CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 7 de marzo de 1996 *

I. Introducción

1. ¿De qué modo la reunificación de Alemania ha afectado, en los años 1985 y 1986, a la importación en Francia de productos siderúrgicos procedentes de la República Democrática Alemana, pero declarados falsamente como originarios de Yugoslavia? La Cour de cassation francesa consideró que el principio de Derecho penal francés, de aplicar retroactivamente disposiciones posteriores más favorables se aplicaba a la condena del Sr. André Allain por la importación de mercancías prohibidas. La cour d'appel de Paris, partiendo de la ficción jurídica de que las importaciones se habían llevado a cabo después de la reunificación de Alemania, planteó al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a las implicaciones de una nueva calificación de los hechos de autos en el proceso penal seguido contra el Sr. Allain por falsedad en la declaración en aduana.

II. Contexto de hecho y de Derecho

2. El artículo 414 del code des douanes francés fija las penas que castigan el contrabando o el hecho de importar o de exportar mercancías prohibidas sin declaración. Los artículos 423 a 427 definen lo que debe entenderse por importación o exportación sin declaración. Con arreglo al artículo 38, las «mercancías prohibidas» son aquellas cuya importación o exportación está prohibida por cualquier razón, o están sujetas a restricciones, a normas de calidad o de acondicionamiento de las mercancías o a formalidades particulares. Cuando la importación o la exportación está supeditada a la presentación de una licencia o de una autorización, se considera que las mercancías están prohibidas si no van acompañadas de una autorización válida o si se presentan al amparo de una autorización relativa a otros productos.

3. El artículo 410 fija las penas aplicables a determinadas infracciones menos graves, es decir, a aquellas que no estén sancionadas más rigurosamente por otras disposiciones del code des douanes. En particular, la letra a) del apartado 2 del artículo 410 se refiere a toda omisión o inexactitud relativa a las indicaciones que deben contener las declaraciones en aduana cuando la infracción no influya de ningún modo en la aplicación de los derechos o de las prohibiciones. Mientras que la infracción del artículo 410 está tipificada como una *contravention douanière* (de primera clase), castigada con multa de 2.000 FF a 20.000 FF, la infracción del artículo 414 está tipificada como un *délit douanier* (de primera clase), que puede ser castigada con penas de hasta tres años de prisión, el decomiso del objeto de fraude y una multa

* Lengua original: inglés.

que puede alcanzar al duplo del valor de las mercancías. [1]

4. Mediante Orden de 20 de marzo de 1983 [2] del Ministro de Comercio Exterior, Francia fijó para 1983 un contingente de 55.000 toneladas para la importación de determinados productos siderúrgicos procedentes de la República Democrática Alemana (en lo sucesivo, «RDA»). En la época de los hechos se encontraban en vigor contingentes similares, de 53.500 toneladas para 1985 y de 55.000 toneladas para 1986. [3]

5. Con arreglo al artículo 112-1 del nuevo code pénal, las nuevas disposiciones, menos rigurosas que aquellas a las que reemplazan, se aplican a las infracciones cometidas antes de su entrada en vigor y que no hayan dado lugar a una condena con autoridad de cosa juzgada. Probablemente ésta es una aplicación particular del principio de *la loi la plus douce*. [4]

6. En la época de los hechos que dieron lugar al litigio principal, el Sr. Allain era director de Steel Trading France SARL (en lo sucesivo, «sociedad»); en dicha calidad, actuó como intermediario para la importación en Francia de productos siderúrgicos, principalmente de Austria y de Yugoslavia. En diversas ocasiones en 1985 y 1986 se importaron en Francia viguetas y chapas de acero presuntamente originarias de Yugoslavia; tras la investigación, la Administración de Aduanas francesa descubrió que eran realmente originarias de la RDA. La falsedad en la declaración de origen había permitido eludir los contingentes que, en aquel entonces, se aplicaban a las importaciones de dichos productos de la RDA. [5]

7. Se desprende de los autos que si bien la última de las treinta actas (procès-verbaux) se levantó el 1 de diciembre de 1987, las acciones dirigidas contra el Sr. Allain (en lo sucesivo, «apelante») y la sociedad no se iniciaron hasta el 20 de noviembre de 1990. [6] Sin embargo, en el ínterin, la antigua RDA se había unido a la República Federal de Alemania (en lo sucesivo, «RFA») con arreglo al Tratado de 31 de agosto de 1990 sobre el establecimiento de la unidad alemana. A partir del 3 de octubre de 1990, la antigua RDA pasó a formar parte de la Comunidad Europea.

8. Mediante sentencia del tribunal de grande instance de Nantes de 21 de marzo de 1991, se declaró al apelante culpable de haber cometido un *délit douanier* por importación

1 — En la medida en que la graduación entre *contravention douanière* y *délit douanier* no es fácil de reproducir en lengua inglesa, mantengo la formulación francesa.

2 — En lo sucesivo, «la Orden de 20 de marzo de 1983», *Journal officiel de la République française* (en lo sucesivo, «JORF»), de 20 de marzo de 1983, p. 2951.

3 — JORF de 29 de diciembre de 1984, p. 12168, y JORF de 5 de marzo de 1986, p. 3452, respectivamente; como estas Ordenes son esencialmente idénticas a la de 20 de marzo de 1983 a fines del presente procedimiento, sólo se considerará esta última.

4 — Una versión más pintoresca y delicada que la conocida traducción «efecto retroactivo de la Ley posterior más favorable».

5 — Tanto el órgano jurisdiccional nacional como las partes también se refirieron al pago de derechos, pero este punto no parece ser relevante para la cuestión planteada.

6 — En sus observaciones, el Gobierno francés cita la fecha de 8 de noviembre de 1990 como la del inicio de las actuaciones, pero la diferencia no tiene importancia para el presente procedimiento.

de mercancías prohibidas sin declaración, con arreglo a los artículos 414 (1), 423, 424, 426, 427 y 38 del code de douanes. Se le condenó a tres meses de privación de libertad con remisión provisional y, solidariamente con la sociedad, al pago de una multa de 73.551.080 FF, además de una suma idéntica como sustitutiva del decomiso de los bienes importados. El 21 de enero de 1992, esta sentencia fue confirmada por la cour d'appel de Rennes.

9. El 2 de junio de 1993, la chambre criminelle de la Cour de cassation anuló en todas sus disposiciones la sentencia de la cour d'appel de Rennes. La Cour de cassation declaró que, en la fecha en que se habían iniciado las actuaciones, «las disposiciones comunitarias relativas [...] a la prohibición de cualquier medida restrictiva o de efecto equivalente eran aplicables en el territorio de las provincias de Alemania del Este». La Cour de cassation estimó que la cour d'appel debería haber verificado si el carácter de «mercancías prohibidas» no se había visto modificado por la aplicación de disposiciones comunitarias más favorables y si los hechos del asunto no podían ser calificados nuevamente, con arreglo al code des douanes, de *contravention douanière* y no de *délit douanier*. El asunto fue remitido a la cour d'appel de Paris.

10. La cour d'appel de Paris, «con arreglo al artículo 177 del Tratado de Roma», planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«La adhesión de la RDA a la RFA, que parece haber producido el efecto de hacer inoperantes las actuaciones iniciadas en Derecho interno contra el Sr. André Allain por la importación de mercancías prohibidas, de conformidad con la retroactividad de la Ley posterior más favorable, ¿se opone, teniendo en cuenta las disposiciones aduaneras comunitarias que han derivado de la misma, a una posible recalificación de los hechos en Derecho interno, en particular, por falsa en la declaración de mercancías, tal como afirmó la Administración de Aduanas, o bien sólo deja a esta última, como afirma la defensa, la posibilidad de solicitar únicamente el pago de los derechos eludidos, sin otras incidencias fiscales?»

III. Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

11. El Gobierno francés y la Comisión presentaron observaciones escritas y orales y la parte apelante en el litigio principal únicamente presentó observaciones orales. Dichas observaciones pueden resumirse como sigue.

12. Según el Gobierno francés, el órgano jurisdiccional nacional solicita una decisión sobre las condiciones en las que la Cour de cassation, en un asunto destinado a sentar

jurisprudencia, admitió la aplicación del principio de retroactividad de una disposición penal más favorable adoptada después de haberse producido los hechos que dieron lugar a la infracción. En su opinión, es absolutamente una cuestión de Derecho nacional cuya interpretación escapa a la competencia del Tribunal de Justicia. [7] Igualmente, para la nueva calificación de los hechos, las consecuencias de la extensión del territorio aduanero de la Comunidad de modo que se incluya en él el territorio de la antigua RDA es una cuestión de Derecho nacional. Si la cuestión sólo pretende que se dilucide si la RDA forma parte actualmente del territorio aduanero de la Comunidad, es superflua, dado que la Cour de cassation (órgano jurisdiccional de última instancia a efectos del párrafo tercero del artículo 177 del Tratado) no consideró necesario obtener precisiones sobre este extremo. El Gobierno francés concluye que el Tribunal de Justicia no debe responder a la cuestión planteada, porque suscita extremos que son de la competencia exclusiva de los Tribunales nacionales. No obstante, en la vista indicó que, a la luz de las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos *Bordessa y otros* y *Sanz de Lera y otros,* [8] podría considerarse procedente acordar la admisión de la cuestión prejudicial y que, en ese caso, aceptaría el punto de vista de la Comisión.

13. La Comisión no discute que el Tribunal de Justicia sea competente para responder a la cuestión planteada que, en su opinión, tiene por objeto saber si las autoridades francesas todavía están legitimadas para exigir una declaración de origen en el contexto del comercio intracomunitario, en particular, en lo que se refiere a productos procedentes de la antigua RDA. Por lo tanto, propone reformular la cuestión como sigue:

«¿Qué consecuencias ha tenido la unificación de la RDA y de la RFA en Derecho comunitario sobre los intercambios de mercancías entre el territorio de la antigua RDA y el resto del territorio aduanero de la Comunidad, no sólo en el momento de la unificación, sino también actualmente y en el período o períodos intermedios? ¿Puede esta apreciación afectar a una posible recalificación en Derecho interno de hechos relacionados con intercambios realizados antes de dicha adhesión?»

14. Tras haber descrito las diferentes etapas de la integración de la antigua RDA en el territorio aduanero de la Comunidad, la Comisión afirma también que corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales verificar si es posible calificar nuevamente los hechos en Derecho nacional. La Cour de cassation se ha basado en su propia jurisprudencia anterior, que había interpretado la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto *Donckerwolcke y Schou* [9] en el sentido de que no impedía que un Juez nacional recalificara una falsa declaración de origen no intencional como una *contravention douanière,* siempre que no fueran desproporcionadas las sanciones establecidas por los respectivos artículos del code des douanes.

7 — Sentencia de 19 de marzo de 1964, Hoekstra (75/63, Rec. p. 347), apartado 3.

8 — Respectivamente, sentencias de 23 de febrero de 1995 (asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93, Rec. p. I-361), y de 14 de diciembre de 1995 (asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, Rec. p. I-4821).

9 — Sentencia de 15 de diciembre de 1976 (41/76, Rec. p. 1921).

15. La Comisión propone al Tribunal de Justicia que declare que la reunificación de Alemania a partir del 3 de octubre de 1990 ha ocasionado la aplicación inmediata y automática de la prohibición de derechos de aduana, de restricciones cuantitativas y de medidas de efecto equivalente [10] en el comercio entre la antigua RDA y el resto del territorio aduanero de la Comunidad; la aplicación de dichas disposiciones no excluye la exigencia de formalidades de importación para determinados fines, hasta su abolición el 1 de enero de 1993. El órgano jurisdiccional nacional es el único competente para evaluar el efecto que estas circunstancias pueden tener sobre cualquier nueva calificación en Derecho penal de hechos acontecidos antes de la integración de la RDA en la Comunidad.

16. La parte apelante en el litigio principal sostuvo en su intervención oral que la cuestión planteada suscita dos problemas distintos. El primero se refiere, habida cuenta de la reunificación de Alemania, a si las autoridades francesas tienen la facultad de entablar acciones por una pretendida infracción, cuestión que, en su opinión, es de la exclusiva competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales. La segunda cuestión se refiere a si la facultad de las autoridades nacionales, fundada en un control *a posteriori*, puede extenderse legítimamente más allá del cobro de los derechos de aduana eludidos; a este respecto, invocó el asunto Acampora. [11]

10 — La Comisión se refiere presumiblemente a las correspondientes disposiciones del Tratado CEE, habida cuenta de que la letra a) del artículo 4 del Tratado CECA no prohíbe las medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas.

11 — Sentencia de 11 de diciembre de 1980 (827/79, Rec. p. 3731).

IV. La cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional

17. No es la primera vez que la imposición de restricciones por parte de un Estado miembro a las importaciones originarias del territorio de la RDA da lugar a un procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Según el Protocolo sobre el comercio interior alemán y problemas conexos, anexo al Tratado CEE, de 25 de marzo de 1957, como los intercambios entre la RFA y «los territorios alemanes en los que la Ley Fundamental no es aplicable forman parte del comercio interior alemán, la aplicación del Tratado no exigirá modificación alguna del régimen actual de este comercio en Alemania» (apartado 1). En el asunto Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor, el Tribunal de Justicia señaló que las disposiciones del Protocolo «sólo está(n) destinada(s) a dispensar a la República Federal de Alemania de aplicar las normas del Derecho comunitario al comercio interior alemán [...] [de lo que se deduce] que los productos originarios de la República Democrática de Alemania tienen derecho a circular libremente sin despacho aduanero en la República Federal de Alemania y, no por ello, se considera que su origen sea la República Federal de Alemania». [12] Más recientemente, en el asunto Schäfer Shop, el Tribunal de Justicia declaró que el Protocolo prohíbe a los Estados miembros adoptar medidas cuyo efecto sea impedir absolutamente la entrada en su territorio de mercancías originarias de la RDA, aunque permite que establezcan un régimen de autorización previa, siempre que dicho régimen sea, de hecho, «el único medio de hacer frente de manera apropiada a las eventuales repercusiones negativas del comercio interior alemán en las economías de los restantes Estados miembros». [13]

12 — Sentencia de 1 de octubre de 1974 (14/74, Rec. p. 899), apartado 6.

13 — Sentencia de 21 de septiembre de 1989 (12/88, Rec. p. 2937), apartado 21.

18. El Tratado CECA no tenía semejante Protocolo. Con arreglo al párrafo primero del artículo 79, dicho Tratado se aplica «a los territorios europeos de las Altas Partes Contratantes [y] [...] a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado signatario». La única referencia a la situación alemana se encuentra en el artículo 22 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias. Esta «disposición particular» estipula que «los intercambios relativos al carbón y al acero entre la República Federal de Alemania y la zona de ocupación soviética serán regulados, por lo que respecta a la República Federal, por el Gobierno de esta última de acuerdo con la Alta Autoridad». Antes de la reunificación, se trataba a la RDA como a cualquier otro país tercero a fines del comercio de productos CECA con los Estados miembros distintos de la RFA.

a) *La interpretación de la cuestión prejudicial*

19. La cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional se basa en el supuesto expreso de que el principio jurídico francés del «efecto retroactivo de la Ley posterior más favorable» se aplica al proceso penal seguido contra el apelante por importación de mercancías prohibidas y en el supuesto implícito de que el Derecho francés permite la nueva calificación de los hechos de modo que sólo sea inculpado por la infracción menos grave de falsedad en la declaración de origen. Por lo tanto, la cuestión debe ser interpretada en el sentido de que pretende que se dilucide si, a consecuencia de la reunificación de Alemania, el Derecho comunitario se aplica a los hechos del litigio principal y excluye que sean calificados en Derecho nacional como *contravention douanière*.

20. Queda claro que el Tribunal de Justicia no es competente para decidir si el órgano jurisdiccional nacional puede proceder, en materia de Derecho nacional, a una nueva calificación de los hechos del procedimiento principal para tener en cuenta la integración del territorio de la antigua RDA en el territorio aduanero de la Comunidad. De una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia se desprende que «no incumbe al Tribunal de Justicia pronunciarse, en el marco de un procedimiento [prejudicial], sobre la compatibilidad de las normas nacionales actuales o futuras con el Derecho comunitario, sino únicamente sobre la interpretación y la validez de éste». [14] La única indicación en la cuestión remitida sobre las disposiciones de Derecho comunitario que pueden ser útiles para que el órgano jurisdiccional nacional resuelva el asunto [15] es su referencia a las «disposiciones aduaneras comunitarias que han derivado de la misma», es decir, las disposiciones que resultan de «la adhesión de la RDA a la RFA».

21. El Tribunal nacional pregunta esencialmente si los hechos que dieron lugar al procedimiento principal, que se refiere a los acontecimientos ocurridos en los años 1985 y 1986, pueden ser tratados como si fueran posteriores a la reunificación de Alemania el 3 de octubre de 1990 y, en particular, si el Derecho comunitario excluye cualquier posibilidad de calificarlos nuevamente en el Derecho nacional. La cuestión del Tribunal nacional, en primer lugar, plantea si cualquier disposición de Derecho comunitario se aplica a estos hechos o si los contingentes franceses, que en mi opinión han sido medidas nacionales, están excluidos del ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

14 — Sentencia de 1 de abril de 1982, Holdjik y otros (asuntos acumulados 141/81, 142/81 y 143/81, Rec. p. 1299), apartado 8.

15 — Sentencia de 29 de noviembre de 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Rec. p. 2347), apartado 26.

22. En sus primeras observaciones escritas, la Comisión declaró que las restricciones nacionales a las importaciones controvertidas se habían adoptado «en el contexto» del Reglamento (CEE) nº 1765/82 del Consejo, de 30 de junio de 1982, relativo al régimen común aplicable a las importaciones de países de comercio de Estado, [16] en la medida en que incluyó las medidas francesas dentro del marco de la política comercial común de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, en su respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Justicia, la Comisión indicó que las medidas se habían fundado en una Recomendación de 1977 de la Comisión, adoptada en el marco del Tratado CECA [17]. En la vista, el Agente de la Comisión reconoció que el Reglamento de 1982 y, por consiguiente, muchas de las referencias de las observaciones escritas de la Comisión al Tratado CEE y a la legislación adoptada en base a dicho Tratado, no eran relevantes en el asunto presente.

23. El Reglamento de 1982 no me parece pertinente de ningún modo en el presente caso, aunque sólo sea porque los números del Arancel Aduanero Común y las referencias Nimexe enumeradas en su Anexo, que determinan las categorías de los productos de que se trate, no corresponden a los indicados en la Orden ministerial francesa de 20 de marzo de 1983, posteriormente reiterados en las Ordenes de 1985 y 1986. [18] Las únicas disposiciones de Derecho comunitario que deben ser consideradas son, por lo tanto, las del Tratado CECA y de la legislación adoptada basándose en este Tratado, tal como se aplicaban a la importación de viguetas y chapas de acero en 1985 y 1986.

16 — DO L 195, p. 1; EE 11/15, p. 249; en lo sucesivo, «Reglamento de 1982».

17 — Examinada en los puntos 32 a 35 y 38 a 40 de las presentes conclusiones.

18 — Véase el punto 4 de las presentes conclusiones.

b) *Fundamento jurídico de la competencia del Tribunal de Justicia*

24. A estas alturas, considero útil hacer una digresión para examinar un extremo importante, aun cuando ninguna de las partes lo haya planteado, es decir, en qué medida el Tribunal de Justicia es competente para responder a la cuestión remitida por la cour d'appel de Paris. La cuestión planteada se basa explícitamente en el artículo 177 del Tratado CE, mientras que las únicas disposiciones de Derecho comunitario que pueden aplicarse a la situación de hecho del procedimiento principal se hallan reguladas por el Tratado CECA. A menos que haya que considerar la cuestión como limitada al extremo de si el Tratado CE tiene alguna incidencia en los hechos, el órgano jurisdiccional nacional, en principio, también debería haberla presentado con arreglo al artículo 41 del Tratado CECA.

25. A este respecto, la primera cuestión que se plantea es si el artículo 41 del Tratado CECA confiere competencia al Tribunal de Justicia para examinar la presente petición prejudicial presentada sólo con arreglo al artículo 177 del Tratado CE. Sólidos argumentos abogan por una respuesta afirmativa, aun cuando pueda oponerse una concepción formalista de la competencia. La necesidad de una interpretación uniforme del Derecho comunitario y el deber de estrecha cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros deben conducir al Tribunal de Justicia a este resultado, de conformidad con su jurispru-

dencia. [19] En mi opinión, el hecho de que un Tribunal nacional cite erróneamente un artículo del Tratado en que basa la competencia de interpretación del Tribunal de Justicia, no priva a éste de dicha competencia, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en el artículo pertinente del Tratado aplicable. En un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 173 del Tratado CEE, el Tribunal de Justicia se declaró competente para investigar una posible infracción de los Tratados CEEA o CECA, sobre la base de la «necesidad de un control completo y coherente de la legalidad». [20] A mi parecer, la misma necesidad de una aplicación uniforme del Derecho comunitario justifica plenamente que el Tribunal de Justicia ejerza, en este caso, su competencia de interpretación del Tratado CECA y de la legislación basada en el mismo. Me parece más imperativo evitar un formalismo excesivo en un procedimiento que se basa, como el del artículo 177 del Tratado CE, en los deberes recíprocos de cooperación que vinculan al tribunal remitente con el Tribunal de Justicia. [21]

26. En el asunto Busseni, el Tribunal de Justicia declaró que, pese a que las disposiciones de los artículos 41 del Tratado CECA, 177 del Tratado CE y 150 del Tratado CEEA son diferentes, «expresan unos y otros una doble necesidad, la de garantizar del mejor modo posible la uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario y la de establecer, para tal fin, una cooperación eficaz entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales». [22] En lo que se refiere a la conexión entre la interpretación y la apreciación de validez, y la necesidad de cooperación en virtud del Tratado CECA entre los órganos jurisdiccionales nacionales y comunitarios, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«Por lo tanto, sería contrario a la finalidad y a la coherencia de los Tratados que, al cuestionarse las normas establecidas en los Tratados CEE y CEEA, la fijación de su sentido y de su alcance correspondiera en última instancia al Tribunal de Justicia [...] mientras que, cuando las normas controvertidas se refirieran al Tratado CECA, dicha competencia seguiría siendo patrimonio de los múltiples órganos jurisdiccionales nacionales, cuyas interpretaciones podrían ser dispares, sin que el Tribunal de Justicia estuviera facultado para garantizar su interpretación uniforme.» [23]

27. En mi opinión, esta concepción es además coherente con la adoptada por el Tribunal de Justicia en numerosos asuntos prejudiciales relativos a la aplicación de la legislación derivada del Tratado CE a los intercambios de productos CECA. En el asunto Gerlach, [24] por ejemplo, la cuestión se había planteado al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 41 del Tratado CECA, pese a que las cuestiones de interpretación se referían tanto al ámbito del Tratado CEE como al del Tratado CECA. A la inversa, en el asunto Deutsche Babcock, [25] petición de decisión prejudicial planteada con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, el Tribunal de Justicia tuvo que interpretar el artículo 72 del

19 — Véanse, en particular, la sentencia de 22 de febrero de 1990, Busseni (C-221/88, Rec. p. I-495), apartado 13, y el auto dictado el 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros (C-2/88 Imm., Rec. p. I-3365), apartado 23.

20 — Sentencia de 29 de marzo de 1990, Grecia/Consejo (C-62/88, Rec. p. I-1527), apartado 8.

21 — Sentencia de 1 de diciembre de 1965, Schwarze (16/65, Rec. p. 1081), apartado 3.

22 — Sentencia antes citada en la nota 19, apartado 13.

23 — Sentencia antes citada, apartado 16.

24 — Sentencia de 24 de octubre de 1985, Gerlach (239/84, Rec. p. 3507).

25 — Sentencia de 15 de diciembre de 1987 (328/85, Rec. p. 5119), apartado 12.

Tratado CECA, así como la legislación derivada del Tratado CEE.

28. Partiendo del supuesto de que la petición prejudicial puede ser tratada como si hubiese sido presentada con arreglo al artículo 41 del Tratado CECA, el segundo problema que se plantea es el alcance de la competencia del Tribunal de Justicia según dicha disposición, que se expresa en términos bastante diferentes de los del artículo 177 del Tratado CE. Desde un punto de vista estricto, la competencia del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 41 del Tratado CECA se limita a pronunciarse sobre «la validez de los acuerdos de la Comisión y del Consejo, en caso de que se cuestione tal validez en un litigio ante un Tribunal nacional». En este asunto, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional se refiere a la importación de productos CECA y, por consiguiente, debe ser interpretada como una petición de interpretación del Tratado CECA y de la legislación que de éste deriva.

29. A mi juicio, la interpretación del Tribunal de Justicia en el asunto Busseni puede aplicarse al caso de autos y, por lo tanto, el Tribunal de Justicia debería interpretar las disposiciones correspondientes del Tratado CECA y de la legislación que de éste deriva. No obstante, si el Tribunal de Justicia aceptase este punto de vista, me parece importante que someta su competencia a las mismas limitaciones que resultan del artículo 177 del Tratado CE, en particular, que no formule opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas o sobre cuestiones que no ayudarían al órgano jurisdiccional nacional a resolver el caso que se le ha sometido. [26] Seguidamente, se hace necesario identificar las disposiciones de Derecho comunitario que pueden resultar aplicables al presente procedimiento.

c) *Las «disposiciones aduaneras» del Tratado CECA*

30. En la época en que se produjeron los hechos que dieron lugar al procedimiento principal, la importación en Francia de productos siderúrgicos originarios de la RDA era, desde el punto de vista de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, una materia de política comercial. A este respecto, las disposiciones del Tratado CECA, a diferencia de las del Tratado CE, reservan expresamente competencias importantes a los Estados miembros. El apartado 1 del artículo 71 del Tratado CECA dispone que «la aplicación del presente Tratado, salvo disposición en contrario de éste, no afectará a la competencia de los Gobiernos de los Estados miembros en materia de política comercial». Los Estados miembros fijan los derechos de aduana sobre el carbón y el acero respecto de países terceros, sin perjuicio de que el Consejo fije tipos mínimos y máximos (artículo 72). Asimismo, el artículo 73 dispone que la administración de licencias de importación y de exportación en las relaciones con los terceros países incumbirá a los Gobiernos de los Estados miembros, sin perjuicio de un eventual control por parte de la Comisión. La Comisión puede dirigir recomendaciones, que equivalen a las Directivas CE, «tanto para evitar que las disposiciones adoptadas tengan un carácter más restrictivo del que

26 — Sentencias de 16 de julio de 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Rec. p. 4673), apartado 17; de 16 de julio de 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871), apartado 25, y de 9 de febrero de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Rec. p. I-179), apartado 12.

exigen las circunstancias que justifican su establecimiento o mantenimiento como para asegurar una coordinación de las medidas adoptadas de conformidad con el párrafo tercero del artículo 71 [relativo a la cooperación entre los Estados miembros para la aplicación de las medidas de la Comisión], y el artículo 74».

31. La única mención a las restricciones cuantitativas a la importación de productos CECA en la Comunidad se halla en el artículo 74 del Tratado CECA. Dicho artículo faculta a la Comisión para dirigir recomendaciones a fin de introducir tales restricciones en tres supuestos:

— si se comprobare que países no miembros de la Comunidad o empresas situadas en estos países se dedican al dumping o a otras prácticas condenadas por la Carta de La Habana (punto 1° del artículo 74);

— si empresas de países terceros se benefician de condiciones de competencia desleal (punto 2° del artículo 74), y

— «si alguno de los productos enumerados en el artículo 81 del presente Tratado se importara en el territorio de uno o varios Estados miembros en cantidades relativamente incrementadas y en condiciones tales que estas importaciones inflijan o amenacen infligir un perjuicio serio a la producción, en el mercado común, de productos similares o directamente competitivos» (punto 3° del artículo 74).

Sólo es posible dirigir recomendaciones para introducir restricciones cuantitativas con arreglo al punto 3° del artículo 74 según los requisitos definidos en el artículo 58, es decir, si la Comisión estimara que la Comunidad atraviesa un período de crisis manifiesta, previa consulta al Comité Consultivo y con el dictamen conforme del Consejo para «establecer un régimen de cupos de producción acompañado, en tanto fuere necesario, de las medidas previstas en el artículo 74».

32. Tanto el Gobierno francés como la Comisión consideran que las medidas nacionales de salvaguardia controvertidas se adoptaron «sobre la base» de la Recomendación de la Comisión 77/328/CECA, de 15 de abril de 1977, relativa a la protección contra las importaciones que causan o puedan causar un perjuicio grave a la producción, en el mercado común, de productos similares o directamente competitivos. [27]

27 — En lo sucesivo, «Recomendación de 1977» (DO L 114, p. 4; EE 13/07, p. 54).

33. La Comisión mencionó esta Recomendación por primera vez en su respuesta a la pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia; en la vista, propuso que se considerara que los contingentes franceses estaban fundados en la Recomendación y no en el Reglamento de 1982. La Comisión expuso el contexto de su adopción y su aplicación del siguiente modo.

La Comunidad adoptó el plan Davignon de 1977 como respuesta al aumento de las dificultades del mercado del acero que habían comenzado en 1974. En el plano interno, los principales productores se comprometieron voluntariamente a limitar la producción de acero. En el plano externo, el plan contenía una serie de recomendaciones, incluida la que ahora se trata, basadas en los artículos 74 y 86 del Tratado CECA. Simultáneamente, se celebraron acuerdos con los principales países terceros proveedores de la Comunidad con el fin de mantener las importaciones a un nivel tradicional y, por lo tanto, estabilizar los precios. En 1980, estas medidas resultaron ser insuficientes y la Comisión declaró el estado de crisis manifiesta de conformidad con el artículo 58 del Tratado CECA. Determinados países terceros europeos, entre ellos la RDA, se negaron a negociar tal acuerdo con la Comunidad. En consecuencia, Francia adoptó medidas nacionales de salvaguardia, con el consentimiento de la Comisión, en forma de un contingente anual de importaciones procedentes de la RDA de determinados productos CECA a partir de 1983. Este régimen de contingentes se llevó a la práctica mediante órdenes publicadas en el *Journal officiel de la République française*. [28]

28 — Véase el punto 4 de las presentes conclusiones.

34. La Recomendación de 1977 se funda en la comprobación de que, cuando las importaciones de los productos enumerados por el Tratado CECA causen o puedan causar un perjuicio grave a la producción comunitaria, «habida cuenta de la existencia del mercado común del carbón y del acero, la puesta en práctica de medidas nacionales, aun en el caso de asistencia mutua, no puede constituir una protección eficaz y adecuada contra ese tipo de importaciones sino que, por el contrario, podría obstaculizar el funcionamiento de este mercado común y comprometer sus realizaciones, en particular, el arancel aduanero unificado, aplicable a terceros países» (segundo considerando de la exposición de motivos). En tal caso, el tercer considerando de la exposición de motivos prevé que, «por dichas razones, la Comisión *se podría* ver obligada a utilizar los poderes que le son atribuidos por el punto 3 del artículo 74 del Tratado» (la cursiva es mía).

35. El artículo 1 de la Recomendación de 1977 obliga a los Estados miembros a informar «a la Comisión de todo peligro que se derive de la evolución de las importaciones que pudiera ocasionar la necesidad de recurrir a medidas de salvaguardia». La Comisión está obligada a informar inmediatamente a los demás Estados miembros y, en corto plazo, a organizar una consulta entre los Estados miembros refiriéndose principalmente a las condiciones de las importaciones y a eventuales medidas de salvaguardia (apartado 2 del artículo 1 y artículos 2 y 3). «Cuando después de la consulta prevista [...] la Comisión estime que tiene que recurrir a las disposiciones del punto 3 del artículo 74 del Tratado», estará obligada a comunicarlo a los Estados miembros en los diez días hábiles posteriores a la consulta (apartado 1 del artículo 4); de no hacerlo, «los Estados miembros interesados podrán adoptar medidas nacionales», previa consulta entre la

Comisión y los demás Estados miembros (apartado 2 del artículo 4).

36. El Gobierno francés y la Comisión también señalaron que, en este asunto, es pertinente la Recomendación nº 41/85/CECA de la Comisión, de 4 de enero de 1985, relativa a la vigilancia comunitaria respecto a las importaciones de determinados productos siderúrgicos sujetos al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, originarios de terceros países con excepción de España. [29] A fin de «garantizar un conocimiento más completo de las importaciones previsibles y de las condiciones en que se llevan a cabo», el apartado 1 del artículo 1 de la Recomendación subordina la importación de los productos siderúrgicos enumerados en sus Anexos III A y III B a la expedición de un documento de importación; el documento «será expedido o visado por los Estados miembros, sin gastos y para cualesquiera cantidades que se soliciten [...] en el plazo máximo de diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud debidamente cumplimentada» (apartado 3 del artículo 1). Según el apartado 4 del artículo 1 «la aplicación del apartado 1 no obstará al mantenimiento de las restricciones cuantitativas existentes aplicadas por determinados Estados miembros para determinados productos siderúrgicos respecto de determinados países terceros». El artículo 2 precisa las informaciones que se deben mencionar en la solicitud del documento de importación y obliga al importador a efectuar determinadas declaraciones. Según el artículo 3, los Estados miembros están obligados a comunicar a la Comisión determinadas informaciones particulares relativas al precio de las mercancías importadas y el artículo 4 dispone que «se considerará como país de procedencia el último tercer país intermediario en el que el producto de que se trate haya sido objeto de inmovilizaciones o de operaciones jurídicas no inherentes al transporte».

37. La Recomendación nº 41/85/CECA de la Comisión se aplicó desde el 9 de enero hasta el 31 de diciembre de 1985. Fue modificada por la Recomendación nº 3658/85/CECA, de 23 de diciembre de 1985. [30] El tenor literal es el mismo, en lo esencial, salvo que el apartado 1 del artículo 1 subordina a la expedición de un documento de importación la «libre circulación en la Comunidad», y no la importación, de los productos CECA enumerados.

d) *¿Se aplica el Derecho comunitario a los hechos del presente asunto?*

38. Para responder a la cuestión planteada por la cour d'appel de Paris es esencial establecer si dichos hechos bastan para demostrar que los contingentes franceses eran medidas de carácter comunitario. El Tribunal de Justicia dispone de una información muy escasa sobre la posible aplicación del procedimiento definido en la Recomendación de 1977 antes de la adopción de la Orden de 20 de marzo de 1983. Parece que existieran razones para deducir de las informaciones proporcionadas por el Gobierno francés y

29 — DO L 7, p. 5; EE 11/21, p. 135.

30 — DO L 348, p. 32; EE 11/23, p. 27.

por la Comisión que las consultas previstas en los artículos 1 a 3 tuvieron lugar y que, por ello, la Orden pretende aplicar expresamente la Recomendación. En mi opinión, esta circunstancia no confiere a dicha Orden el carácter de una medida comunitaria.

39. La Recomendación de 1977 prevé la posible aplicación del apartado 3 del artículo 74 del Tratado CECA por parte de la Comisión, que la faculta para adoptar medidas o formular recomendaciones para establecer restricciones de importación *comunitarias* en determinados casos y según un procedimiento particular. Para ello, la Recomendación impone a los Estados miembros determinadas obligaciones de notificación y de consulta. En este asunto, no parece que la Comisión, tras la consulta con los Estados miembros exigida por el apartado 1 del artículo 4 de la Recomendación, hubiera estimado que debía invocar el apartado 3 del artículo 74 del Tratado o que se hubiera adoptado cualquier otra medida para tal fin. Sobre todo, nada permite afirmar que se hubiera seguido el procedimiento exigido por el artículo 58 del Tratado, incluso con el consentimiento del Consejo, para adoptar las medidas conforme al apartado 3 del artículo 74. No creo que las restricciones francesas puedan ser consideradas de algún modo medidas comunitarias por el mero hecho de que se habían efectuado consultas con la Comisión y los demás Estados miembros y de que se había obtenido el consentimiento de la Comisión, de conformidad con la Recomendación de 1977. El hecho de que un procedimiento comunitario haya sido llevado a la práctica antes de su adopción no implica que el contingente se hubiese basado en la Recomendación de 1977 o, *a fortiori*, en el apartado 3 del artículo 74 del Tratado CECA.

40. El propio tenor literal de la Recomendación confirma este análisis. Si la Comisión decide no actuar con arreglo al artículo 74 del Tratado CECA o si no informa a los Estados miembros acerca de su postura en diez días hábiles, «los Estados miembros podrán adoptar medidas *nacionales*» (apartado 2 del artículo 4; la cursiva es mía). En mi opinión, los contingentes franceses que aquí se controvierten más bien parecen esas medidas nacionales.

41. Tampoco considero que las Recomendaciones de 1985 antes citadas [31] incidan en la naturaleza de las restricciones francesas a las importaciones controvertidas. La Recomendación nº 41/85/CECA de la Comisión exige solamente que los Estados miembros supediten determinadas importaciones o, en el caso de la Recomendación nº 3658/85/CECA, la libre circulación de determinadas mercancías, a la expedición de un documento de importación y enumera las informaciones requeridas para expedir dicho documento. No puede afirmarse que la República Francesa ha aplicado dichas Recomendaciones al imponer restricciones cuantitativas a la importación de productos siderúrgicos procedentes de la RDA y al sancionar la infracción de dichas restricciones.

42. Todo ello parece corresponder al punto de vista de las autoridades nacionales competentes; la sección 4 de la Orden del *Ministère du redéploiement industriel et du commerce*

31 — Puntos 36 y 37 de las presentes conclusiones.

extérieur de 7 de marzo de 1985, [32] cuyo objeto explícito es aplicar la Recomendación nº 41/85/CECA de la Comisión, dispone que el régimen establecido por la Orden de 29 de diciembre de 1984 [33] sigue aplicándose a las importaciones de los productos siderúrgicos de que se trata, procedentes de la RDA. Además, el carácter autónomo del contingente francés no infringe el tenor literal de las Recomendaciones que, tanto una como otra, reconocen en su apartado 4 del artículo 1 que las obligaciones impuestas a los Estados miembros en el apartado 1 del artículo 1, a saber, exigir un documento de importación, y por consiguiente, expedir este documento automáticamente (apartado 3 del artículo 1), se aplican «sin perjuicio del mantenimiento de las restricciones cuantitativas [nacionales] existentes».

43. En estas circunstancias y habida cuenta de los límites de las competencias comunitarias en materia de política comercial, establecidos en el artículo 71 del Tratado CECA, opino que la imposición, por parte de Francia, de restricciones cuantitativas a las importaciones de productos CECA procedentes de la RDA, controvertidas en el caso de autos, constituía una medida nacional que tenía su origen en el ejercicio de sus competencias nacionales. De ello se deduce que la sanción de las alegadas infracciones de las disposiciones nacionales de Derecho aduanero que aplicaban dichas restricciones no está comprendida en el Tratado CECA ni en el Tratado CEE. Por lo tanto, incumbe sólo al órgano jurisdiccional nacional investigar la posibilidad de aplicar un principio que otorgue efecto retroactivo a la Ley posterior más favorable, sin que el Derecho comunitario intervenga en esta materia. La cuestión de la existencia de un principio equivalente de Derecho comunitario, que requeriría la aplicación de disposiciones comunitarias más favorables a una situación regulada de hecho que, en esa época, estaba por el Derecho nacional, no ha sido planteada en el marco del presente procedimiento. En cualquier caso, dicha cuestión sería hipotética, dado que el órgano jurisdiccional remitente manifestó claramente su intención de aplicar tal principio como una materia de Derecho nacional.

44. Para completar, y pese a que, estrictamente hablando, la cuestión no se plantea en este asunto, estimo que no puede considerarse que la reunificación de Alemania, desde el punto de vista del Derecho comunitario, tenga un efecto retroactivo como el señalado por el órgano jurisdiccional nacional. El Tribunal de Justicia afirmó claramente en su jurisprudencia que «el principio de seguridad jurídica se opone a que un Reglamento sea aplicado retroactivamente, independientemente de los efectos favorables o desfavorables que dicha aplicación puede tener para el interesado, salvo que haya una indicación suficientemente clara, ya sea en sus términos o en sus objetivos, que permita afirmar que dicho Reglamento no sólo dispone para el futuro». [34]

45. La integración de la RDA en el territorio aduanero de la Comunidad está prevista en el Tratado de 31 de agosto de 1990, celebrado entre la RFA y la RDA sobre la reunificación

32 — JORF de 8 de marzo de 1985, p. 2848.

33 — Por el que se fija la cuota anual para 1985 (JORF de 29 de diciembre de 1984, p. 12168).

34 — Sentencia de 29 de enero de 1985, Gesamthochschule Duisburg (234/83, Rec. p. 327), apartado 20.

alemana, en los apartados 1 y 2 del artículo 10.[35] Estas disposiciones establecen lo siguiente:

«1) Al perfeccionarse la adhesión entrarán en vigor en el territorio señalado en el artículo 3 [los Länder de la RDA] los Tratados de las Comunidades Europeas junto con sus modificaciones y complementos, así como los acuerdos, tratados, y resoluciones internacionales que hayan entrado en vigor en relación con dichos Tratados.

2) Los actos jurídicos realizados sobre la base de los tratados de las Comunidades Europeas se aplicarán en el territorio señalado en el artículo 3 [los Länder de la RDA] al entrar en vigor la adhesión a menos que los órganos competentes de las Comunidades Europeas no adopten disposiciones de excepción. Estas disposiciones de excepción tendrán en cuenta las necesidades de orden administrativo y se dirigirán a evitar dificultades económicas.»

46. Desde el punto de vista comunitario, la integración de la antigua RDA en la Comunidad Económica del Carbón y del Acero se efectuó mediante reinterpretación, y no mediante modificación, de los términos del primer apartado del artículo 79 del Tratado CECA. Como resultado del Tratado de reunificación alemana, los Länder de la antigua RDA entraron a formar parte del territorio europeo de la República Federal de Alemania. En mi opinión, mientras que la jurisprudencia relativa a la irretroactividad del Derecho comunitario en general se refiere a las medidas adoptadas por las Instituciones, el principio de seguridad jurídica seguramente podría oponerse a que se otorgue tal efecto a la reinterpretación del Tratado que está destinada a tener en cuenta la reunificación de Alemania.

47. En sus primeras observaciones escritas, la Comisión propuso que el órgano jurisdiccional nacional, al decidir sobre la posible y nueva calificación de los hechos en Derecho nacional, pudiera referirse eficazmente a la descripción de las diversas etapas de la integración de la antigua RDA en el territorio aduanero de la Comunidad, tal como fueron expuestas en dichas observaciones. No estoy convencido de que la función del Tribunal de Justicia en materia prejudicial consista en proporcionar informaciones de este orden al órgano jurisdiccional nacional, lo que, en las circunstancias del presente caso, parece asemejarse a un ejercicio de consulta jurídica. En particular, no sólo las disposiciones relevantes han sufrido modificaciones significativas durante el período de que se trata, sino que el Tribunal nacional no ha pedido expresamente al Tribunal de Justicia que interprete las «disposiciones aduaneras comunitarias que han derivado de la misma», ni ha indicado en qué medida dichas disposiciones podrían tener un impacto en el asunto que debe resolver;[36] tampoco ha precisado cuál es la nueva calificación de los hechos en la que piensa, ni cuál es la fecha, de entre el gran número de fechas posibles, que debe ser considerada para determinar cuándo se llevaron a cabo las importaciones, ni que tipo de

35 — Doeker and Meyer: *The Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic in International Relations*, Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry, NY, 1992, Second series, Vol. III, pp. 42 a 85.

36 — Cabe observar que, aunque sea indudablemente competencia del órgano jurisdiccional nacional, en el caso de una acción penal como la de autos, deberá considerarse posiblemente que el Sr. Allain desempeñó la actividad perfectamente legal de importar acero de la RFA recientemente reunificada, pero que, al mismo tiempo, y sin razón aparente, declaró falsamente que las mercancías eran originarias de Yugoslavia.

falsedad en documento debe ser tomado en consideración.

48. Además, el debate estuvo dominado por la idea de que el Tratado CEE/CE se aplicaba a los productos controvertidos [37] y sólo cuando el Tribunal de Justicia formuló una pregunta escrita, las partes presentaron observaciones sobre las medidas CECA que podrían ser pertinentes. No se ha planteado ninguna cuestión sobre la interpretación de una u otra disposición del Tratado CECA o de las medidas basadas en dicho Tratado. A mi parecer, ante la inexistencia de una cuestión suficientemente clara por parte del órgano jurisdiccional nacional, cualquier respuesta del Tribunal de Justicia correría el peligro de ser especulativa. En consecuencia, no propongo al Tribunal de Justicia que investigue, de oficio, las disposiciones de Derecho comunitario que habían podido aplicarse a las importaciones controvertidas si hubieran tenido lugar con posterioridad a la reunificación alemana.

49. De las consideraciones que preceden resulta que, en la medida en que la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional pide que se dilucide si el Derecho comunitario excluye la nueva calificación en Derecho nacional de los hechos del procedimiento principal como una *contravention douanière,* procede responder negativamente. En lo que se refiere a si el proceso penal seguido contra el apelante por falsedad en la declaración es compatible con el Derecho comunitario, basándose en el expediente facilitado al Tribunal de Justicia, no es posible dar una respuesta más precisa.

V. Conclusión

50. A la luz de cuanto precede, estimo que procede responder como sigue a la cuestión planteada por la cour d'appel de Paris:

«Ninguna disposición de Derecho comunitario se opone a la nueva calificación en Derecho nacional de los hechos expuestos en la resolución de remisión.»

37 — Ello se deduce claramente, en particular, de la sentencia de la Cour de cassation y de las observaciones escritas de la Comisión (véanse los puntos 9, 14 y 15 de las presentes conclusiones).