SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)
de 11 de mayo de 2006 *

En el asunto C-11/05,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Gerechtshof te Amsterdam (Países Bajos), mediante resolución de 28 de diciembre de 2004, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de enero de 2005, en el procedimiento entre

Friesland Coberco Dairy Foods BV, que actúa bajo la denominación «Friesland Supply Point Ede»

e

Inspecteur van de Belastingdienst/Douane Noord/kantoor Groningen,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. A. Rosas (Presidente de Sala), y los Sres. J. Malenovský, J.-P. Puissochet, U. Lõhmus y A. Ó Caoimh (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de diciembre de 2005;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Friesland Coberco Dairy Foods BV, por los Sres. J.G. Olijve y J.P. Scholten, adviseurs;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster y el Sr. M. de Grave, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. I. Chalkias y la Sra. S. Papaioannou, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. G. Albenzio, avvocato dello Stato;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. J. Hottiaux, en calidad de agente, asistida por M^{e} Y. van Gerven, abogado;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de febrero de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 133, letra e), del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000 (DO L 311, p. 17; en lo sucesivo, «Código aduanero»), así como de los artículos 502, apartado 3, y 504, apartado 4, del Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2913/92 (DO L 253, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 993/2001 de la Comisión, de 4 de mayo de 2001 (DO L 141, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»).

2 Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre la sociedad neerlandesa Friesland Coberco Dairy Foods BV (en lo sucesivo, «Coberco Dairy Foods») y el inspecteur van de Belastingdienst/Douane Noord/Kantoor Groningen (inspector de aduanas e impuestos especiales de Groninga; en lo sucesivo, «inspector»), en relación con una solicitud de expedición de una autorización de transformación bajo control aduanero (en lo sucesivo, «solicitud»).

Marco jurídico

Código aduanero

3 El Código aduanero establece un determinado número de regímenes aduaneros económicos y, entre ellos, en sus artículos 130 a 136, el de la «transformación bajo control aduanero».

4 El artículo 130 del Código aduanero está redactado como sigue:

«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 medidas 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 A tenor del artículo 132 de dicho Código:

«La autorización de transformación bajo control aduanero se expedirá a petición de la persona que efectúe o mande efectuar la transformación.»

6 El artículo 133 del Código aduanero establece:

«La autorización sólo se concederá:

[...]

e) 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 consideren reunidas dichas condiciones económicas.»

7 Conforme a los artículos 247 a 249 del Código aduanero, la Comisión de las Comunidades Europeas está asistida por el Comité del Código aduanero (en lo sucesivo, «Comité»), en las condiciones establecidas en dichos artículos.

8 Por lo que respecta al referido Comité, el artículo 249 de dicho Código dispone:

«El Comité podrá examinar cualquier cuestión relativa a la reglamentación aduanera planteada por su presidente bien a iniciativa del mismo o a petición del representante de un Estado miembro.»

Reglamento de aplicación

9 El artículo 496 del Reglamento de aplicación define la «autorización» como decisión de las autoridades aduaneras en virtud de la cual se autoriza la utilización de un régimen.

10 El artículo 502 de dicho Reglamento dispone:

«1. La autorización no podrá ser concedida sin el examen de las condiciones económicas por las autoridades aduaneras, salvo cuando tales condiciones se consideren cumplidas de conformidad con las disposiciones de los capítulos 3, 4 o 6.

2. Para el régimen de perfeccionamiento activo (capítulo 3), este examen deberá establecer la imposibilidad de recurrir a fuentes de aprovisionamiento comunitarias teniendo en cuenta, en particular, los criterios siguientes, cuyos pormenores figuran recogidos en la parte B del anexo 70:

a) no disponibilidad de mercancías producidas en la Comunidad, que presenten la misma calidad y las mismas características técnicas que las mercancías a importar para las operaciones de perfeccionamiento previstas;

b) diferencias de precio entre las mercancías producidas en la Comunidad y las mercancías de importación;

c) obligaciones contractuales.

3. Para el régimen de transformación bajo control aduanero (capítulo 4), este examen deberá establecer 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.

[...]»

11 A tenor del artículo 503 de dicho Reglamento:

«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 otra administración aduanera formule objeciones en contra de una autorización expedida;

c) a iniciativa de la Comisión.»

12 El artículo 504 del Reglamento de aplicación dispone:

«1. Cuando se proceda a realizar un examen con arreglo a lo dispuesto en el artículo 503, el caso será comunicado a la Comisión. El examen incluirá las conclusiones del ya efectuado.

2. La Comisión remitirá un acuse de recibo o, si hubiera actuado por iniciativa propia, enviará una notificación a las autoridades aduaneras interesadas. Determinará, en consulta con estas últimas, si procede que el Comité realice un examen de las condiciones económicas.

3. En el caso de que el expediente sea sometido al Comité, las autoridades aduaneras informarán al solicitante o al titular del inicio de dicho procedimiento y, cuando se trate de una solicitud que se encuentre aún en fase de tramitación, de la suspensión de los plazos establecidos en el artículo 506.

4. 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.

[...]»

13 Por lo que respecta al régimen de transformación bajo control aduanero, el artículo 551, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de aplicación establece:

«El régimen de transformación bajo control aduanero será aplicable a las mercancías cuya transformación tenga por objeto la obtención de productos a los que se aplique un importe de derechos de importación inferior al aplicable a las mercancías de importación.»

14 A tenor del artículo 552 de dicho Reglamento:

«1. Para los tipos de mercancías y las operaciones que figuran en la parte A del anexo 76, las condiciones económicas se considerarán cumplidas.

Para otros tipos de mercancías y otras operaciones, se efectuará un examen de las condiciones económicas.

2. Para los tipos de mercancías y las operaciones que figuran en la parte B del anexo 76 y que no estén cubiertas en la parte A, el Comité procederá al examen de las condiciones económicas. Se aplicará lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 504.»

15 El anexo 76, parte B, del Reglamento de aplicación comprende todas las mercancías sujetas a medidas de política agrícola.

Reglamento (CE) nº 1260/2001

16 Para lograr los objetivos de la política agrícola común, y en particular asegurar a los productores de remolacha y caña de azúcar de la Comunidad el mantenimiento de las garantías necesarias en lo que se refiere a su empleo y nivel de vida, el Reglamento (CE) nº 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 (DO L 178, p. 1), prevé medidas que estabilicen el mercado del azúcar.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

17 Coberco Dairy Foods fabrica bebidas a base de zumos de frutas utilizando como materias primas concentrados de zumos de frutas, azúcares, perfumes, minerales y vitaminas, adquiridos a varias sociedades, algunas de las cuales están establecidas en los Estados miembros y otras en Estados terceros. La fabricación consiste, sobre todo, en mezclar zumos de frutas con agua y azúcar, pasteurizar el producto y posteriormente envasarlo.

18 Con arreglo al artículo 132 del Código aduanero, dicha sociedad formuló ante las autoridades aduaneras neerlandesas, el 23 de julio de 2002, una solicitud de autorización de transformación bajo control aduanero en relación con tres productos: zumo de manzana con adición de azúcar, zumo de naranja con adición de azúcar y azúcar blanco distinto del azúcar de caña. En dicha solicitud se indicaba, como condiciones económicas, que el recurso a materiales procedentes de países terceros permitía mantener actividades de transformación dentro de la Comunidad.

19 Toda vez que las mercancías y la transformación mencionada figuran en el anexo 76, parte B, del Reglamento de aplicación, el expediente se presentó al Comité para examinar si se reunían las condiciones económicas.

20 El 22 de agosto de 2003, la Comisión presentó al Comité un documento de trabajo del que se deduce que Coberco Dairy Foods había solicitado la autorización debido a la fuerte competencia de los productores de Europa central y oriental. Dicha empresa preveía una inversión inicial de unos 750.000 euros en la construcción de una instalación de transformación que debía contribuir a la creación de alrededor de dos puestos de trabajo. Sin la aplicación del régimen de transformación bajo control aduanero, Coberco Dairy Foods probablemente se decidiría a transformar los productos en Europa central u oriental y no en los Países Bajos.

21 El Comité examinó dicho documento en su reunión de 18 de septiembre de 2003. El acta de esta reunión indica que un representante de la Dirección General de Agricultura de la Comisión había informado al Comité, por un lado, de las reducciones de las garantías de salida del azúcar con objeto de respetar los compromisos internacionales de la Comunidad y, por otro lado, de que los productores comunitarios de azúcar actuaban «bajo presión» y que importaciones efectuadas «en franquicia de derechos» al amparo del régimen de transformación bajo control aduanero incrementarían dicha presión. En consecuencia, la citada Dirección General no apoyaba la solicitud. Por consiguiente, el Comité decidió que no se cumplían las condiciones económicas en el presente caso.

22 Mediante resolución de 27 de octubre de 2003, las autoridades aduaneras neerlandesas se basaron en estas conclusiones del Comité para denegar la solicitud de Coberco Dairy Foods. La reclamación presentada por ésta fue desestimada por el inspector el 2 de abril de 2004.

23 Coberco Dairy Foods interpuso entonces un recurso, el 10 de mayo de 2004, ante el Gerechtshof te Amsterdam.

24 En estas circunstancias, el Gerechtshof te Amsterdam, mediante resolución de 28 de diciembre de 2004, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«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]? ¿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], ¿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 aplicación], 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?»

Sobre la quinta cuestión

25 Mediante la quinta cuestión, que es preciso examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la interpretación de la expresión «las conclusiones del Comité serán tenidas en cuenta por las autoridades aduaneras» que figura en el artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplicación. Pregunta, en esencia, si esta disposición implica que las conclusiones del Comité tienen carácter vinculante para las autoridades aduaneras nacionales que se pronuncian sobre una solicitud de autorización de transformación bajo control aduanero.

26 En primer lugar, es preciso señalar que del tenor del artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplicación no se desprende que las conclusiones del Comité tengan carácter vinculante para las autoridades aduaneras nacionales. Según los propios términos de esta disposición, las conclusiones del Comité únicamente deben ser tenidas en cuenta por las autoridades aduaneras a las que interesa la solicitud y por cualquier otra autoridad aduanera que deba examinar autorizaciones o solicitudes de autorización similares.

27 Dicha disposición no obliga en absoluto a las autoridades aduaneras nacionales a seguir automáticamente las conclusiones del Comité. Pueden apartarse de las conclusiones adoptadas por éste a condición de que motiven sus decisiones al respecto.

28 Esta apreciación de la naturaleza jurídica de las conclusiones del Comité y del alcance de la obligación que incumbe a las autoridades aduaneras a la hora de tener en cuenta dichas conclusiones se ve corroborada por el objetivo que persigue la creación del Comité. Como se desprende del séptimo considerando del referido Código, la creación de dicho Comité pretende simplemente garantizar una colaboración estrecha y eficaz entre los Estados miembros y la Comisión en el ámbito regulado en el Código aduanero. Por lo que respecta a las solicitudes de transformación bajo control aduanero, dicha colaboración puede y, en ocasiones, debe traducirse en un examen de las condiciones económicas mencionadas en los

artículos 133, letra e), del Código aduanero y 502 del Reglamento de aplicación, y en una consulta al Comité antes de que las autoridades aduaneras interesadas hayan expedido una autorización o después de haberla expedido.

29 Si bien las conclusiones del Comité tienen por objeto informar a las autoridades aduaneras sobre las condiciones económicas de que se trata, como establecen el Código aduanero y el Reglamento de aplicación, en absoluto se desprende de la redacción de este Reglamento, en particular de su artículo 504, apartado 4, ni de la función del Comité, ni tampoco del objetivo perseguido por la consulta a éste, que las autoridades aduaneras interesadas estén por ello vinculadas por las conclusiones del Comité.

30 Además, tanto el artículo 133, letra e), del Código aduanero, que establece que podrán determinarse con arreglo al procedimiento del Comité los casos en que se consideren reunidas dichas condiciones económicas, como el artículo 249 del mismo Código, que dispone que el Comité podrá examinar cualquier cuestión relativa a la reglamentación aduanera, confirman que la función del Comité consiste, en general, en facilitar la toma de decisiones por las autoridades nacionales competentes y no en imponerles obligaciones.

31 Esta interpretación del artículo 504, apartado 4, del Reglamento de aplicación, según la cual las conclusiones del Comité carecen de carácter vinculante, no queda cuestionada por el hecho de que, en determinadas circunstancias, en particular, cuando, como en el asunto del litigio principal, se trata de mercancías sujetas a medidas de política agrícola, la consulta al Comité sea obligatoria en virtud del artículo 552, apartado 2, del Reglamento de aplicación. Pues bien, incluso en tales casos, las autoridades nacionales competentes únicamente deben tener en cuenta las conclusiones de dicho Comité y no están vinculadas por éstas. No cabe asimilar la obligación de consulta al Comité a la obligación de seguir las conclusiones que éste emita.

32 En cuanto a la práctica seguida por determinados Estados miembros, en particular, el Reino de los Países Bajos, de que las autoridades aduaneras interesadas sigan automáticamente las conclusiones del Comité cuando sean negativas, es preciso señalar que, en virtud de las disposiciones pertinentes del Código aduanero y del Reglamento de aplicación, las referidas autoridades son, no obstante, libres de adoptar una posición diferente de la del Comité tras haber llevado a cabo su propia apreciación de las circunstancias y de haber motivado suficientemente su decisión al respecto.

33 En consecuencia, es preciso responder a la quinta cuestión que las conclusiones del Comité no tienen carácter vinculante para las autoridades aduaneras nacionales que se pronuncian sobre una solicitud de autorización de transformación bajo control aduanero.

Sobre las cuestiones tercera y cuarta

34 Mediante su tercera cuestión, que es preciso examinar a continuación, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las conclusiones del Comité emitidas en virtud del artículo 133, letra e), del Código aduanero pueden ser objeto de un examen de validez en el marco del artículo 234 CE. En el caso de que el Tribunal de Justicia se considere competente para proceder a tal examen, el órgano jurisdiccional remitente le pregunta, mediante su cuarta cuestión, sobre la validez de las conclusiones del Comité de que se trata en el litigio principal, tanto respecto a su motivación como en relación con los argumentos económicos alegados en ellas.

35 El artículo 234 CE dispone que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación del Tratado CE y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad y por el Banco Central Europeo.

36 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta disposición 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 (sentencia de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi, C-322/88, Rec. p. 4407, apartado 8).

37 A este respecto, es preciso observar que ya no es objeto de controversia que las conclusiones del Comité no pueden imputarse a la Comisión. Toda vez que la Comisión y los Estados miembros pueden y, en ocasiones, deben consultar al Comité en el marco del examen de una solicitud de autorización de transformación bajo control aduanero, no cabe considerar que las conclusiones de dicho Comité constituyan actos adoptados por las instituciones en el sentido de dicha jurisprudencia. Esta conclusión se desprende asimismo del objetivo perseguido por la creación del Comité, que pretende simplemente garantizar una colaboración estrecha y eficaz entre los Estados miembros y la Comisión en el ámbito regulado en el Código aduanero.

38 En cuanto a la naturaleza jurídica de las conclusiones del Comité, es preciso recordar, en primer lugar, como se desprende de los apartados 26 a 33 de la presente sentencia, que aquéllas no tienen carácter vinculante para las autoridades aduaneras nacionales que se pronuncian sobre una solicitud de autorización de transformación bajo control aduanero.

39 Esta interpretación queda confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a otros tipos de dictámenes de naturaleza similar como, en concreto, los dictámenes del Comité de la nomenclatura del arancel aduanero común creado por el Reglamento (CEE) nº 97/69 del Consejo, de 16 de enero de 1969, relativo a las medidas que se deben adoptar para la aplicación uniforme de la nomenclatura del arancel aduanero común (DO L 14, p. 1). Por lo que respecta a las conclusiones del Comité, es preciso señalar que si bien éstas constituyen medios importantes para garantizar una aplicación uniforme del Código aduanero por las autoridades aduaneras de los Estados miembros y pueden considerarse, en cuanto tales, elementos válidos para la interpretación de dicho Código, carecen de fuerza vinculante (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de febrero de 1977, Dittmeyer, 69/76 y 70/76, Rec. p. 231, apartado 4; de 11 de julio de 1980, Chem-Tec, 798/79, Rec. p. 2639, apartados 11 y 12, y de 16 de junio de 1994, Develop Dr. Eisbein, C-35/93, Rec. p. I-2655, apartado 21).

40 Puesto que el Comité se creó para garantizar una colaboración estrecha y eficaz entre los Estados miembros y la Comisión en el ámbito regulado en el Código aduanero, las autoridades aduaneras de los Estados miembros únicamente están obligadas a tener en cuenta sus conclusiones, pero no a seguirlas cuando adoptan la decisión final. Es esta última decisión la que, en su caso, debe ser objeto de control jurisdiccional por el juez nacional.

41 Por consiguiente, es preciso responder a la tercera cuestión que las conclusiones del Comité emitidas con arreglo al artículo 133, letra e), del Código aduanero no pueden ser objeto de un examen de validez en el marco del artículo 234 CE.

42 Habida cuenta de la respuesta dada a la tercera cuestión, no procede responder a la cuarta cuestión.

Sobre la primera cuestión

43 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la interpretación de la expresión «sin que se perjudiquen los intereses esenciales de los productores [comunitarios] de mercancías similares» recogida en el artículo 133, letra e), del Código aduanero. En esencia, desea saber si, en la apreciación de una solicitud de autorización de transformación bajo control aduanero con arreglo a esta disposición, debe tenerse en cuenta no sólo el mercado de productos finales, sino también la situación económica del mercado de materias primas utilizadas para fabricar dichos productos.

44 Coberco Dairy Foods considera que el concepto de «intereses esenciales de los productores [comunitarios] de mercancías similares», a efectos del artículo 133, letra e), del Código aduanero, debe interpretarse en el sentido de que únicamente comprende la apreciación de los intereses de los productores comunitarios de productos transformados, es decir, de productos finales.

45 Los Gobiernos helénico y neerlandés, así como la Comisión, consideran que, habida cuenta de los términos, del contexto y de los objetivos del artículo 133, letra e), del Código aduanero, un examen de las condiciones económicas implica que se tengan en cuenta tanto los intereses de los productores de productos transformados como los de los productores de mercancías que presentan una similitud con las utilizadas en los procesos de transformación.

46 El Gobierno italiano sostiene, en primer lugar, que el examen de las condiciones económicas debe referirse a las materias primas porque, por un lado, son las que disfrutan del régimen de transformación bajo control aduanero y, por otro lado, las medidas de protección de este régimen favorable se establecieron para dichos productos. En segundo lugar y a estos mismos efectos, dicho examen debe realizarse teniendo en cuenta el mercado comunitario. En tercer lugar, la decisión que se adopte debe aplicarse del mismo modo en todos los Estados miembros.

47 Es preciso señalar que el tenor del artículo 133, letra e), del Código aduanero, que se refiere a los «intereses esenciales de los productores [comunitarios] de mercancías similares» sin precisar si designa a los productores de productos finales o si incluye también a los de materias primas utilizadas para fabricar dichos productos, no proporciona una respuesta clara a la cuestión planteada, de modo que procede tener en cuenta el contexto en el que se incardina esta disposición, a saber, el régimen aduanero económico al que ésta se aplica, y los objetivos que dicho régimen persigue.

48 En virtud del artículo 130 del Código aduanero, el régimen de transformación bajo control aduanero permite 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 medidas de política comercial, y despachar a libre práctica con los derechos de importación que les correspondan los productos que resulten de estas operaciones. Este régimen se aplica, de conformidad con el artículo 551, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de aplicación, a las mercancías cuya transformación tenga por objeto la obtención de productos a los que se aplique un importe de derechos de importación inferior al aplicable a las mercancías de importación.

49 El régimen de transformación bajo control aduanero se estableció para evitar las consecuencias negativas para las actividades de transformación en la Comunidad de una aplicación automática del Arancel Aduanero comunitario. Sin embargo, por conferir una ventaja a los transformadores comunitarios al no estar éstos, en dicho régimen, obligados a pagar derechos de aduana sobre las mercancías importadas de países terceros, el referido régimen puede perjudicar, no obstante, los intereses esenciales de los posibles productores comunitarios de materias primas utilizadas en el proceso de transformación.

50 Habida cuenta de este posible conflicto de intereses, es evidente que el examen de las condiciones económicas previsto en el artículo 133, letra e), del Código aduanero tiene por objeto que se tengan en cuenta esos distintos intereses, a saber, los de los transformadores de materias primas y los de los productores comunitarios de mercancías similares. El objetivo de esta disposición es, como alega la Comisión, apreciar las ventajas de una autorización de transformación bajo control aduanero para las actividades de transformación con respecto a las posibles consecuencias de la concesión de tal autorización sobre la situación de los productores comunitarios de mercancías que presentan una similitud con las que son objeto de transformación.

51 Esta interpretación del objetivo que persigue el artículo 133, letra e), del Código aduanero, según el cual deben protegerse los intereses de todos los productores comunitarios, a saber, tanto los de los productores de productos finales como los de los productores de materias primas utilizadas para fabricar dichos productos,

constituye, además, la única que puede tener en cuenta las exigencias de las políticas comunes comunitarias, incluidas las de la política agrícola común, como lo exigen los considerandos tercero y cuarto del Código aduanero.

52 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que, en la apreciación de una solicitud de autorización de transformación bajo control aduanero con arreglo al artículo 133, letra e), del Código aduanero, debe tenerse en cuenta no sólo el mercado de productos finales, sino también la situación económica del mercado de materias primas utilizadas para fabricar dichos productos.

Sobre la segunda cuestión

53 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta cuáles son los criterios que se han de aplicar para interpretar la expresión «la creación y el mantenimiento de una actividad de transformación» recogida en el artículo 502, apartado 3, del Reglamento de aplicación, y si, en particular, es preciso tener en cuenta la creación, derivada de las actividades de transformación mencionadas, de un número mínimo de puestos de trabajo.

54 Según Coberco Dairy Foods, puesto que la citada disposición no establece límite alguno en cuanto al número de puestos de trabajo que se han se conservar o crear, dicho número de puestos de trabajo no constituye un criterio relevante.

55 Antes de conceder una autorización de transformación bajo control aduanero, las autoridades aduaneras nacionales están obligadas, en virtud, concretamente, de los artículos 133, letra e), del Código aduanero y 502, apartado 3, del Reglamento de aplicación, a examinar si se reúnen determinadas condiciones económicas, en particular, cuando se trata de mercancías sujetas a medidas de política agrícola, como el azúcar.

56 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 133, letra e), del Código aduanero, dicho examen debe permitir comprobar que la autorización de transformación bajo control aduanero puede 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 comunitarios de mercancías similares. La condición de que la referida autorización debe poder favorecer la creación y el mantenimiento de una actividad de transformación en la Comunidad se recoge en el artículo 502, apartado 3, del Reglamento de aplicación.

57 Si bien dichas disposiciones de la normativa comunitaria aplicable al régimen de transformación bajo control aduanero no precisan los distintos criterios que se han de tomar en consideración en la apreciación de las condiciones económicas que establecen, es necesario recordar los objetivos que dicho régimen persigue, expuestos en los apartados 50 a 52 de la presente sentencia, y el hecho de que el examen de las referidas condiciones tiene por objeto tener en cuenta los diversos intereses de los transformadores de materias primas y los de los productores comunitarios de mercancías similares, respetando las exigencias de las políticas comunes.

58 Habida cuenta de estas consideraciones, es preciso señalar, a semejanza de los Gobiernos neerlandés y helénico así como de la Comisión, que las condiciones económicas mencionadas en dichas disposiciones deben apreciarse en función de un conjunto de elementos tales como el valor de la inversión realizada, la permanencia de la actividad y su viabilidad, la durabilidad de los puestos de trabajo creados y cualquier otro elemento pertinente que se refiera a la creación o al mantenimiento de una actividad de transformación. Si bien la creación, derivada de las actividades de transformación mencionadas, de un número mínimo de puestos de trabajo constituye un elemento relevante en el examen de las condiciones económicas exigido por el Código aduanero y su Reglamento de aplicación, no constituye necesariamente el único elemento que se ha de tener en cuenta. En efecto, los criterios que se han de tomar en consideración a la hora de realizar dicho examen dependen de la naturaleza de la actividad de transformación de que se trate y cada examen de las condiciones económicas debe realizarse en relación con las circunstancias concretas de la situación.

59 En consecuencia, es preciso responder a la segunda cuestión que los criterios que se han de tomar en consideración para apreciar «la creación y el mantenimiento de una actividad de transformación», a efectos del artículo 133, letra e), del Código aduanero y del artículo 502, apartado 3, del Reglamento de aplicación, pueden incluir el criterio relativo a la creación, derivada de las actividades de transformación mencionadas, de un número mínimo de puestos de trabajo, pero no se limitan a éste. Dichos criterios dependen de la naturaleza de la actividad de transformación de que se trate y la autoridad aduanera nacional encargada del examen de las condiciones económicas con arreglo a ambas disposiciones debe apreciar globalmente todos los elementos pertinentes, incluidos los relativos al número de puestos de trabajo creados, al valor de la inversión realizada o a la permanencia de la actividad considerada.

Costas

60 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

1) **En la apreciación de una solicitud de autorización de transformación bajo control aduanero con arreglo al artículo 133, letra e), del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2700/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, debe tenerse en cuenta no sólo el mercado de productos finales, sino también la situación económica del mercado de materias primas utilizadas para fabricar dichos productos.**

2) **Los criterios que se han de tomar en consideración para apreciar «la creación y el mantenimiento de una actividad de transformación», a efectos del artículo 133, letra e), del Reglamento nº 2913/92, en su versión modificada por el Reglamento nº 2700/2000, y del artículo 502, apartado 3, del Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2913/92, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 993/2001 de la Comisión, de 4 de mayo de 2001, pueden incluir el criterio relativo a la creación, derivada de las actividades de transformación mencionadas, de un número mínimo de puestos de trabajo, pero no se limitan a éste. Dichos criterios dependen de la naturaleza de la actividad de transformación de que se trate y la autoridad aduanera nacional encargada del examen de las condiciones económicas con arreglo a ambas disposiciones debe apreciar globalmente todos los elementos pertinentes, incluidos los relativos al número de puestos de trabajo creados, al valor de la inversión realizada o a la permanencia de la actividad considerada.**

3) **Las conclusiones del Comité del Código aduanero emitidas con arreglo al artículo 133, letra e), del Reglamento nº 2913/92, en su versión modificada por el Reglamento nº 2700/2000, no pueden ser objeto de un examen de validez en el marco del artículo 234 CE.**

4) **Las conclusiones del Comité del Código aduanero no tienen carácter vinculante para las autoridades aduaneras nacionales que se pronuncian sobre una solicitud de autorización de transformación bajo control aduanero.**

Firmas