adua-

nero no impide a la autoridad aduanera nacional pronunciarse en un sentido distinto del preconizado por el Comité en sus conclusiones.

19. Tampoco está definido con precisión el alcance de las conclusiones del Comité. El objetivo que se perseguía cuando se estableció el Comité, tal como figura en el séptimo considerando de la exposición de motivos del Código aduanero, es «garantizar una colaboración estrecha y eficaz entre los Estados miembros y la Comisión». Una cooperación de esta índole no se confunde con un dispositivo de adopción de decisiones comunitarias en el cual las conclusiones del Comité vinculan a los Estados miembros.⁸

20. No obstante, para que se cumpla la exigencia de que se tengan en cuenta las conclusiones del Comité es preciso que la autoridad nacional competente motive su decisión, cuando pretenda separarse de las conclusiones adoptadas por aquél. Aun cuando debe tener en cuenta las conclusiones del Comité, la autoridad nacional no puede dejar de apreciar las condiciones económicas a que se refiere el artículo 133, letra e), del Código aduanero. Por consiguiente, el artículo 504, apartado 4 del Reglamento de aplicación del Código aduanero no exige en modo alguno que las autoridades nacionales sigan al pie de la letra las conclusiones del Comité. Por el contrario, en el ejercicio de su facultad de apreciación, dichas autoridades están facul-

tadas para adoptar la decisión final en materia de concesión o de denegación del régimen de transformación bajo control aduanero. Por consiguiente, la práctica de las autoridades neerlandesas, consistente en seguir automáticamente las conclusiones del Comité del Código aduanero cuando éstas son negativas, no puede vincularse a la interpretación del artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplicación del Código aduanero.

21. En consecuencia, a la vista de las consideraciones precedentes, sugiero al Tribunal de Justicia que responda a la quinta cuestión del órgano jurisdiccional nacional que la frase «las conclusiones del Comité serán tenidas en cuenta por las autoridades aduaneras» del artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplicación del Código aduanero no implica que las citadas conclusiones vinculen a la autoridad nacional cuando ésta se pronuncia sobre una solicitud de autorización del régimen de transformación bajo control aduanero.

B. Posible apreciación de las conclusiones del Comité en el marco de una petición de decisión prejudicial (cuestiones tercera y cuarta)

22. El órgano jurisdiccional remitente pide también que se dilucide la naturaleza jurídica de las conclusiones del Comité. Su tercera cuestión versa sobre la posibilidad de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre su validez en el marco de una petición de decisión prejudicial. Si tales conclusiones son

⁸ — Véase por analogía la sentencia de 21 de enero de 1999, Upjohn (C-120/97, Rec. p. I-223), apartado 47 y las conclusiones del Abogado General Léger en dicho asunto (punto 64). Véase también la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/CEVA y Pfizer (C-198/03 P, Rec. p. I-6357), apartado 89, así como las conclusiones del Abogado General Jacobs en dicho asunto (apartados 75 y 76).

jurídicamente vinculantes, el Tribunal de Justicia podría ser competente para pronunciarse sobre su validez con arreglo al artículo 234 CE. En el supuesto contrario, el papel del Tribunal de Justicia se reduciría a interpretarlas.

23. En el artículo 234 CE, letra b), se establece que el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse «sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad y por el BCE». En su sentencia Grimaldi,⁹ el Tribunal de Justicia afirmó que «el artículo 177 del Tratado CE (actualmente, artículo 234 CE) atribuye al Tribunal de Justicia competencia para pronunciarse, con carácter prejudicial, acerca de la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad sin excepción alguna». Sin pronunciarse sobre la cuestión de si puede o no imputarse a una institución comunitaria un acto del Comité, cabe poner de manifiesto su carácter no vinculante que impide que dicho acto sea objeto de un análisis de su validez en el marco del artículo 234 CE.

24. Tan sólo puede ser sometida a un control de legalidad una disposición que produzca un efecto jurídico vinculante.¹⁰ Para responder a la cuestión del órgano jurisdiccional nacional es preciso, por lo tanto, dilucidar la naturaleza jurídica de las conclusiones del Comité. Las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia son

divergentes sobre este punto. Mientras que la Comisión y el Gobierno italiano deducen del carácter facultativo de la consulta al Comité la falta de carácter vinculante de sus conclusiones, el Gobierno neerlandés adopta el planteamiento contrario.

25. La Comisión estima que el carácter no vinculante de las conclusiones del Comité en este contexto deriva del hecho de que la consulta al Comité es puramente facultativa, con arreglo al artículo 503 del Reglamento de aplicación del Código aduanero. Efectivamente, dicho artículo establece:

«Se podrá efectuar un examen de las condiciones económicas en colaboración con la Comisión:

- a) cuando las autoridades aduaneras interesadas deseen celebrar consultas antes o después de la expedición de una autorización;
- b) cuando la otra administración aduanera formule objeciones en contra de una autorización expedida;
- c) a iniciativa de la Comisión.»

⁹ — Sentencia de 13 de diciembre de 1989 (C-322/88, Rec. p. 4407), apartado 8.

¹⁰ — En el marco del artículo 230 CE, así lo declaró la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, «AETR» (22/70, Rec. p. 263), apartado 42.

26. Por lo tanto, el artículo 552, apartado 2, en relación con el artículo 76 del Reglamento de aplicación del Código aduanero,¹¹ aplicable en el presente caso, indica que es obligatoria la consulta al Comité para las mercancías sujetas a medidas de política agrícola. Este artículo constituye una *lex specialis* que prevalece sobre la disposición general contenida en el artículo 503 del mencionado Reglamento, invocado por la Comisión. De esta forma, contrariamente a lo que señalan la Comisión y el Gobierno italiano en sus observaciones escritas, no puede deducirse tan sólo del artículo 503 que la consulta al Comité aduanero tenga siempre carácter facultativo. Por el contrario, el artículo 552, apartado 2, en relación con el anexo 76 establece una excepción a esta regla general. El carácter no vinculante de las conclusiones del Comité no puede deducirse del carácter generalmente facultativo de su consulta. Por consiguiente, esta alegación por sí sola no puede acreditar la incompetencia del Tribunal de Justicia para apreciar la validez de sus conclusiones.

27. El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de los dictámenes de los diversos comités. En su sentencia Dittmeyer,¹² el Tribunal declaró que aun cuando los dictámenes del Comité de nomenclatura «constituyen medios importantes para garantizar una aplicación uniforme del Arancel Aduanero Común por parte de las autoridades aduaneras de los Estados miembros y pueden considerarse, en cuanto tales, elementos válidos para la interpretación del Arancel», «carecen de fuerza jurídica vinculante, de manera que, llegado el caso, hay que examinar si su tenor se adecúa a las propias

disposiciones del arancel aduanero común y no modifica el alcance de éstas». Esta jurisprudencia se ha visto confirmada por las Notas Explicativas del Consejo de Cooperación Aduanera en las sentencias Chem-Tec¹³ y Develop Dr. Eisbein¹⁴ y por las Notas Complementarias de la Nomenclatura Combinada, en particular en la sentencia Algemene Sheeps Agentuur Dordrecht.¹⁵

28. En la sentencia Wagner,¹⁶ el Tribunal de Justicia siguió un razonamiento análogo cuando el Tribunal administratif de Paris le pidió que se pronunciara sobre la validez de la aclaración 2 del anexo I de la nota de la Comisión de 11 de marzo de 1981, relativa a los certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas (DO C 52, p. 2). El Tribunal de Justicia se negó a pronunciarse sobre la validez de la nota, que no tiene un valor jurídico vinculante debido a su carácter explicativo, y examinó si dicha nota llevaba a cabo una interpretación correcta del Derecho comunitario vigente.¹⁷

29. El carácter no vinculante de las normas de un comité es inherente a la función que éste desempeña. Para determinar si la jurisprudencia antes citada puede aplicarse por analogía a las conclusiones del Comité, como afirma la Comisión en sus observaciones, es preciso examinar el cometido que le confiere el Código aduanero. El séptimo considerando de la exposición de motivos

11 — Citado en el punto 7 de las presentes conclusiones.

12 — Sentencia de 15 de febrero de 1977 (69/76 y 70/76, Rec. p. 231), apartado 4.

13 — Sentencia de 11 de julio de 1980 (798/79, Rec. p. 2639), apartado 11.

14 — Sentencia de 16 de junio de 1994 (C-35/93, Rec. p. 2655), apartado 21.

15 — Sentencia de 12 de enero de 2006 (C-311/04, Rec. p. I-609), apartados 27 y 28.

16 — Sentencia de 8 de abril de 1992 (C-94/91, Rec. p. I-2765).

17 — Véase la sentencia Wagner, antes citada, apartado 17.

de dicho Código establece que «procede crear un Comité del Código aduanero con el fin de garantizar una colaboración estrecha y eficaz entre los Estados miembros y la Comisión en este ámbito». El artículo 4, punto 24, del Código aduanero define el procedimiento del Comité como el procedimiento previsto o contemplado en los artículos 247 y 247 *bis* así como 248 y 248 *bis* del Código. La competencia del Comité, tal como se define en el artículo 249, se extiende a cualquier cuestión relativa a la normativa aduanera. Con un carácter más general, un rápido examen del Código aduanero permite comprobar que el Comité interviene para aclarar el funcionamiento de determinados regímenes aduaneros,¹⁸ prever casos específicos y requisitos particulares para la aplicación de algunas disposiciones¹⁹ y definir el ámbito de determinadas excepciones.²⁰ Mediante el procedimiento del Comité aduanero pueden preverse también otros casos que no figuran en el Código,²¹ plazos,²² importes o valores límite.²³ Finalmente, el Comité puede apreciar las condiciones económicas que deben cumplirse para disfrutar de ciertos regímenes aduaneros, tal como se halla previsto en los artículos 117, letra c), en lo que respecta al perfeccionamiento activo y 133, letra e), en lo relativo a la transformación bajo control aduanero. El Comité puede intervenir en muy distintas situaciones, en el marco de los procedimientos de gestión, de reglamentación o según el procedimiento consultivo.²⁴ En el caso de

autos, la cuestión del órgano jurisdiccional remitente versa sobre la intervención del Comité previsto para la adopción de una decisión individual de concesión o de denegación del régimen aduanero concreto de transformación bajo control aduanero.

30. La cuestión que debe plantearse, vista la jurisprudencia antes citada del Tribunal de Justicia sobre el valor jurídico de las conclusiones de los comités, es la de si la interpretación del Derecho comunitario propuesta por el Comité puede vincular a la autoridad aduanera competente. A este respecto, basta señalar que los términos del artículo 504, apartado 4 del Reglamento de aplicación del Código aduanero se limitan a mencionar que las conclusiones del Comité serán «tenidas en cuenta» por las autoridades aduaneras y, por consiguiente, no implican que las autoridades nacionales estén vinculadas por tales conclusiones.

31. En este punto, no cabe seguir el razonamiento propuesto por el Gobierno neerlandés en la vista, según el cual, de la obligación de consultar al Comité aduanero, establecida en el artículo 552 del Reglamento de aplicación del Código aduanero se desprende que las conclusiones formuladas por el Comité en este contexto tienen un carácter vinculante. Efectivamente, una obligación de consultar al Comité no puede equipararse a una obligación de seguir las conclusiones que formula.

32. Dado que las autoridades aduaneras competentes no tienen la obligación de

18 — Artículo 147, apartado 2, (perfeccionamiento activo).

19 — Artículos 131 (transformación bajo control aduanero), 141 (importación temporal de mercancías al territorio aduanero) y 164 (tránsito interno).

20 — Artículos 124, apartado 3; 142, apartado 2; 148, letra b); 182, apartado 2; 178 apartado 2, y 200.

21 — Artículo 239 (devolución de los derechos de importación o de exportación), apartado 1; artículo 197 (formas de garantía).

22 — Artículos 118, apartado 4; 128, apartado 3, y 172, apartado 2.

23 — Artículos 214, apartado 3; 217, apartado 1, letra c), y 240.

24 — Véase el documento TAXUD/741/2001 por el que se establecen las normas de procedimiento del Código aduanero, adoptadas el 5 de diciembre de 2001.

seguir las conclusiones del Comité, no puede cuestionarse su validez con independencia de la resolución final que adopten las autoridades aduaneras, que es la única resolución definitiva que produce efectos jurídicos vinculantes. Como ha señalado con razón la Comisión en la vista, las conclusiones del Comité no tienen carácter de resolución final. De esta forma, la validez de las conclusiones del Comité, que se formulan con anterioridad a la adopción de una resolución final por la autoridad competente, solo puede examinarse indirectamente, cuando el órgano jurisdiccional nacional examine la resolución definitiva.²⁵

33. El carácter no vinculante de las conclusiones del Comité impide alegar, como hacía el Gobierno neerlandés en sus observaciones escritas, la falta de control de la legalidad de tales conclusiones. De ello se desprende que las conclusiones del Comité no pueden ser objeto de una petición de decisión prejudicial en orden al examen de su validez. Sin embargo, es necesario que la autoridad competente que se pronuncia sobre una solicitud de autorización del régimen de transformación bajo control aduanero pueda apartarse de las conclusiones del Comité y, llegado el caso, adoptar una solución distinta de la preconizada si, al término de su propia apreciación de las circunstancias de que se trata, llegara a una conclusión diferente.

34. En efecto, el Derecho comunitario no impone la práctica de las autoridades neerlandesas de seguir automáticamente las

conclusiones del Comité cuando sean negativas. Por el contrario, el artículo 133, letra e), del Código aduanero debe interpretarse en el sentido de que confiere a las autoridades aduaneras nacionales una facultad discrecional para pronunciarse sobre una solicitud del régimen de transformación bajo control aduanero. Su margen de apreciación únicamente está limitado en la medida en que, con arreglo al artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplicación del Código aduanero, deban tener en cuenta tales conclusiones. Si el Derecho comunitario hubiera concebido un sistema en el que las autoridades aduaneras nacionales estuvieran vinculadas por las conclusiones del Comité que preconizan la negativa a conceder la autorización para acogerse al régimen de transformación bajo control aduanero, sería indispensable prever la posibilidad de que el justiciable cuestionara las conclusiones del Comité, que tendrían en tal caso el carácter de una resolución definitiva para él. Si bastara que las autoridades nacionales siguieran las conclusiones del Comité para fundamentar sus resoluciones y, al propio tiempo, que dichas conclusiones no estuvieran sujetas a control jurisdiccional alguno, los justiciables se verían privados de protección jurisdiccional, lo cual resulta inaceptable. No obstante, ello no puede suceder en el sistema creado por el Código aduanero.

35. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión que las conclusiones del Comité formuladas en virtud del artículo 133, letra e), del Código aduanero no pueden ser objeto de un examen de validez en el marco de una petición de decisión prejudicial. Por consiguiente, no procede responder a la cuarta cuestión.

25 — Sentencia de 10 de febrero de 1998, Alemania/Comisión (C-263/95, Rec. p. I-441).

C. Interpretación de los términos «sin que se perjudiquen los intereses esenciales de los productores de mercancías similares» del artículo 133, letra e), del Código aduanero (primera cuestión)

36. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si, en el marco de una apreciación efectuada para conceder, en su caso, una autorización del régimen de transformación bajo control aduanero con arreglo al artículo 133, letra e), del Código aduanero, sólo debe tenerse en cuenta el mercado de los productos acabados o bien si es preciso asimismo examinar la situación económica del mercado de las materias primas utilizadas para fabricar los productos acabados.

37. La Comisión y los Gobiernos griego y neerlandés proponen que se declare que el artículo 133, letra e), del Código aduanero exige el examen de los intereses tanto de los productores de productos transformados como de los de los productores de mercancías similares a las utilizadas en el proceso de transformación. Por el contrario, Coberco Dairy Foods estima que los únicos intereses que deben tenerse en cuenta son los intereses de los productores comunitarios de productos acabados.

38. Con el fin de zanjar entre estas dos interpretaciones, debo observar en primer lugar que el régimen de la transformación bajo control aduanero es un régimen excepcional con respecto al régimen general. Por tanto, las condiciones a las que está supeditada su concesión deben interpretarse restrictivamente.

39. El tenor literal del texto del artículo 133, letra e), del Código aduanero, que alude a los «intereses esenciales de los productores de mercancías similares», no aclara si designa únicamente a los productores de productos acabados o bien si incluye a los productores de materias primas utilizadas para fabricar los productos acabados. La Comisión, basándose en las versiones lingüísticas francesa, italiana, española y griega, sugiere que la utilización del término «mercancía» remite a mercancías similares a las que deben ser objeto de la transformación. Sin embargo, esta alegación no acierta a convencer puesto que nada en el tenor literal del artículo se opone a que los términos «mercancías similares» remitan, por el contrario, a los productos transformados. Es precisamente esta ambigüedad del texto lo que llevó al órgano jurisdiccional remitente a solicitar la interpretación del Tribunal de Justicia.

40. Por consiguiente, dado que la interpretación del artículo 133, letra e), del Código aduanero no puede basarse únicamente en su tenor literal, debe efectuarse teniendo en cuenta su contexto y su finalidad.²⁶

41. En apoyo de la interpretación que propone, Coberco Dairy Foods evoca el contexto del artículo 133, letra e), del Código aduanero. En este sentido, dicha sociedad compara las condiciones económicas exigidas para la concesión del régimen de perfeccionamiento activo que se mencionan en el artículo 117, letra c) del citado Código, el cual alude a «los intereses esenciales de los productores de la Comunidad» con las del

²⁶ — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 6 de octubre de 1982, CILFIT (283/81, Rec. p. 3415), apartado 20, y de 17 de noviembre de 1983, Merck (292/82, Rec. p. 3781), apartado 12.

artículo 148 del referido Código, relativas al régimen de perfeccionamiento pasivo, las cuales prevén que se tengan en cuenta «los intereses esenciales de los transformadores comunitarios». Según Coberco Dairy Foods, la utilización de un término distinto en el artículo 133, letra e), del Código aduanero implica que este precepto tan sólo contempla a los productores de productos acabados. Sin embargo, no me parece que una consecuencia de esta índole derive de la diversidad de los términos utilizados por dichos artículos del Código aduanero. Por el contrario, de esta comparación se deduce que cada artículo debe interpretarse teniendo en cuenta el régimen aduanero específico al cual sea de aplicación, ya que ni el artículo 133, letra e), ni el artículo 117 aclaran a qué productores comunitarios se refieren.

42. La finalidad del régimen de transformación bajo control aduanero se expone en la exposición de motivos del Reglamento (CEE) n° 2763/83 del Consejo, de 26 de septiembre de 1983, relativo al régimen que permite la transformación bajo control aduanero de mercancías antes de su despacho a libre práctica,²⁷ que lo estableció. Dicho régimen había sido concebido para paliar las incidencias de determinadas anomalías arancelarias: «En ciertos casos particulares, la tributación de las mercancías según su especie arancelaria o su estado en el momento de su importación supone un gravamen superior al que estaría económicamente justificado, que tiende a estimular el desplazamiento de determinadas actividades económicas fuera

de la Comunidad».²⁸ En consecuencia, el régimen de transformación bajo control aduanero había sido establecido para luchar contra la deslocalización de actividades de transformación fuera de la Comunidad, provocada por el hecho de que los costes de importación de las materias primas eran superiores a los costes de exportación de los productos acabados para los cuales se habían utilizado tales materias primas.

43. Por consiguiente, el objetivo primordial de dicho régimen es la protección de los productores comunitarios de productos acabados. Sin embargo, como señala la Comisión en sus observaciones, si se llevase a cabo de una forma demasiado generosa la concesión del citado régimen excepcional, se podrían crear conflictos de intereses entre los productores comunitarios de productos acabados y los productores comunitarios de productos básicos, con lo que se favorecería a los primeros frente a los segundos. Ahora bien, el régimen de la transformación bajo control aduanero no persigue la finalidad de crear una jerarquía semejante entre los productores. Por el contrario, teniendo en cuenta la necesaria conciliación del Derecho aduanero con la política agrícola de la Comunidad,²⁹ el Código aduanero exige unas condiciones más restrictivas para la concesión de una autorización del régimen de transformación bajo control aduanero para los productos que sean objeto de una organización común de mercados. Efectivamente, para este tipo de productos, es obligatoria la consulta al Comité, con arreglo al artículo 552 del Reglamento de aplicación del Código aduanero. Como ha subrayado

28 — Primer considerando de la exposición de motivos del Reglamento n° 2763/83.

29 — Cuarto considerando de la exposición de motivos del Código aduanero.

con razón el Gobierno helénico, tan sólo una interpretación del artículo 133, letra e), del Código aduanero que tenga en cuenta los intereses de los productores de materias primas y de productos acabados permite esta conciliación.

44. Además, como señala el Gobierno italiano en sus observaciones, el régimen de transformación bajo control aduanero procura un beneficio a los productores no comunitarios de materias primas, puesto que exime a sus productos de los derechos de importación. Por consiguiente, parece lógico examinar la situación de los productores comunitarios de tales mercancías para decidir si procede conceder el régimen. Por lo tanto, en contra de lo que ha señalado Coberco Dairy Foods en la vista, es necesario tener en cuenta la situación de los productores comunitarios de azúcar, aun cuando Coberco Dairy Foods no tenga la intención de utilizar para la fabricación de bebidas el azúcar producido en la Comunidad.

45. Debemos añadir que si se tuvieran tan sólo en cuenta los intereses de los productores comunitarios de productos acabados, podrían dejar de alcanzarse las finalidades del régimen de transformación bajo control aduanero. Por este motivo, de la misma forma que el régimen de perfeccionamiento activo, al cual complementa, el régimen de transformación bajo control aduanero sólo puede concederse si está acreditado que no se verán afectados los intereses esenciales de los productores comunitarios en su conjunto, es decir, tanto de los productores de productos acabados como de los productores de productos de base.

46. Por consiguiente, sugiero que se responda al órgano jurisdiccional remitente que el artículo 133, letra e), del Código aduanero debe interpretarse en el sentido de que exige una apreciación global de los intereses de los productores de materias primas y de los productores de productos acabados para conceder una autorización de transformación bajo control aduanero.

D. Interpretación de la expresión «creación o mantenimiento de una actividad de transformación» mencionada en el artículo 502, apartado 3, del Reglamento de aplicación del Código aduanero (segunda cuestión)

47. El órgano jurisdiccional remitente solicita también al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la interpretación que debe darse al artículo 502, apartado 3, del Reglamento de aplicación del Código aduanero, que hace referencia a la «creación o al mantenimiento de una actividad de transformación». Más en concreto, la cuestión plantea si el número de puestos de trabajo creado es un criterio pertinente en este sentido.

48. Coberco Dairy Foods sostiene que el número de puestos de trabajo creados o mantenidos no resulta pertinente en el marco del artículo 502, apartado 3, del Reglamento de aplicación del Código aduanero. Según los Gobiernos neerlandés y helénico y la Comisión, debe procederse a una apreciación global que supone un riesgo para el sector de que se trata, su grado de

reglamentación, así como la amplitud de la inversión y el número de puestos de trabajo creados o mantenidos por la actividad de transformación.

49. La apreciación de la creación o mantenimiento de una actividad de transformación debe ser concreta y tener en cuenta las circunstancias actuales. A falta de un criterio

concreto que figure en el citado Reglamento relativo al número de puestos de trabajo creados, no cabe deducir que exista un criterio semejante. No obstante, contrariamente a lo que sostiene Coberco Dairy Foods, la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo es ciertamente un dato importante que deben tener en cuenta las autoridades aduaneras nacionales. Su apreciación global de todas las circunstancias de la solicitud que se les haya formulado implica evaluar asimismo el valor de la inversión realizada, la duración de la actividad así como cualquier otro dato pertinente relativo a la creación o al mantenimiento de una actividad de transformación.

III. Conclusión

50. A la vista de los planteamientos anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente:

«1) La frase “las conclusiones del Comité serán tenidas en cuenta por las autoridades aduaneras” del artículo 504, apartado 4, del Reglamento (CEE) n° 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se dictan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario, en su versión modificada en particular por el Reglamento (CE) n° 444/2002 de la Comisión, de 11 de marzo de 2002, no implica que las citadas conclusiones vinculen a la autoridad nacional cuando ésta se pronuncia sobre una solicitud de autorización del régimen de transformación bajo control aduanero.

- 2) Las conclusiones del Comité del Código aduanero, que tienen un valor meramente consultivo, no pueden ser objeto de una petición de decisión prejudicial para examinar su validez en el marco del artículo 234 CE. De su carácter consultivo se desprende que las autoridades nacionales deben poder apartarse de dichas conclusiones.

- 3) El artículo 133, letra e), del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario, en su versión modificada en particular por el Reglamento (CE) n° 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, implica tener en cuenta la situación económica tanto de los productores de materias primas como de los productores de productos acabados.

- 4) La apreciación realizada en el marco del artículo 502, apartado 3, del Reglamento n° 2454/93 acerca de la creación o el mantenimiento de una actividad de transformación incluye no sólo el número de puestos de trabajo creados, sino también cualquier otro dato pertinente, como el valor de la inversión y su duración.»