CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. KARL ROEMER presentadas el 17 de noviembre de 1970 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El litigio que constituye el origen de la cuestión prejudicial que nos ocupa versa sobre la legalidad de la contestación a una consulta en materia de tarifa de derechos de aduana, contestación facilitada oficialmente por la Administración y que vincula a la misma, y que fue notificada a la demandante en el litigio principal por la Oberfinanzdirektion München el 24 de octubre de 1968. Dicha consulta versa sobre un producto denominado «Voltem», emulsionante para uso en panaderías, compuesto en un 51,35 % de sacarosa y, en lo restante, de éster de ácido diacetiltártrico y de triglicéridos, aproximadamente en una proporción de 2 a 3. Dicho producto se utiliza en la elaboración de productos de panadería y de pastelería, llegando a representar de un 2 a un 3 % en relación con la cantidad de harina. Como emulsionante y estabilizador, dicho producto permite obtener una fermentación regular de la masa, un incremento del volumen del producto acabado y, por cuanto al pan se refiere, una miga más fina. Se trataba de determinar si el referido producto podía clasificarse en la partida arancelaria 38.19 del Arancel Aduanero Común, partida redactada de la siguiente manera: «Productos químicos y preparados de las industrias químicas o de las industrias conexas (incluidos los que consisten en mezclas de productos naturales), no expresados ni comprendidos en otras partidas; productos residuales de las industrias químicas o de las industrias conexas, no expresados ni comprendidos en otras partidas». Si se clasificaba el producto en esta partida, sólo sería gravado por los derechos de importación previstos en el Arancel Aduanero Común. Por otra parte, se podía considerar también el clasificarlo en la partida arancelaria 21.07 del Arancel Aduanero Común, partida titulada: «Preparados alimenticios no expresados ni comprendidos en otras partidas, conteniendo azúcar, productos lácteos, cereales o productos transformados a base de cereales». En este último caso, debía percibirse un derecho superior al derecho de aduana normal para las importaciones procedentes de terceros países, de conformidad con el artículo 10 del Reglamento nº 160/66/CEE del Consejo, de 27 de octubre de 1966 (DO 1966, 195, p. 3361), por el que se establece un régimen de intercambio para determinadas mercancías derivadas de la transformación de productos agrícolas (modificado por los Reglamentos nº 61/67 y nº 80/67; DO 1967, 56, p. 837 y DO 1967, 81, p. 1593), habida cuenta de que los «preparados alimenticios,

* Lengua original: alemán.

etc. [...]» se incluyen en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento. Como bien sabe el Tribunal de Justicia, los referidos derechos tienen por objeto, entre otros, el de compensar la diferencia existente entre los precios de los productos de base transformados en el Estado miembro de importación y los correspondientes precios de base procedentes de terceros países.

Cuando se le planteó la cuestión, la Oberfinanzdirektion München, en su «contestación a una consulta en materia arancelaria» de 24 de octubre de 1968, decidió que, como el emulsionante de panadería «Voltem» se componía de substancias nutritivas, no podía incluirse sino en la partida arancelaria 21.07, por lo que debía ser clasificado como «preparado alimenticio».

La empresa Bakels, sin embargo, disiente sobre este extremo. Considera que el «Voltem» es un producto químico y pide que, en consecuencia, dicho producto se incluya en la partida arancelaria 38.19. Esa es la razón por la que se dirigió directamente al Bundesfinanzhof, con objeto de obtener la modificación de dicha «contestación a una consulta en materia arancelaria». En apoyo de su tesis, hace referencia al texto de las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas, publicadas por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas con arreglo al Convenio sobre la Nomenclatura para la Clasificación de mercancías en los Aranceles Aduaneros, de 15 de diciembre de 1950, y con arreglo al Convenio sobre la creación de un Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en la misma fecha. El comentario relativo a la partida arancelaria 21.07 «Preparados alimenticios no expresados ni comprendidos en otras partidas» está redactado de la siguiente manera: «En esta partida se incluyen, siempre que no figuren ya en otras partidas de la Nomenclatura: [...] B Los preparados que, a causa de su valor nutritivo o del sabor que atribuyen, se utilizan en la elaboración de bebidas o de alimentos para el consumo humano. Por consiguiente, en la presente partida no se incluyen los preparados que, a causa de la naturaleza de sus componentes y de la escasa proporción en la que se emplean normalmente, se añaden con fines manifiestamente distintos a los referidos anteriormente. Tal es el caso, por ejemplo, de los productos destinados a ablandar la carne, de los emulsionantes, estabilizantes y clarificadores, de los agentes de reblandecimiento, incluso mezclados con productos alimenticios (azúcar o leche en polvo, por ejemplo) destinados a servirles de soporte, a fin de facilitar la dosificación (nº 38.19 generalmente)». De lo anterior deduce la empresa Bakels que la partida arancelaria 21.07 se refiere exclusivamente a los preparados destinados a la alimentación humana y que se utilizan para la elaboración de productos alimenticios destinados a ser consumidos por el hombre a causa de su valor nutritivo y de su sabor. Y estima que, por el contrario, los preparados que, a causa de la naturaleza de sus componentes y de la escasa proporción en la que se emplean normalmente, se añaden expresamente con fines distintos a los referidos anteriormente, como por ejemplo, los emulsionantes y los estabilizantes, se incluyen normalmente en la partida arancelaria 38.19, incluso cuando se mezclan con productos alimenticios destinados a servirles de soporte con objeto de facilitar la dosificación. Como la función

del azúcar contenida en el «Voltem» es sencillamente la de servir de soporte para facilitar y hacer posible la dosificación, como sólo se emplea el «Voltem» en la escasa proporción de 1 a 2 % y como no modifica el valor nutritivo ni el sabor, lógicamente sólo puede ser clasificado en la partida arancelaria 38.19. La Oberfinanzdirektion, por su parte, mantuvo la opinión que había formulado en su «contestación a la consulta en materia arancelaria». A este respecto, invocó sobre todo las Notas Explicativas alemanas relativas al Arancel Aduanero. Según dichas notas, deben excluirse de la partida arancelaria 38.19 los preparados compuestos de substancias nutritivas. Según las Notas Explicativas alemanas, se incluyen únicamente en dicha partida los aditivos para los productos de pastelería y de panadería compuestos de monoglicéridos y de biglicéridos, o de materias que no sean nutritivas. No obstante, como el «Voltem» está compuesto de substancias nutritivas, debe incluirse en la partida arancelaria 21.07.

De este modo, el Bundesfinanzhof se vio confrontado con un problema de clasificación arancelaria que, en el momento de la contestación a la consulta en materia arancelaria, no pudo resolverse utilizando Notas Explicativas comunitarias (como bien sabe este Tribunal de Justicia, en lo relativo a la partida arancelaria 21.07, las referidas Notas Explicativas no fueron adoptadas hasta el Reglamento de la Comisión de 21 de enero de 1970; DO 1970, L 16, p. 9). Dado que se trataba de un problema de Derecho comunitario, a saber, la delimitación de dos partidas arancelarias del Arancel Aduanero Común aprobado por el Reglamento (CEE) nº 950/68 (DO 1968, L 172, p. 1; EE 02/01, p. 11), versando además sobre una de ellas el Reglamento nº 160/66/CEE del Consejo, por el que se establece un régimen de intercambio para determinadas mercancías derivadas de la transformación de productos agrícolas, el Bundesfinanzhof, mediante resolución de 25 de febrero de 1970, suspendió el procedimiento y, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, solicitó al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que se pronunciase sobre las cuestiones prejudiciales siguientes:

1) Mientras las partidas del Arancel Aduanero Común no hayan sido objeto de Notas Explicativas adoptadas a nivel comunitario, ¿puede reconocerse a las Notas Explicativas adoptadas por las autoridades nacionales el carácter de interpretación obligatoria de dichas partidas arancelarias?

2) En caso de que la primera cuestión reciba respuesta negativa: mientras las partidas del Arancel Aduanero Común no hayan sido objeto de Notas Explicativas adoptadas a nivel comunitario, ¿debe realizarse la interpretación basándose en las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas de 1955 que se refieran a dichas partidas?

3) En caso de que la segunda cuestión reciba respuesta negativa, ¿cómo deberá llevarse a cabo la delimitación entre los «preparados alimenticios», sobre los que versa la partida nº 21.07, y los «chemische Zubereitungen» (preparados químicos),

sobre los que versa la partida nº 38.19 del Arancel Aduanero Común?

Tras tomar conocimiento de las observaciones escritas presentadas por el Gobierno de la República Federal de Alemania, por la Comisión de las Comunidades Europeas y por la demandante en el litigio principal, y teniendo en cuenta las declaraciones verbales realizadas por las partes, vamos ahora a definir mi posición sobre los problemas que se han planteado.

1. Podré ser breves en lo relativo a la primera cuestión, es decir, a la de determinar si se puede reconocer a las Notas Explicativas adoptadas por las autoridades *nacionales* el carácter de una interpretación obligatoria de las partidas arancelarias del Arancel Aduanero Común. En la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, concretamente en las sentencias 40/69 (← Rec. 1970, p. 69) y 74/69 (Rec. 1970, p. 438), todo lo que había que decir está dicho, como así lo han subrayado unánimemente las partes en el litigio. Por lo demás, las partes no han invocado ningún motivo que pueda dar lugar a que se modifique dicha jurisprudencia.

Por consiguiente, queda claro que, en aras de la aplicación uniforme del mercado común agrícola, las designaciones de las mercancías que corresponden a las partidas del Arancel Aduanero Común han de tener el mismo alcance en todos los Estados miembros y que dichos Estados ya no poseen ninguna soberanía arancelaria en materia de derechos de importación comunes (que se establecen en virtud de reglamentos adoptados de conformidad con el artículo 189 del Tratado CEE). Queda claro también que mientras las partidas del Arancel Aduanero sobre las que versan dichos Reglamentos no hayan sido objeto de Notas Explicativas comunitarias (lo que sucede en relación con el período sobre el que versa el litigio principal, es decir, el período anterior a la adopción del Reglamento nº 107/70 de la Comisión), los Estados miembros no deberán en ningún caso adoptar, en ejecución de dichos Reglamentos, medidas nacionales que pudieren afectar o incluso modificar el alcance de las disposiciones del Derecho comunitario. Queda excluido, pues, el que los Estados miembros puedan adoptar por su cuenta disposiciones en esta materia, es decir, promulgar normas obligatorias de interpretación relativas al alcance de las designaciones de mercancías, para el caso de que surjan dificultades en materia de clasificación arancelaria. Es preciso admitir que estas consideraciones, que el Tribunal de Justicia realizó en relación con las designaciones de productos incluidos en las organizaciones de mercados agrícolas, resultan asimismo aplicables al Reglamento nº 160/66 del Consejo, por el que se establece un régimen de intercambio para determinadas mercancías derivadas de la transformación de productos agrícolas, Reglamento sobre el que versa el caso de autos, así como al régimen de tributación que instaura, habida cuenta de que presenta un vínculo material estrecho con las organizaciones de mercados agrícolas, de las que constituye un complemento necesario.

Considero que resulta superfluo extenderse aún más sobre este problema, por lo que

propongo que se responda negativamente a la primera cuestión.

2. La segunda cuestión del Bundesfinanzhof tiene por objeto determinar si, mientras las partidas del Arancel Aduanero Común no hayan sido objeto de Notas Explicativas adoptadas a nivel comunitario, la interpretación deberá hacerse basándose en las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas de 1955. En lo fundamental, también aquí las partes llegaron a resultados concordantes (a continuación examinaremos en qué medida difieren sus opiniones).

Esta cuestión se explica por el hecho de que todos los Estados miembros de la Comunidad se han adherido al Convenio sobre la Nomenclatura para la clasificación de mercancías en los aranceles aduaneros, de 15 de diciembre de 1950, y que, por consiguiente, tienen la obligación de basar su propio Arancel Aduanero en la Nomenclatura aduanera que figura en anexo a dicho Convenio. La cuestión se explica también por el hecho de que el Arancel Aduanero Común, en el que se basa el régimen de intercambios que se discute, hizo suya la Nomenclatura de Bruselas. Con respecto a esta Nomenclatura es preciso saber, sin embargo, que únicamente contiene las principales partidas del Arancel Aduanero y que las designaciones de las mercancías se formulan necesariamente de un modo muy general. Esa es la razón por la que el Convenio sobre la creación de un Consejo de Cooperación Aduanera, celebrado en la misma fecha que el otro Convenio citado, atribuyó al Consejo que instauró la facultad de elaborar Notas Explicativas oficiales detalladas y la de realizar precisiones en relación con productos determinados, con objeto de garantizar la interpretación y aplicación uniformes de la Nomenclatura. Así pues, resulta natural recurrir a dichas Notas Explicativas en caso de duda en cuanto a la clasificación arancelaria con arreglo al Arancel Aduanero Común –como ya lo señalo en mis conclusiones relativas al asunto 40/69 (↔ Rec. 1970, p. 69) y en las conclusiones comunes a los asuntos 72/69 y 74/69 (Rec. 1970, p. 438).

En el caso de autos, evidentemente, no resulta suficiente semejante constatación. Es necesario que añada algunas precisiones (y al hacerlo, habrá que examinar asimismo las divergencias que existen entre las concepciones de las partes en el litigio, divergencias a las que ya me he referido).

Una primera precisión consiste en que no sólo hay que pensar en recurrir a las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas, sino que es necesario tener en cuenta también las propuestas de clasificación emitidas para determinadas mercancías por el Comité de Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera. La existencia de estas propuestas de clasificación se explica por el hecho de que incluso las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas no son suficientemente precisas y requieren de aclaraciones para algunos productos determinados. Por otra parte, la novedad de ciertos productos o la utilización de nuevos métodos de investigación científica y técnica puede hacer necesaria una ampliación de las Notas Explicativas. También en este caso, es decir, para iniciar una nueva prácti-

ca en materia de clasificación arancelaria, las propuestas desempeñan un importante papel, contrariamente a la opinión de la demandante en el litigio principal. Así pues, la República Federal y la Comisión acertadamente piden que también se tomen en consideración las propuestas de clasificación, mientras no se adopten a nivel comunitario Notas Explicativas inequívocas.

Una segunda precisión resulta todavía más importante. Como es indiscutible que el Consejo de Cooperación Aduanera no posee competencia legislativa alguna ni poder de decisión alguno, las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas no pueden tener, desde luego, fuerza obligatoria. A lo sumo existirá una obligación indirecta de atenerse a ellas por parte de los Estados miembros, ya que se puede admitir la existencia de la obligación de aplicar de un modo uniforme la Nomenclatura arancelaria. La práctica seguida hasta este momento por las autoridades nacionales se ha orientado manifiestamente en ese sentido, puesto que las Notas Explicativas de Bruselas han servido de base en gran medida para la elaboración de Notas Explicativas nacionales y puesto que se aplican regularmente por las administraciones aduaneras. En estas circunstancias, por consiguiente, puede considerarse a lo sumo que las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas *tienen un cierto grado de autoridad* (a eso se limita, por lo demás, la cuestión del Bundesfinanzhof), es decir, que sólo intervienen en la solución de los problemas de clasificación arancelaria con carácter complementario, como instrumentos de trabajo que emanan de una fuente autorizada. Esta limitación es importante, ya que, pese a la inexistencia de Notas Explicativas detalladas en el ámbito de la Comunidad, a veces resulta posible deducir del Derecho comunitario indicaciones inequívocas que imponen una interpretación que se distancia de las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas. Las normas generales de aplicación del arancel o las disposiciones especiales de interpretación desempeñan aquí un importante papel. Por lo demás, el hecho de que algunos reglamentos particulares en materia agrícola se refieran a las partidas del Arancel Aduanero Común puede revestir asimismo importancia. Evidentemente, esta circunstancia exige que, en la tarea de interpretación de las designaciones de las mercancías, se tengan en cuenta los intereses especiales contemplados en dichos reglamentos. De este modo, ocasionalmente puede ocurrir que el ámbito de la designación considerada difiera en cierta medida del ámbito de las partidas del Arancel Aduanero Común. Volveré a ocuparme de este aspecto del problema en el momento de examinar la respuesta a la tercera cuestión.

En realidad, creo que sólo es posible dar una respuesta sensata a la segunda cuestión combinando todas estas consideraciones, lo que nadie puede dudar que va en detrimento de su claridad. En resumen: diré que mientras las partidas del Arancel Aduanero Común no hayan sido objeto de Notas Explicativas específicas elaboradas a nivel comunitario o mientras que dichas Notas Explicativas presenten lagunas, las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas y las propuestas de clasificación del Consejo de Cooperación Aduanera revestirán una enorme importancia para la inter-

pretación de las referidas partidas (lo que parece indicar asimismo el preámbulo a las Notas Explicativas emanadas de la Comisión), en el sentido de que, incluso si no tienen fuerza obligatoria, constituyen un punto de referencia y una ayuda de decisiva importancia para dicha interpretación. Sin embargo, deberán relegarse a un segundo término cuando las normas comunitarias impongan claramente una clasificación arancelaria diferente.

3. Como no puedo, pues, responder a la segunda cuestión afirmando que las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas son las únicas fuentes autorizadas para interpretar las partidas del Arancel Aduanero Común, conviene pasar a examinar la tercera cuestión del Bundesfinanzhof. Es evidente, sin embargo, que no procede intentar aquí determinar los criterios generales para llevar a cabo la delimitación entre los conceptos de «preparados alimenticios» y de «preparados químicos», como podría hacerlo suponer el texto de la cuestión. Sería, en efecto, desviarse mucho del origen del presente proceso, y, como acertadamente señala la demandante en el litigio principal, de todas maneras eso parece muy difícil, debido a la multitud de productos que entran en juego. Se trata más bien de considerar los productos del tipo de los que constituyen el objeto del litigio principal, es decir, los aditivos para productos de pastelería y de panadería, y de intentar responder a la cuestión en función de esta limitación.

El Tribunal de Justicia recordará sin duda las opiniones que las partes mantienen al respecto. Por un lado, el Gobierno de la República Federal de Alemania y la Comisión estiman que los criterios que han de aplicarse son los que conducen a incluir los aditivos para productos de pastelería y de panadería entre los preparados alimenticios; por otro lado, la demandante en el litigio principal preconiza la aplicación de un método que conduce a definir como preparado químico el producto por ella importado. Veamos, pues, de qué manera conviene zanjar esta controversia.

Para ello, parece indicado, en primer lugar, hacer algunas observaciones relacionadas con los textos del Consejo de Cooperación Aduanera, que, como ya dijimos, podrían gozar de autoridad para la clasificación arancelaria. Según las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas relativas a la partida arancelaria 21.07, a las que ya me he referido anteriormente, los preparados alimenticios son «preparados que, a causa de su valor nutritivo o del sabor que atribuyen, se utilizan en la elaboración de bebidas o de alimentos para el consumo humano». Un poco más adelante, el texto afirma que en la mencionada partida no se incluyen los preparados que, «a causa de la naturaleza de sus componentes y de la escasa proporción en la que se emplean normalmente, se añaden con fines manifiestamente distintos a los referidos más arriba» (lo que puede aplicarse particularmente a los aditivos para los productos de panadería). Aquí se trata, pues, del fin para el que se utilizan los productos, de sus efectos específicos y de la dosificación habitual. Por el contrario, las ya citadas propuestas de clasificación del año 1967 incluyen entre los preparados alimenticios a determinados aditivos para los productos de panadería. Esto se explica

por el hecho de que a veces se utilizan en proporciones importantes para la preparación de productos alimenticios, y también debido a las principales substancias que forman parte de su composición. Como bien sabe este Tribunal de Justicia, el Gobierno de la República Federal de Alemania y la Comisión se refieren en primer lugar a dichas propuestas de clasificación, las cuales, según ellos, marcan el inicio de una nueva práctica en materia de aplicación del arancel, a la que deberán adaptarse próximamente las Notas Explicativas.

A partir del referido texto, dos cuestiones se plantean. En primer lugar, debemos examinar si las propuestas de clasificación, que prevalecen sobre las Notas Explicativas debido a que son más recientes y a que revisten mayor grado de especialización, versan también sobre las mercancías que se discuten en el litigio principal (en cuyo caso resultaría superfluo examinar los argumentos en los que la Comisión basa su interpretación, argumentos que ella extrajo de los reglamentos comunitarios en materia agrícola y que irían en la misma línea). En segundo lugar, debemos preguntarnos también si los aditivos para los productos de panadería, que nos interesan en el caso de autos, están sometidos a las reglas generales establecidas por las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas con respecto a la partida arancelaria 21.07, o, por el contrario, si se les aplican las excepciones a las mismas (puesto que, según la respuesta que se dé a esta cuestión, podría asimismo resultar superfluo entrar más a fondo en las consideraciones que en materia de aplicación del arancel se han deducido de los reglamentos de la Comunidad).

En primer lugar, por lo que se refiere a la primera de dichas cuestiones, este Tribunal de Justicia no ignora la existencia de divergencias entre los puntos de vista de las partes en el litigio. La demandante en el litigio principal sostiene que las propuestas de clasificación en cuestión se refieren a un supuesto distinto; que la composición de los aditivos para productos de panadería por ella importados difiere considerablemente de la composición de los productos a que se refieren dichas propuestas, y que se utilizan siempre en escasa proporción. La demandante concluye que no se puede considerar, por consiguiente, la aplicación de las propuestas de clasificación. Por el contrario, el Gobierno de la República Federal de Alemania y la Comisión estiman que las divergencias señaladas por la demandante son insignificantes. No obstante, estas cuestiones no pueden resolverse en este momento, pues no se trata sólo de un problema de dosificación, sino también de la posibilidad de comparar los componentes químicos (los monoglicéridos y los biglicéridos mencionados en la propuesta de clasificación, por una parte, y, por otra, el éster de ácido diacetiltártrico, que caracteriza al «Voltem» según la demandante en el litigio principal). A lo sumo, estos problemas podrán ser resueltos por el Tribunal remitente, lo que permitirá, como ya dijimos, abreviar en su caso el examen de la clasificación arancelaria. Por consiguiente, la única conclusión a que se puede llegar en el presente contexto es la de que las mencionadas propuestas de clasificación no pueden poner término directamente a la cuestión prejudicial.

En cuanto a las cuestiones planteadas por el Gobierno de la República Federal de Ale-

mania y por la Comisión con respecto a las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas, reclaman las observaciones siguientes. Si hemos entendido bien, el Gobierno de la República Federal de Alemania querría aplicar la primera frase de las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas relativa a la partida arancelaria 21.07 a los aditivos para productos de panadería de los que trata el litigio principal, basándose en el motivo de que su finalidad consiste en mejorar el sabor del producto, en su calidad de emulsionantes. Sin embargo, nos parece evidente que no se puede razonar de esta manera, puesto que la mencionada frase de las Notas Explicativas se refiere expresamente a las «Geschemackseigenschaften» (*propiedades* gustativas), es decir, a cualidades propias a los aditivos de los productos de panadería. Por consiguiente, los argumentos desarrollados por la República Federal de Alemania no son suficientes para justificar la clasificación arancelaria que preconiza. Por otro lado, la Comisión parece tener dudas con respecto a la aplicabilidad de las excepciones previstas en las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas, luego con respecto a la aplicabilidad de la frase redactada de la siguiente manera: «En la presente partida no se incluyen los preparados que, a causa de la naturaleza de sus componentes y de la escasa proporción en la que se emplean normalmente, se añaden con fines *manifiestamente* distintos a los referidos anteriormente». La afirmación de que los aditivos para productos de panadería tales como el producto de que se trata en el caso de autos se utilizan por motivos distintos a su valor nutritivo o a su sabor (Geschmackseigenschaften) no resulta convincente para la Comisión; ella estima, por su parte, que *no resulta posible* determinar nítidamente con qué fines ni en qué cantidades se utilizan los mencionados aditivos. Como en su mayor parte el «Voltem» está compuesto de azúcar y de grasas, añade la Comisión, no puede excluirse que se utilice en mayor proporción en los productos de pastelería y de panadería, para cuya elaboración se requiere azúcar y grasa, ni que, por consiguiente, el «Voltem» sirva para mejorar su sabor. La demandante en el litigio principal se opone rotundamente a esta tesis, afirmando que el éster de ácido diacetiltártrico, que caracteriza al «Voltem», da lugar al deterioro de las propiedades gustativas del producto cuando se utiliza en grandes cantidades, por lo que sólo es posible el uso de dosis reducidas; que, por otra parte, el coste de producción del éster del ácido diacetiltártrico es considerablemente más elevado que el coste del azúcar y de las grasas, lo que asimismo excluye el uso del «Voltem» en grandes cantidades, y, por último, que el Derecho alimentario alemán considera dicho producto como un aditivo («Fremdstoff») y sólo autoriza su uso en determinados productos de pastelería y de panadería, y ello en cantidades limitadas. No obstante, el cometido de resolver esta cuestión litigiosa incumbe asimismo al órgano jurisdiccional remitente; dicho de otra manera: debido a la controversia suscitada sobre las cuestiones de hecho, no es posible dilucidar en el marco del recurso prejudicial si las consideraciones desarrolladas por la Comisión con respecto a las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas exigen que se resuelva el problema de la clasificación arancelaria en el sentido que propugna.

No me queda, pues, sino examinar si existen normas comunitarias, en el sentido

definido más arriba a propósito de la segunda cuestión, que obliguen a incluir a los aditivos para productos de panadería entre los preparados alimenticios, contrariamente a la clasificación arancelaria que parecen imponer las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas. De este modo, llego a una parte de mi examen que, en casos semejantes, a menudo debe llevarse a cabo basándose en el Derecho comunitario, aunque en principio las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas sean provisionalmente una fuente autorizada en la materia.

Es conveniente, por supuesto, dejar de lado el Reglamento nº 107/70, de 21 de enero de 1970, relativo a la clasificación de mercancías en la subpartida 21.07 F del Arancel Aduanero Común, es decir, el texto con arreglo al cual las preparaciones destinadas a ser añadidas a la harina o a la masa utilizadas en la fabricación de productos de panadería o de pastelería han de clasificarse en lo sucesivo basándose en criterios *cuantitativos* e incluirse en la partida 21.07 (preparados alimenticios), cuanto estén compuestas en su mayor parte de productos alimenticios. En efecto: este Reglamento no entró en vigor hasta el 30 de enero de 1970; no existía, pues, en el momento en que surgió el litigio objeto del proceso principal y no puede ser aplicado con carácter retroactivo, como acertadamente señala la demandante en el litigio principal. Por otra parte, hay que descartar, a mi juicio, la referencia que hace la Comisión al espíritu y a la letra de las partidas arancelarias que se discuten, así como al lugar que ocupan en la sistemática del Arancel Aduanero, ya que no se puede pretender extraer conclusiones seguras en favor de una interpretación determinada, en razón precisamente de su analogía con la Nomenclatura de Bruselas y en razón también de las ya citadas Notas Explicativas y propuestas de clasificación.

Por consiguiente, únicamente hay que tener en cuenta el Reglamento nº 160/66 del Consejo, por el que se establece un régimen de intercambio para determinadas mercancías derivadas de la transformación de productos agrícolas, Reglamento que define su ámbito de aplicación con referencia a determinadas partidas del Arancel Aduanero Común y, concretamente, en relación con las partidas relativas a los preparados alimenticios. Por consiguiente, conviene examinar si, basándose en los objetivos de dicho Reglamento y en los intereses que contempla, resulta posible delimitar el concepto de «preparados alimenticios» en cuanto se refiere a los aditivos para productos de panadería, de un modo que no sea atenerse a las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas. La Comisión ha definido de un modo convincente el objetivo de dicho Reglamento. Según ella, el sistema de imposición especial que establece el Reglamento nº 160/66 pretende proteger la industria de transformación de productos agrícolas e, indirectamente, la agricultura, y responde a una necesidad real; en efecto, los productores establecidos fuera de la Comunidad pueden adquirir los productos agrícolas que necesitan a precios menos elevados en el mercado mundial, por lo que se encuentran en una situación ventajosa en relación con sus competidores establecidos en el mercado común. En defecto de medidas adecuadas, las importa-

ciones a bajo precio de productos transformados, efectuadas a gran escala, podrían dar lugar a que se cerniese una grave amenaza sobre la eficacia de las organizaciones comunes de mercado. Por consiguiente, de los intereses contemplados por el Reglamento nº 160/66 y del régimen que establece puede deducirse que, desde el punto de vista de dicho Reglamento, lo que caracteriza a un producto alimenticio no sólo son sus propiedades y su destino, sino también su *contenido* en substancias nutritivas. El Reglamento se refiere, pues, a todas las mercancías compuestas de productos agrícolas en una proporción importante y en las que esta proporción constituye un factor determinante de su precio. Se llega así a la conclusión de que son los criterios *cuantitativos* los que revisten una importancia decisiva, como sostienen de común acuerdo el Gobierno federal y la Comisión. Por lo que se refiere a la clasificación arancelaria de los aditivos para productos de panadería, el objetivo del Reglamento nº 160/66 hace que aparezcan, pues, como decisivos los mismos criterios que ulteriormente estableció de modo expreso el Reglamento nº 107/70 de la Comisión, de 21 de enero de 1970. Dicho de otro modo: la inclusión de dichos productos entre los preparados alimenticios depende esencialmente de determinar si intervienen en la preparación de productos alimenticios y si se componen mayoritariamente de substancias nutritivas. Tal debe ser la respuesta a la tercera cuestión, que permitirá que el órgano jurisdiccional remitente lleve a cabo la calificación arancelaria objeto de litigio, en la medida en que la solución de los problemas relacionados con las anteriormente citadas propuestas de clasificación no aporte ya una respuesta clara. Contrariamente a la opinión de la demandante en el litigio principal no resulta necesario, por el contrario, recurrir a las reglas generales de clasificación arancelaria adoptadas a nivel comunitario (clasificación según la substancia que determina el carácter del producto o según la mayor o menor similitud); en efecto, solamente sería necesario recurrir a dicho método si no resultase posible llevar a cabo la clasificación mediante la interpretación sistemática de los textos aplicables.

4. En resumen, propongo que se responda de la siguiente manera a las cuestiones planteadas por el Bundesfinanzhof:

a) Aunque no existan Notas Explicativas adoptadas a nivel comunitario relativas al Arancel Aduanero Común, las Notas Explicativas adoptadas por las autoridades nacionales no pueden tener el carácter de una interpretación obligatoria.

b) Mientras las partidas del Arancel Aduanero Común no hayan sido objeto de Notas Explicativas a nivel comunitario, las Notas Explicativas de la Nomenclatura de Bruselas, incluidas las propuestas de clasificación del Consejo de Cooperación Aduanera, constituirán un punto de referencia y una ayuda de

decisiva importancia para la interpretación de dichas partidas, siempre que las normas comunitarias (especialmente las del sector agrícola) no contengan elementos que impongan una clasificación diferente.

c) Entre los preparados alimenticios, en el sentido del Anexo del Reglamento nº 160/66 del Consejo, de 27 de octubre de 1966, se incluyen los aditivos para productos de panadería utilizados en la elaboración de productos alimenticios, siempre que estén compuestos principalmente de sustancias nutritivas.