# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

## SR. YVES BOT

presentadas el 29 de octubre de 2009 [1]

1. El presente procedimiento prejudicial tiene por objeto la interpretación del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra, [2] así como la del Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza. [3]

2. El presente procedimiento tiene su origen en la impugnación por la sociedad Brita GmbH [4] de los derechos de aduana que le han impuesto las autoridades aduaneras alemanas por la importación de dispensadores de agua con gas fabricados en Cisjordania respecto a los que las autoridades aduaneras israelíes han expedido un certificado de circulación que acredita el origen israelí de esos productos.

3. El Finanzgericht Hamburg (Alemania) pregunta al Tribunal de Justicia si, en virtud del Acuerdo CE-Israel, las autoridades aduaneras alemanas están vinculadas por el resultado de la comprobación del origen de dichos productos efectuada *a posteriori* por las autoridades aduaneras israelíes.

4. El tribunal remitente también trata de saber si las autoridades aduaneras alemanas estaban obligadas a plantear la controversia que mantenían con las autoridades aduaneras israelíes ante el Comité de cooperación aduanera establecido por ese Acuerdo.

5. Por último, se pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la posibilidad de aplicar indistintamente el Acuerdo CE-Israel o el Acuerdo CE-OLP a mercancías cuyo origen israelí se ha certificado, pero de las que se acredita que son originarias de los territorios ocupados y más en particular de Cisjordania.

6. En las presentes conclusiones propondré al Tribunal de Justicia declarar que, toda vez que la controversia existente entre las autoridades aduaneras de los Estados parte en el

1 — Lengua original: francés.
2 — DO 2000, L 147, p. 3, en lo sucesivo, «Acuerdo CE-Israel».
3 — DO 1997, L 187, p. 3, en lo sucesivo, «Acuerdo CE-OLP».
4 — En lo sucesivo, «Brita».

Acuerdo CE-Israel se refiere a la amplitud del ámbito de aplicación territorial de dicho Acuerdo, las autoridades aduaneras del Estado de importación no están vinculadas por el resultado de la comprobación *a posteriori* efectuada por las autoridades aduaneras del Estado de exportación.

7. Propondré a continuación al Tribunal de Justicia declarar que las autoridades aduaneras alemanas no estaban obligadas a plantear ante el Comité de cooperación aduanera la controversia que mantienen con las autoridades aduaneras israelíes.

8. Finalmente, indicaré las razones por las que pienso que las mercancías cuyo origen israelí certifican las autoridades aduaneras israelíes, pero de las que se acredita que son originarias de los territorios ocupados y más en particular de Cisjordania no pueden disfrutar del régimen preferencial en virtud del Acuerdo CE-Israel ni tampoco del establecido por el Acuerdo CE-OLP.

## I. El marco jurídico

### A. *El Derecho comunitario*

9. La Conferencia ministerial euro-mediterránea celebrada en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 1995 permitió concretar las orientaciones ya definidas por los anteriores Consejos Europeos, a saber establecer una colaboración con los países de la cuenca mediterránea. Doce Estados terceros están interesados en ese sentido. Se trata de la República Argelina Democrática y Popular, la República de Chipre, la República Árabe de Egipto, el Estado de Israel, el Reino Hachemí de Jordania, la República Libanesa, la República de Malta, el Reino de Marruecos, la República Árabe de Siria, la República de Túnez, la República de Turquía y la Autoridad Palestina.

10. Esa nueva colaboración se articula en tres capítulos. El capítulo «política y seguridad» tiene como objetivo la definición de un espacio común de paz y de estabilidad. El segundo capítulo, «económico y financiero», debe permitir la construcción de un área de prosperidad compartida. Por último, el capítulo «social, cultural y humano» se propone desarrollar los recursos humanos y favorecer la comprensión entre las culturas y los intercambios entre las sociedades civiles.

11. Se celebraron entonces acuerdos bilaterales entre la Comunidad Europea y los

Estados miembros, por una parte, y los países mediterráneos, por otra. Esos acuerdos responden a un mismo esquema que comprende los tres capítulos antes mencionados así como un protocolo de acuerdo relativo a la definición del concepto de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa, que tienen como objeto, en especial, la forma de expedición y la comprobación *a posteriori* de los certificados acreditativos del origen de los productos.

12. De esa forma, la Comunidad y los Estados miembros firmaron en Bruselas, el 20 de noviembre de 1995, el Acuerdo CE-Israel, y, el 24 de febrero de 1997, el Acuerdo CE-OLP.

13. Esos Acuerdos fueron aprobados por las Decisiones 2000/384/CE, CECA del Consejo y de la Comisión, de 19 de abril de 2000, [5] y 97/430/CE del Consejo, de 2 de junio de 1997, respectivamente. [6]

1. El Acuerdo CE-Israel

14. El Acuerdo CE-Israel entró en vigor el 1 de junio de 2000. De su preámbulo resulta que «la Comunidad, los Estados miembros e Israel desean fortalecer [los tradicionales lazos existentes entre ellos] y establecer unas relaciones duraderas basadas en la reciprocidad, la colaboración y fomentar una mayor integración de la economía de Israel en la economía europea».

15. El preámbulo del Acuerdo CE-Israel también indica que las partes han concluido ese Acuerdo «considerando la importancia que [las Partes] conceden al principio de libertad económica y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular al respeto a los Derechos Humanos y a la democracia, que constituyen la auténtica base de la asociación».

16. En virtud del artículo 7 de dicho Acuerdo, las disposiciones del Acuerdo CE-Israel se aplicarán a los productos originarios de la Comunidad y de Israel. El artículo 8 del mismo Acuerdo prevé que «quedan prohibidos entre la Comunidad e Israel los derechos de aduana de importación y exportación, y las exacciones de efecto equivalente. La prohibición se aplicará también a los derechos de aduana de carácter fiscal».

17. El artículo 67 del Acuerdo CE-Israel prevé la creación de un Consejo de asociación, que examinará las cuestiones importantes que se planteen en el marco del Acuerdo y cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo.

5 — DO L 147, p. 1.
6 — DO L 187, p. 1.

18. Según el artículo 75, apartado 1, del mismo Acuerdo, cada Parte podrá someter al Consejo de asociación cualquier conflicto relativo a la aplicación o interpretación del Acuerdo CE-Israel.

19. Del artículo 79, apartado 2, de ese Acuerdo también resulta que si una de las Partes considera que la otra Parte no ha cumplido alguna de las obligaciones derivadas del propio Acuerdo, podrá tomar las medidas apropiadas, siempre que previamente facilite al Consejo de asociación toda la información pertinente necesaria para un examen detallado de la situación con el fin de hallar una solución aceptable para las Partes.

20. El ámbito de aplicación territorial del Acuerdo CE-Israel se define en el artículo 83 de éste. Según ese artículo, dicho Acuerdo será aplicable en los territorios en los cuales se aplican los Tratados constitutivos de la Comunidad y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y con arreglo a las condiciones establecidas en dichos Tratados, así como en el territorio del Estado de Israel.

21. A tenor del artículo 2, apartado 2, letras a) y b), del Protocolo nº 4 de dicho Acuerdo, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa, se consideran productos originarios de Israel los productos enteramente obtenidos en Israel, en el sentido del artículo 4 del mismo Protocolo, [7] así como los productos obtenidos en Israel que contengan materias que no hayan sido enteramente obtenidas en dicho país, siempre que dichas materias hayan sido objeto de elaboraciones o transformaciones suficientes en Israel con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 del Protocolo.

22. El Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel establece también las reglas relativas a la prueba del origen de los productos. Así, el artículo 17, apartado 1, letra a), de ese Protocolo prevé que los productos originarios con arreglo al mismo Protocolo se beneficiarán de las disposiciones del Acuerdo CE-Israel, previa presentación de un certificado de circulación de mercancías EUR.1. [8] En virtud del artículo 18, apartado 1, del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel, las autoridades aduaneras del país de exportación expedirán dicho certificado a petición escrita del exportador o, bajo su responsabilidad, de su representante autorizado.

23. El artículo 32 del mismo Protocolo establece una cooperación administrativa entre el Estado de Israel y el Estado miembro interesado. Por ello, cuando las autoridades aduaneras del país de impor-

7 — Ese artículo 4 enumera los productos que se consideran enteramente obtenidos en la Comunidad o Israel. Se trata, por ejemplo, de los productos minerales extraídos de su suelo o del fondo de sus mares u océanos, de los productos vegetales recolectados en ellos, o también de los animales vivos nacidos y criados en ellos.

8 — En lo sucesivo, «certificado EUR.1».

tación alberguen dudas acerca del origen de los productos podrán solicitar una comprobación *a posteriori* de los certificados EUR.1. En ese caso dichas autoridades devolverán los certificados de los que se trata a las autoridades aduaneras del país de exportación, indicando los motivos de fondo o de forma que justifican una investigación.

24. El artículo 32, apartado 3, del citado Protocolo prevé que las autoridades aduaneras del país de exportación llevarán a cabo la comprobación. El artículo 32, apartado 6, del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel indica que «si, en caso de duda razonable, no se recibe una respuesta en el plazo de diez meses o si la respuesta no contiene información suficiente para determinar la autenticidad del documento en cuestión o el origen real de los productos, las autoridades aduaneras solicitantes denegarán, salvo en casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, todo beneficio del régimen preferencial».

25. Por último, según el artículo 33, párrafo primero, del mismo Protocolo, «en caso de que se produzcan controversias en relación con los procedimientos de comprobación del artículo 32 que no puedan resolverse entre las autoridades aduaneras que soliciten una comprobación y las autoridades aduaneras encargadas de llevarla a cabo, o cuando se planteen interrogantes en relación con la interpretación del presente Protocolo, se deberán remitir al Comité de cooperación aduanera».

26. La cuestión de la regla de origen y de la amplitud del ámbito de aplicación territorial del Acuerdo CE-Israel es objeto desde hace muchos años de una controversia entre la Comunidad y el Estado de Israel. La Comunidad considera que los productos originarios de los territorios ocupados de Cisjordania y de la Franja de Gaza no pueden disfrutar del régimen preferencial establecido por el Acuerdo CE-Israel, en tanto que el Estado de Israel estima que disfrutan del citado régimen.

27. La Comisión de las Comunidades Europea ya informó en 1997 en un Aviso a los importadores [9] de sus dudas acerca de la validez de los certificados EUR.1 presentados a la importación en la Comunidad de zumo de naranja procedente de Israel, y de la deficiente cooperación administrativa entre el Estado de Israel y la Comunidad. Esas dudas, según la Comisión, podían poner en cuestión la validez de dichos certificados.

28. El 12 de mayo de 1998, en una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, [10] la Comisión ponía de manifiesto las dificultades encontradas en la aplicación del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel, que se aplicaba en espera de de la ratificación del propio Acuerdo por la Comunidad.

9 — Aviso a los importadores - Importaciones de Israel en la Comunidad, de 8 de noviembre de 1997 (DO C 338, p. 13).

10 — Implementation of the interim agreement on trade and trade-related matters between the European Community and Israel [SEC(1998) 695 final].

29. En esa Comunicación la Comisión señalaba que subsistían dos obstáculos a una aplicación correcta de ese Acuerdo. Esos obstáculos se referían a la exportación a la Comunidad de mercancías certificadas como originarias de Israel, a pesar de que se habían producido efectivamente en los territorios ocupados.

30. Por otra parte, con ocasión de la segunda sesión del Consejo de asociación UE-Israel, [11] la Comisión había «lamentado la persistencia de divergencias de interpretación sobre el ámbito de aplicación territorial del Acuerdo [CE-Israel]». También había puesto de relieve que estaba jurídicamente obligada a garantizar la aplicación de ese Acuerdo y a proteger los recursos propios de la Unión Europea. [12] Por ello la Comisión había anunciado la publicación de un nuevo aviso. [13]

31. En ese aviso, la Comisión informa a los importadores de que «como resultado de los procedimientos de verificación efectuados, se ha confirmado actualmente que Israel expide pruebas de origen para productos procedentes de lugares sometidos a la administración de Israel desde 1967 y que, según la Comunidad, no pueden acogerse al trato preferencial previsto por [el Acuerdo CE-Israel]». Prosigue indicando que «se hace saber a los agentes comunitarios que presenten certificados de ese tipo para obtener un trato preferencial para productos procedentes de los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental, la Franja de Gaza, Jerusalén Oriental y los Altos del Golán que deberán adoptar todas las precauciones necesarias y que despachar las mercancías a libre circulación puede dar lugar al nacimiento de una deuda aduanera».

2. El Acuerdo CE-OLP

32. El Acuerdo CE-OLP entró en vigor el 1 de julio de 1997. En su preámbulo se indica que las Partes han concluido ese Acuerdo «considerando la importancia que las Partes conceden a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular al respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y las libertades políticas y económicas, que constituyen la auténtica base de sus relaciones». Dicho Acuerdo también fue concluido «considerando las diferencias existentes en cuanto al desarrollo económico y social de las Partes y la necesidad de acrecentar los actuales esfuerzos para el fomento del desarrollo económico y social en Cisjordania y la Franja de Gaza».

33. En virtud del artículo 1, apartado 2, del Acuerdo CE-OLP, éste tiene como objetivo, en particular, contribuir al desarrollo social y

11 — Véase el proyecto de acta de la segunda sesión del Consejo de asociación UE-Israel de 20 de noviembre de 2001 (disponible en el sitio Internet del Consejo de la Unión Europea).

12 — Página 4.

13 — Aviso a los importadores — Importaciones de Israel en la Comunidad, de 23 de noviembre de 2001 (DO C 328, p. 6).

económico en Cisjordania y la Franja de Gaza, así como estimular la cooperación regional con vistas a consolidar la coexistencia pacífica y la estabilidad económica y política.

34. El artículo 5 del citado Acuerdo dispone que «no se introducirán nuevos derechos de aduana de importación ni exacciones de efecto equivalente en el comercio entre la Comunidad y Cisjordania y la Franja de Gaza». El artículo 6 del mismo Acuerdo añade que «los productos originarios de Cisjordania y la Franja de Gaza se admitirán para su importación en la Comunidad libres de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente y sin restricciones cuantitativas ni medidas de efecto equivalente».

35. El concepto de «producto de origen» se define en el Protocolo nº 3 del Acuerdo CE-OLP relativo a la definición de la noción de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa. En el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de dicho Protocolo se indica que se considerarán originarios de Cisjordania y la Franja de Gaza los productos enteramente obtenidos en Cisjordania y la Franja de Gaza, [14] así como los productos obtenidos en esos últimos territorios que contengan materias que no hayan sido enteramente obtenidas en dicho país, siempre que dichas materias hayan sido objeto de elaboraciones o transformaciones suficientes en los mismos territorios.

36. El artículo 67 de dicho Acuerdo prevé que en caso de conflicto relativo a la aplicación o interpretación del Acuerdo CE-OLP cada Parte podrá someter ese conflicto al Comité mixto para que lo resuelva.

37. Por último, el artículo 73 del citado Acuerdo señala que éste se aplicará en el territorio de Cisjordania y la Franja de Gaza.

B. *El Acuerdo interino israelo-palestino*

38. El proceso de Madrid, iniciado en 1991, pretende establecer una paz duradera en Oriente Medio. En el marco de ese proceso, el Estado de Israel y la OLP firmaron en Washington el 28 de septiembre de 1995 el Acuerdo interino israelo-palestino sobre Cisjordania y la Franja de Gaza. [15] Este Acuerdo, que según su preámbulo sustituye al Acuerdo sobre la Franja de Gaza y la región de Jericó, [16] al Acuerdo preliminar sobre la

14 — En virtud del artículo 4 del Protocolo nº 3 del Acuerdo CE-OLP, se considerarán enteramente obtenidos en Cisjordania o la Franja de Gaza, en particular, los productos minerales extraídos de su suelo o del fondo de sus mares u océanos, los productos vegetales recolectados en ellos y también los productos procedentes de animales vivos criados en ellos.

15 — En lo sucesivo, «Acuerdo israelo-palestino».

16 — Acuerdo firmado en El Cairo el 4 de mayo de 1994.

transferencia de poderes y de responsabilidades [17] y al Protocolo relativo a una transferencia posterior de poderes y responsabilidades, [18] tiene como objetivo en especial «establecer […] [un] Consejo elegido […] y [un] Presidente de la Autoridad ejecutiva, para el pueblo palestino en Cisjordania y la Franja de Gaza […] que conduzca a una solución permanente sobre la base de las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad [de las Naciones Unidas]». [19]

39. También se indica en ese preámbulo que las elecciones del Consejo elegido y del Presidente de la Autoridad ejecutiva constituirán «una etapa preparatoria transitoria importante para la realización de los legítimos derechos del pueblo palestino y de sus justas exigencias, y constituirán una base democrática para la instauración de instituciones palestinas».

40. Para alcanzar ese objetivo, el Acuerdo israelo-palestino prevé que el Estado de Israel transferirá los poderes y las responsabilidades del gobierno militar israelí y de su administración civil al Consejo elegido, y que seguirá ejerciendo los poderes y las responsabilidades que no hayan sido transferidos. [20]

41. Tras la primera fase del redespliegue [21] se instauraron tres zonas. Se trata de las zonas A, B y C. Dado que el territorio del que provienen los productos de los que se trata en el litigio principal está en la zona C, sólo consideraré esta última zona.

42. En dicha zona el Estado de Israel conserva una competencia exclusiva en materia de seguridad.

43. En virtud del artículo IX, apartado 5, letra b), punto 1), del Acuerdo israelo-palestino, la OLP puede desarrollar negociaciones y firmar acuerdos económicos con Estados u organizaciones internacionales.

44. Por otra parte, el artículo XI, apartado 2, letra c), de ese Acuerdo prevé que «en la zona C, durante la primera fase del redespliegue, Israel transferirá al Consejo los poderes y las responsabilidades civiles que no guarden relación con el territorio, según se enuncia en el anexo III».

17 — Acuerdo firmado en Erez el 29 de agosto de 1994.
18 — Protocolo firmado en El Cairo el 27 de agosto de 1995.
19 — Véase el preámbulo del Acuerdo israelo-palestino.
20 — Véase el artículo 1, apartado 1, de ese Acuerdo.
21 — El artículo X de dicho Acuerdo prevé que «[l]la primera fase del redespliegue de las fuerzas militares israelíes comprenderá las zonas pobladas de Cisjordania –localidades, ciudades, pueblos, campos de refugiados y aldeas– tal como se enuncian en el anexo I [del Acuerdo israelo-palestino], y finalizará 22 días antes de la celebración de las elecciones palestinas», habiéndose celebrado las elecciones del Consejo elegido el 20 de enero de 1996 [véase el sitio Internet del Institut Européen de Recherche sur la Coopération Méditerranéenne et Euro-Arabe (http://www.medea.be) así como el de las Naciones Unidas (http://www.un.org)].

45. El artículo IV del anexo III de dicho Acuerdo establece disposiciones especiales para los territorios de la zona C.

46. De tal forma, se indica que en esos territorios, durante la primera fase del redespliegue, los poderes y las responsabilidades relacionados con las materias enumeradas en el apéndice 1 serán transferidos y asumidos por el Consejo elegido de conformidad con las disposiciones de dicho apéndice.

47. Según el artículo 6 del mismo apéndice, el comercio y la industria forman parte de las materias transferidas al Consejo elegido. Se precisa que el ámbito del comercio y de la industria comprende, entre otros aspectos, la importación y la exportación. Los aspectos económicos de ese ámbito se contienen en el anexo V del Acuerdo israelo-palestino.

48. En virtud del artículo IX (que se refiere a la industria), apartado 6, de ese anexo, los palestinos tendrán derecho a exportar sin restricciones sus productos industriales a los mercados exteriores, sobre la base de certificados de origen expedidos por la Autoridad Palestina.

## II. Los hechos y el litigio principal

49. Brita es una sociedad establecida en Alemania. Importa dispensadores de agua con gas y sus accesorios, y siropes, fabricados por la sociedad Soda-Club Ltd., [22] instalada en Mishor Adumin, en Cisjordania, al este de Jerusalén.

50. Con arreglo al Acuerdo israelo-palestino, dicho territorio, que fue ocupado en 1967 por el Estado de Israel, forma parte de los territorios de la zona C.

51. Desde febrero hasta junio de 2002, Brita solicitó el despacho a libre práctica de las mercancías suministradas por Soda-Club. A ese efecto, presentó 62 declaraciones aduaneras en las que como país de origen de esas mercancías se indicó el Estado de Israel. En las facturas emitidas por Soda-Club también se señalaba que los productos en cuestión en el asunto principal eran originarios de Israel.

52. La oficina de aduanas alemana accedió de forma provisional a la solicitud de Brita y concedió la preferencia arancelaria a esos productos conforme al Acuerdo CE-Israel. Al

22 — En lo sucesivo, «Soda-Club».

mismo tiempo, esa oficina solicitó una comprobación *a posteriori* sobre las pruebas del origen de los citados productos.

53. Esa solicitud se formuló a raíz de una circular ministerial de 6 de diciembre de 2001, según la cual debían presentarse solicitudes de comprobación *a posteriori* de todos los certificados de régimen arancelario preferencial emitidos en Israel, dado que, en relación con las entregas de mercancías en cuestión, existían motivos fundados para sospechar que podían ser originarias de los asentamientos implantados por el Estado de Israel en Cisjordania, la Franja de Gaza, Jerusalén Oriental y los Altos del Golán.

54. La solicitud de comprobación *a posteriori* fue remitida a las autoridades aduaneras israelíes. Éstas respondieron a las autoridades aduaneras alemanas que «según [sus] comprobaciones, las mercancías referidas son originarias de una zona bajo responsabilidad de los servicios aduaneros israelíes. Como tales, constituyen productos de origen israelí con arreglo al Acuerdo […] CE-Israel y disfrutan del trato preferencial en virtud de ese Acuerdo».

55. Considerando que la información comunicada por las autoridades aduaneras israelíes era insuficiente, en el sentido del artículo 32, apartado 6, del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel, mediante escrito de 6 de febrero de 2003 las autoridades aduaneras alemanas solicitaron de nuevo a las autoridades aduaneras israelíes que indicaran como información complementaria si las mercancías mencionadas en los certificados del régimen arancelario preferencial habían sido fabricadas en los asentamientos israelíes de Cisjordania, la Franja de Gaza, Jerusalén Oriental o los Altos del Golán.

56. Las autoridades aduaneras israelíes no atendieron a esa solicitud. En consecuencia, mediante liquidación de 25 de septiembre de 2003 dirigida a Brita, el Hauptzollamt Hamburg-Hafen denegó la concesión del régimen preferencial, ya que no podía comprobarse con certeza que las mercancías importadas estuvieran comprendidas en el ámbito de aplicación del Acuerdo CE-Israel.

57. Se procedió por tanto a la recaudación *a posteriori* de derechos de aduana por importe de 19.155,46 euros. Brita presentó una reclamación contra dicha recaudación ante el Hauptzollamt Hamburg-Hafen. Esa reclamación fue desestimada por infundada mediante resolución de 21 de junio de 2006.

58. El 10 de julio de 2006 Brita interpuso un recurso ante el tribunal remitente. Éste, por albergar dudas sobre la interpretación del

Acuerdo CE-Israel, suspendió el procedimiento y ha planteado varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

## III. Las cuestiones prejudiciales

59. Se plantean al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe concederse en cualquier caso el beneficio del régimen preferencial al importador de una mercancía originaria de Cisjordania, aun cuando sólo se presente un certificado formal del origen israelí de la mercancía, teniendo en cuenta que el trato preferencial está previsto en dos Acuerdos pertinentes –a saber, el [Acuerdo CE-Israel] así como el [Acuerdo CE-OLP]– para las mercancías originarias del Estado de Israel y de Cisjordania, respectivamente?

En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

2) ¿Vincula la prueba de origen emitida por las autoridades israelíes a las autoridades aduaneras de un Estado miembro, en virtud del [Acuerdo CE-Israel], en relación con un importador que solicita el beneficio del trato preferencial para una mercancía importada en el territorio de la Comunidad –y no se puede aplicar el procedimiento de comprobación previsto en el artículo 32 del Protocolo nº 4 del [Acuerdo CE-Israel]– siempre que, respecto al origen de la mercancía, las mencionadas autoridades sólo tengan dudas acerca de si ésta procede de un territorio que únicamente está bajo control israelí –a saber, con arreglo al [Acuerdo israelo-palestino]– y siempre que no se haya tramitado un procedimiento conforme al artículo 33 del Protocolo nº 4 del [Acuerdo CE-Israel]?

En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión:

3) Si, previa solicitud de comprobación conforme al artículo 32, apartado 2, del Protocolo nº 4 del [Acuerdo CE-Israel] formulada por las autoridades aduaneras del Estado miembro de importación, las autoridades israelíes han confirmado (únicamente) que los productos considerados han sido fabricados en un territorio que se halla bajo la competencia aduanera israelí y que por tanto son de origen israelí, y si las autoridades israelíes no han respondido a la posterior solicitud de precisiones formulada por las autoridades aduaneras del Estado miembro de importación, ¿están facul-

tadas estas últimas autoridades para denegar sin más, por ese único motivo, el beneficio del trato preferencial, y, en particular, sin que sea relevante al respecto el origen real de la mercancía?

En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión:

4) ¿Están facultadas las autoridades aduaneras para denegar sin más el beneficio del trato preferencial en virtud del [Acuerdo CE-Israel] por el motivo de que –como ya ha quedado acreditado– las mercancías son originarias de Cisjordania, o bien ha de concederse el trato preferencial en virtud del citado Acuerdo también a las mercancías que tienen ese origen, al menos siempre que no se haya tramitado un procedimiento de resolución de controversias, de conformidad con el artículo 33 del Protocolo nº 4 del [Acuerdo CE-Israel], sobre la interpretación del concepto "territorio del Estado de Israel" recogido en el citado Acuerdo?»

## IV. Análisis

60. Con carácter previo, en lo que atañe a la competencia del Tribunal de Justicia para la interpretación de los Acuerdos de asociación objeto del presente asunto, quiero recordar que el Tribunal de Justicia ha afirmado, en relación con el Acuerdo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, [23] en la sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel, [24] que un acuerdo celebrado por el Consejo, de conformidad con los artículos 228 y 238 del Tratado CE, [25] constituye, por lo que respecta a la Comunidad, un acto adoptado por una de sus instituciones, en el sentido de la letra b) del párrafo 1 del artículo 177 del Tratado CE; [26] que las disposiciones de un acuerdo de este tipo forman parte del ordenamiento jurídico comunitario y que, en el marco de este ordenamiento, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de dicho acuerdo. [27]

61. A mi parecer, las cuestiones prejudiciales pueden ser examinadas de la siguiente forma.

62. Mediante sus cuestiones segunda y tercera, el tribunal remitente se pregunta si, en el marco del artículo 32 del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel, las autoridades aduaneras del Estado de importación están vinculadas por el resultado de la comprobación *a posteriori* de la prueba del origen efectuada por las autoridades aduaneras del Estado de exportación.

23 — Acuerdo firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963 por la República de Turquía, por una parte, y por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad por otra. Este Acuerdo fue concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión del Consejo de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3687; EE 11/01, p. 19).

24 — Asunto 12/86, Rec. p. 3719.

25 — Artículo 228 del Tratado CE (actualmente artículo 300 CE, tras su modificación) y artículo 238 del Tratado CE (actualmente artículo 310 CE).

26 — Actualmente, artículo 234 CE, párrafo primero, letra b).

27 — Véase la sentencia Demirel, antes citada, apartado 7. Véase también la sentencia de 16 de junio de 1998, Racke (C-162/96, Rec. p. I-3655), apartado 41.

63. Ese tribunal también trata de saber si, para la resolución de la controversia que mantienen con las autoridades aduaneras del Estado de exportación, las autoridades aduaneras del Estado de importación, en virtud del artículo 33 del citado Protocolo, debían plantear esa controversia al Comité de cooperación aduanera antes de adoptar medidas unilaterales.

64. Por último, mediante las cuestiones primera y cuarta se pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si una mercancía certificada como originaria de Israel por las autoridades aduaneras israelíes y que ha sido producida en el territorio ocupado de Cisjordania puede disfrutar indistintamente bien del trato preferencial en virtud del Acuerdo CE-Israel, bien del trato preferencial establecido por el Acuerdo CE-OLP.

A. *Sobre la cuestión de si las autoridades aduaneras del Estado de importación están vinculadas por el resultado de la comprobación* a posteriori *efectuada por las autoridades aduaneras del Estado de exportación*

65. Con carácter previo, considero oportuno recordar las disposiciones pertinentes del Acuerdo CE-Israel referidas a la comprobación del origen de un producto.

66. Para poder disfrutar del trato preferencial el exportador tiene que presentar un certificado EUR.1, en virtud del artículo 17 del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel. Ese certificado se expide por las autoridades aduaneras del Estado de exportación, que deben adoptar todas las medidas necesarias para verificar el carácter originario de los productos y la observancia de los demás requisitos previstos por ese Protocolo. [28]

67. Dicho certificado se presenta seguidamente a las autoridades aduaneras del Estado de importación del producto. Si éstas albergan dudas fundadas acerca de la autenticidad del certificado EUR.1, del carácter originario de los productos de que se trate o de la observancia de los demás requisitos previstos por el mismo Protocolo, se efectuará una comprobación *a posteriori* de dicho certificado. [29]

68. En ese caso, las autoridades aduaneras del Estado de importación devolverán dicho certificado a las autoridades aduaneras del Estado de exportación, indicando en su caso los motivos de fondo o de forma que justifican una investigación. Estas últimas autoridades llevarán a cabo la comprobación y deberán informar en un plazo máximo de diez meses a sus homólogos de los resultados de la

28 — Artículo 18, apartados 1 y 6, del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel.

29 — Artículo 32, apartado 1, de ese Protocolo.

comprobación. Habrán de indicar si los documentos son auténticos y si los productos en cuestión pueden ser considerados originarios y reúnen los demás requisitos previstos por el citado Protocolo. [30]

69. Si, en caso de duda razonable, no se recibe una respuesta en el plazo de diez meses o si la respuesta de las autoridades aduaneras del Estado de exportación no contiene información suficiente para determinar la autenticidad del documento en cuestión o el origen real de los productos, las autoridades aduaneras del Estado de importación denegarán el beneficio del régimen preferencial. [31]

70. La cooperación administrativa prevista por el artículo 32 del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel se estableció pues para comprobar la exactitud de las indicaciones relativas al origen de un producto. Por ejemplo, la comprobación *a posteriori* puede tener por objeto verificar que el valor de una materia no originaria del Estado de Israel, que entre en la composición de un producto para el que se haya expedido un certificado EUR.1, no exceda del 10 % del precio franco fábrica del producto, [32] o verificar las transformaciones de las que haya podido ser objeto el producto. [33]

71. Procede ahora preguntarse si en el presente asunto el resultado de la comprobación *a posteriori* del origen de un producto, efectuada por las autoridades aduaneras del Estado de exportación, vincula a las autoridades aduaneras del Estado de importación.

72. El Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de responder a esa cuestión en el marco de otros Acuerdos de asociación entre la Comunidad y terceros Estados.

73. En efecto, en su sentencia Les Rapides Savoyards y otros, [34] que se refería a la interpretación del Acuerdo de Libre Cambio entre la Comunidad Económica Europea y la Confederación Suiza, [35] y que contiene un Protocolo similar al del Acuerdo CE-Israel, el Tribunal de Justicia consideró que «la determinación del origen de las mercancías [...] se funda en un reparto de las competencias entre las autoridades aduaneras de las partes en el Acuerdo de Libre Cambio, en el sentido de que el origen se establece por las autoridades del Estado de exportación, puesto que el control del funcionamiento de dicho régimen queda asegurado por la cooperación entre las Administraciones interesadas de ambas partes». [36]

74. El Tribunal de Justicia prosiguió, indicando que dicho mecanismo sólo puede funcionar si la Administración Aduanera del Estado de importación reconoce las aprecia-

30 — Véase el artículo 32, apartados 2, 3 y 5, de dicho Protocolo.
31 — Véase el artículo 32, apartado 6, del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel.
32 — Véase el artículo 5, apartado 2, letra a), de ese Protocolo.
33 — Véase el artículo 6 de dicho Protocolo.
34 — Sentencia de 12 de julio de 1984 (218/83, Rec. p. 3105).
35 — Acuerdo firmado en Bruselas el 22 de julio de 1972, concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad por el Reglamento (CEE) nº 2840/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 300, p. 188; EE 11/02, p. 190).
36 — Véase la sentencia Les Rapides Savoyards y otros, antes citada, apartado 26.

ciones llevadas a cabo legalmente por las autoridades aduaneras del Estado de exportación. [37]

75. Más recientemente, el Tribunal de Justicia ha declarado que «las autoridades aduaneras del Estado de importación no pueden declarar unilateralmente la nulidad de un certificado EUR.1 expedido con arreglo a Derecho por las autoridades aduaneras del Estado de exportación. Del mismo modo, en caso de comprobación efectuada *a posteriori,* los resultados de dicha comprobación son vinculantes para esas mismas autoridades». [38]

76. El mecanismo de cooperación administrativa, establecido de forma general por un Acuerdo de asociación, y en particular por el artículo 32 del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel, descansa pues en la confianza mutua entre las autoridades aduaneras de los Estados parte en el Acuerdo y en el reconocimiento mutuo de los actos que realizan.

77. Sin embargo, ese reconocimiento mutuo no es absoluto. En efecto, el Tribunal de Justicia ha reconocido en determinados casos que las autoridades aduaneras del Estado de importación no están vinculadas por el resultado de la comprobación *a posteriori* realizada por las autoridades aduaneras del Estado de exportación.

78. De tal forma, el Tribunal de Justicia ha reconocido que en circunstancias especiales, en las que las autoridades aduaneras del Estado de exportación no están en condiciones de efectuar regularmente el control *a posteriori* previsto en el protocolo de que se trate, las autoridades aduaneras mismas del Estado de importación pueden comprobar la autenticidad y exactitud del certificado EUR.1 tomando en consideración otras pruebas del origen de las mercancías. [39]

79. El Tribunal de Justicia también ha afirmado que, en caso de que las autoridades aduaneras del Estado de importación alberguen dudas fundadas sobre el origen de las mercancías y no reciban una respuesta de las autoridades aduaneras del Estado de exportación en un plazo de diez meses a partir de la fecha de la solicitud de verificación, o bien si la respuesta no contiene información suficiente para permitir determinar el origen, los certificados emitidos por esas últimas autoridades pueden ser revocados por las autoridades aduaneras del Estado de importación. [40]

80. Además, cuando el régimen preferencial no se ha establecido mediante un acuerdo

37 — *Ibidem,* apartado 27.
38 — Véase la sentencia de 9 de febrero de 2006, Sfakianakis (C-23/04 a C-25/04, Rec. p. I-1265), apartado 49.
39 — Sentencia de 7 de diciembre de 1993, Huygen y otros (C-12/92, Rec. p. I-6381), apartado 27.
40 — Sentencia Sfakianakis, antes citada, apartado 38.

internacional que vincula a la Comunidad con un tercer Estado sobre la base de obligaciones recíprocas, sino mediante una medida comunitaria de carácter autónomo, las autoridades aduaneras del Estado de exportación no están facultadas para vincular a la Comunidad y a los Estados miembros a su interpretación de una normativa comunitaria. En ese supuesto, las apreciaciones realizadas sobre el origen de las mercancías en el marco de una investigación deben prevalecer sobre las apreciaciones de las autoridades aduaneras del Estado tercero de exportación. [41]

81. El Tribunal de Justicia también ha estimado, a propósito del Acuerdo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, [42] que las autoridades aduaneras del Estado de importación conservan la facultad de proceder a una recaudación *a posteriori,* basándose en el resultado de los controles efectuados con posterioridad a las operaciones de importación, sin estar obligadas a recurrir al mecanismo de resolución de diferencias previsto por ese Acuerdo. [43]

82. Por tanto, sólo en caso de falta de actuación de las autoridades aduaneras del Estado de exportación, o cuando se trate de una medida comunitaria autónoma, las autoridades aduaneras del Estado de importación no están obligadas a reconocer las decisiones adoptadas por las autoridades aduaneras del Estado de exportación.

83. Ello se explica por el hecho de que existe la presunción de que las autoridades aduaneras del Estado de exportación son las que se encuentran en mejor situación para comprobar directamente los hechos que condicionan el origen del producto. [44]

84. Por tanto, las autoridades aduaneras del Estado de importación están vinculadas, en principio, por el resultado de la comprobación *a posteriori* realizada por las autoridades aduaneras del Estado de exportación.

85. Creo sin embargo que el caso planteado en el presente asunto se diferencia de los supuestos de los que ha conocido anteriormente el Tribunal de Justicia.

86. En efecto, en el litigio principal no se trata de comprobar la exactitud de las indicaciones del origen del producto que confiere derecho al régimen preferencial, ya que ese origen es conocido y no controvertido. Se trata en realidad de determinar si ese origen está comprendido en el ámbito de aplicación del Acuerdo CE-Israel.

41 — Véase la sentencia de 14 de mayo de 1996, Faroe Seafood y otros (C-153/94 y C-204/94, Rec. p. I-2465), apartados 24 y 25.

42 — Véase la nota 23 de las presentes conclusiones.

43 — Véase la sentencia de 14 de noviembre de 2002, Ilumitrónica (C-251/00, Rec. p. I-10433), apartado 74.

44 — Véase la sentencia Les Rapides Savoyards y otros, antes citada, apartado 26.

87. Como he señalado, [45] la controversia entre las autoridades aduaneras del Estado de importación y las del Estado de exportación ya fue evocada en la segunda sesión del Consejo de asociación UE-Israel, de 20 de noviembre de 2001. Recuerdo que éste es competente, en virtud del artículo 75 del Acuerdo CE-Israel, para conocer de todo conflicto relativo a la aplicación o interpretación del citado Acuerdo.

88. En esa reunión la Comisión, como miembro del Consejo de asociación, [46] evocó la controversia sobre las reglas de origen así como la dificultad conexa, por tanto, para aplicar el Acuerdo CE-Israel, y anunció que adoptaría medidas en consecuencia. La Comisión lamentó la persistencia de divergencias de interpretación sobre el ámbito de aplicación territorial de ese Acuerdo y, por consiguiente, anunció que publicaría un nuevo aviso a los importadores en el *Diario Oficial de la Unión Europea,* que precisaría y sustituiría al Aviso de 1997.

89. Actualmente sigue sin encontrarse solución a la controversia entre la Comunidad y el Estado de Israel.

90. El tribunal remitente se encuentra ahora ante este problema en el marco de un litigio entre una sociedad alemana que importa productos originarios de los territorios ocupados y las autoridades aduaneras alemanas. Por ese motivo pide al Tribunal de Justicia que contribuya a la solución del citado problema.

91. En efecto, la controversia entre la Comunidad y el Estado de Israel se prolonga desde hace muchos años, y coloca así a los operadores económicos en la incertidumbre jurídica sobre la potencial aplicación del Acuerdo CE-Israel a los productos originarios de los territorios ocupados.

92. Por otra parte, si se aceptara que las autoridades aduaneras de una de las Partes en ese Acuerdo, o sus tribunales, interpretaran de forma unilateral la cuestión de si dicho Acuerdo se aplica a los productos originarios de los territorios ocupados, ello originaría sin duda la aplicación no uniforme del Acuerdo CE-Israel que, recuérdese, forma parte del ordenamiento jurídico comunitario.

93. Concretamente, ello tendría como consecuencia que disfrutaran del régimen preferencial establecido por el Acuerdo CE-Israel productos procedentes de los territorios ocupados cuando se exportaran a un Estado

45 — Puntos 26 a 31 de las presentes conclusiones.
46 — Véase el artículo 68 del Acuerdo CE-Israel.

miembro, en tanto que no se concedería ese régimen preferencial a los mismos productos exportados a otro Estado miembro.

94. Por tanto, pienso que la presunción existente acerca de la verificación de la exactitud de los hechos por las autoridades aduaneras del Estado de exportación no puede aplicarse en un supuesto como el del litigio principal, ya que ninguna de las partes en el Acuerdo CE-Israel está mejor situada en este caso para formular una interpretación unilateral del ámbito de aplicación de ese acuerdo.

95. En consecuencia, no comprendo cómo las autoridades aduaneras alemanas podrían estar vinculadas por el resultado de la comprobación *a posteriori* efectuada por las autoridades aduaneras israelíes.

96. Por el conjunto de las anteriores consideraciones opino que, dado que la controversia existente entre las autoridades aduaneras de los Estados parte en el Acuerdo CE-Israel no se refiere a una cuestión de hecho, sino a la amplitud del ámbito de aplicación territorial de dicho Acuerdo, las autoridades aduaneras del Estado de importación no están vinculadas por el resultado de la comprobación *a posteriori* efectuada por las autoridades aduaneras del Estado de exportación en el marco del procedimiento de comprobación previsto por el artículo 32 del Protocolo nº 4 de dicho Acuerdo.

B. *Sobre la obligación de plantear la controversia al Comité de cooperación aduanera*

97. Mediante su segunda cuestión, el tribunal remitente se pregunta si las autoridades aduaneras alemanas, antes de adoptar su decisión de recaudación *a posteriori* de los derechos de aduana, estaban obligadas a plantear la controversia al Comité de cooperación aduanera conforme al artículo 33, párrafo primero, del Protocolo nº 4 del Acuerdo CE-Israel, que prevé que, en caso de que se produzcan controversias en relación con los procedimientos de comprobación *a posteriori,* o cuando se planteen interrogantes en relación con la interpretación del citado Protocolo, esas controversias se deberán remitir al Comité de cooperación aduanera.

98. Lo que se ha de dirimir en realidad es si las autoridades aduaneras alemanas estaban facultadas para adoptar una medida de forma unilateral, a saber, la recaudación de los derechos de aduana *a posteriori,* sin plantear antes la controversia al Comité de cooperación aduanera.

99. No creo que el procedimiento establecido por el artículo 33, párrafo primero, de dicho Protocolo sea el marco apropiado para resolver una controversia relativa al ámbito de aplicación del Acuerdo CE-Israel.

100. Ese procedimiento se ha previsto cuando surge una controversia a raíz de la comprobación *a posteriori* a la que se refiere el artículo 32 del Protocolo nº 4 de ese Acuerdo, comprobación que permite verificar la exactitud de las indicaciones relativas al origen de un producto. [47]

101. Ahora bien, creo que la controversia entre las autoridades aduaneras del Estado de importación y las autoridades aduaneras del Estado de exportación no tiene por objeto los hechos que determinan el origen de los productos de que se trata en el litigio principal, sino la interpretación del ámbito de aplicación del citado Acuerdo.

102. Considero que el procedimiento que debe seguirse en el caso de un litigio como el principal, y que, por lo demás, es el que se ha seguido, es el previsto por el artículo 75, apartado 1, del Acuerdo CE-Israel.

103. De esa disposición resulta que «cada Parte podrá someter al Consejo de asociación cualquier conflicto relativo a la aplicación o interpretación del presente Acuerdo». En efecto, recuerdo que el Consejo de asociación es competente en virtud del artículo 67 de ese Acuerdo para examinar las cuestiones importantes que se planteen en el marco del propio Acuerdo y cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo.

104. Por tanto, a la luz de lo antes expuesto opino que las autoridades aduaneras alemanas no estaban obligadas a plantear al Comité de cooperación aduanera la controversia con las autoridades aduaneras israelíes.

*C. Sobre la posibilidad de un concurso de calificaciones*

105. Mediante sus cuestiones primera y cuarta el tribunal remitente trata de saber, en sustancia, si las mercancías de las que se ha certificado el origen israelí pero de las que se ha acreditado que son originarias de los territorios ocupados, y más concretamente de Cisjordania, pueden disfrutar indistintamente bien del régimen preferencial en virtud del Acuerdo CE-Israel, bien del establecido por el Acuerdo CE-OLP.

106. El tribunal remitente considera, en efecto, que en definitiva tiene escasa relevancia determinar cuáles son las autoridades aduaneras competentes a efectos de la expe-

47 — Véase el punto 70 de las presentes conclusiones.

dición de un certificado EUR.1, y que en cualquier caso se debe conceder el beneficio del régimen preferencial a los productos originarios de los territorios ocupados, ya que tanto el Acuerdo CE-Israel como el Acuerdo CE-OLP establecen ese régimen preferencial.

107. No comparto ese criterio.

108. Recuerdo ante todo que el artículo 83 del Acuerdo CE-Israel dispone que «[éste] será aplicable [...] en el territorio del Estado de Israel».

109. Las fronteras del Estado de Israel fueron delimitadas por el Plan de partición de Palestina elaborado por el Unscop [48] y aprobado el 29 de noviembre de 1947 por la Resolución 181 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El 14 de mayo de 1948, el Jefe del Gobierno provisional del Estado de Israel proclamó el nacimiento de ese Estado sobre la base de las fronteras que habían sido definidas por el Plan de partición de Palestina. [49]

48 — United Nations Special Committee On Palestine. Integrado por once Estados, a ese Comité, establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1947, se le encomendó encontrar una solución al conflicto en Palestina, en especial elaborando un plan de partición.

49 — Véase el sitio Internet de las Naciones Unidas (http://www.un.org), así como el del Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado de Israel (http://www.mfa.gov.il).

110. Por otra parte, en el preámbulo del Acuerdo CE-Israel se indica lo siguiente:

«Considerando la importancia que las Partes conceden al principio de libertad económica y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular al respeto a los Derechos Humanos y a la democracia, que constituyen la auténtica base de la asociación».

111. Pues bien, en virtud de la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 22 de noviembre de 1967, mencionada en el preámbulo del Acuerdo CE-OLP, se pidió la retirada de las fuerzas armadas israelíes de los territorios que habían ocupado, la terminación de todas las situaciones de beligerancia o alegaciones de su existencia, y el respeto y el reconocimiento de la soberanía, de la integridad territorial y de la independencia política de todos los Estados de la región. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas instó a la aplicación de esa Resolución en otra Resolución, a saber, la Resolución 338 de 22 de octubre de 1973.

112. A la vista de lo antes expuesto, creo que el Tribunal de Justicia no puede sino apreciar que los territorios de Cisjordania y de la Franja de Gaza no forman parte del territorio del Estado de Israel.

113. Añado que, a raíz de la pregunta escrita P-2747/00 del Sr. Lipietz, parlamentario europeo, [50] sobre el alcance territorial del Acuerdo CE-Israel, el Consejo indicó que «por lo que se refiere al ámbito geográfico de aplicación [de ese Acuerdo], su artículo 83 se aplica sólo al territorio del Estado de Israel [y que] el término "Israel" abarca las aguas territoriales que rodean a Israel y, bajo determinadas condiciones, también algunos buques. El Acuerdo [CE-Israel] no contiene ninguna otra definición. Por su parte, la [Comunidad] estima que el Acuerdo se aplica únicamente al territorio del Estado de Israel contenido en las fronteras reconocidas internacionalmente en virtud de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas». [51]

114. Además, en virtud del artículo XI, apartado 1, del Acuerdo israelo-palestino, el Estado de Israel y la OLP consideran Cisjordania y la Franja de Gaza una unidad territorial única.

115. A la vista de lo antes expuesto, me parece difícil afirmar que un producto originario de Cisjordania, y más en general de los territorios ocupados, pueda disfrutar del trato preferencial en virtud del Acuerdo CE-Israel.

116. Es cierto que las tensiones existentes en las relaciones entre el Estado de Israel y la OLP no deberían perjudicar a los productores de esos territorios e impedir que éstos se beneficien de un régimen preferencial.

117. Sin embargo, la solución apuntada por el tribunal remitente, por pragmática que sea, no me parece satisfactoria por las siguientes razones.

118. Ante todo, el Tribunal de Justicia ha afirmado que el sistema del régimen preferencial se basa en el principio de la concesión unilateral por la Comunidad de ventajas arancelarias a favor de los productos originarios de determinados países en vías de desarrollo a fin de facilitar las corrientes comerciales procedentes de éstos. El beneficio de ese régimen está ligado pues al origen de la mercancía, y la comprobación de dicho origen constituye, por ello, un elemento necesario del sistema. [52]

119. Es preciso, por tanto, que el certificado expedido por las autoridades aduaneras del Estado de exportación pueda certificar sin ambigüedad que el producto en cuestión proviene de un Estado determinado, para

50 — DO 2001, C 113 E, p. 163.
51 — Punto 2 de la respuesta del Consejo.
52 — Véase, en ese sentido, la sentencia de 11 de diciembre de 1980, Acampora (827/79, Rec. p. 3731), apartado 5.

que el régimen preferencial relacionado con ese Estado se aplique a dicho producto.

120. Por consiguiente, a mi parecer no puede aceptarse que se aplique el régimen preferencial en virtud del Acuerdo CE-Israel a un producto originario de Cisjordania.

121. Además, creo que si la Comunidad, años después de la conclusión del Acuerdo CE-Israel y tras la anexión de los territorios ocupados en 1967, se propuso celebrar el Acuerdo CE-OLP a fin de conceder una preferencia arancelaria a los productos originarios de Cisjordania y de la Franja de Gaza, ello se debe a que consideraba que esos productos no podían disfrutar de dicha preferencia en virtud del Acuerdo CE-Israel.

122. A mayor abundamiento, resulta con claridad de una nota redactada por el grupo «Mashrek/Magreb» del Consejo y que define la posición de la Unión con vistas a la Quinta Sesión del Consejo de Asociación UE-Israel que, conforme a un arreglo técnico negociado entre el Estado de Israel y la Comisión, las autoridades aduaneras israelíes están obligadas a determinar el lugar de producción en todos los certificados de origen expedidos en Israel para los productos que disfrutan de derechos preferenciales y exportados a la Unión. Ello permite distinguir aquellas mercancías cuyo origen es Israel, y que pueden acogerse a un derecho preferencial en virtud del Acuerdo CE-Israel, de aquellas que proceden de las zonas de asentamientos, que no pueden disfrutar de ese derecho preferencial. [53]

123. Es evidente además que, al celebrar el Acuerdo CE-OLP, la Comunidad pretendía desarrollar los flujos comerciales desde y hacia Cisjordania y la Franja de Gaza. En efecto, del artículo 1 de dicho Acuerdo resulta que tiene por objeto en particular contribuir al desarrollo social y económico en Cisjordania y la Franja de Gaza, así como estimular la cooperación regional con vistas a consolidar la coexistencia pacífica y la estabilidad económica y política.

124. En su Comunicación de 12 de mayo de 1998, [54] la Comisión recuerda que el objeto del establecimiento de un régimen preferencial para los territorios de Cisjordania y de la Franja de Gaza era rectificar una anomalía, a saber, que los Estados vecinos de esos territorios ya disfrutaban de un régimen de esa clase, pero no así los territorios de Cisjordania y de la Franja de Gaza. [55]

53 — Véase la nota del Consejo de 3 de diciembre de 2004 (15638/04, punto 40).

54 — Véase la nota 10 de las presentes conclusiones.

55 — Página 9 de la Comunicación.

125. En 2007, Cisjordania y la Franja de Gaza sólo ocupaban el puesto 168 en la clasificación de los importadores comerciales que mantenían relaciones con la Unión. [56] El Acuerdo CE-OLP tiene precisamente como finalidad estimular los intercambios entre esos territorios y la Unión. Si se permitiera que los productos originarios de dichos territorios disfrutaran del trato preferencial CE-Israel y se consideraran, por lo tanto, productos de origen israelí, la consecuencia sería privar de parte de su eficacia al Acuerdo CE-OLP.

126. Por último, Brita considera que las autoridades aduaneras palestinas se encontraban en cualquier caso en la imposibilidad de expedir los certificados EUR.1 para los productos procedentes de Cisjordania. Es verdad que, habida cuenta de la situación en los territorios ocupados, puede parecer difícil que los exportadores de esos territorios consigan la expedición de esos certificados por las autoridades aduaneras de Cisjordania y de la Franja de Gaza. Se podría por tanto aceptar, como parece propugnar el tribunal remitente, que las autoridades aduaneras israelíes expidan esos certificados y que los exportadores de productos originarios de esos territorios disfruten del régimen preferencial establecido por el Acuerdo CE-OLP.

127. No obstante, según el artículo 16, apartado 4, del Protocolo nº 3 del Acuerdo CE-OLP, las autoridades aduaneras de Cisjordania y la Franja de Gaza son las autoridades competentes para expedir el certificado EUR.1.

128. Además, resulta del anexo V del Acuerdo israelo-palestino relativo a las relaciones económicas entre las dos partes que las autoridades palestinas no están desprovistas de todo poder y toda responsabilidad en materia de comercio y en el ámbito aduanero. [57]

129. En efecto, según los artículos VIII, apartado 11, y IX, apartado 6, de dicho anexo, los palestinos tendrán derecho a exportar sus productos agrícolas e industriales sin ninguna restricción, sobre la base de certificados de origen *expedidos por las autoridades palestinas*. [58]

130. Existen pues ciertamente autoridades competentes para expedir los certificados EUR.1 de los productos originarios de Cisjordania y de la Franja de Gaza. Parece incluso que el operador económico puede solicitar

56 — Véase el sitio Internet de la Comisión (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113382.pdf).

57 — Véase el artículo 3 de ese anexo.

58 — El subrayado es mío. Recuerdo que esos artículos son aplicables a los territorios de la zona C en virtud del artículo XI, apartado 2, letra c), del Acuerdo israelo-palestino, que remite al anexo III del mismo Acuerdo. Pues bien, según el artículo 6 del apéndice I de dicho anexo los aspectos económicos de la esfera del comercio y la industria relacionados con la zona C se contienen en el anexo V del Acuerdo israelo-palestino.

esos certificados a la Cámara de Comercio palestina. [59]

131. Por consiguiente, pienso que, para disfrutar del régimen preferencial establecido por el Acuerdo CE-OLP, los certificados EUR.1 acreditativos del origen de las mercancías únicamente pueden ser expedidos por las autoridades aduaneras palestinas. No sería coherente aplicar el régimen preferencial establecido por ese Acuerdo a un producto cuyo certificado EUR.1 hubiera sido expedido por autoridades distintas de las autoridades palestinas.

132. Considero por lo demás que ese análisis se confirma por la sentencia de 5 de julio de 1994, Anastasiou y otros, [60] en la que el Tribunal de Justicia conoció de un supuesto que a mi parecer puede asimilarse al que es objeto del asunto principal.

133. En efecto, en ese asunto, referido al Acuerdo de 19 de diciembre de 1972 por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Chipre, [61] y cuyo mecanismo de prueba del origen de una mercancía es análogo a los establecidos por el Acuerdo CE-Israel y el Acuerdo CE-OLP, el Tribunal de Justicia tenía que pronunciarse sobre la cuestión de si el Acuerdo CEE-Chipre se oponía a la aceptación por las autoridades aduaneras del Estado de importación de certificados EUR.1 expedidos por autoridades distintas de las autoridades competentes de la República de Chipre, o si por el contrario exigía esa aceptación, por una parte, y, por otra, si sería diferente la valoración en el caso de que ciertas circunstancias ligadas a la situación singular de la República de Chipre estuvieran acreditadas o no.

134. La situación era la siguiente. Unos productores y exportadores de cítricos establecidos en la parte septentrional de Chipre habían exportado sus productos al Reino Unido. Los certificados EUR.1 adjuntos a esos productos habían sido expedidos por autoridades distintas de las de la República de Chipre.

135. El Tribunal de Justicia estimó que «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 [CEE-Chipre] a todo el territorio de Chipre, no se deduce de ello, sin embargo, que haya que apartarse de las

59 — Véase el punto 17 de las observaciones de la Comisión.

60 — Asunto C-432/92, Rec. p. I-3087.

61 — Acuerdo anexo al Reglamento (CEE) nº 1246/73 del Consejo, de 14 de mayo de 1973 (DO L 133, p. 1; EE 11/03. p. 168; en lo sucesivo, «Acuerdo CEE-Chipre»).

disposiciones claras, precisas e incondicionales del Protocolo de 1977 [relativo a la definición del concepto de origen de los productos y la cooperación administrativa][62]». [63]

136. El Tribunal de Justicia prosiguió indicando que «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». [64]

137. Esa cooperación, según el Tribunal de Justicia, «no es posible con las autoridades de una entidad como la establecida en la parte septentrional 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». [65] El Tribunal de Justicia también consideró que «la admisión de certificados [de origen] 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». [66]

138. Por consiguiente, a la luz del análisis del Tribunal de Justicia en la sentencia Anastasiou y otros, antes citada, es evidente que no puede reconocerse la validez de certificados expedidos por autoridades distintas de las designadas específicamente en un Acuerdo de asociación. Si bien es cierto que situaciones difíciles en territorios como los de la parte septentrional de Chipre o de Cisjordania y la Franja de Gaza podrían abogar a favor de una solución como la propuesta por el tribunal remitente, creo sin embargo que elegir esa vía equivaldría, en definitiva, a frustrar los esfuerzos que se hacen para establecer un sistema de cooperación administrativa entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros y las de Cisjordania y la Franja de Gaza y a fin de fomentar el comercio con esos territorios.

139. En consecuencia, visto el conjunto de los anteriores elementos, opino que las mercancías cuyo origen israelí certifican las autoridades aduaneras israelíes, pero de las que se acredita que son originarias de los territorios ocupados, y más en concreto de Cisjordania, no pueden disfrutar del régimen preferencial en virtud del Acuerdo CE-Israel ni del establecido por el Acuerdo CE-OLP.

62 — Protocolo anexo al Protocolo del Acuerdo CEE-Chypre, a su vez anexo al Reglamento (CE) nº 2907/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977 (DO L 339, p. 1; EE 11/07, p. 3).

63 — Véase la sentencia Anastasiou y otros, antes citada, apartado 37.

64 — *Ibidem,* apartado 39.

65 — *Ibidem,* apartado 40.

66 — *Ibidem,* apartado 41.

## V. Conclusión

140. Atendiendo a lo antes expuesto propongo al Tribunal de Justicia responder como sigue al Finanzgericht Hamburg:

«1) Las autoridades aduaneras del Estado de importación no están vinculadas por el resultado de la comprobación *a posteriori* efectuada por las autoridades aduaneras del Estado de exportación en el marco del procedimiento de comprobación previsto por el artículo 32 del Protocolo nº 4 del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra, dado que la controversia existente entre las autoridades aduaneras de los Estados parte en el mencionado Acuerdo se refiere a la amplitud del ámbito de aplicación territorial de dicho Acuerdo.

2) Además, las autoridades aduaneras alemanas no estaban obligadas a plantear al Comité de cooperación aduanera la controversia con las autoridades aduaneras israelíes.

3) Las mercancías cuyo origen israelí certifican las autoridades aduaneras israelíes, pero de las que se acredita que son originarias de los territorios ocupados, y más en concreto de Cisjordania, no pueden disfrutar del régimen preferencial en virtud del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de

Israel, por otra, ni del establecido por el Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza.»