SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 5 de julio de 1994 *

En el asunto C-432/92,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la High Court of Justice (Queen's Bench Division) y destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd y otros,**

partes coadyuvantes:

Cypfruvex (UK) Ltd,

Cyprus Fruit and Vegetable Enterprises Ltd (Cypfruvex),

* Lengua de procedimiento: inglés.

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Acuerdo de 19 de diciembre de 1972 por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Chipre, anexo al Reglamento (CEE) n° 1246/73 del Consejo, de 14 de mayo de 1973 (DO L 133, p. 1; EE 11/03, p. 169), así como de la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales (DO 1977, L 26, p. 20; EE 03/11, p. 121),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco (Ponente), y D. A. O. Edward, Presidentes de Sala; C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. C. Gulmann;
Secretario: Sra. L. Hewlett, administrador;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd y otros, por los Sres. D. Vaughan, QC, y M. Clough, Barrister, apoderados de Allen & Overy, Solicitors;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J. E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, y el Sr. P. M. Roth, Barrister;

— en nombre del Gobierno helénico, por los Sres. D. Raptis, Consejero Jurídico del Estado; V. Kontolaimos, Consejero Jurídico adjunto del Servicio Jurídico del Estado, e I. Chalkias, apoderado judicial del Servicio Jurídico del Estado, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. P. J. Kuijper, Consejero Jurídico, y P. Hetsch, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista,

oídas las observaciones orales de S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd y otros, representados por los Sres. D. Vaughan, QC, y M. Clough, Barrister; de Cypfruvex (UK) Ltd y Cyprus Fruit and Vegetable Enterprises Ltd (Cypfruvex), representadas por el Sr. D. Janney, Solicitor, y la Sra. P. Watson, Barrister; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J. E. Collins, asistido por los Sres. S. Richards y P. M. Roth, Barristers; del Gobierno helénico, representado por el Sr. V. Kontolaimos, asistido por el Sr. C. Rozakis, Catedrático; del Gobierno irlandés, representado por el Sr. A. Aston, Barrister; y de la Comisión, representada por los Sres. P. J. Kuijper, Consejero Jurídico, y P. Hetsch, miembro de su Servicio Jurídico, en la vista de 2 de marzo de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de abril de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 2 de diciembre de 1992, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de diciembre siguiente, la High Court of Justice (Queen's Bench Division) planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, cinco cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Acuerdo de 19 de diciembre de 1972 por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Chipre, anexo al Reglamento (CEE) n° 1246/73 del Consejo, de 14 de mayo de 1973 (DO L 133, p. 1; EE 11/03, p. 169; en lo sucesivo «Acuerdo de Asociación»), así como de la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales (DO 1977, L 26, p. 20; EE 03/11, p. 121).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre los productores y los exportadores de cítricos establecidos en la parte de Chipre situada al sur de la zona de seguridad de las Naciones Unidas, así como el Organismo Nacional de comercialización de patatas de Chipre, y el Minister of Agriculture, Fisheries and Food (Ministro Competente en el Reino Unido de Agricultura, Pesca y Alimentación), acerca de la importación en el Reino Unido de cítricos y de patatas procedentes de la parte de Chipre situada al norte de dicha zona (en lo sucesivo, «parte septentrional de Chipre»).

3 El comercio de cítricos y de patatas entre la República de Chipre y la Comunidad está regido por el Acuerdo de Asociación, así como por los Protocolos correspondientes, tal como han sido modificados o reemplazados.

4 El apartado 3 del artículo 3 del Acuerdo de Asociación dispone:

«Las Partes Contratantes adoptarán toda aquella medida general o particular que pueda garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Acuerdo. Se abstendrán de cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los fines del Acuerdo.»

5 El artículo 5 del Acuerdo establece:

«El régimen de intercambios entre las Partes Contratantes no podrá dar lugar a discriminación alguna [...] entre los nacionales o las sociedades de Chipre.»

6 Los cítricos y las patatas originarios de Chipre gozan de un régimen preferencial en virtud del Acuerdo y de los Protocolos correspondientes. Según el artículo 7 del Acuerdo, las normas de origen aplicables son las que figuran en el Protocolo. Actualmente es aplicable el Protocolo de 1977, relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa (en lo sucesivo, «Protocolo de 1977»), anexo al Protocolo adicional al Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Chipre, a su vez anexo al Reglamento (CEE) nº 2907/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977 (DO L 339, p. 1; EE 11/07, p. 3).

7 El apartado 1 del artículo 6 del Protocolo de 1977 dispone que se demostrará el carácter originario de los productos mediante la presentación de un certificado de circulación de mercancías EUR.1 (en lo sucesivo, «certificado de circulación»). El apartado 1 del artículo 7 y el apartado 1 del artículo 8 de este mismo Protocolo disponen que las autoridades aduaneras del Estado exportador expedirán el certificado de circulación. El apartado 3 del artículo 8 establece, en particular, que corresponderá a las autoridades aduaneras del Estado exportador cuidar de que los impresos mencionados en el artículo 9 (certificados de circulación cuyo modelo figura en el Anexo V del Protocolo de 1977) se rellenen correctamente.

8 Con arreglo al artículo 24 del Protocolo de 1977, el control *a posteriori* de los certificados de circulación se efectuará por sondeo o cada vez que las autoridades aduaneras del Estado importador tengan dudas fundamentadas en cuanto a la autenticidad del documento o en cuanto a la exactitud de los datos relativos al origen real de la mercancía de que se trate. Para ello, las autoridades aduaneras del Estado importador devolverán el certificado de circulación, o una fotocopia de ese certificado, a las autoridades aduaneras del Estado exportador, indicando los motivos de fondo o de forma que justifiquen una investigación. Los resultados del control se darán a conocer a las autoridades aduaneras del Estado importador en el plazo más breve posible. Deberán servir para determinar si el certificado impugnado es aplicable a las mercancías realmente exportadas y si éstas pueden efectivamente dar lugar a la aplicación del régimen preferencial. Además, cuando esas impugnaciones no se puedan solucionar entre las autoridades aduaneras o cuando planteen un problema de interpretación del Protocolo, serán sometidas al Comité de Cooperación Aduanera creado por el Acuerdo de Asociación.

9 La citada Directiva 77/93 contiene determinadas normas para la expedición de los certificados fitosanitarios. La letra b) del apartado 1 del artículo 12, modificada por las Directivas del Consejo 80/392/CEE, de 18 de marzo de 1980 (DO L 100, p. 32; EE 03/17, p. 224), y 85/574/CEE, 19 de diciembre de 1985 (DO L 372, p. 25; EE 03/40, p. 106), exige que los certificados sean expedidos por los servicios autorizados a tales fines en el marco del Convenio Internacional para la Protección de los Vegetales o, en el caso de los países que no sean partes contratantes, como la República de Chipre, en función de las disposiciones legales o reglamentarias del país. Los cítricos y los tubérculos de patatas figuran en el Anexo V entre los productos cuya importación debe ir acompañada de los certificados fitosanitarios exigidos por el artículo 12.

10 Con fecha 24 de octubre de 1991, los demandantes en el litigio principal dirigieron un escrito a la parte demandada, en el cual le pedían que les confirmara si las autoridades competentes del Reino Unido no autorizarían en lo sucesivo la importación de cítricos o de patatas producidos en Chipre sin los apropiados certificados de circulación de mercancías o fitosanitarios *ad hoc* expedidos por las autoridades de la República de Chipre.

11 Mediante escrito de 3 de diciembre de 1991, la parte demandada contestó que el Reino Unido no aceptaba la documentación que llevase la mención «República Turca de Chipre Septentrional» (en lo sucesivo, «RTCS») y que admitía la importación de cítricos y de patatas de Chipre de conformidad con la normativa comunitaria pertinente. Como los demandantes en el asunto principal habían solicitado más aclaraciones, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación respondió, mediante escrito de 24 de marzo de 1992, que, según las informaciones de las autoridades del Reino Unido, toda importación en la Comunidad de productos originarios de la parte septentrional de Chipre debe realizarse de conformidad con las exigencias comunitarias.

12 En consecuencia, los demandantes interpusieron ante la High Court of Justice (Queen's Bench Division) un recurso contencioso-administrativo contra la decisión de la parte demandada contenida en los citados escritos, así como contra la

prosecución por parte de las autoridades competentes del Reino Unido de la práctica consistente en admitir dichas importaciones en el Reino Unido sin la documentación necesaria expedida por las autoridades competentes de la República de Chipre.

13 Según consta en la resolución de remisión, las partes en el litigio principal coinciden especialmente en los siguientes hechos:

a) La República de Chipre es un Estado soberano, reconocido por todos los Estados miembros de la Comunidad Europea. Su constitución data de 1960 y su territorio comprende la totalidad de la isla de Chipre, salvo las zonas de las bases soberanas.

b) El Reino Unido y los demás Estados miembros no reconocen a la RTCS.

c) Desde 1974 existe en la isla la zona de seguridad a cargo de las Naciones Unidas. La mayor parte de la comunidad chipriota turca reside al norte de esta zona de seguridad. En el Reino Unido se importan grandes cantidades de cítricos y de patatas desde dicha parte de Chipre.

d) Ninguno de los certificados de circulación o de los certificados fitosanitarios que acompañan a los cítricos o a las patatas importados en el Reino Unido desde la parte norte de Chipre ha sido expedido por las autoridades de la República de Chipre.

e) El Servicio de Aduanas del Reino Unido, responsable del control de los certificados de circulación relativos a la importación de mercancías, se ha negado a admitir los certificados expedidos por la RTCS o que lleven un sello de aduanas que haga referencia a la RTCS. Ha seguido admitiendo los certificados de circulación que acompañan las mercancías exportadas desde la parte norte de Chipre, que lleven un sello con la mención «Autoridades Aduaneras de Chipre», pero que no han sido expedidos por las autoridades de la República de Chipre.

f) Del mismo modo, las autoridades del Reino Unido no admiten los certificados fitosanitarios que hayan sido expedidos en nombre de la RTCS. No obstante, admiten que los productos enviados por los exportadores de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas vayan acompañados por certificados fitosanitarios expedidos en esta parte de la isla. Algunos de estos certificados han sido expedidos en nombre de la «República de Chipre—Estado Federado Turco de Chipre». Al menos desde 1991, los certificados fitosanitarios expedidos para los productos exportados desde la parte norte de Chipre han sido expedidos en nombre de la «República de Chipre—Ministerio de Agricultura».

14 El órgano jurisdiccional nacional, al estimar que el litigio necesita una interpretación del Derecho comunitario, decidió suspender el procedimiento, mediante resolución de 2 de diciembre de 1992, y someter al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«Habida cuenta de lo dispuesto:

i) en el Acuerdo de 1972, por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Chipre; en el Protocolo de 1977, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa, y en el Protocolo de 1987, por el que se establecen las condiciones y el procedimiento para la aplicación de la segunda etapa del Acuerdo de 1972 y se adaptan determinadas disposiciones del mismo, y

ii) en las disposiciones de la Directiva 77/93/CEE del Consejo, referente a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales, en su versión modificada:

1) Cuando la importación de cítricos o de patatas de Chipre en un Estado miembro vaya acompañada de certificados de circulación de mercancías EUR.1 expedidos por la comunidad turca de la parte de Chipre situada al norte de la zona

de seguridad de las Naciones Unidas y no por los funcionarios autorizados por la República de Chipre, la normativa comunitaria:

a) ¿Prohíbe al Estado miembro que autorice dicha importación?

b) ¿Exige que el Estado miembro admita esos certificados?

2) Cuando la importación de cítricos (excepto limones) y de patatas de Chipre en un Estado miembro vaya acompañada de certificados fitosanitarios expedidos por la comunidad turca de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas y no por los funcionarios debidamente autorizados por la República de Chipre, la normativa comunitaria:

a) ¿Prohíbe al Estado miembro que autorice dicha importación?

b) ¿Exige que el Estado miembro admita esos certificados?

3) ¿Serían diferentes las respuestas a las cuestiones primera y segunda en el supuesto de que:

a) fuera imposible en la práctica que los exportadores de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas obtengan para sus productos los certificados expedidos por la República de Chipre;

b) existiese un impedimento importante para que los exportadores de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas exporten sus productos a través de la parte de Chipre sometida al control efectivo del Gobierno de la República de Chipre;

c) los procedimientos para la expedición y comprobación de los certificados empleados en la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas fuesen tan fiables como los practicados en la parte de Chipre sometida al control efectivo del Gobierno de la República de Chipre?

4) ¿Sería distinta la respuesta a la segunda cuestión si la experiencia sobre controles efectuados en el Estado miembro mostrase que no existe diferencia en el nivel fitosanitario de los productos importados desde la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas y los de la parte de Chipre sometida al control efectivo de la República de Chipre?

5) ¿Es relevante, a efectos de las respuestas que hayan de darse a las letras a) y b) de la tercera cuestión, determinar si existe, y en qué medida, una imposibilidad o un impedimento ocasionado por la comunidad turca de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas y/o por la República de Chipre? Si así fuera, ¿cuáles son sus efectos?»

15 Mediante dichas cuestiones prejudiciales, que deben ser examinadas conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional pretende saber esencialmente, por una parte, si el Acuerdo de Asociación y la Directiva 77/93 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que las autoridades nacionales de un Estado miembro admitan en la importación de cítricos o de patatas de la parte norte de Chipre, los certificados de circulación y los certificados fitosanitarios expedidos por autoridades que no sean las competentes de la República de Chipre o que, por el contrario, exijan que sean admitidos y, por otra parte, si sería otro el resultado en el supuesto de que determinadas circunstancias relacionadas con la situación particular de la isla de Chipre se considerasen acreditadas o no.

16 Las cuestiones prejudiciales se refieren a dos tipos de certificados exigidos para la importación en la Comunidad de cítricos o de patatas de Chipre:

— Los certificados de circulación exigidos como prueba del carácter originario de los productos según el Protocolo de 1977.

— Los certificados fitosanitarios exigidos con arreglo a la Directiva 77/93.

17 Según los demandantes en el litigio principal y el Gobierno helénico, la práctica de las autoridades nacionales que consiste en admitir los certificados expedidos por las autoridades de la comunidad turca establecida en la parte septentrional de Chipre y no por los funcionarios debidamente autorizados por la República de Chipre es ilegal. En efecto, dicha práctica infringe las obligaciones impuestas por el apartado 1 del artículo 6, por el apartado 1 del artículo 7, por los apartados 1 y 3 del artículo 8 y por el artículo 9 del Protocolo de 1977 en lo que respecta a los certificados de circulación, así como las obligaciones impuestas por la letra b) del apartado 1 del artículo 12 de la Directiva 77/93 en lo que respecta a los certificados fitosanitarios.

18 Por lo que atañe en particular a los certificados de circulación, los demandantes en el litigio principal y el Gobierno helénico alegan que, con arreglo a las disposiciones expresas del Protocolo de 1977, sólo los certificados expedidos por las autoridades aduaneras de la República de Chipre pueden constituir la prueba del carácter originario de los productos de Chipre.

19 El Gobierno del Reino Unido y la Comisión no discuten que, en una situación normal, la práctica de que se trata debería ser considerada incompatible con el Derecho comunitario. No obstante, sostienen que, dada la situación particular de Chipre, el Protocolo de 1977 y la Directiva 77/93 han de ser interpretados en el sentido de que las autoridades de los Estados miembros estén obligadas a admitir, para los productos de la parte septentrional de Chipre, los certificados expedidos por el organismo establecido en esta parte de la isla, y no por los funcionarios

autorizados por la República de Chipre, a fin de evitar las discriminaciones entre los nacionales o las empresas de Chipre.

20 Alegan que, en el terreno fáctico, debe reconocerse que es prácticamente imposible, o al menos muy difícil, que los exportadores de la parte septentrional de Chipre obtengan, para los productos que ellos exportan, certificados que no sean los expedidos por la comunidad turca de dicha parte de la isla. Añaden que los procedimientos de control, en lo que se refiere a la vez al origen de las mercancías y a la sanidad de los productos, ofrecen en la práctica todas las garantías necesarias.

21 Además, afirman que las disposiciones del Protocolo de 1977, invocadas por los demandantes en el litigio principal, carecen de efecto directo. Según el Gobierno del Reino Unido, dichas disposiciones tienen por objeto establecer un sistema administrativo de verificación del origen de los productos y una cooperación administrativa efectiva entre las autoridades del Estado exportador y las del Estado importador. Habida cuenta de su tenor y de su contexto, estas disposiciones no deben considerarse directamente aplicables ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

22 Habiéndose planteado la cuestión de la aplicabilidad directa de las disposiciones pertinentes del Protocolo de 1977, es conveniente examinarla previamente.

23 Según una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, una disposición de un acuerdo celebrado por la Comunidad con países terceros debe considerarse directamente aplicable cuando contiene, a la vista de su tenor, de su objeto, así como por la naturaleza del acuerdo, una obligación clara y precisa, cuya ejecución o cuyos efectos no se subordinan a la adopción de acto ulterior alguno (véase, en particular, la sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86, Rec. p. 3719, apartado 14).

24 El Acuerdo de Asociación de que se trata tiene por objeto la supresión progresiva de los obstáculos a los intercambios comerciales entre la Comunidad y Chipre. Según el Acuerdo, algunos productos determinados, originarios de Chipre, gozarán de tarifas preferenciales al ser importados en la Comunidad.

25 Las normas pertinentes del Protocolo de 1977 relativas al origen de los productos desempeñan una función esencial para determinar los productos que pueden incluirse en el Acuerdo y, de este modo, gozar de un trato preferencial. A este respecto, establecen obligaciones claras, precisas e incondicionales.

26 Por lo demás, hay que señalar que el Tribunal de Justicia ya ha considerado implícitamente en las sentencias de 12 de julio de 1984, Les Rapides Savoyards y otros (218/83, Rec. p. 3105), y de 7 de diciembre de 1993, Huygen y otros (C-12/92, Rec. p. I-6381), que las disposiciones relativas a los certificados de circulación que figuren en los acuerdos comerciales celebrados por la Comunidad con países terceros, disposiciones que son análogas a las controvertidas en el litigio principal, pueden ser aplicadas por los órganos jurisdiccionales nacionales.

27 De estas consideraciones se deduce que las disposiciones pertinentes del Protocolo de 1977 son directamente aplicables y pueden ser invocadas ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

28 En consecuencia, es conveniente examinar si dichas disposiciones se oponen a que las autoridades nacionales de un Estado miembro admitan los certificados de circulación expedidos por autoridades que no sean las de la República de Chipre con ocasión de una importación de cítricos o patatas procedentes de la parte septentrional de Chipre.

29 El régimen preferencial establecido por el Acuerdo de Asociación se aplica a los productos de Chipre en la medida en que vayan acompañados de un certificado de

circulación que acredite su origen chipriota (apartado 1 del artículo 6 del Protocolo de 1977). En el momento de la exportación de los productos a los que se refiere, este certificado es expedido por las autoridades aduaneras del Estado exportador siempre que las mercancías puedan ser consideradas como productos originarios con arreglo al Protocolo de 1977 (apartado 1 del artículo 7 y apartado 1 del artículo 8). La República de Chipre y la Comunidad se prestarán asistencia mutua, por mediación de sus respectivas administraciones aduaneras, para controlar la autenticidad de los certificados de circulación de mercancías (artículo 22 del Protocolo de 1977). Las autoridades aduaneras del Estado importador pueden efectuar controles *a posteriori* de dichos certificados cada vez que tengan dudas fundadas en cuanto a la autenticidad del documento o en cuanto a la exactitud de los datos que contienen, y los resultados de estos controles serán comunicados a las autoridades aduaneras del Estado exportador; cuando las impugnaciones no se puedan solucionar entre las autoridades aduaneras del Estado importador y las del Estado exportador o cuando planteen un problema de interpretación del Protocolo, serán sometidas al Comité de Cooperación Aduanera (artículo 24 del Protocolo de 1977).

30 Según los demandantes en el litigio principal y el Gobierno helénico, del tenor preciso e incondicional de las mencionadas disposiciones relativas a la prueba y al control del carácter originario de los productos se deduce que sólo las autoridades aduaneras de la República de Chipre son competentes para expedir los certificados de circulación y para aplicar la cooperación administrativa con las autoridades aduaneras del Estado importador. En consecuencia, dichas disposiciones prohíben la admisión de certificados expedidos por otras autoridades.

31 Por el contrario, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión sostienen que las disposiciones controvertidas, interpretadas a la luz del artículo 5 del Acuerdo de Asociación y habida cuenta de la situación particular de la isla, permiten que un Estado miembro admita los certificados expedidos por la comunidad turca de la parte septentrional de Chipre.

32 Señalan que el Acuerdo de Asociación se aplica a todo el territorio chipriota, excepto las zonas de las bases soberanas, pero incluida la parte septentrional de

Chipre, y que tiene por finalidad global suprimir progresivamente los obstáculos a los intercambios comerciales entre la Comunidad y Chipre. Afirman que este régimen de intercambios no puede dar lugar, según el artículo 5 del Acuerdo, a ninguna discriminación entre los nacionales o las empresas de Chipre, de manera que las ventajas comerciales que derivan del Acuerdo deben beneficiar a toda la población de Chipre.

33 En estas circunstancias, si se concediera el régimen preferencial a los productos de la parte sur de Chipre y se negara a los de la parte septentrional de la isla, habría, según ellos, una discriminación contraria al citado artículo 5. El resultado sería igual si los chipriotas residentes en la parte septentrional de Chipre tuviesen que hacer frente a serios obstáculos para obtener los certificados requeridos, mientras que no sucedería lo mismo con los chipriotas que residen en la parte sur de la isla.

34 Habida cuenta de la situación particular de Chipre, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión sostienen que el admitir de hecho los certificados de que se trata, expedidos por autoridades que no son las autoridades competentes de la República de Chipre, no significa en absoluto reconocer a la RTCS como Estado, sino que constituye el corolario necesario y justificable de la consideración de los intereses de toda la población de Chipre.

35 Según la Comisión, este enfoque jurídico coincide claramente con la línea interpretativa definida por la Corte Internacional de Justicia en su dictamen consultivo sobre Namibia [Dictamen sobre las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia (sudoeste africano), pese a la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, Rec. CIJ, 1971, p. 16], interpretación según la cual una política de no reconocimiento no puede llegar al extremo de privar a la población chipriota del beneficio concedido por un tratado. El mismo enfoque jurídico inspiró al Consejo y a la Comisión en la interpretación y aplicación del propio Acuerdo de Asociación y de los Protocolos financieros.

36 No puede acogerse la tesis defendida por el Gobierno del Reino Unido y la Comisión.

37 Si bien es cierto que la división de hecho del territorio chipriota, consecuencia de la intervención del ejército turco en 1974, en una zona en que las autoridades de la República de Chipre continúan ejerciendo plenamente sus competencias y en otra zona en la que, *de facto,* no pueden ejercerlas, plantea problemas difíciles de resolver en el marco de la aplicación del Acuerdo de Asociación a todo el territorio de Chipre, no se deduce de ello, sin embargo, que haya que apartarse de las disposiciones claras, precisas e incondicionales del Protocolo de 1977 sobre el origen de los productos y la cooperación administrativa.

38 Es importante destacar que el sistema de los certificados de circulación como medios de prueba del origen de los productos se basa en el principio de la confianza institucional y la cooperación entre las autoridades competentes del Estado exportador y las del Estado importador (sentencias Les Rapides Savoyards y otros y Huygen y otros, antes citadas).

39 La admisión de certificados por parte de las autoridades aduaneras del Estado importador demuestra que éstas depositan toda su confianza en el sistema de control sobre el origen de los productos, tal como lo aplican las autoridades competentes del Estado exportador. También demuestra que el Estado importador no duda de que el control *a posteriori,* las consultas y la solución de posibles litigios sobre el origen de los productos o sobre la existencia de fraudes puedan efectuarse eficazmente mediante la cooperación de las administraciones interesadas.

40 Por lo tanto, dicho sistema sólo puede funcionar si se respetan estrictamente los procedimientos de cooperación administrativa. Ahora bien, dicha cooperación no es posible con las autoridades de una entidad como la establecida en la parte sep-

tentrional de Chipre, no reconocida por la Comunidad ni por los Estados miembros, puesto que éstos sólo reconocen como Estado chipriota a la República de Chipre.

41 En estas circunstancias, la admisión de certificados de circulación no expedidos por la República de Chipre, sin posibilidad de control ni de cooperación, supondría la negación misma del objeto y de la finalidad del sistema establecido por el Protocolo de 1977.

42 No se puede enervar esta afirmación ni mediante el principio de que el Acuerdo de Asociación debe aplicarse, según su artículo 5, de manera no discriminatoria a toda la población chipriota, ni tampoco mediante la práctica de la Comisión que, inspirada en dicho principio, ha enviado a los Estados miembros las muestras de los sellos y las firmas autorizadas que son utilizados por la comunidad turca de la parte septentrional de Chipre para la expedición de los certificados controvertidos y aceptados por algunos Estados miembros.

43 En efecto, aunque con arreglo a las normas de interpretación de los Tratados (véase el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, en lo sucesivo, «Convención de Viena») es legítimo otorgar gran importancia al objeto y al fin de un tratado, así como a toda práctica ulteriormente seguida en su aplicación, es importante destacar que el artículo 5 del Acuerdo de Asociación sólo recoge uno de sus objetivos que debe conciliarse con las demás finalidades generales del Acuerdo, así como con las propias disposiciones que se interpretan; sobre todo cuando las disposiciones pertinentes del Protocolo de 1977 no son meros acuerdos administrativos, sino disposiciones necesarias para el buen funcionamiento del régimen de intercambios establecido en el Acuerdo de Asociación.

44 En este contexto, la no discriminación entre nacionales o empresas de Chipre, impuesta por el artículo 5 del Acuerdo de Asociación, no puede dar lugar a la

inobservancia de las normas esenciales de dicho Acuerdo, que condicionan su funcionamiento en el sentido deseado por las Partes Contratantes. Los esfuerzos que tienden a que toda la población chipriota disfrute de las ventajas del Acuerdo de Asociación deben realizarse, como el Abogado General subrayó acertadamente en el punto 53 de sus conclusiones, en el propio marco del Acuerdo y teniendo en cuenta los intereses legítimos de la otra Parte Contratante.

45 A este respecto, el examen de los autos revela que, muchas veces, toda la población chipriota ha podido acceder a las ventajas que derivan del Acuerdo de Asociación. De este modo, los Protocolos financieros celebrados con arreglo a dicho Acuerdo se aplican de tal manera que los medios puestos a disposición por la Comunidad están destinados a fines que benefician también a la población establecida en la parte septentrional de Chipre. Este sería el caso, por ejemplo, de los fondos destinados a financiar la realización de proyectos relativos al «Plan unificado de ordenación urbanística de Nicosia» y al «Plan de vertidos de Nicosia», proyectos que se extienden parcialmente al territorio de la parte septentrional de Chipre.

46 Seguidamente, hay que subrayar que, como el aludido artículo 5 figura en un Acuerdo internacional, la Comunidad debe tener una consideración especial hacia la otra Parte Contratante al interpretarlo y aplicarlo. A este respecto, la obligación convencional de la Comunidad de no poner en peligro la realización de los fines del Acuerdo (artículo 3 del Acuerdo de Asociación) implica que la Comunidad no puede adoptar unilateralmente un medio de prueba sobre el origen de los productos que sea diferente del expresamente establecido en el Protocolo de 1977. Cualquier otro medio de prueba debe ser discutido y adoptado por la Comunidad y la República de Chipre en el marco de las instituciones establecidas con arreglo al Acuerdo de Asociación y luego aplicado de modo uniforme por ambas Partes Contratantes.

47 En todo caso, el citado artículo 5 no puede conferir a la Comunidad el derecho a intervenir en los asuntos internos de Chipre. En efecto, los problemas que resultan

de la división de hecho de la isla incumben exclusivamente a la República de Chipre, único Estado internacionalmente reconocido.

48 Además, se desprende claramente de los autos que la Comunidad, hasta el presente, no ha alegado que los acontecimientos acaecidos en la isla de Chipre impidan el buen funcionamiento del Acuerdo ni tampoco ha sostenido que la República de Chipre infrinja las disposiciones del Acuerdo de Asociación actuando de modo discriminatorio frente a los exportadores turco-chipriotas establecidos en la parte septentrional.

49 Además, en lo que respecta a la interpretación efectuada por la Comisión sobre el dictamen consultivo de la Corte Internacional de Justicia sobre Namibia, antes citado, que ha inspirado la aplicación que aquélla ha realizado del Acuerdo de Asociación, basta con señalar, como acertadamente destacó el Abogado General en los puntos 57 a 59 de sus conclusiones, que las situaciones particulares relativas a Namibia y a Chipre no son comparables ni desde un punto de vista jurídico ni desde un punto de vista fáctico. Por consiguiente, queda excluida cualquier interpretación basada en la analogía de dichas situaciones.

50 Además, es menester señalar que la práctica observada después de los sucesos en materia de aplicación del Acuerdo no permite establecer inequívocamente, en el sentido del artículo 31 de la Convención de Viena, la existencia de un acuerdo de las partes sobre la interpretación que debe darse a las disposiciones pertinentes del Protocolo de 1977.

51 En efecto, a la práctica de la Comisión se opone claramente la postura oficial del Gobierno de la República de Chipre contenida en una nota verbal dirigida a la Comisión en 1983, en la que afirmó que sólo cumplen los requisitos del Acuerdo de Asociación las mercancías que vayan acompañadas de certificados de circulación expedidos por el Gobierno oficial y exportadas por vía marítima o aérea bajo su control.

52 Además, como se desprende de los autos, la práctica seguida después de los sucesos refleja la inexistencia de un análisis uniforme por parte de los Estados miembros. Si bien algunos Estados miembros han admitido los certificados expedidos por autoridades que no son las de la República de Chipre, otros Estados los han rechazado.

53 La existencia de prácticas diferentes en los Estados miembros crea, pues, una situación de incertidumbre que puede poner en peligro la existencia de una política comercial común así como el cumplimiento por parte de la Comunidad de las obligaciones que para ella derivan del Acuerdo de Asociación.

54 Ante tal situación, las normas pertinentes del Protocolo de 1977 deben interpretarse de modo estricto a fin de garantizar una aplicación uniforme del Acuerdo de Asociación en todos los Estados miembros. De ello se deduce que, cuando se trata de exportaciones con destino a la Comunidad, la expresión «autoridades aduaneras del Estado exportador», que figura en el apartado 1 del artículo 7 y en el apartado 1 del artículo 8 de dicho Protocolo, debe entenderse en el sentido de que se refiere exclusivamente a las autoridades competentes de la República de Chipre.

55 En consecuencia, el Acuerdo de Asociación se opone a que las autoridades competentes de un Estado miembro admitan, en una importación de cítricos o de patatas de Chipre, los certificados de circulación expedidos por autoridades que no sean las competentes de la República de Chipre.

56 En lo que respecta a los certificados fitosanitarios, procede señalar con carácter preliminar que la Directiva 77/93 tiene por objeto armonizar las disposiciones legales y reglamentarias que deben adoptar los Estados miembros como medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los

vegetales o para los productos vegetales. Para ello, la Directiva establece un régimen común destinado a impedir la introducción en el territorio de los Estados miembros de vegetales o de productos vegetales procedentes de países terceros cuando no cumplan determinados requisitos.

57 Uno de estos requisitos consiste en que el vegetal o el producto vegetal de que se trate vaya acompañado de un certificado fitosanitario expedido en un formulario determinado, tras un examen que permita garantizar la inexistencia de cualquier enfermedad o de cualquier parásito.

58 La letra b) del apartado 1 del artículo 12 de la Directiva, en su versión modificada, exige que los certificados sanitarios sean expedidos por los servicios autorizados en función de las disposiciones legales o reglamentarias del país exportador.

59 Los demandantes y el Gobierno helénico alegan que, en el caso de los productos originarios de Chipre, los certificados fitosanitarios sólo pueden expedirse sobre la base de las disposiciones legales o reglamentarias de la República de Chipre.

60 El Gobierno del Reino Unido y la Comisión consideran que la interpretación y la aplicación de las disposiciones controvertidas de la Directiva 77/93 no deben ocasionar discriminaciones arbitrarias entre los grupos de población de Chipre. A este respecto, alegan que, en la práctica, los certificados expedidos por la entidad de la parte norte de Chipre son tan fiables como los expedidos por la República de Chipre y que la fiabilidad de dichos certificados siempre puede ser controlada en la frontera por las autoridades del Estado miembro importador. En consecuencia, rechazar los certificados fitosanitarios expedidos por la comunidad turca de la parte septentrional de Chipre constituye una discriminación arbitraria contra la población de dicha parte de la isla.

61 Debe señalarse que el régimen común de protección contra la introducción de organismos nocivos en los productos importados de países terceros, establecido en la Directiva 77/93, se basa esencialmente en un sistema de controles efectuados por expertos legalmente autorizados por el Gobierno del país exportador, garantizados por la expedición del certificado fitosanitario correspondiente. Los requisitos de admisión de dichos certificados como medio de prueba uniforme deben ser en consecuencia rigurosamente idénticos en todos los Estados miembros.

62 En el marco de la aplicación de la Directiva 77/93, en realidad, los Estados miembros importadores puede efectuar en la frontera controles sobre los productos procedentes de países terceros. Sin embargo, en la práctica, como reconoció la Comisión en sus observaciones escritas, dicho control se encuentra muy limitado y, en todo caso, no puede suplir a los certificados fitosanitarios.

63 Además, cualquier dificultad y cualquier duda relativas a un certificado deben ser comunicadas a las autoridades del Estado exportador por el Estado importador. Ahora bien, esta colaboración necesaria para alcanzar los objetivos de la Directiva no puede ser efectuada por autoridades no reconocidas por la Comunidad ni por sus Estados miembros. En efecto, sería imposible que un Estado importador se dirigiese a los servicios o a los funcionarios de una entidad no reconocida, por ejemplo, en caso de productos contaminados o de certificados no conformes o falsificados. Es evidente que, cuando existan denuncias vinculadas con una contaminación de productos vegetales exportados de Chipre, sólo pueden actuar las autoridades de la República de Chipre.

64 Por consiguiente, procede interpretar los términos «servicios autorizados» que figuran en la letra b) del apartado 1 del artículo 12 de la Directiva 77/93 en el sentido de que, por lo que atañe a las importaciones de productos de Chipre, se refieren exclusivamente a los servicios designados por la República de Chipre para expedir los certificados fitosanitarios.

65 Por consiguiente, la Directiva 77/93 se opone a que las autoridades de un Estado miembro admitan, con motivo de una importación de cítricos o de patatas de Chipre, certificados fitosanitarios expedidos por autoridades que no sean las competentes de la República de Chipre.

66 La situación particular de Chipre, que está vinculada con su división de hecho y que aclara los supuestos contemplados por las cuestiones prejudiciales tercera, cuarta y quinta, no puede modificar, respecto a las exportaciones de productos de su parte septentrional, las interpretaciones finalmente deducidas tanto en lo que respecta a los certificados de circulación como a los certificados fitosanitarios.

67 A la vista de las consideraciones que anteceden, procede responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional que el Acuerdo de Asociación y la Directiva 77/93 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que las autoridades nacionales de un Estado miembro admitan, con ocasión de la importación de cítricos y de patatas procedentes de la parte septentrional de Chipre, certificados de circulación y certificados fitosanitarios expedidos por autoridades que no sean las competentes de la República de Chipre.

Costas

68 Los gastos efectuados por los Gobiernos británico, helénico e irlandés, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la High Court of Justice (Queen's Bench Division) mediante resolución de 2 de diciembre de 1992, declara:

El Acuerdo de 19 de diciembre de 1972 por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Chipre, anexo al Reglamento (CEE) nº 1246/73 del Consejo, de 14 de mayo de 1973, así como la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que las autoridades nacionales de un Estado miembro admitan, con ocasión de la importación de cítricos y de patatas procedentes de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas, certificados de circulación y certificados fitosanitarios expedidos por autoridades que no sean las competentes de la República de Chipre.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de julio de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

O. Due