CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN

presentadas el 10 de julio de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La Tariefcommissie de Amsterdam ha solicitado al Tribunal de Justicia una decisión prejudicial sobre la interpretación y la validez del Reglamento (CEE) nº 1388/85 de la Comisión, de 24 de mayo de 1985, relativo a la clasificación de ciertas mercancías en la subpartida 12.04 A del AAC. [1]

Situación del problema

2. La petición de la Tariefcommissie se originó en un conflicto entre la sociedad Gebr. Vismans Nederland BV (en lo sucesivo, «Vismans») y el Inspecteur der invoerrechten en accijnzen (Inspector de derechos de aduana de importación e impuestos sobre consumos específicos) respecto a la clasificación en el arancel aduanero común (en lo sucesivo, «AAC») de mercancías importadas de Estados Unidos cuya declaración se presentó el 27 de abril de 1987. En la declaración, se designaron las mercancías como «"pellets" de pulpa de remolacha». En su resolución de remisión, la Tariefcommissie declara que estas mercancías presentan las siguientes propiedades objetivas:

— proceden de remolachas azucareras cortadas en rodajas y constituyen el residuo de todo un proceso de extracción de azúcar;

— contienen un 12 % de sacarosa en extracto seco, incluida la sacarosa procedente del aglutinante;

— están aglomeradas en «pellets»;

— en el estado actual de la técnica, ya no pueden ser utilizadas de forma económicamente rentable para una mayor extracción de azúcar.

3. En opinión de Vismans, las mercancías importadas deben clasificarse en el capítulo 23 del AAC, [2] «Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales», y, más concretamente, en la subpartida arancelaria 23.03 B I:

> «23.03. Pulpa de remolacha, bagazo de caña de azúcar y otros desperdicios de la industria azucarera; heces de cervecería y de destilería; residuos de la industria del almidón y residuos análogos:
>
> A. [...]
>
> B. Los demás:

* Lengua original: neerlandés.

1 — DO L 140, p. 7; EE 02/13, p. 148.

2 — El arancel aduanero aplicable en el momento de los hechos es el establecido en el anexo al Reglamento (CEE) nº 3618/86 del Consejo, de 24 de noviembre de 1986, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3331/85, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 950/68, relativo al arancel aduanero común (DO 1986, L 345, p. 1).

I. Pulpas de remolacha, bagazos de caña de azúcar y otros desperdicios de la industria azucarera

II. [...]».

En el momento de la importación, las mercancías incluidas en esta subpartida arancelaria estaban exentas de derechos de importación y de exacciones reguladoras.

Sin embargo, el Inspecteur der invoerrechten en accijnzen clasificó las mercancías importadas en el capítulo 12 del AAC, «Semillas y frutos oleaginosos; semillas, simientes y frutos diversos; plantas industriales y medicinales; paja y forrajes», y más concretamente en la subpartida 12.04 A:

«12.04. Remolacha azucarera (incluso en rodajas), en fresco, desecada o en polvo; caña de azúcar:

A. Remolacha azucarera

B. [...]».

Conforme a esta clasificación, reclamó el pago de exacciones reguladoras por las mercancías importadas, cuyo importe (412 024 HFL) asciende a varias veces el valor en aduana declarado (174 875 HFL).

4. La decisión del Inspecteur der invoerrechten en accijnzen de clasificar las mercancías importadas en la subpartida arancelaria 12.04 A se basó en el citado Reglamento nº 1388/85, en el que la Comisión, basándose en la competencia que le había sido conferida mediante el Reglamento (CEE) nº 97/69,[3] fijó un límite máximo para el contenido en sacarosa a fin de poder distinguir la remolacha azucarera y las pulpas de remolacha. El artículo 1 del Reglamento nº 1388/85 dispone a este respecto:

«Las rodajas de remolacha azucarera, parcialmente desazucaradas, incluso aglomeradas en "pellets", bien directamente por compresión o por adición de una sustancia aglutinante (hasta cerca del 3 % en peso) con un contenido de sacarosa, incluida la sacarosa procedente eventualmente del aglutinante, superior al 10 % en peso sobre el extracto seco, se clasificarán en el arancel aduanero común en la subpartida:

12.04. Remolacha azucarera (incluso en rodajas), en fresco, desecada o en polvo; caña de azúcar:

A. Remolacha azucarera.»

5. La Tariefcommissie estima que, debido a sus propiedades objetivas, las mercancías importadas deben clasificarse como «pulpas de remolacha». Indica, no obstante, que semejante clasificación parece incompatbile con la disposición del Reglamento nº 1388/85 que acabo de citar. A este propósito planteó al Tribunal de Justicia las dos cuestiones prejudiciales siguientes:

3 — 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; EE 02/01, p. 17), modificado por el Reglamento (CEE) nº 2055/84 del Consejo, de 16 de julio de 1984 (DO L 191, p. 1; EE 02/11, p. 43). En el interin, el Reglamento nº 97/69 ha sido derogado mediante el Reglamento (CEE) nº 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DO L 256, p. 1).

«1) ¿Están comprendidas en el concepto de "remolacha azucarera parcialmente desazucarada" del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 1388/85 de la Comisión, de 24 de mayo de 1985, las mercancías controvertidas, que contienen un 12 % de sacarosa pero que según criterios económicos deben ser calificadas de "pulpa de remolacha" desazucarada en la medida de lo posible y aglomerada en "pellets"?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿es válido el Reglamento mencionado en la misma?»

Ámbito de aplicación del Reglamento nº 1388/85

6. Mediante su primera cuestión, la Tariefcommissie desea saber si mercancías que poseen las propiedades que menciona están incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1388/85.

Vismans entiende que el Reglamento sólo contempla la remolacha azucarera que aún no haya sido sometida a un proceso completo de extracción del azúcar. A este respecto, invoca las Notas explicativas del Consejo de Cooperación Aduanera relativas a la subpartida 23.03 de la nomenclatura CCA, en la que las «pulpas de remolacha» se describen como el residuo de la extracción del azúcar de la remolacha azucarera y que consiste en rodajas agotadas. Las mercancías de las que se ha extraído todo el azúcar que es económicamente posible extraer de ellas no pueden considerarse, por ello, como «remolacha azucarera parcialmente desazucarada», a efectos de la aplicación del Reglamento nº 1388/85, incluso aunque el contenido residual de azúcar sea superior al 10 %.

7. No considero compatible esta interpretación ni con el espíritu ni con la letra del Reglamento. De su exposición de motivos se deduce que la Comisión quiso fijar un criterio preciso a fin de determinar si el producto residual que subsiste después de la extracción del azúcar de la remolacha azucarera debe clasificarse como «remolacha azucarera» o como «pulpas de remolacha». A tal fin, la Comisión ha optado por un criterio único, a saber, el contenido residual de azúcar: cuando el residuo aún presenta un contenido en azúcar, comprendido el azúcar procedente eventualmente del aglutinante, superior al 10 % en peso, debe considerarse como «remolacha azucarera». Otros criterios, como la imposibilidad invocada por Vismans de extraer más azúcar del residuo de manera económicamente rentable, no se toman en cuenta. De ello se deduce que las mercancías consideradas están comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1388/85 por el mero hecho de haberse comprobado que su contenido en azúcar es superior al 10 %.

La validez del Reglamento nº 1388/85

8. Ello me lleva a la segunda cuestión: al ser aplicable a las mercancías de que se trata el Reglamento nº 1388/85, es preciso examinar la validez de éste.

Con carácter preliminar debe observarse que, aunque pueda *precisar* el contenido de las partidas arancelarias 12.04, «remolacha azucarera», y 23.03, «pulpas de remolacha», el Reglamento nº 1388/85 de la Comisión, que fue adoptado sobre la base del Reglamento nº 97/69, *no* puede *modificarlo*. Si lo hiciera, la Comunidad infringiría las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado de 15 de diciembre de 1950 relativo a

la nomenclatura para la clasificación de mercancías en los aranceles aduaneros.[4] Esta restricción de la competencia de la Comisión aparece, por lo demás, en términos expresos en el segundo considerando del Reglamento nº 97/69[5] y también fue formulada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación de dicho Reglamento.[6]

9. En la mencionada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia precisó que la Comisión, cuando actúa en estrecha colaboración con los expertos de los Estados miembros, dispone de una amplia facultad de apreciación para *precisar* el contenido de las partidas del AAC. No obstante, por muy amplia que sea esta facultad de apreciación, no puede ejercerse de manera arbitraria y no puede servir, bajo la apariencia de clarificación, para modificar la nomenclatura del AAC.

Conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión también debe tener en cuenta que

«en aras de la seguridad jurídica y para facilitar los controles, la clasificación de las mercancías debe efectuarse tomando como base las características y propiedades objetivas de los productos que puedan comprobarse en el momento del pago de los derechos de aduana».[7]

En el Reglamento de que se trata, la Comisión utilizó indudablemente un criterio objetivo y fácil de verificar para distinguir más claramente la remolacha azucarera de las pulpas de remolacha, en concreto, el contenido residual en sacarosa. No obstante, es preciso preguntarse si, al fijar el contenido en sacarosa en un 10 % en peso como máximo, la Comisión no ha designado arbitrariamente —sin aplicar para ello una característica distintiva pertinente, es decir, relativa a las propiedades determinantes del productos (véase más adelante, apartado 10)— como remolacha azucarera un grupo de productos que, en realidad, son pulpas de remolacha. Dicho de otra forma, al obrar así, ¿no ha dado la Comisión a los conceptos de «pulpa de remolacha» y «remolacha azucarera» utilizados en el AAC un contenido con arreglo al cual, y a pesar de su naturaleza, estos productos se clasifican en una partida arancelaria que no es la que les correspondería? Definir de esa manera las partidas arancelarias sin tener en cuenta las propiedades determinantes de los productos de que se trata supone esencialmente modificar el AAC sin estar facultada para ello.[8]

Para responder a esta pregunta debe recordarse que, una vez extraído el azúcar, las rodajas de remolacha azucarera no conservan en general más que un contenido residual de sacarosa del 6 al 7 %, pero que, en algunos casos, sobre todo en función de las condiciones climatológicas (por ejemplo, cuando la remolacha azucarera que debe transformarse está congelada), este contenido residual en sacarosa puede exceder del 10 %.

4 — Sobre las obligaciones de la Comunidad a este respecto, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1975 dictada en el asunto 38/75, Nederlandse Spoorwegen (Rec. 1975, p. 1439).

5 — Conforme a la segunda frase del segundo considerando del Reglamento nº 97/69, las disposiciones del Reglamento tendrán por objeto «precisar el contenido de las partidas o subpartidas del arancel aduanero común, sin modificar, sin embargo, el texto».

6 — Véanse las sentencias de 11 de noviembre de 1975, Bagusat (37/75, 1975, Rec, p. 1339), de 28 de marzo de 1979, Biegi (158/78, 1979, Rec. p. 1103), de 20 de marzo de 1980, Bagusat (87/79, 112/79 y 113/79, Rec. 1980, p. 1159) y de 19 de enero de 1988, Imperial Tobacco (14/86, Rec. 1988, p. 57).

7 — Véase, entre otras, la sentencia de 8 de febrero de 1990, Gijs van de Kolk, apartado 12 (C-233/88, Rec. 1990, p. I-265), en la que se hace referencia a la sentencia de 16 de diciembre de 1976, Luma, apartado 7 (38/76, Rec. 1976, p. 2027).

8 — Tomemos un ejemplo caricaturesco: con la excusa de precisar el AAC, la Comisión no puede clasificar en el concepto de «automóvil» basándose en el criterio objetivo y fácil de comprobar, que la bicicleta, al igual que el automóvil, posee ruedas, porque semejante criterio no tiene en cuenta la propiedad determinante recogida por el AAC, es decir, que este vehículo no está accionado por un motor, sino por pedales (véase la nota explicativa del Consejo de Cooperación Aduanera relativa a la partida 87.12 de la nomenclatura CCA).

10. Según el AAC, las pulpas de remolacha tienen como propiedad característica determinante ser un producto residual de la industria azucarera, como se deduce del título del capítulo 23 y de la denominación de la subpartida arancelaria 23.03 B I. Las pulpas de remolacha figuran en el capítulo 23 bajo el título «Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias» y se clasifican en la subpartida arancelaria 23.03 B I con los «otros desperdicios de la industria azucarera». Ello también se deduce de las notas explicativas del Consejo de Cooperación Aduanera, en las que, como ya he señalado, las pulpas de remolacha se describen como el residuo de la extracción del azúcar de la remolacha azucarera y que consiste en rodajas agotadas. Ello corresponde, en definitiva, al significado que se atribuye generalmente a esta palabra en el lenguaje ordinario. [9]

Como se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la clasificación de mercancías como, entre otras, las pulpas de soja, en la partida 23.04 del AAC, los conceptos de «residuos» y de «desperdicios» utilizados en el título del capítulo 23 no son equivalentes. En la sentencia que dictó el Tribunal el 11 de marzo de 1982 en el asunto Fancon [10] y en la sentencia de 22 de septiembre de 1988 dictada en el asunto Cargill, [11] el Tribunal de Justicia señaló, entre otros extremos, que el concepto de «residuos» no puede confundirse con el de «desperdicios». En opinión del Tribunal de Justicia, un «desperdicio» es una materia casi sin valor, que ya se encontraba en el producto de base y que no ha sufrido transformación en el curso del proceso de extracción. Por el contrario, un «residuo» es un producto que es el resultado directo del proceso de extracción. En el tenor de la partida arancelaria 23.03, en la que se clasifican las pulpas de remolacha, se utiliza la palabra «desperdicios», y no «residuos». No pretendo conceder una importancia exagerada a la utilización de este término. En la nota explicativa del Consejo de Cooperación Aduanera consagrada a la partida 23.03 de la nomenclatura CCA, las pulpas de remolacha se describen, por lo demás, como un «residuo». Lo que sí considero importante es que esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia muestra que las mercancías de que se trata, independientemente de que deban considerarse como «desperdicios» o como «residuos», siempre son el resultado *final* de un proceso industrial de extracción.

La sentencia Fancon también es interesante desde otro punto de vista, en concreto, en la medida en que el Tribunal declaró en ella que el hecho de que de la harina obtenida de la soja no se haya extraído completamente el aceite no constituye un motivo para no considerar dicha mercancía como un «residuo». El Tribunal de Justicia precisa que la operación de extracción del aceite se efectúa en la medida en que lo permite la técnica y que la presencia mínima de aceite residual no es incompatible con la clasificación de la mercancía de que se trate en el AAC fundándose en su «propiedad principal» denominada hasta ahora y en adelante «propiedad determinante» (para la clasificación en el AAC).

11. En mi opinión, de lo anterior se deduce que procede entender por pulpas de remolacha un producto acabado, más precisamente, un producto residual de remolacha

9 — En la undécima edición completamente revisada del diccionario *Van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal*, la palabra «pulpa» se explica, al igual que en las notas explicativas del CCA, como «el producto residual de la extracción del azúcar y del agua excedentaria de las rodajas de remolacha azucarera» (traducción libre). En el *Petit Robert, dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, edición 1986, la palabra «pulpa» se explica, entre otras formas, como «résidu pâteux du traitement de certains végétaux dans les sucreries et distilleries».

10 — Sentencia de 11 de marzo de 1982, Fancon, apartado 14 (129/81, Rec. 1982, p. 967).

11 — Sentencia de 22 de septiembre de 1988, Cargill, apartado 11 (268/87, Rec. 1988, p. 5151).

azucarera que, después de haber sido sometido a un proceso de extracción, en el caso de autos un proceso de extracción del azúcar, ya no puede ser utilizado como materia prima por la industria *azucarera.* Si la Comisión quiere precisar este concepto mediante un Reglamento, estableciendo un límite máximo del contenido en sacarosa, es preciso que este límite tenga en cuenta la posibilidad (o la imposibilidad) de la industria azucarera de extraer aún más azúcar de las mercancías de que se trate, incluso aplicando determinados márgenes para la definición de este límite. Si este límite no tuviera en cuenta esa propiedad determinante de las pulpas de remolacha, el Reglamento de la Comisión daría lugar, por otra parte, a que los productos importados que son fundamentalmente pulpas de remolacha, y no remolacha azucarera, se sometiesen a la elevada exacción reguladora prevista para la remolacha azucarera que se estableció con objeto de impedir la desarticulación del mercado comunitario del azúcar, pese a que estas mercancías no pueden utilizarse como materia prima por la industria azucarera. De hecho, tal imposición equivaldría en la mayor parte de los casos a prohibir el acceso al mercado comunitario a estos productos por motivos que no guardan ninguna relación con la organización común de mercados. [12]

12. En el cuarto considerando de la exposición de motivos del Reglamento nº 1388/85, la Comisión declara que es «razonable» fijar el contenido límite de sacarosa en un 10 %, pero no proporciona ninguna justificación de esta afirmación. De las explicaciones que proporcionó en la vista se deduce que este porcentaje es, de hecho, el resultado de una negociación entre los expertos de los Estados miembros que se fundaron en el contenido residual en sacarosa de la remolacha azucarera al que se llega generalmente en la práctica al final del proceso de extracción del azúcar, y no en el contenido en sacarosa a partir del que puede efectuarse una nueva operación de extracción de azúcar en condiciones rentables. El resultado de estas negociaciones se formuló inicialmente en una nota explicativa sobre el arancel aduanero aplicable en las Comunidades Europeas. En esa nota, las mercancías que presentaran un contenido en sacarosa superior al 8 % en peso, sin incluir el contenido en sacarosa del aglutinante, se designaban como remolacha azucarera. El porcentaje en peso definido en esta nota explicativa se empleó de nuevo en el Reglamento nº 1388/85, con la diferencia, no obstante, de que en este último se tuvo en cuenta el contenido en sacarosa del aglutinante y se redondeó el contenido total en sacarosa al 10 % en peso. De esta génesis del Reglamento no se puede deducir que el contenido límite empleado para distinguir la remolacha azucarera de las pulpas de remolacha se fijara de manera pertinente y no arbitraria, es decir, empleando un criterio fundado en la propiedad de las pulpas de remolacha considerada determinante en el AAC, es decir, que éstas ya no puedan ser utilizadas como materia prima por la industria azucarera.

13. En su resolución de remisión, la Tariefcommissie considera probado que las mercancías importadas que presentan un contenido en sacarosa del 12 % han sido sometidas a un proceso completo de extracción de azúcar y que esta operación no puede repetirse en condiciones rentables. La Comisión no ha negado estas afirmaciones. No obstante, señala que una normativa comunitaria no puede tener en cuenta exclusivamente los datos existentes en el momento de su adopción; también debe tomar en consideración situaciones que pueden producirse en el futuro en el supuesto, por ejemplo, de que los

12 — En el presente asunto, el Inspecteur der invoerrechten en accijnzen reclamó, en el procedimiento principal, exacciones reguladoras cuyo importe es un múltiplo del valor de los «pellets» de pulpas de remolacha que habían sido importados (véase apartado 3).

precios en el mercado del azúcar —un mercado desde siempre inestable— aumentaran considerablemente.

Indudablemente la Comisión tiene razón al afirmar que una normativa comunitaria debe tener en cuenta situaciones futuras, pero, en ese supuesto, su intervención también debe fundarse en eventualidades suficientemente plausibles. A este respecto, la Comisión no ha refutado las alegaciones de Vismans conforme a las cuales no se puede admitir razonablemente que los precios del mercado no experimentarán nunca fluctuaciones de tal importancia que sea rentable a la industria azucarera, habida cuenta los elevados costes que se originan, continuar las operaciones de extracción del azúcar en las pulpas de remolacha que presenten un contenido en sacarosa del 12 %. Por el contrario, en la vista se demostró que la Comisión no conocía ningún caso en el pasado en el que la industria azucarera hubiera procedido a una segunda extracción de azúcar de remolachas que ya hubieran sido sometidas a este tratamiento anteriormente.

14. Habida cuenta de las circunstancias que acabo de exponer, llego a la conclusión de que la actuación de la Comisión excedió de una simple aclaración de las partidas arancelarias controvertidas. Por el contrario, las definió de nuevo fijando, para diferenciar la remolacha azucarera de las pulpas de remolacha, un contenido en sacarosa tan bajo que mercancías que son pulpas de remolacha por su propiedad (principal o) considerada determinante en el AAC [13] ya no pueden clasificarse en la subpartida arancelaria 23.03 B I.

Conclusión

15. En resumen, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales de la siguiente forma:

«1) Un producto que presente un contenido en sacarosa del 12 % en peso, incluida la sacarosa procedente eventualmente del aglutinante, y que constituye el residuo de un proceso completo de extracción de azúcar de remolacha azucarera está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1388/85 de la Comisión, de 24 de mayo de 1985.

2) El citado Reglamento es inválido en la medida en que tiene como consecuencia que un producto que constituye el resultado final de un proceso completo de extracción de azúcar de remolacha azucarera y que ya no se puede utilizar como materia prima por la industria azucarera debe clasificarse en la subpartida 12.04 A, "remolacha azucarera" del AAC.»

13 — Véase la sentencia Fancon, ya citada.