

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ALBERTO TRABUCCHI
presentadas el 27 de junio de 1973 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

Mediante su primera cuestión, el Juez alemán desea que se dilucide si el Reglamento (CEE) n° 803/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, relativo al valor en aduana de las mercancías, es inválido por haber sido adoptado basándose en el artículo 235 del Tratado CEE.

Las razones de esta duda se encuentran en la doctrina jurídica alemana, a la que, por desgracia, el Bundesfinanzhof se remite sólo en términos generales. En efecto, algunos autores han manifestado reservas en cuanto al hecho de que, al regular la materia de que se trata y al aplicar las normas del Tratado específicamente referidas a esta materia que, en su opinión, atribuyen al ejecutivo comunitario facultades en este ámbito, el Consejo se basó en el artículo 235, que constituye una norma subsidiaria únicamente para los casos en que una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr uno de los objetivos del Tratado sin que éste haya previsto los poderes necesarios al respecto.

La controversia doctrinal se refiere esencialmente a dos puntos: por un lado, a la interposición del ámbito de aplicación del artículo 235; por otro, a la interpretación del ámbito de aplicación de los artículos 111 y 113 del Tratado, relativos a la política comercial común.

No es mi intención entrar en un debate doctrinal, que está fuera de lugar en este contexto. No obstante, dado que el Juez remitente se refirió pura y simplemente a la doctrina discrepante para motivar sus dudas sobre la validez del Reglamento comunitario, no puede evitarse examinar, aunque sea brevemente, las principales tesis defendidas por los autores, a las que remite el órgano jurisdiccional nacional.

No obstante, han de exponerse previamente algunas consideraciones.

Es cierto que las diferencias entre las disposiciones aduaneras nacionales que entran en juego a efectos de la aplicación del Arancel Aduanero Común, por pequeñas que sean, pueden originar distorsiones de la competencia y desviaciones del tráfico. También

* Lengua original: italiano.

es cierto que los criterios que presiden la determinación del valor en aduana de las mercancías inciden directamente en la aplicación del Arancel Aduanero Común y que, a falta de un criterio unitario en todos los Estados miembros, no podrían aplicarse uniformemente los derechos de aduana comunitarios. Se observó que las posibilidades de adaptación ofrecidas por el Convenio sobre el valor en aduana de las mercancías, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950, condujeron a la adopción de disposiciones diferentes en el ámbito de los Estados miembros que eran parte de dicho Convenio; era preciso, por consiguiente, modificar la normativa nacional en esta materia.

¿Existen en el Tratado normas específicas que habrían permitido la adopción de dichas medidas sin necesidad de utilizar el artículo 235?

Una primera tesis parte de una interpretación restrictiva del artículo 235 y sostiene que tal disposición es aplicable solamente en caso de total inexistencia de una norma específica en el Tratado. Esta interpretación conduce a excluir que el artículo 235 permita a la Comunidad hacer frente a una situación para la cual otra norma del Tratado prevé poderes de acción, aunque sean mínimos, por distintos medios que se estimen más adecuados —o incluso los únicos adecuados— para alcanzar el fin que debe perseguirse. Esta solución se justifica afirmando que, de otro modo, las disposiciones específicas, que prevén medios de acción menos amplios que los que se podrían aplicar en

abstracto con arreglo al artículo 235, resultarían superfluas o correrían el riesgo de ser modificadas sustancialmente.

Tal interpretación conduce en particular, en el caso que interesa al Juez *a quo*, a excluir que en presencia del artículo 27, que contempla la facultad de la Comisión de dirigir a los Estados miembros recomendaciones con el fin de que éstos procedan, en la medida necesaria para el funcionamiento del Arancel Aduanero Común, a la aproximación de sus disposiciones nacionales en materia aduanera, la Comunidad pueda adoptar medidas normativas en dicha materia, aun cuando respondan a los objetivos mejor que las meras recomendaciones previstas en el artículo 27.

Este argumento, como puso de relieve con razón el Consejo, conduciría a un resultado absurdo si fuera aplicado con todo su rigor lógico: en efecto, dado que la Comisión dispone, de conformidad con el artículo 155 del Tratado, de una facultad general para formular recomendaciones, esta circunstancia podría conducir prácticamente a la inaplicabilidad de la disposición del artículo 235.

Sin embargo, tal interpretación restrictiva del artículo 235, que no encuentra el más mínimo punto de apoyo en el tenor de la disposición, parece injustificada sobre todo desde otro punto de vista. Con arreglo a dicho tenor, esta norma se aplicará en los casos en que el Tratado no haya previsto los poderes de acción necesarios para alcanzar uno de los objetivos de la Comunidad;

ahora bien, el hecho de que otra norma contemple expresamente poderes inadecuados no impide que concurren los requisitos exigidos para la aplicación del artículo 235.

La apreciación de la necesidad de una determinada acción a efectos del artículo 235 y de la adecuación de los medios disponibles para alcanzar los objetivos que deben perseguirse forma parte de los poderes del Consejo. Tal necesidad subsiste, por consiguiente, aun cuando el Consejo, habida cuenta de las características de la materia de que se trata y de las particulares exigencias que se imponen en el contexto en que la Comunidad despliega su actividad, considere que los poderes específicos expresamente previstos en las normas del Tratado para la persecución de determinados fines no se adecuan a las exigencias que se imponen en relación con los objetivos lícitamente perseguidos.

Por otra parte, no es exacto que, aun en el supuesto en que disposiciones específicas prevean expresamente un poder de acción, aunque sea insuficiente, la aplicabilidad del artículo 235 convierta dichas disposiciones en superfluas o equivalga a su modificación. Efectivamente, la utilización de tales disposiciones, que, por otro lado, la mayor parte de las veces establecen un procedimiento más sencillo que el previsto en el artículo 235, seguirá siendo la regla, mientras que la del artículo 235 se limitará a los casos particulares en que, habida cuenta de las circunstancias, el poder de acción previsto en el Tratado no se considere idóneo para la consecución de los fines que han de perseguirse.

El otro motivo de controversia señalado en la doctrina a la que se remite el Juez alemán se basa en consideraciones de orden totalmente distinto y atañe más específicamente a la materia aduanera. También dicho motivo conduce, a fin de cuentas, a una interpretación que delimita el campo de acción del artículo 235, pero no ya, al contrario que la primera tesis, en detrimento del poder de acción de la Comunidad. Las mencionadas limitaciones a la aplicabilidad del artículo 235 en materia aduanera resultan del reconocimiento del hecho de que la Comunidad ya dispone en esta materia de una potestad reglamentaria general en virtud tanto del artículo 9, que establece que la Comunidad se basará en una unión aduanera, como de los artículos 111 y 113, que atribuyen expresamente a la Comunidad poderes de acción para ejecutar una política comercial exterior propia. Si, basándose en la unión aduanera, el legislador estimó pertinente reconocer a la Comunidad una potestad reglamentaria general en materia de política comercial exterior, con mayor razón debe la Comunidad disponer de dicho poder para asegurar el correcto funcionamiento del Arancel Aduanero Común. Esta tesis se confirma en las disposiciones del apartado 3 del artículo 23 y del artículo 28 del Tratado, que presuponen una regulación obligatoria y unitaria de la materia arancelaria. Esta es, en pocas palabras, la opinión de la doctrina a la que me refiero.

La determinación del valor en aduana de las mercancías es, manifiestamente, condición necesaria para la aplicación de los derechos de aduana, del mismo modo que la determinación de la base imponible es condición necesaria para la aplicación del impuesto. A

este respecto, no cabe duda que las normas que establecen los criterios para la determinación de la base imponible fiscal se enmarcan en el Derecho fiscal: salvo disposición legal expresa en contrario, la potestad de determinar dichos criterios corresponde necesariamente a la misma autoridad que tiene la potestad de determinar el impuesto. Por esta misma razón de conexión necesaria, también la fijación de los criterios relativos a la determinación del valor en aduana de las mercancías corresponde, salvo disposición en contrario, a la misma autoridad que tiene competencia para establecer los aranceles de los derechos de aduana.

En consecuencia, la potestad de dirigir la unión aduanera, que implica en particular la de fijar y modificar los derechos del Arancel Aduanero Común (artículo 28 del Tratado), también debe comprender necesariamente la facultad de adoptar las normas que, por afectar directamente a elementos básicos de la materia, son precisas para el correcto funcionamiento de la propia unión aduanera. Esta consideración podría bastar para reconocer que la potestad de la Comunidad de regular el valor en aduana de las mercancías se deduce del conjunto de facultades y competencias que corresponden a la Comunidad en materia aduanera, sin que sea necesario, por tanto, aplicar el procedimiento del artículo 235 ni basarse en los poderes conferidos a la Comunidad por los artículos 111 y 113 en materia de política comercial común. Efectivamente, no estimo que la presencia del artículo 235 del Tratado excluya la aplicabilidad del método de interpretación denominado «doctrina de los poderes implícitos», en la medida en que el

reconocimiento de los poderes de acción a la Comunidad sea necesario no ya de modo general, como prevé esta norma, para la persecución de los objetivos del Tratado, sino más precisamente para el correcto ejercicio de las competencias expresamente conferidas a la Comunidad en sectores específicos. Este Tribunal de Justicia, además, ha empleado en diversas ocasiones un método de interpretación similar, como recientemente en la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (22/70, Rec. pp. 263 y ss.). El ejercicio de la potestad así reconocida de regular el valor en aduana debe efectuarse mediante las mismas normas de procedimiento establecidas en el artículo 28 del Tratado.

No obstante, si se quisiera considerar la cuestión a la luz y sobre la base de los artículos 111 y 113 del Tratado, relativos a la política comercial común e invocados a este respecto por una parte de la doctrina, habría de observarse que estas normas presentan evidentes conexiones con la aplicación del Arancel Aduanero Común, dado que uno de los principales medios de ejecución de la política comercial común, como se señala expresamente en el artículo 113, consiste en la celebración de acuerdos arancelarios y, por tanto, tiene por objeto directamente el nivel de los derechos del arancel exterior.

Los criterios aplicados para la determinación del valor en aduana de las mercancías pueden entrañar, en caso de divergencia, una incidencia económica distinta de los derechos de aduana. Esta circunstancia

podría perjudicar el correcto desarrollo de una política comercial común.

Dados los estrechísimos vínculos existentes entre el Arancel Aduanero Común y la política comercial y dado, en particular, que esta última sólo puede desarrollarse con un buen funcionamiento del Arancel Aduanero Común y considerando que es conveniente para ello que la propia Comunidad regule directamente la determinación del valor en aduana de las mercancías, estimo que, a falta de una disposición específica del Tratado a este respecto y si no se considera necesario basarse en el criterio interpretativo antes referido que se anuda al conjunto de competencias atribuidas a la Comunidad para la ejecución de la unión aduanera, las disposiciones del apartado 1 del artículo 111, que atribuyen a la Comunidad la misión de crear durante el período transitorio las condiciones necesarias para el desarrollo de una política común, y, tras la expiración de dicho período, las del artículo 113, que contemplan los poderes necesarios para permitir la ejecución de una política comercial basada en principios uniformes, podrían constituir una base jurídica suficiente para la adopción del Reglamento de que se trata.

Dicho esto, no obstante, en el presente caso se observa que la cuestión reviste un valor más que nada académico. Efectivamente, si bien el Reglamento se adoptó con otra base y con arreglo a un procedimiento más complejo, la Comunidad alcanzó el objetivo perseguido. Aun admitiendo que el Reglamento podría haberse adoptado mediante un procedimiento más ágil en virtud de otra

norma o, implícitamente, con arreglo a un conjunto de normas y de competencias específicas contempladas en el Tratado, no se advierte qué lesión del interés público pudo derivarse de la adopción de tal medida con arreglo al artículo 235 y según el procedimiento previsto en el mismo. Sería ciertamente contrario al espíritu del sistema creado por el Tratado que la Comisión o el Consejo estimase necesario proceder con arreglo al artículo 235 en un caso en que otras disposiciones del Tratado contemplan claramente los poderes de acción adecuados. Ahora bien, y sin que sea necesario examinar qué consecuencias jurídicas podrían derivarse en tal supuesto, basta ahora observar que, en el caso que se examina, a falta de una disposición del Tratado expresa y clara que habilite específicamente para la adopción del Reglamento de que se trata, ha de rechazarse que el hecho de haber basado este acto jurídico, por razones de prudencia, en la norma general habilitadora del artículo 235 pueda constituir una irregularidad que lo invalide.

En segundo lugar, el Juez alemán solicita la interpretación de la letra b) del apartado 2 del artículo 11 del Reglamento n° 803/68, en relación con un caso de pago aplazado, posterior, por tanto, al momento contemplado en la letra a) del artículo 5, en el supuesto de que en el servicio de aduanas no se haya probado la existencia de un precio distinto para el pago al contado. El Juez nacional pregunta a este Tribunal de Justicia, en particular, si, para fijar el valor en aduana en un nivel inferior al precio convenido para el pago aplazado, es necesario que se haya estipulado un precio distinto y

de cuantía determinada entre el vendedor y el comprador de que se trate o con otros compradores para el caso de pago al contado, o si basta la prueba de que el precio fijado para el pago aplazado comprende el coste del crédito.

El artículo 11, antes citado, establece en su apartado 1, que:

«El precio que debe tenerse en cuenta para la determinación del valor en aduana de las mercancías declaradas para su despacho al consumo directo es un precio al contado, cuyo pago debe efectuarse en el momento mencionado en la letra a) del artículo 5.»

A tenor de la mencionada disposición de la letra a) del artículo 5, el momento que debe tenerse en cuenta para determinar el valor en aduana de las mercancías declaradas para su despacho al consumo directo será la fecha en que el servicio de aduanas acepta el documento mediante el cual el declarante manifiesta la voluntad de proceder al despacho al consumo de dichas mercancías.

No obstante, con arreglo al apartado 2 del artículo 11, se considera precio al contado «el precio cuyo pago debe efectuarse con posterioridad al momento al que se refiere la letra a) del artículo 5, cuando no se haya previsto ningún descuento por pago al contado o no se haya acreditado al servicio de aduanas la existencia de un precio distinto por pago al contado».

Es sabido que la sociedad interesada en el procedimiento principal adquirió, de una empresa situada en un Estado tercero y que formaba parte de su mismo grupo, mercancías para las que se fijó un plazo de pago que vencía el decimoquinto día del cuarto mes siguiente a la fecha de adquisición. La oficina de aduanas alemana aplicó el derecho de aduana sobre la base de la totalidad del precio facturado, denegando la reducción del 3 % que la sociedad importadora había declarado como costes del crédito. Basándose en la disposición antes citada del artículo 11, la autoridad aduanera alemana, habida cuenta de la inexistencia de un acuerdo relativo al descuento, motivó su negativa haciendo observar que el importador no había aportado la prueba de la existencia de un precio por pago al contado distinto del precio facturado. El Finanzgericht expresó, en cambio, una opinión distinta al conocer de una reclamación administrativa dirigida contra la decisión denegatoria de la autoridad aduanera. Considerando que el importador había aportado una carta de su suministrador en la que se declaraba que los costes del crédito estaban comprendidos en el precio facturado, el Juez de primera instancia estimó que el importador había acreditado suficientemente la existencia de un precio distinto para el pago al contado a efectos del artículo 11 y, en consecuencia, con el fin de determinar el valor en aduana, redujo el precio facturado en un 3 % aplicando un criterio de cálculo a tanto alzado (disminución del precio facturado del 1 % por cada mes transcurrido entre la compra y el pago) que, según la información aportada durante la vista por algunos coadyuvantes, había sido acogido por la jurisprudencia alemana y después establecido por una Orden del Bundesmi-

nisterium der Finanzen de 1964, la cual, por otra parte, parece haber sido expresamente derogada tras la entrada en vigor del Reglamento n° 803/68.

Al parecer, por tanto, en este contexto la cuestión que plantea el Bundesfinanzhof a este Tribunal de Justicia sobre la interpretación del artículo 11 versa sobre el problema general, que desde otros puntos de vista ya ha sido objeto de pronunciamientos de este Tribunal, de la definición de los límites dentro de los cuales las autoridades nacionales, en la aplicación de la legislación comunitaria, pueden basarse en normas y criterios de Derecho nacional.

A este respecto, de la jurisprudencia de este Tribunal cabe deducir los criterios generales siguientes:

- 1) La legislación comunitaria debe aplicarse de tal modo que garantice la uniformidad esencial en toda la Comunidad.
- 2) En consecuencia, la legislación comunitaria podrá integrarse mediante normas y criterios de Derecho nacional sólo si presenta lagunas y en la medida estrictamente necesaria para su aplicación, y, en todo caso, sin que ello pueda entrañar discriminaciones entre los sujetos sometidos a la misma.

En caso de pago aplazado, el Reglamento n° 803/68 no contempla ninguna reducción a tanto alzado del precio de venta para la

determinación del valor en aduana, pero supedita la posibilidad de fijar este valor a un nivel más bajo que el precio facturado a condiciones bien precisas, a saber:

- la previsión, en las relaciones entre vendedores y compradores, de un descuento en caso de pago al contado; en dicho caso el valor en aduana se determinará sobre la base del precio facturado menos el importe del descuento;
- o bien, a falta de dicho pacto, la prueba de la existencia de un precio distinto por pago al contado; en tal caso el valor en aduana se determinará en relación con este precio.

Como se puede advertir, en todo caso se mantiene firmemente el principio establecido en el apartado 1 del artículo 11, según el cual el precio que debe tenerse en cuenta para la determinación del valor en aduana es un precio al contado fijado por el vendedor en sus relaciones con el particular comprador de que se trate (aunque éste opte por el pago aplazado, de cuantía más elevada), o, a falta del mismo, un precio efectivamente practicado por el mismo vendedor en sus relaciones con otros compradores.

Se trata de un criterio que garantiza la más perfecta conexión con la realidad económica del valor en aduana para la aplicación del Arancel Aduanero Común y que, al mismo tiempo, evita incertidumbres y complicaciones desde el punto de vista de la prueba.

Por esta razón, el Reglamento precisa los supuestos en que para la aplicación del arancel aduanero se tiene en cuenta un precio inferior al efectivamente pagado; ahora bien, también al juzgar el presente caso en el marco normativo que queda expuesto, ha de tenerse presente sobre todo la referida exigencia de una clara definición unitaria de los criterios de aplicación de las normas comunitarias.

La declaración del vendedor, que se limita a afirmar que el precio convenido comprende los costes del crédito, sin especificar, en cambio, cuál habría sido el importe del precio al contado, también podría bastar para que un Juez nacional dedujera, según los usos comerciales del lugar, el importe presumible del correspondiente descuento que se efectúe en la práctica sobre el precio al contado. Sin embargo, esta deducción, basada en presunciones de los Jueces que aplican los diversos regímenes de las diversas prácticas comerciales, contrasta con las exigencias de claridad y uniformidad que impone el Reglamento. En el supuesto que contempla la norma, se trata de dos precios expresamente previstos y la autoridad aduanera podrá tomar fácilmente como base el precio resultante de la deducción del descuento o el precio al contado practicado habitualmente por el mismo vendedor, evitándose así la incertidumbre que podría resultar fácilmente de las diversas costumbres locales y de las dificultades a la hora de comprobar su existencia. En el presente caso, de seguirse la tesis del Juez de primera instancia, la autoridad aduanera no encontraría, en cambio, ningún criterio en la normativa comunitaria para la determinación de los llamados «costes del crédito», y

debería dejar la decisión a las distintas autoridades nacionales, que deducirían la cuantía del descuento con arreglo a criterios generalmente imprecisos o que podrían variar de un Estado a otro.

Como ya se ha observado, y como se afirmaba claramente en los considerandos del propio Reglamento, el legislador comunitario, al someter la determinación del valor en aduana de las mercancías a una normativa única en toda la Comunidad, pretendió asegurar que el nivel de la protección representada por el Arancel Aduanero Común fuera el mismo en toda la Comunidad, y no sólo con el fin de impedir desviaciones del tráfico y distorsiones de la competencia, sino también para garantizar a los importadores la igualdad de trato en lo que respecta a la imposición de los derechos del Arancel Aduanero Común.

Proceder a la deducción del precio facturado en casos como el sometido al examen del Juez alemán con arreglo a criterios inferidos de la normativa o, como ocurre más a menudo, de la jurisprudencia y la práctica nacional no permitiría, manifiestamente, alcanzar el objetivo de uniformidad que persigue el citado Reglamento.

Nada habría impedido, ciertamente, al legislador comunitario establecer criterios unitarios para proceder a la reducción a tanto alzado del precio facturado fijado para el pago aplazado. Sin embargo, por exigencias de simplicidad, se consideró oportuno limitar la reducción del precio facturado por pago aplazado a los casos en los que se dé

la fijación expresa de un precio al contado. Dicha limitación no puede causar ningún perjuicio a los compradores desde el momento que hayan sido advertidos de ella. En efecto, nada impide a los importadores interesados, aun cuando estimen preferible

la fijación de un precio a plazo, convenir con el vendedor un precio distinto o, lo que es lo mismo, un descuento por pago al contado en caso de que se hayan tenido efectivamente en cuenta los costes del crédito en la fijación del precio aplazado.

Por estas razones, concluyo proponiendo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Bundesfinanzhof como sigue:

- 1) El Reglamento (CEE) n° 803/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, relativo al valor en aduana de las mercancías, no adolece de un vicio que pueda invalidarlo por el hecho de basarse en el artículo 235 del Tratado.
- 2) Para fijar el valor en aduana, a efectos de la letra b) del apartado 2 del artículo 11 del Reglamento (CEE) n° 803/68 del Consejo, a un nivel inferior al precio establecido para el pago aplazado, no es necesario probar, de modo general, que el precio para el pago aplazado comprende el coste del crédito, pero sí es preciso que un precio distinto y de cuantía determinada (también, en su caso, en forma de descuento) haya sido establecido entre el vendedor y el comprador de que se trate para el caso de pago al contado, se desprenda de las listas de precios del vendedor o lo practique éste habitualmente.