CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER
presentadas el 30 de octubre de 1962 *

Índice

Introducción 290

Valoración jurídica 291

I. Admisibilidad del recurso 291

II. Conformidad a Derecho de los recursos 293

* Lengua original: alemán.

Señor Presidente,
Señores Jueces,

La Comisión de la CEE, que, según el Tratado, vela por la aplicación de las disposiciones de éste con objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común (artículo 155), ha incoado dos procedimientos, con arreglo al artículo 169, contra el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo.

Los hechos que dieron lugar a estos procedimientos son los siguientes:

Un Real Decreto de 16 de agosto de 1957 y un Decreto del Gran Ducado de 20 de agosto de 1957 instituyeron en Bélgica y Luxemburgo un derecho especial percibido por la expedición de licencias de importación de pan de especias. En un principio era de 35 BFR por 100 kg. En varias ocasiones, posteriores Decretos aumentaron y disminuyeron este derecho en la misma época y en igual cuantía para Bélgica y Luxemburgo. No es necesario entrar ahora en más detalles, especialmente en lo que respecta al procedimiento legislativo. Una cosa es segura, cuando se interpusieron los recursos, tanto en Bélgica como en Luxemburgo, este derecho era de un tipo superior al nivel aplicable en el momento de la entrada en vigor del Tratado CEE y desde entonces nunca se ha situado por debajo de ese nivel.

Un Real Decreto de 24 de febrero de 1960 y un Decreto del Gran Ducado de 27 de febrero de 1960 extendieron, además, la percepción de este derecho a los productos similares al pan de especias, partida arancelaria nº 19.08 del Arancel Aduanero Común.

La Comisión consideró que dichas medidas no eran compatibles con el Tratado. Comunicó su punto de vista a los Gobiernos belga y luxemburgués y, tras responder éstos, emitió el 27 de septiembre de 1961 dos Dictámenes motivados, con arreglo al artículo 169. A instancia de los Gobiernos, la Comisión prorrogó hasta el final de noviembre de 1961 los plazos señalados para adecuar la situación a lo dispuesto en el Tratado. Poco antes de expirar el plazo, el 27 de noviembre de 1961, el Gobierno belga declaró estar dispuesto a aceptar el punto de vista de la Comisión. Al mismo tiempo, en virtud de la cláusula general de salvaguardia del artículo 226, solicitó la autorización para mantener el derecho especial impugnado. El Gobierno luxemburgués adoptó la misma actitud en un escrito de 4 de diciembre de 1961. Además, el 1 de febrero de 1962, el Gobierno belga pidió a la Comisión que autorizase el derecho especial controvertido, basándose en la Decisión del Consejo relativa a la percepción de un gravamen compensatorio sobre determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas, Decisión que fue adoptada en principio el 14 de enero de 1962. Puede decirse desde ahora que ninguna de estas solicitudes fue acogida.

Como el derecho especial siguió aplicándose, la Comisión finalmente formuló un

recurso contra ambos Estados el 21 de febrero de 1962.

En sus pretensiones solicita al Tribunal de Justicia que declare que dichos Estados han incumplido las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado en la medida en que, después de la entrada en vigor de este último, «han incrementado el derecho especial percibido por la expedición de licencias de importación para el pan de especias y han extendido la percepción de ese derecho a los productos similares al pan de especias, que figuran en la partida nº 19.08 del Arancel Aduanero Común».

Los Estados miembros demandados solicitan que se declare la inadmisibilidad de los recursos y en todo caso que se desestimen por infundados.

A instancia del Gobierno luxemburgués, y debido a que el objeto de ambos asuntos era idéntico, el Tribunal de Justicia ordenó su acumulación mediante auto de 19 de junio de 1962.

De hecho, el Gran Ducado de Luxemburgo no produce pan de especias ni productos similares. Pero, en virtud del acuerdo de 23 de mayo de 1935 con Bélgica, Luxemburgo está obligado a mantener un régimen común de importación y exportación, en este caso, a establecer el derecho especial controvertido para la importación de pan de especias y productos similares. Por lo tanto, el Gobierno luxemburgués se ha limitado durante el procedimiento a recoger las alegaciones y las pretensiones del Gobierno belga.

Valoración jurídica

I. *ADMISIBILIDAD DEL RECURSO*

Los Estados miembros demandados consideran que la propia conducta de la Comisión es la causa de la inadmisibilidad de los recursos.

Según ellos, la Comisión reconoció que las medidas adoptadas eran indispensables para evitar una crisis en el sector económico de que se trata. Sólo tenían que ser legalizadas según el procedimiento especial previsto en el artículo 226. Así pues, en opinión de los demandados, el presente asunto resulta ser un mero litigio sobre cuestiones de forma y de procedimiento. Además, la Comisión impidió dicha legalización al supeditar el examen de las solicitudes basadas en el artículo 226 a la suspensión previa de las referidas medidas. Al actuar así, incurrió en abuso de sus derechos, con lo que ha perdido el derecho a hacer que se declare que los demandados han infringido el Tratado.

Por lo que respecta a la primera alegación, la Comisión niega haber reconocido nunca que las solicitudes de aplicación de la cláusula de salvaguardia del artículo 226 fuesen fundadas. Los demandados nunca aportaron la menor prueba de que su afirmación fuera cierta. Además, esa afirmación es invalidada por sus propios argumentos en otro contexto. Según dichos argumentos, la Comisión *hizo depender su voluntad* de examinar las solicitudes de determinadas condiciones que no habrían existido si la Comisión hubiese llegado, en un primer examen, a un resultado favorable para los demandados. Por lo tanto, en el presente procedimiento, no hay que consi-

derar si la admisibilidad de un recurso basado en el artículo 169 es afectada por la intención de la Comisión de reconocer el fundamento de una solicitud basada en el artículo 226.

Por otra parte, en lo que respecta a la relación entre los artículos 169 y 226, el texto del Tratado me lleva, en primer lugar, a hacer dos observaciones:

– En ninguna parte se dice que una solicitud basada en el artículo 226 interrumpa el procedimiento previsto en el artículo 169. Por tanto, la Comisión no está obligada a suspender el procedimiento del artículo 169 para examinar previamente la solicitud de aplicación de la cláusula de salvaguardia. Al contrario, ambos procedimientos son, en principio, independientes uno de otro.

– En otro asunto, el Tribunal de Justicia ha afirmado que la presentación de una solicitud basada en el artículo 226 no pone fin a una infracción del Tratado, es decir, que no constituye un cumplimiento del Tratado en el sentido del artículo 169. Dicho procedimiento regulariza una situación contraria al Tratado sólo después de que la Comisión haya concedido la autorización. En el caso presente, habida cuenta de la presentación tardía de las solicitudes, las cuales, además, no estaban motivadas, no era posible esperar obtener una autorización antes de que expirasen los plazos señalados para el cumplimiento del Tratado.

En consecuencia, la controversia se basa fundamentalmente en la cuestión de si, en determinados casos, puede acordarse la inadmisibilidad de un recurso mediante el cual se solicita una declaración, aun cuando se cumplan los requisitos de forma del artículo 169 (que haya expirado el plazo sin que la situación se haya adecuado al Tratado), es decir, si la Comisión debe, en determinados casos, renunciar al ejercicio de su facultad discrecional de recurrir.

No se puede decir *a priori* que este punto no tiene justificación. Sabemos que el artículo 169 no se limita a establecer un mero procedimiento destinado a obtener una resolución declaratoria para el que podría bastar el hecho de que ha habido una infracción del Tratado, aunque ésta ya no exista. Su objetivo principal es, más bien, llegar a una situación que sea conforme al Tratado; podría hablarse, por tanto, de una especie de procedimiento de coerción. Si el resultado que busca la Comisión es conseguido en el plazo señalado por ella, la anterior situación contraria al Tratado no puede someterse al Tribunal de Justicia para ser objeto de valoración jurídica.

Habida cuenta de esta función del procedimiento de sanción, es posible plantearse el supuesto de que, a pesar de cumplir todos los requisitos de forma, la Comisión no pueda recurrir al procedimiento previsto en el artículo 169, por ejemplo, en un caso en el que sea probable que el Estado miembro de que se trate cumplirá las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado poco tiempo después de expirar el plazo señalado y en el que no exista el menor interés en que se declare la anterior infracción del Tratado.

Pero resulta que no es eso lo que ocurre en este caso. Se pretendió regularizar la situación, no mediante gestiones destinadas a suprimir las medidas objetadas, sino por medio de una autorización de la Comisión prevista por las cláusulas de salvaguardia

del Tratado (artículo 226). La Comisión no pudo evaluar las posibilidades de éxito de esta acción porque las solicitudes que le fueron presentadas no contenían una exposición de los hechos en que se basan, que, como se desprende claramente del sentido y de la finalidad de la disposición mencionada, debe figurar en las solicitudes.

Los demandados señalan, a este respecto, que la Comisión se negó en principio a examinar las solicitudes, ahora bien, se ha dicho durante el procedimiento que eso no correspondía a los hechos. Es cierto que la redacción poco afortunada del escrito de la Comisión de 20 de diciembre de 1961 puede dar cierto valor a la alegación de los demandados. Lo que es seguro, no obstante, es que la Comisión recibió a los representantes de los demandados el 14 de diciembre de 1961 y que en esa ocasión, tras una discusión preliminar sobre la cuestión de la suspensión de las medidas, se declaró dispuesta a aceptar en todo caso datos numéricos aportados por los representantes de los demandados.

De hecho, la Comisión nunca recibió ninguna exposición de motivos. Por tanto, hay que hacer constar una negligencia por parte de los demandados, con la consecuencia de que ahora no pueden invocar la posibilidad de que sus solicitudes fueran acogidas, ni la falta de buena voluntad de la Comisión, para conseguir la desestimación de los recursos.

Según lo expuesto, opino que, incluso interpretando el artículo 169 de un modo no formal, no puede hablarse de un abuso de procedimiento o de un incumplimiento de sus obligaciones por parte de la Comisión. Por tanto, debe declararse la admisibilidad de los recursos.

II. *CONFORMIDAD A DERECHO DE LOS RECURSOS*

En lo que respecta al fondo, el litigio se refiere a la interpretación del artículo 12 del Tratado, según el cual: «los Estados miembros se abstendrán de establecer entre sí nuevos derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente y de incrementar los que ya estén aplicando en sus relaciones comerciales recíprocas». Debe examinarse, por tanto, si el gravamen percibido por los Gobiernos belga y luxemburgués por la expedición de licencias de importación de pan de especias y de productos similares constituye una exacción de efecto equivalente en el sentido del artículo 12.

Para justificar sus medidas, los demandados invocan, en primer lugar, la resolución del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) sobre el gravamen y el hecho de que las propias Instituciones de la Comunidad, en otras ocasiones, no hayan designado a determinados gravámenes de la misma naturaleza que los percibidos en este caso como «exacciones de efecto equivalente».

Los demandados afirman que el GATT no considera los derechos especiales, percibidos por la expedición de licencias de importación, como «exacciones de efecto equivalente». Según la lista II del GATT, estos gravámenes percibidos en el Benelux no han sido consolidados.

A este respecto, debo señalar que los demandados cometen un error al invocar el GATT y que su alegación está mal fundada. Los objetivos y los procedimientos de aplicación de una organización de este tipo no son iguales ni comparables a los de la CEE. Esto debe recalcarse aún con mayor motivo si se tiene en cuenta que la experiencia del GATT ha demostrado que:

«el valor de las consolidaciones de derecho concedidas para cada producto queda mermado por la aplicación de medidas no arancelarias de protección [...]»

(Tercer Informe del Segundo Comité de la 18.ª sesión, extracto citado por los demandados en la fase oral.)

Además, hay que tener en cuenta, y los representantes de la Comisión lo han recalcado acertadamente, que la mención de los derechos especiales belgas y luxemburgueses lleva a la conclusión de que el GATT se refirió a ellos en principio, ya que de otro modo la declaración que figura en la lista II no habría sido necesaria.

En cuanto a la actitud de las Instituciones de la Comunidad, los demandados señalan que, hasta ahora, la Comisión no ha adoptado las Directivas previstas en el apartado 2 del artículo 13 para la supresión de derechos especiales como los percibidos en Bélgica y Luxemburgo por la expedición de licencias de importación de pan de especias y de productos similares. Así pues, admitió tácitamente que tales derechos no tienen un efecto equivalente a los derechos de aduana y no están contemplados por el artículo 12.

En sus alegaciones, la Comisión señala que esa interpretación no es correcta. Las Directivas previstas en el apartado 2 del artículo 13 no han sido elaboradas aún porque la Comisión quería atenuar las molestas consecuencias que la supresión de los derechos de aduana y de los contingentes relativos a las mercancías transformadas podía ocasionar en virtud del Tratado para las industrias de transformación de productos agrícolas que están sometidos a una organización nacional. Pero la Comisión siempre se ha opuesto a un aumento de esos derechos, es decir, siempre ha tratado de imponer una aplicación del artículo 12 que sea correcta según su punto de vista. La actitud anterior de la Comisión no prejuzga, por tanto, la solución del litigio.

Si bien, con ocasión de los problemas de asociación, un memorándum de la Secretaría del Consejo de Ministros señalaba que, en el marco de una política agrícola común de los Seis, los gravámenes no debían considerarse como exacciones de efecto equivalente, no es posible deducir de ello que todos los gravámenes que tienen una función idéntica o análoga en los Estados miembros son conformes al Tratado. Nos encontramos aquí ante una afirmación cuya finalidad no era dar una interpretación auténtica del Tratado y que no puede considerarse como tal; pretendía más bien, a efectos de las relaciones de asociación, hacer algunas aclaraciones que, puede decirse a la inversa, habrían podido omitirse si hubiese sido seguro que el Tratado no se refería en absoluto a estos gravámenes.

Y, por último, tampoco es posible encontrar un argumento válido para apoyar el punto de vista de los demandados en la referencia al mencionado Reglamento del Consejo, de 4 de abril de 1962, sobre la

percepción de un gravamen compensatorio sobre determinados productos resultantes de la transformación de productos agrícolas. El hecho de que en virtud de este Reglamento, y teniendo en cuenta las diferencias de precios entre los Estados miembros para determinados productos de base, pueda percibirse, por la importación de algunos productos, un gravamen compensatorio previa autorización de la Comisión, prueba más bien que a falta de esas medidas legislativas los gravámenes referidos deberían considerarse contrarios al Tratado.

Como todos estos argumentos no nos dan ninguna base en favor de los demandados, hay que tratar de interpretar la disposición controvertida sobre las exacciones de efecto equivalente partiendo del sistema general del Tratado, con el fin de poder determinar si la impugnación de la Comisión está justificada.

Según las alegaciones de la Comisión, para interpretar el artículo 12 es necesario determinar cuáles son las consecuencias comunes a todos los derechos de aduana, es decir, investigar la naturaleza de los derechos de aduana en lo que respecta a la libre circulación de mercancías. En dicho examen, afirma haber descubierto un criterio decisivo en la circunstancia de que el derecho de aduana grava sólo a las mercancías importadas y no a los productos nacionales.

Los demandados mantienen que el efecto característico de los derechos de aduana, en la medida en que se trata de derechos protectores, puede verse en el hecho de que elevan el precio de las mercancías importadas, lo que protege a la producción nacional de la competencia extranjera y crea cierta restricción a la importación. En cambio, la función del derecho especial controvertido es únicamente realizar una adaptación de los precios en el marco de una organización del mercado, en el sentido de que a los productores nacionales se les garanticen las mismas condiciones de competencia en cuanto al precio de coste de los productos de base.

Por lo que respecta a los efectos prácticos del derecho objeto del litigio, la Comisión ha afirmado, sin que se le contradiga, que el precio final del pan de especias importado de otros Estados miembros es superior al precio interior belga, aun cuando el gravamen de importación se ha reducido al nivel existente en el momento de la entrada en vigor del Tratado. Por tanto, no puede decirse que el derecho especial tiene una función compensadora, por lo menos en lo que se refiere a los precios finales. Pero esa misma función es también dudosa en cuanto a los precios de coste de los productos de base, pues no es fácil imaginar que un gravamen único a tanto alzado pueda actuar en un sentido compensador de manera idéntica en lo que respecta a todos los Estados miembros, cuando los precios de los productos de base no son idénticos en cada Estado.

Desde el punto de vista jurídico, debe señalarse en primer lugar que las opiniones de las partes no son divergentes, por lo menos en lo que se refiere al punto de partida de los intentos de interpretación y a la manera de plantear la cuestión decisiva. Como la norma de «standstill» controvertida del artículo 12 figura en la sección que trata de la supresión de los derechos de aduana entre los Estados miembros y por tanto en el primer Título del Tratado sobre

la libre circulación de mercancías, el problema consiste prácticamente en prescindir de todos los efectos no esenciales y fortuitos de los derechos de aduana y en considerar sus repercusiones sobre la libre circulación de mercancías que el Tratado debe facilitar.

La doctrina proporciona algunas observaciones sobre el problema que nos ocupa.[1] Naturalmente, estas pocas citas no pueden dar sino un mero indicio. De todos modos, lo que es notable, es que ninguna definición señala la característica de hacer que los productos importados sean más caros respecto a los precios nacionales.

La Comisión ha indicado también, acertadamente, que en general el objetivo de la política aduanera no es crear una venta diferenciada en beneficio de los productores nacionales. Hay muchos derechos de aduana que se limitan a un efecto compensador, como puede observarse en la doctrina. [2]

Muchos tipos para los productos fabricados se calculan, sobre todo en el marco de la organización armoniosa de un arancel aduanero, en función de los de los productos de base y ello ha llevado a la Comisión a considerar esta función compensadora del derecho especial como un objetivo típicamente aduanero. En interés de una política de precios, los Estados perciben a veces derechos de aduana de forma que no

[1] Según Dalloz, «Petit Dictionnaire de droit» (1951, p. 488), los derechos de aduana, siempre y cuando no se trate de derechos de carácter fiscal, tienen «la finalidad, en el caso de las importaciones, de compensar la diferencia entre el precio de los productos extranjeros importados y el de los productos franceses similares [...]». Allix, «Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française» (6.ª ed., 1931, p. 865), considera que la protección de la industria nacional contra la competencia extranjera es un objetivo importante de los derechos de aduana protectores. El «Handwörterbuch der Rechtswissenschaft» de Stier-Somlo, Elster (1929, tomo VI, p. 1035), define el derecho de aduana como «un gravamen percibido con motivo de cruzar la frontera de un Estado». Si se trata de un derecho protector, tiene la función de hacer más difícil la competencia para proteger la producción nacional. Por último, en el «Handbuch der Finanzwissenschaft» (1952, tomo II, p. 725), encontramos la siguiente definición: «Los derechos de aduana de importación son unos gravámenes que se perciben por la importación en el territorio aduanero de todas las mercancías o de determinadas mercancías.»

[2] «Handbuch der Finanzwissenschaft», *ibidem*, p. 726:
«Se habla de derechos compensadores cuando se perciben derechos suplementarios sobre mercancías por cuya producción, fabricación o exportación se conceden directa o indirectamente primas o subvenciones; estos derechos alcanzan normalmente el nivel del importe estimado de las primas o de las subvenciones.
Se consideran también derechos compensadores los derechos de importación o gravámenes análogos que deben compensar la carga impuesta a la producción nacional mediante gravámenes internos en relación con la competencia extranjera.»

se llega siquiera al nivel interno de los precios.

No obstante, todos estos derechos de aduana tienen cierto efecto protector. Producen un «efecto de dirigismo del mercado», según un importante comentario de la Deutsche Abgabenordnung, [3] es decir, una función que los demandados han recalcado especialmente en lo que respecta a su derecho especial.

Por lo tanto, totalmente de acuerdo con la Comisión, opino que el efecto esencial de la percepción de los derechos de aduana es, en realidad, la carga unilateral impuesta a los productos importados y que el tipo impositivo desempeña un papel tan poco importante como el procedimiento de percepción. Es cierto que la carga impuesta restringe la circulación de mercancías entre los Estados de un modo variable según su importe; pero este efecto no se produce sólo cuando se ha superado el nivel de los precios interiores.

En el presente asunto, resulta en primer lugar que el derecho especial impugnado, cuyo carácter de gravamen es innegable, tiene efectos equivalentes a un derecho de aduana, ya que sólo se percibe por la expedición de licencias de importación y, por tanto, grava únicamente a mercancías importadas.

Los demandados tratan de evitar esa conclusión, y por consiguiente la aplicación del artículo 12, invocando otras disposiciones del Tratado, los objetivos de este último (especialmente el establecimiento de condicione de competencia equivalentes) [letra f) del artículo 3] y el espíritu del Tratado. Invocan sobre todo el artículo 95, que prevé que «ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que graven directa o indirectamente los productos nacionales similares». Piden que por lo menos se aplique a su caso la idea directriz de esta disposición, es decir, que el Tribunal de Justicia examine si los derechos especiales para el pan de especias corresponden a los gravámenes internos con que cargan los productores belgas de dicho producto. Si éste se fabrica con centeno importado, está sometido al gravamen de importación sobre el centeno, cuya percepción es conforme a Derecho; si el pan de especias se fabrica con centeno nacional, tiene que cargar con la circunstancia de que el precio del centeno belga se mantiene artificialmente por encima del precio del mercado mundial.

Es evidente que aquí no puede tratarse de aplicar directamente el artículo 95. Por un lado, como señala la Comisión, el gravamen sobre el centeno importado no es un tributo interno general en el sentido del artículo 95, sino un derecho de importación que grava al centeno extranjero para subir su precio. Por otro lado, una parte importante del pan de especias se produce con centeno belga, que no está sometido a un gravamen correspondiente. Los demandados señalan que el precio interno belga es mantenido a un nivel artificialmente alto, y es posible que los productores de pan de especias que utilizan centeno nacional tengan que cargar, por este motivo, con un

[3] Hübschmann-Hepp-Spitaler, «Kommentar sur Reichsabgabenordnung», 1.ª y 4.ª ediciones, 1961, apartado 1, p. 4.

gravamen especial. Sin embargo, nadie habla de tributos en el caso de las medidas gubernamentales que dan lugar a un aumento del precio de ciertos productos en interés y en beneficio de los fabricantes de dichos productos. Si, no obstante, se quisiera extender el ámbito de aplicación del artículo 95 a tales situaciones, ello supondría un grave peligro para la realización de los objetivos del Tratado.

La Comisión indica, acertadamente, que otros factores (por ejemplo, las cargas de Seguridad Social, los salarios, el coste de la energía, del crédito, los precios de los bienes de inversión, etc.) ejercen también una influencia variable en los costes de producción en los Estados miembros. Es casi imposible supervisar todos estos factores de los precios de coste para cada producción nacional cuando, además, varían en el tiempo y de una empresa a otra. Por tanto, sería muy fácil enervar en gran medida el efecto de la supresión de las barreras aduaneras si se permitiese, por medio del artículo 95, establecer de manera general una compensación para los gravámenes internos de todas clases. La consecuencia necesaria sería una desintegración del concepto del Tratado sobre el establecimiento de la libre circulación de mercancías. Así pues, este Tribunal no puede interpretar el artículo 95 en la forma amplia que se le ha propuesto y debe hacer constar que dicha disposición no ofrece ninguna base para justificar las medidas impugnadas.

Los demandados señalan, además, que el derecho de importación sobre el pan de especias es una consecuencia necesaria de la política agrícola nacional permitida por el Tratado. Para evitar que en la industria de transformación haya problemas que puedan repercutir en los mercados agrícolas, debe ofrecerse a esta industria una protección similar. El derecho especial controvertido se determina en función del gravamen sobre el centeno importado; su efecto, incluso cuando varía su tipo, es siempre el mismo a este respecto, de forma que no puede hablarse de un aumento ilegal. Si, «en l'absence de textes», [4] la Comisión trata de encontrar una justificación de la política agrícola en el espíritu del Tratado, no es consecuente, en lo que respecta a los productos de transformación, ceñirse al texto del Tratado y no tener en cuenta sus objetivos.

El Tratado, como sabemos, establece en un Título especial normas sobre la agricultura que constituyen una excepción al esquema básico del Tratado. Las disposiciones sobre el establecimiento del mercado común, y por tanto también las relativas a la unión aduanera, se aplican a los productos agrícolas sólo si no hay disposiciones en contrario de los artículos 39 a 46 (apartado 2 del artículo 38). En especial, refiriéndose al artículo 43 (sustitución de las organizaciones nacionales por formas de organización común) y al artículo 45 (autorización de contratos a largo plazo entre Estados importadores y Estados exportadores), la Comisión ha dicho, acertadamente, que hasta que se establezca una política agrícola común, las organizaciones nacionales, con sus normativas especiales para la agricultura, y por tanto también la percepción de derechos de importación de importe variable para los productos agrícolas, podían mantenerse como estaban. Pero, según

[4] Dúplica, p. 38.

el Tratado, está perfectamente claro que dicho régimen especial sólo puede valer para los productos que figuran en el Anexo II del Tratado (apartado 2 del artículo 38). Ahora bien, el pan de especias y los productos similares hechos a partir del centeno o de la harina de centeno, que, por otra parte, tampoco son productos de primera transformación (apartado 1 del artículo 38) no figuran en dicho Anexo.

Sin embargo, la propia Comisión reconoce que el régimen diferencial aplicado a los productos agrícolas por una parte y a los productos transformados por otra, puede dar lugar a una falta de armonía e incluso a perturbaciones en la vida económica de los Estados miembros. Por tanto, la cuestión es cómo pueden evitarse esas consecuencias o cómo atenuarlas sin afectar al sistema establecido por el Tratado.

Cuando los demandados invocan en apoyo de sus alegaciones la letra f) del artículo 3 del Tratado, que prevé el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado común, la Comisión les objeta acertadamente que dicha disposición caracteriza la actividad de la *Comunidad,* pero nunca puede servir de base a actos autónomos de los Estados miembros que pretenden constituir excepciones a determinados principios del Tratado para evitar las consecuencias desfavorables de su aplicación.

A parte de esto, hay serias objeciones que se oponen a una extensión de la normativa especial para los productos agrícolas.

- Va en contra de principios elementales de interpretación extender tácitamente disposiciones excepcionales a hechos que no se contemplan expresamente, y de ese modo hacer mayor la infracción de una norma general del Tratado (en este caso el artículo 12).

- El Tratado menciona en varias disposiciones los productos creados por vía de transformación. El apartado 1 del artículo 38 habla de productos de primera transformación y los incluye en el régimen especial de los productos agrícolas. El Anexo II del Tratado enumera una serie de estos productos creados por vía de transformación. Según el apartado 3 del artículo 38 una decisión del Consejo puede completar la lista del Anexo II. Sin pretender que sea una enumeración exhaustiva, se pueden citar como otras normas relativas a los productos transformados el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 10, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 2 del artículo 25, el artículo 37, el apartado 4 del artículo 43 y el apartado 3 del artículo 45. Así pues, no se puede decir que los autores del Tratado no hayan visto los problemas que plantea la transformación de los productos, ni justificar así un régimen que corresponde al de los productos de base.

Por lo tanto, no pueden admitirse las alegaciones de los demandados relativas a las disposiciones del Tratado sobre la agricultura. Al mismo tiempo, esto invalida sus observaciones sobre el hecho de que el derecho especial controvertido se ha calculado siempre en función de la política agrícola y que sus repercusiones, a pesar del importe variable del derecho, nunca han cambiado habida cuenta de su función en el marco de la política agrícola. El artículo 12 no tiene que ver con el alcance

del efecto buscado mediante un derecho especial, sino sólo con el hecho de que se haya aumentado el tipo de un derecho especial.

Al considerar las medidas impugnadas, he llegado a una conclusión que el propio Gobierno belga ha defendido anteriormente. Cuando la República Federal de Alemania extendió a la malta el derecho de importación previsto para la cebada en su organización nacional, el Gobierno belga señaló que esa decisión equivalía al establecimiento unilateral de un derecho de importación de efecto equivalente a un derecho de aduana y que, por lo tanto, infringía el artículo 12 del Tratado.

Durante el procedimiento, la Comisión ha mostrado la vía que se abría para resolver las dificultades que acabo de mencionar. Según el sistema establecido por el Tratado, existe en primer lugar la posibilidad, en caso de que haya problemas, de invocar la cláusula general de salvaguardia prevista en el artículo 226 del Tratado. Otros Estados miembros han recurrido con éxito a esta solución y los propios demandados dieron el primer paso al presentar sus solicitudes el 27 de noviembre y el 4 de diciembre de 1961.

He oído, además, que el Consejo, en virtud de las facultades previstas por el artículo 235 del Tratado para llenar ciertas lagunas, adoptó el 4 de abril de 1962 una Decisión que se refiere a casos como el que nos ocupa. Se trata de la Decisión relativa a la percepción de un gravamen compensatorio sobre determinados productos creados mediante la transformación de productos agrícolas. Los propios representantes de los demandados han dado su aprobación a dicha Decisión. El Gobierno belga sacó de ella las debidas consecuencias, solicitando, el 1 de febrero de 1962, su aplicación al caso de la producción de pan de especias, aunque es cierto que no obtuvo una respuesta positiva.

No es preciso examinar aquí si, con la organización que de hecho existe y su aplicación práctica, esas posibilidades permiten siempre esperar resultados satisfactorios. Me limitaré a señalar que, examinando los principios a un nivel abstracto, dichas posibilidades no sólo tienen la ventaja de integrarse en el sistema del Tratado sin ni siquiera forzar su estructura y sin crear el temor de que sus principios degeneren, sino que además están en la línea de la organización supranacional de la Comunidad, con la cual, en caso de duda, no es fácil que puedan conciliarse las medidas autónomas y unilaterales de los Estados miembros.

Todo ello me induce a aprobar el punto de vista de la Comisión y a concluir que el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo han incumplido las obligaciones derivadas del Tratado, al incrementar, después de la entrada en vigor del Tratado, el derecho especial percibido por la expedición de

licencias de importación de pan de especias y al extender ese derecho a los productos similares que figuran en la partida nº 19.08 del Arancel Aduanero Común.

Dado que procede declarar la admisibilidad de los recursos y que éstos son fundados, los demandados deben cargar con las costas, como ha solicitado la Comisión.