

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 27 DE SEPTIEMBRE DE 1988, ASUNTO 51/87, COMISION-CONSEJO (PREFERENCIAS ARANCELARIAS GENERALIZADAS-RECURSO DE ANULACION-OBLIGACION DE MOTIVAR LOS ACTOS COMUNITARIOS-UNION ADUANERA-CONTINGENTES ARANCELARIOS)

Por JACQUES STEENBERGEN (*) (**)

I. LOS HECHOS

El 27 de septiembre de 1988, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó sentencia en un asunto en que las partes eran la Comisión de las Comunidades Europeas y el Consejo (1), dirimiéndose la anulación de los Reglamentos 3924 y 3925/86 del Consejo, de 16 de diciembre de 1986, relativos a la aplicación de preferencias arancelarias generalizadas para el año 1987 a ciertos productos industriales y textiles originarios de países en vías de desarrollo (1 bis).

(*) Bufete Braun Claeys Verbeke Sorel, Bruselas, profesor extraordinario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lovaina (Leuven). Redactado en colaboración y traducido por José María Balañá de Eguía, Abogado del Ilustre Colegio de Barcelona.

(**) Todas las referencias a las sentencias del Tribunal de Justicia se entienden realizadas a la versión francesa, traducida por los autores.

(1) Sentencia aún no publicada en la Recopilación.

(1 bis) *DOCE*, 1986, L 373/1 y 68.

El sistema de preferencias generalizadas comunitario consiste, sobre una base autónoma y sin exigencia de reciprocidad, en una suspensión parcial de los derechos de aduana. Esta suspensión parcial se prevé, bien para contingentes, bien en función de ciertos plafones, distinguiéndose según el grado de desarrollo y la competitividad de los países favorecidos, y la sensibilidad de los productos en cuestión. El asunto 51/87 se refiere únicamente a la organización del sistema de contingentes, los cuales se reparten entre los Estados miembros según claves de reparto a tanto alzado. Los porcentajes de participación de cada uno de los Estados miembros se establecen en base al volumen del comercio exterior en los sectores afectados, así como del producto nacional bruto y la población, sin que los mismos hayan sufrido modificación desde 1971. Este régimen se aplica a la mayor parte de los productos industriales (con excepción de los productos de los sectores químicos y petroquímicos) (Reglamento 3924/86), así como a los productos textiles (Reglamento 3925/86). El Reglamento 3925/86 prevé cuotas fijas para los Estados miembros. Por el contrario, el Reglamento 3924/86 organiza una repartición del contingente comunitario en dos partes. Una primera del 80 por 100 del contingente total previsto en el sistema de preferencias generalizadas a distribuir entre los Estados miembros. Una segunda (el 20 por 100 del contingente), que constituye una reserva destinada a cubrir ulteriormente las necesidades de los Estados miembros que hayan agotado su cuota inicial. De este modo, el reglamento aplicable a los productos industriales, distintos a los productos textiles, organiza un reparto más flexible del contingente comunitario.

Los dos reglamentos fueron adoptados en base al «Tratado», sin referencia a alguna disposición específica.

II. EL FUNDAMENTO JURÍDICO DE LOS REGLAMENTOS OBJETO DE RECURSO

Inicialmente, la Comisión presentó un recurso de anulación basado, tanto en la violación de las formalidades sustanciales, como en la transgresión los artículos 190 y 113 del Tratado CEE, al mencionar como fundamento jurídico de los citados reglamentos únicamente el «Tratado». La Comisión había recurrido por los mismos motivos ante el Tribunal los Reglamentos 3599/85 y 3600/85 (2), relativos a la aplicación del sistema de preferencias generalizadas para el año 1986.

(2) *DOCE*, 1985, L 352/1 y 107.

Este recurso había dado lugar entre tanto a la sentencia de 26 de marzo de 1987, asunto 45/86 (3). En esta sentencia, el Tribunal consideró que la simple referencia al «Tratado» es una motivación insuficiente a la luz del artículo 190 del mismo, en la medida en que ello no permite al Tribunal apreciar la legalidad del acto. Dado que el Consejo había omitido cualquier referencia a disposiciones concretas con el fin de evitar verse obligado a resolver el conflicto entre aquellos que consideraban que el acto debía basarse exclusivamente en el artículo 113 CEE (entre los que figuraba principalmente la Comisión) y los que consideraban que una decisión en materia del sistema de preferencias generalizadas debía estar basada no sólo en el artículo 113 CEE, sino también en el artículo 235, el Tribunal consideró que en este caso concreto la fórmula empleada no permitía verificar si, en opinión del Consejo, el acto se fundamentaba en la disposición comunitaria apropiada. Por estas razones, el Tribunal decidió anular (sin efecto retroactivo) el contenido de los reglamentos objeto de recurso.

Después de conocer el contenido de esta sentencia, el Consejo alegó durante el procedimiento no cuestionar la procedencia del motivo citado por la Comisión. Declaró que en el futuro regularía la materia basándose en el artículo 113 del Tratado CEE. Tras esta declaración y la adopción de los reglamentos correspondientes al año 1988, la Comisión renunció al motivo relativo al fundamento jurídico empleado.

III. LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES RELATIVOS AL SISTEMA DE REPARTICIÓN DE CUOTAS NACIONALES

La *Comisión* expuso, basándose en la sentencia de 13 de diciembre de 1973 en el asunto «Diamantarbeiders» (4) que como consecuencia del hecho de que la Comunidad constituye frente a terceros países una entidad única, un mismo producto importado debe poder entrar en idénticas condiciones, independientemente del lugar en que sea franqueada la frontera. La Comisión afirmó que, en principio, en materia de suspensión de derechos de aduana bajo la forma de contingentes arancelarios, tal suspensión debe

(3) Aún no publicada. Vid. comentarios del mismo autor *CML Rev.*, 24 (1987), 731-737. También puede verse el comentario de J.-V. LOUIS en esta *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 14 (1987) 3, 721-730, y el texto de la sentencias en las páginas 901-904.

(4) Asuntos 37 y 38/73, *Rec.*, 1973, 1609.

aplicarse de manera uniforme en todos los Estados miembros, hasta el agotamiento total del contingente. La Comisión consideró que el sistema previsto para los productos químicos y petroquímicos cumplía estas exigencias. La repartición en cuotas nacionales solamente sería admisible si la carencia de medios técnicos impidiera una gestión comunitaria de los contingentes. La Comisión cuestionó que, en especial a la vista del progreso en el ámbito sobre todo de las telecomunicaciones, este requisito se cumpliera para los productos que no fueran los químicos y petroquímicos.

La Comisión considerará asimismo, que, como se desprende de la sentencia de 18 de diciembre de 1983 en el asunto «Comisión/Consejo» (5), un sistema de repartición de cuotas en ningún caso puede restringir los intercambios intracomunitarios de mercancías admitidas en libre práctica en un Estado miembro, y que toda repartición de los contingentes debe realizarse exclusivamente sobre datos objetivos. La Comisión cuestionó que la repartición a tanto alzado prevista en los reglamentos objeto de recurso tuviese suficientemente en cuenta los datos relativos a los intercambios comerciales. Finalmente consideró que el mecanismo previsto en el Reglamento 3924/86, bajo forma de una reserva del 20 por 100 de los contingentes, era insuficiente para remediar los inconvenientes del sistema recurrido.

El Consejo, por otra parte, apreció que el sistema recurrido respetaba las condiciones de admisibilidad de un sistema de repartición de cuotas nacionales a la luz de la jurisprudencia del Tribunal. El Consejo se refirió en especial al asunto 218/82, antes mencionado, y a los asuntos «Grosoli», «Van Walsum» y «Migliorini» (6). Según el Consejo, las condiciones de legalidad serían dos. En primer lugar, se exige que una mercancía, una vez admitida en libre práctica en un Estado miembro, pueda circular libremente en la Comunidad, y en segundo lugar, que los Estados miembros garanticen a todos los operadores establecidos en su territorio el libre acceso a las cuotas que les son atribuidas. Respetando estas dos condiciones, los Estados miembros disfrutarían de libertad para elegir el sistema de gestión de las cuotas que permitiera asegurar una repartición apropiada desde el punto de vista económico. El sistema recurrido cumpliría ambas condiciones, y por lo tanto, fue adoptado respetando el margen de apreciación del Consejo.

(5) Asuntos 218/82, *Rec.*, 1983, 4063.

(6) Sentencia del 12 de diciembre 1973, asunto 131/73, «Grosoli», *Rec.*, 1973, 1555; 23 enero 1980, asunto 35/79, «Grosoli», *Rec.*, 1980, 177; 13 marzo 1980, asunto 124/79, «WALSUM», *Rec.*, 1980, 813; y 7 octubre 1985, asunto 199/84, «Migliorini», *Rec.*, 3325.

El Consejo estima, a este respecto, que su margen de apreciación es mayor en materia del sistema de preferencias generalizadas que en materia de régimen común de importación, puesto que el primero es una concesión unilateral y representa un sacrificio considerable por parte de los Estados miembros, los cuales deben soportar la competencia ejercida por productos baratos procedentes de los países beneficiarios del sistema.

El Consejo rechazó que la Comisión dispusiera de medios técnicos que permitiesen una gestión comunitaria del contingente global.

IV. LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

El 29 de junio de 1988, el Abogado General C. O. Lenz presentó sus conclusiones, proponiendo al Tribunal la anulación de los reglamentos recurridos, así como también la consideración de los efectos de los reglamentos anulados como definitivos, siempre y cuando las importaciones hubieran sido efectuadas en base a los mismos.

El Abogado General estimó, en principio, incompatible con el mercado común y la unión aduanera que una misma mercancía fuera sometida a derechos aduaneros diferentes según la mercancía se importara en uno u otro Estado miembro. Asimismo consideró que incluso el régimen aplicable a los productos industriales distintos a los textiles, en el que se prevé una segunda parte comunitaria, no excluye que una mercancía pueda volver a someterse al derecho normal sin que el contingente comunitario esté agotado. Se refiere en especial a la sentencia en los asuntos 37 y 38/73, «Diamantarbeiders».

En sus conclusiones defiende que el Consejo no puede justificar los reglamentos recurridos en la sentencia del 13 de diciembre de 1983 en el asunto 218/82, «Comisión/Consejo». Se deduce de la misma que las cuotas nacionales pueden *en ciertas circunstancias* ser compatibles con el Tratado (las cursivas son del Abogado General). Pero ello no es todo. La sentencia del Tribunal, de forma limitativa, exige dos condiciones: la sentencia aceptó la compatibilidad con el Tratado de un reglamento que garantizaba la libre circulación de mercancías una vez el producto era puesto en libre práctica, en un caso en que se deducía del procedimiento de determinación de cuotas nacionales, que el riesgo de que un producto fuera sometido, en un momento determinado, a regímenes aduaneros distintos, en función del Estado miembro de entrada, era inexistente o muy bajo. El Abogado General consideró que los reglamentos recurridos no ofrecían las mismas garantías.

Resulta interesante destacar que el Abogado General señala la referencia de la Comisión a que el sistema de cuotas nacionales constituía, además, una infracción del artículo 113 del Tratado CEE en la medida en que la repartición se efectuaba en función de intereses nacionales. El Consejo no formuló objeciones de principio sobre este punto, por considerar este aspecto como una consecuencia inevitable de la política comercial común todavía inacabada. El Consejo añadió que tras la consecución del mercado interior, el cual debe ir acompañado de una verdadera política comercial común, la supresión de los contingentes nacionales sería indispensable. Sobre este punto, el Abogado General destacó el hecho de que el Consejo reconociera la necesidad de la supresión en las cuotas nacionales en el momento de realización del mercado interior. No obstante, recalcó que la política comercial común no sólo debe establecerse a partir de 1992, sino que la misma debe respetar los artículos 111 y 113 del Tratado CEE, después de finalizado el período de transición, y que los reglamentos introducidos constituirían, ya en la actualidad, una infracción al artículo 113 del Tratado.

V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

La sentencia recuerda antes de nada el artículo 9, párrafo 1, del Tratado y el artículo 113, de los que se deduce que la Comunidad se funda sobre una unión aduanera, que abarca la totalidad de los intercambios de mercancías e implica la adopción de un arancel aduanero común, así como una política comercial común fundada sobre principios uniformes. Este régimen pretende, como el Tribunal estimó en su sentencia de 13 de diciembre de 1973 en el asunto «Diamantarbeiders», la igualación de las cargas aduaneras que soportan los productos importados en las fronteras de la Comunidad.

El Tribunal admite que en el estado actual de la política comercial común, un sistema de cuotas nacionales puede ser compatible con los artículos 9 y 113 del Tratado, a condición que el mismo se justifique por limitaciones de naturaleza administrativa, técnica o económica que obstaculicen la gestión común del contingente. Para ser compatible con las disposiciones mencionadas del Tratado, el sistema debe, además, comportar un mecanismo que permita impedir que, cuando el contingente comunitario no esté todavía agotado, las mercancías únicamente puedan ser importadas en un Estado miembro que haya agotado su cuota después de la aplicación integral de los derechos de aduana. El Tribunal ha repetido, finalmente, otras dos condicio-

nes ya formuladas en su jurisprudencia, exigiendo que la repartición del contingente en cuotas nacionales no entorpezca la circulación intracomunitaria de productos puestos en libre práctica, así como el libre acceso de todos los operadores interesados establecidos en un Estado miembro a la cuota atribuida a este último.

El Tribunal considera que el Consejo no probó suficientemente la existencia de limitaciones que obstaculicen la gestión de los contingentes a nivel comunitario. En consecuencia, el Tribunal falla que los reglamentos impugnados deben ser anulados.

Resaltar, finalmente, que el Tribunal refutó el argumento del Consejo, el cual había invocado el carácter «sensible» de los productos en cuestión, cuya importancia podía variar de un Estado miembro a otro, así como las restricciones económicas que de ello pudieran desprenderse. El Consejo había hecho notar que las cuotas nacionales eran necesarias para que cada Estado miembro conociera de antemano las cantidades de producto que serían introducidas en su mercado. El Tribunal rechaza este argumento, indicando que toda previsión basada sobre cuotas nacionales es necesariamente aleatoria, puesto que del régimen de repartición de cuotas nacionales no podía resultar ninguna restricción del comercio intracomunitario de mercancías puestas en libre práctica.

VI. COMENTARIOS

Los contingentes comunitarios se dividen en cuotas nacionales.

La subdivisión de un contingente comunitario en cuotas nacionales puede plantear los siguientes tres tipos de problemas:

1) las diferencias entre los regímenes aduaneros aplicables en caso de importación de un mismo producto en función de que el mismo sea importado en un Estado miembro que haya agotado o no su cuota;

2) la reexportación de mercancías importadas en un Estado miembro a otro Estado miembro (sobre todo cuando este último ha agotado ya su cuota);

3) la importación en un Estado miembro realizada por un importador establecido en otro Estado miembro.

El Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre cada uno de estos problemas.

El primer problema fue abordado en la sentencia, de 13 de diciembre

de 1973, en el asunto «Diamantardeibers», y, de forma implícita, en la sentencia de 13 de diciembre de 1983, en el asunto «Comisión/Consejo» (7). Se deduce claramente de esta jurisprudencia que el arancel aduanero común en las fronteras de la Comunidad pretende la igualación de las cargas aduaneras soportadas por los productos importados procedentes de terceros países y que la definición de una política comercial común implica, como el propio arancel común, la supresión de las divergencias nacionales, fiscales y comerciales, que afectan a los intercambios con países terceros. Sin embargo, se deduce de esta jurisprudencia que, en ciertas condiciones, una repartición de un contingente arancelario común en cuotas nacionales puede ser compatible con el Tratado.

El segundo problema se trató en la sentencia de 13 de diciembre de 1983, «Comisión/Consejo», donde el Tribunal se pronunció en el sentido de que si una repartición de un contingente arancelario puede en ciertas circunstancias ser compatible con el Tratado «es bajo condición expresa de que no atente a la libre circulación de productos que integran un contingente, una vez que éstos hayan sido admitidos en libre práctica en el territorio de un Estado miembro» (8).

La jurisprudencia del Tribunal en cuanto al tercer problema es más vacilante. En la primera sentencia «Grosoli», el Tribunal decidió que los Estados miembros no pueden reglamentar en lo que se refiere al destino de las cuotas nacionales, si la decisión comunitaria delegando la gestión de las mismas a las autoridades nacionales se refiere únicamente a las reglas técnicas y procedimentales previstas en el derecho nacional y destinadas a asegurar el respeto a los límites globales del contingente y la igualdad de tratamiento de los beneficiarios (9). El segundo asunto «Grosoli» se refería a un reglamento que indicaba en sus considerandos que el sistema de gestión de las cuotas nacionales debería, por un lado, garantizar el acceso igual y continuo de todos los operadores interesados de la Comunidad a los contingentes y, de otro, asegurar una repartición apropiada desde el punto de vista económico (10). Debe llamarse la atención sobre el hecho de que esta sentencia exige la igualdad de tratamiento de todos los operadores interesados en la Comunidad. No puede en base a esta jurisprudencia discriminarse a los importa-

(7) Vid. las notas 4 y 5.

(8) *Rec.*, 1983, 4075, párr. 13. Vid. también la sentencia de 7 octubre 1985, asunto 199/84, «Migliorini», *Rec.*, 1985, 3317.

(9) Sentencia de 12 diciembre 1973 en el asunto 131/73, *Rec.*, 1973, 1555.

dores establecidos en otro Estado miembro, si bien, en el caso concreto que allí se trataba, el Tribunal consideró que la reglamentación italiana en cuestión cumplía las exigencias de derecho comunitario. Esta jurisprudencia fue confirmada por la sentencia «Van Walsum» (11). En la sentencia «Nord-deutsches Vieh-und Pleischkontor», sin embargo, el Tribunal decretó compatible con el Tratado que sólo las empresas establecidas en el Estado miembro en cuestión tuvieran derecho a importar la mercancía en el marco de la cuota nacional, si de los criterios que deben permitir una repartición «apropiada desde un punto de vista económico» resulta que «la prohibición de toda discriminación entre operadores económicos sólo puede aplicarse a situaciones comparables» se refiere exclusivamente a operadores interesados «establecidos» sobre el territorio del Estado miembro que han elegido este sistema de gestión (12). En el asunto «Migliorini», el Tribunal no hizo la condición antes citada y admitió una subdivisión de la cuota limitando el acceso a la cuota nacional a las empresas establecidas en el Estado miembro, a condición de que esta limitación no afectara en absoluto al comercio intercomunitario del producto después de su puesta en libre práctica (13).

La sentencia objeto de comentario realiza una síntesis de la jurisprudencia citada relativa a las características que debe reunir un sistema de distribución y de gestión de cuotas nacionales para que el mismo pueda ser compatible con el Tratado. A pesar de ello, el Tribunal ha expuesto, en términos más exigentes que en su jurisprudencia anterior que, en primer lugar, debe examinarse si las circunstancias justifican una división del contingente comunitario en cuotas nacionales. El Tribunal considera que un sistema de repartición puede ser compatible con los artículos 9 y 113 a condición de estar justificado «por circunstancias limitativas de naturaleza administrativa, técnica o económica que obstaculicen la gestión comunitaria del contingente» (14). Basándose en este argumento, el Tribunal anula el reglamento relativo a ciertos productos industriales. El Tribunal considera que los motivos aducidos, los cuales reproducían sustancialmente las consideraciones contenidas en el primer reglamento en la materia, adoptado en 1981, no justifican el mantenimiento inmodificado del sistema. Ello se ve acentuado por la ausencia de réplica razonada por parte del Consejo a la

(10) Sentencia de 23 enero 1980, hecho 35/79, *Rec.*, 1980, 177, pág. 8.

(11) Sentencia de 13 marzo 1980, hecho 124/74, *Rec.*, 1980, 813.

(12) Sentencia de 13 octubre 1982, asuntos 213-215/81, *Rec.*, 1982, 3583.

(13) Sentencia de 7 octubre 1985, *Rec.*, 1985, 3325, pág. 17.

(14) Par. 8.

afirmación de la Comisión de garantizar ella misma una gestión eficaz de los contingentes. Aludiendo únicamente a los artículos 9 y 113 CEE, el Tribunal, además, ha indicado que los motivos deben ser justificados en términos de política comercial, permitiendo justificar asimismo una política que, en principio, debería estar basada exclusivamente en principios uniformes, pero que, en virtud de la decisión de instituciones comunitarias, todavía no lo está.

La segunda condición se refiere al primero de los problemas enunciados anteriormente. Todo sistema de repartición de un contingente en cuotas nacionales debe contener un mecanismo que permita asegurar que, cuando el contingente global comunitario todavía no está agotado, las mercancías continúen pudiendo ser importadas en un Estado miembro que ya ha agotado su cuota (15). El Tribunal no tuvo necesidad de examinar si el reglamento en materia de productos industriales cumplía esta condición, dado que la primera condición para que pueda organizarse un sistema de repartición de cuotas nacionales no se cumplía. Es, por contra, por esta razón por lo que el Tribunal anuló el reglamento 3925/86, relativo a los productos textiles. En efecto, en materia de productos textiles, la Comisión había admitido la existencia de ciertas limitaciones económicas y administrativas que justificaban una repartición en cuotas nacionales, pero el reglamento del Consejo no preveía reserva comunitaria alguna a la que pudiera acudir en el caso de que un Estado hubiera agotado su cuota antes del agotamiento del contingente comunitario.

La tercera condición recordada por el Tribunal se refiere a la exigencia de que una repartición de un contingente en cuotas nacionales no entorpezca la libre circulación de productos, una vez éstos han sido admitidos en libre práctica en territorio de un Estado miembro (segundo de los problemas enunciados supra) (16).

A propósito del tercero de los problemas arriba enunciados, el Tribunal, refiriéndose tanto a la segunda sentencia «Grosoli» como a la sentencia «Migliorini», se ha inclinado por la línea jurisprudencial contenida en su sentencia «Migliorini»: el Tribunal considera que «todos los operadores interesados de cada Estado miembro deben tener acceso a la cuota atribuida a éste» (17). El Tribunal organiza así la protección de los importadores,

(15) Par. 9.

(16) Par. 10 primera parte.

(17) Par. 10 *in fine*.

insistiendo, por un lado, en la posibilidad de acudir a la parte todavía disponible del contingente comunitario incluso en el caso en que la cuota nacional esté agotada (posibilidad de aprovisionamiento de los importadores en el Estado miembro del establecimiento) y, por otro, en la posibilidad de reexportación de los productos puestos en libre práctica (acceso a los mercados partiendo del Estado miembro del establecimiento).

Podemos, por consiguiente, concluir que la sentencia comentada establece una reglamentación coherente de los sistemas de reparto en cuotas nacionales y que el Tribunal deviene sensiblemente más exigente en la materia. El Tribunal no se pronuncia sobre los diversos puntos de vista a que se refiere el Abogado General en cuanto a la incidencia de los esfuerzos de consecución del mercado interior sobre la unificación de la política comercial y, por tanto, sobre la licitud de los sistemas de cuotas nacionales. Ello no debe sorprendernos. En efecto, de conformidad con las conclusiones del Abogado General, en relación al artículo 113 CEE, el Consejo debe justificar, una vez finalizado el período de transición, toda medida que no tenga por objeto la reducción de las divergencias entre los regímenes aplicables en caso de importación de productos procedentes de países terceros en los diferentes Estados miembros.

