CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL
presentadas el 30 de octubre de 1975 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El procedimiento de remisión que nos ocupa hoy trata de la validez del Reglamento (CEE) nº 1/71 del Consejo, de 17 de diciembre de 1970 (DO 1971, L 1, p. 1) que entró en vigor el 1 de enero de 1971. Este Reglamento introdujo en el Capítulo 90 del Arancel Aduanero Común una nota complementaria a cuyo tenor se considerarán «también incluidos en la subpartida 90.07 A, los aparatos de reproducción automática de documentos por procedimiento electrostático, provistos de un sistema óptico fotográfico».

Basándose en esta disposición se clasificó un aparato importado que servía para la reproducción automática de documentos por procedimiento electrostático y provisto de un sistema óptico fotográfico para el cual el agente de aduanas de los Ferrocarriles Neerlandeses, demandante en el procedimiento principal, solicitó la admisión en libre práctica el 28 de abril de 1971 y al que se aplicó, por consiguiente, un derecho de aduana del 14 %.

El agente de aduanas de que se trata no está de acuerdo con esta decisión. Considera que el aparato debería haberse clasificado en la partida 84.54 («otras máquinas y aparatos de oficina») y, por consiguiente, estar sujeto al derecho de aduana del 7,2 % aplicable desde el 1 de enero de 1971. Se basa a este respecto en una decisión de la Tariefcommissie de 2 de febrero de 1970 que precisamente llegó a esta conclusión en relación con este tipo de aparatos, motivando su punto de vista de la siguiente forma: las máquinas se incluyen generalmente en la Sección XVI del Arancel Aduanero, Sección que no cubre, según las notas que figuran al principio de esta Sección, los artículos del Capítulo 90; por otra parte, según las Notas explicativas de Bruselas, la partida 90.07 no contempla más que los aparatos que funcionan por un procedimiento fotográfico normal; como, por el contrario, las fotocopiadoras no son aparatos fotográficos, no debe descartarse la clasificación de esas últimas en la Sección XVI, y en particular en el Capítulo 84; pero puesto que no cabe clasificarlas en la partida 84.35 («máquinas y aparatos para imprenta»), las máquinas de que se trata en el presente caso, que sirven para realizar trabajos de oficina, sólo pueden incluirse, a juicio de la Tariefcommissie, en la subpartida 84.54 B

* Lengua original: alemán.

(«otras máquinas y aparatos de oficina»). El agente de aduanas expone además que los derechos de aduana aplicables a los productos de la partida 84.54 fueron consolidados mediante acuerdos celebrados en el marco del GATT (y ello, a un tipo del 7,2 % con efectos de 1 de enero de 1971), si bien, a pesar de la clasificación prescrita por el Reglamento nº 1/71 del Consejo, el artículo II del GATT se opone, en su opinión, a la percepción de derechos de aduana superiores al tipo consolidado en el marco del GATT para los productos correspondientes a la partida 84.54.

Sin embargo, la reclamación dirigida por el agente de aduanas al inspector de derechos de importación y de impuestos sobre consumos específicos fue desestimada por este último, en razón de que, según un informe emitido por el Consejo de Cooperación Aduanera en diciembre de 1965, los aparatos como los que nos ocupan en el presente caso corresponden a la subpartida 90.07 A. Por ello, el agente de aduanas sometió el asunto a la Tariefcommissie. Durante el procedimiento, ésta albergó dudas respecto a la validez del Reglamento nº 1/71 del Consejo y ello, por una parte, porque los aparatos del tipo citado en la nota complementaria al Capítulo 90 no responden, a su juicio, a la definición de esta subpartida arancelaria. Por otra parte, la Tariefcommissie concede importancia al hecho de que el tipo aplicable a los productos de la partida 84.54 haya sido consolidado en el marco del GATT y a que en virtud de los artículos 60 y 65 de la Constitución de los Países Bajos, los Jueces neerlandeses están obligados a aplicar los convenios internacionales que puedan vincular directamente a los ciudadanos. Por último, la Tariefcommissie se plantea también la cuestión de si, al adoptar el Reglamento nº 1/71, el Consejo no ha incumplido la obligación, contraída por los Estados miembros en el marco del Convenio sobre la Nomenclatura para la clasificación de las mercancías en los aranceles aduaneros, de no introducir modificaciones en las partidas arancelarias ni en las notas de capítulos que pudieran alterar el alcance de una partida arancelaria.

En atención a estas consideraciones, la Tariefcommissie, mediante resolución de 11 de junio de 1974, que fue notificada a las partes el 15 de abril de 1975, suspendió el procedimiento y solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara con carácter prejudicial, con arreglo al artículo 177 del Tratado, sobre las siguientes cuestiones:

1) ¿Es lícito (habida cuenta entre otras cosas de las consideraciones anteriores) clasificar en la partida arancelaria 90.07, por medio de un Reglamento del Consejo de la CEE, a través de una nota complementaria al Capítulo 90 y sin adaptar el texto de la partida de que se trata al tenor de dicha nota, un aparato como el del presente asunto que, a juicio de la Tariefcommissie, no responde a la definición de la partida 90.07, pero cuyas características corresponden por el contrario a la letra de la definición de otra partida (en el presente caso, a la partida 84.54), aunque la letra 1) de la nota 1 de la Sección XVI, tal como estaba redactada en la época en que se efectuó la importación de que se trata, no era aplicable?

En caso de que se responda negativamente a esta pregunta, ¿debe concluirse que hay que negar toda validez a la «nota complementaria» relativa al Capítulo 90 que fue introducida con efecto de 1 de enero de 1971 y fue reiterada el 1 de enero de 1972 y que reza de la siguiente forma: «Se considerarán también incluidos en la subpartida 90.07 A, los aparatos de reproducción automática de documentos por procedimiento electrostático, provistos de un sistema óptico fotográfico?».

2) Habida cuenta de que, en virtud de los artículos 60 y 65 de la Constitución del Reino de los Países Bajos, los convenios celebrados con otras potencias y con organizaciones de Derecho internacional público son vinculantes desde el momento de su firma y publicación conforme a lo prescrito, en atención además al hecho de que el Acuerdo del GATT del que los Países Bajos forman parte, es un convenio del tipo mencionado, habida cuenta por último de que la partida 84.54 de que ya se ha tratado anteriormente y su derecho correspondiente fueron consolidados con ocasión de lo que se ha dado en llamar la «Kennedy Round», que tuvo lugar en el marco del GATT, ¿es lícito que, contrariamente a la citada consolidación y no existiendo ninguna disposición referida a los Países Bajos para una mercancía correspondiente a esta partida, se perciba un derecho más elevado, clasificando esta mercancía en otro capítulo y en otra partida arancelaria mediante un Reglamento del Consejo de la CEE?

Como las obligaciones convencionales de la Comunidad prevalecen sobre los actos de sus propios órganos y con independencia de si una disposición del GATT puede generar para los particulares derechos que éstos pueden hacer valer ante los tribunales ¿no está el Juez nacional obligado, en los litigios sometidos a su enjuiciamiento, a aplicar las disposiciones del GATT que son de aplicación directa, aun en el supuesto de que al hacerlo entrara en conflicto con el Derecho comunitario?

3) ¿No existe contradicción entre el hecho de que el Consejo haya adoptado una «nota complementaria» como la que nos ocupa y la obligación contraída por los Estados miembros en el marco del Convenio de 15 de diciembre de 1950 sobre Nomenclatura para la clasificación de las mercancías en los aranceles aduaneros -véase en particular el inciso ii) de la letra b) del artículo II- por el que se prohíbe introducir modificaciones en las notas de los capítulos y secciones que pudieran alterar el alcance de los capítulos, secciones y partidas de la Nomenclatura?

A mi juicio, estas cuestiones suscitan las siguientes observaciones.

1. *Sobre la primera cuestión*

La primera cuestión parte de la idea de que, según el texto y la definición del Arancel Aduanero, los aparatos del tipo de los que constituyen el objeto del litigio principal no

podían clasificarse en la partida 90.07, sino únicamente en la partida 84.54, de suerte que, por tanto, el Reglamento del Consejo, cuya validez se ha sometido al enjuiciamiento de este Tribunal, ha modificado la situación jurídica existente.

Este punto de partida merece, a mi juicio, serias críticas.

Podría alegarse eventualmente una modificación de la situación jurídica en relación con la decisión de la Tariefcommissie de 2 de febrero de 1970 ya mencionada. Esta se refería no obstante a importaciones realizadas en 1967, es decir, antes de la aplicación del Arancel Aduanero Común. Además, no se puede admitir que, en la medida en que ésta ya fue inspirada por consideraciones de Derecho comunitario, por el hecho de que la adaptación del arancel aduanero nacional al Arancel Aduanero Común estaba a punto de realizarse, pueda constituir en Derecho comunitario –el asunto no se sometió al Tribunal de Justicia en aquel momento– un criterio imperativo de cualquier tipo.

Por otra parte, se debe destacar que la clasificación prescrita por el Consejo es de todo punto conforme con el informe emitido en 1965, sobre fotocopiadoras del mismo género, por el Consejo de Cooperación Aduanera. Esto es importante, pues según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la sentencia Bakels, 14/70,– Rec. 1970, p. 1001), dichos informes constituyen también en el marco del Derecho comunitario un medio de interpretación válido. Además, parece ser cierto que en general se ha seguido el informe mencionado; se puede hablar efectivamente de una práctica corriente conforme anterior a la adopción del Reglamento del Consejo que ahora se discute. Esta observación contradice sin duda alguna la afirmación de que el Reglamento del Consejo controvertido modificó la situación jurídica existente.

En cuanto a la observación, formulada ante ese Tribunal de Justicia, de que el Comité de la Nomenclatura no consideró totalmente satisfactoria la solución que acabamos de mencionar sino que estimó necesario buscar el medio de clasificar todos los aparatos de reproducción electrostáticos en una única partida arancelaria del Capitulo 90, no cambia en nada la situación que hemos descrito. En efecto, sólo el 9 de junio de 1970 la solución juzgada necesaria fue objeto, sobre la base de una propuesta de 1969, de una recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera para modificar la partida 90.10 en este sentido y no entró en vigor hasta el 1 de enero de 1972 [véase Reglamento (CEE) nº 1/72 del Consejo (DO L 1, p. 1), por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 950/68 (DO L 172, p. 1; EE 02/01, p. 11)]. Por último, no es inútil observar que, con arreglo a la nueva clasificación, que establece un tipo aduanero especial, la carga es la misma que si se clasificara en la partida 90.07.

He querido colocar estas consideraciones al principio de mi análisis, pues estoy seguro de que sólo cabe responder de forma satisfactoria a las cuestiones planteadas si se tiene en cuenta este segundo plano.

En cuanto al fondo, la primera cuestión plantea esencialmente si es lícito establecer una clasificación por medio de notas complementarias, sin modificar correlativamente el texto de la partida arancelaria de que se trata. Parece que este examen debe realizarse sobre la base del Derecho comunitario, aunque la resolución de remisión no precise la disposición que debe tenerse en cuenta a este respecto.

El Consejo y la Comisión han sostenido unánimemente, en lo que se refiere a esa primera cuestión, que no puede alegarse la violación de ningún principio de Derecho comunitario. Yo comparto esta apreciación.

Por una parte, procede efectivamente apuntar que el establecimiento y la modificación del Arancel Aduanero Común así como su Nomenclatura son, según los artículos 28 y 113 del Tratado CEE, competencia exclusiva de la Comunidad. El Reglamento nº 1/71 del Consejo es conforme con estas disposiciones, en particular cuando se parte de la idea de que sirve únicamente para aportar una precisión y para dar una interpretación auténtica.

Por otra parte, hay una norma establecida por la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia (Koninklijke Lassiefabrieken, 80/72, Rec. 1973, p. 635) según la cual es lícito introducir en el Arancel Aduanero Común notas cuya fuerza obligatoria deriva de las normas generales para la interpretación del AAC y que por consiguiente forman parte integrante de dicho Arancel.

Por último, tampoco es posible sostener que los principios de una buena legislación se oponen a que un producto sea clasificado mediante una nota, sin adaptar el texto ni modificar la nomenclatura, en una partida determinada. Este es, en efecto, un procedimiento muy corriente, en el que se funda también de forma manifiesta el sistema instaurado por el Reglamento (CEE) nº 97/69 del Consejo (DO L 14, p. 1; EE 02/01, p. 17), cuya utilidad nadie cuestionaría seriamente.

Si a esto añado el hecho de que, cuando se trata simplemente de precisar la situación jurídica existente, una modificación de la nomenclatura podría dar la impresión equivocada de que se ha modificado la clasificación, el examen de la primera cuestión me obliga a reconocer que los motivos que en ella se exponen no permiten poner en duda la validez del Reglamento nº 1/71.

2. *Sobre la segunda cuestión*

La segunda cuestión se refiere a la circunstancia de que el derecho de aduana correspondiente a la partida arancelaria 84.54 fue consolidado mediante acuerdos celebrados en el marco del GATT. Partiendo de ahí, se pide a este Tribunal de Justicia que declare si el hecho de que un Reglamento del Consejo haya clasificado los productos de que se trata en otra partida arancelaria, para la cual el tipo de derechos de aduana es más elevado, va contra esta consolidación. Se trata en particular de analizar si, en virtud de su Constitución, el Juez neerlandés no está obligado a aplicar las disposiciones del

GATT que pueden ser aplicadas directamente, aun en el supuesto de que el Derecho comunitario establezca una norma diferente.

Por lo que respecta a esta cuestión, bastaría en el fondo con decir que en realidad el Reglamento controvertido del Consejo no ha modificado la clasificación del Arancel Aduanero Común ni supone, por consiguiente, un incremento de los derechos de aduana, de suerte que no puede hablarse de un conflicto con las normas del GATT.

Sin embargo, en la medida en que no quiero contentarme con esa consideración, sino examinar el problema planteado en relación con el GATT, debo pedir que se observe lo siguiente.

Tengo la impresión de que la Tariefcommissie se basa en concesiones de consolidación nacional y en el arancel aduanero nacional y en su aplicación tal como la Tariefcommissie la estima procedente. Ahora bien, esta concepción me parece equivocada.

Destacaré en primer lugar que el ámbito de los derechos de aduana es competencia exclusiva de la Comunidad y que, conforme al artículo XXIV del GATT, el Arancel Aduanero Común sustituyó a los aranceles nacionales desde el 1 de julio de 1968. Después del período transitorio, la Comunidad es también competente, según el artículo 113 del Tratado CEE, en materia de política comercial, dando por supuesto que, según el artículo 111, durante el período transitorio ya era competente para dirigir las negociaciones relativas al AAC con los países terceros. No cabe duda alguna de que el GATT y los acuerdos celebrados en su marco entran dentro de este campo. Durante el período transitorio, la Comunidad asumió, con el acuerdo de los demás Estados contratantes del GATT, los derechos y obligaciones que resultan del GATT para los Estados miembros; como se desprende de la sentencia dictada en los asuntos acumulados 21/72 a 24/72 (International Fruit Company NV y otros/Produktschap voor Groenten en Fruit,- Rec. 1972, p. 1219), la Comunidad está vinculada por el GATT. En cuanto a las concesiones otorgadas en el marco del GATT, es la Comunidad la que las negoció ya durante el período transitorio, con el resultado de que la lista comunitaria sustituyó a las listas de concesiones de los Estados miembros. En dicha ocasión, de conformidad con la norma según la cual las concesiones deben ser siempre otorgadas sobre la base del arancel aduanero del Estado signatario que las concede, la Comunidad se remitió evidentemente al Arancel Aduanero Común. Es pues indudable que el cumplimiento de los acuerdos de consolidación no corresponde ya a los Estados miembros, de suerte que ya no cabe invocar determinadas clasificaciones aplicadas con anterioridad en estos últimos. Parece asimismo descartado que sea posible analizar con arreglo al Derecho constitucional nacional conflictos entre obligaciones que derivan del GATT y actos comunitarios. Dichos conflictos deben resolverse indudablemente de modo uniforme para el conjunto de la Comunidad pero, desde el punto de vista del Derecho comunitario, no puede hablarse en modo alguno de una infracción

de normas del GATT o de acuerdos celebrados en el marco del GATT.

Como hace la Comisión, a esto debe añadirse todavía otro elemento, en modo alguno carente de importancia, en el supuesto de que deba declararse la existencia de un conflicto entre el Derecho comunitario y determinadas normas del GATT, especialmente en lo tocante a los acuerdos de consolidación. Un conflicto de este género sólo sería irrelevante para los procedimientos judiciales nacionales si hubiera que admitir que el GATT, y en especial su artículo II que trata de las concesiones en materia de derechos de aduana, genera derechos para los particulares. Ahora bien, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, ese no es precisamente el caso. Me permito remitirme a este respecto a las consideraciones detalladas que el Tribunal de Justicia ha expuesto en la sentencia dictada en los citados asuntos acumulados 21/72 a 24/72, así como en la sentencia dictada en el asunto 9/73 (Schlüter, Rec. 1973, p. 1135), que analiza en particular el artículo II del GATT.

Estas aclaraciones me permiten sin duda afirmar que tampoco el examen de la segunda cuestión ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento del Consejo nº 1/71.

3. *Sobre la tercera cuestión*

Por último la tercera cuestión exige que analice también si la adopción del Reglamento nº 1/71 por el Consejo no infringe determinadas obligaciones contraídas por los Estados miembros en el marco del Convenio sobre Nomenclatura para la clasificación de las mercancías en los aranceles de aduanas, que entró en vigor el 11 de septiembre de 1959 y más en particular si no se ha incumplido la obligación prevista en el inciso ii) de la letra b) del artículo II de «no introducir modificaciones en las notas de los capítulos o de las secciones que pudieran alterar el alcance de los capítulos, secciones y partidas de la Nomenclatura».

También a este respecto, basta de hecho con decir, remitiéndome al citado informe emitido por el Consejo de Cooperación Aduanera en 1965 que, mediante la nota complementaria al Capítulo 90, el Consejo no ha hecho sino aportar una precisión, que no ha procedido a una interpretación auténtica, que por tanto no ha modificado la clasificación arancelaria, ni alterado el alcance de las partidas arancelarias y por tanto tampoco ha infringido el Convenio mencionado.

Sin embargo, en la medida en que deseo ampliar el examen y comprobar también si este Convenio vincula a la Comunidad y si puede generar en favor de los particulares derechos que deben ser respetados frente a actos de la Comunidad, con ocasión de procedimientos judiciales nacionales, debo a semejanza de la Comisión hacer la siguiente observación.

Por un lado, se puede partir sin duda de la idea de que la Comunidad está vinculada por el Convenio. Los nueve Estados miembros lo han suscrito pero, como la elabora-

ción y la modificación de la Nomenclatura del Arancel Aduanero Común son competencia exclusiva de la Comunidad, ésta ha asumido los derechos y aceptado las obligaciones que derivan de este Convenio. A este respecto cabe remitirse al último considerando del Reglamento nº 97/69 y a la Decisión del Consejo de 21 de junio de 1971 (DO L 137, p. 10). Otro elemento importante lo constituye el hecho de que la Comunidad participa en las actividades del Consejo de Cooperación Aduanera y del Comité de la Nomenclatura en calidad de observador.

Por el contrario, por lo que respecta al problema de si el Convenio genera derechos para los particulares, la solución puede difícilmente ser diferente de la considerada buena para el GATT. La Comisión lo ha demostrado de forma convincente, remitiéndose al texto y a la finalidad del Convenio. Así, por una parte, según la letra a) del artículo 2 del Convenio, la obligación de establecer el arancel aduanero de conformidad con la Nomenclatura no es absoluta. La Nomenclatura del Arancel Aduanero Común no parece por otra parte ser idéntica a la del Convenio. El artículo 9, por otro lado, establece que en caso de diferencias respecto a la interpretación o a la aplicación del Convenio, las partes contratantes iniciarán negociaciones directas. Por último, tampoco es posible mantener que la Comunidad ha reconocido unilateralmente la aplicabilidad directa de este Convenio, que pretende esencialmente facilitar la cooperación entre las administraciones aduaneras.

De ello se sigue que, tampoco en el marco de la tercera cuestión se puede cuestionar la validez del Reglamento discutido del Consejo.

4. En conclusión, propongo que se responda a las cuestiones planteadas por la Tariefcommissie en el sentido de que no hay elemento alguno que permita afirmar la invalidez de la introducción de una nota complementaria en el Capítulo 90 del Arancel Aduanero Común mediante el Reglamento del Consejo nº 1/71.