CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 7 de mayo de 1996 *

1. Mediante el recurso objeto de examen la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, al autorizar la importación de productos lácteos en el marco del régimen de perfeccionamiento activo, siendo así que el valor en aduana de las mercancías es inferior al precio mínimo fijado en el Acuerdo internacional de los productos lácteos, Acuerdo celebrado en el ámbito del GATT y aprobado por la Comunidad mediante Decisión 80/271/CEE del Consejo, de 10 de diciembre de 1979, referente a la celebración de los Acuerdos multilaterales resultantes de las negociaciones comerciales de 1973-1979 [1] (en lo sucesivo, «Acuerdo»).

Más concretamente, la Comisión imputa al Gobierno alemán el hecho de haber incumplido o, en todo caso, no haber tomado en consideración: a) la obligación de cooperación en materia de precios mínimos de importación, como se establece en los tres Protocolos anexos al Acuerdo [letra a) del apartado 1 del artículo 6 del Protocolo nº 1; letra a) del artículo 6 de los Protocolos nºs 2 y 3]; b) la obligación de observar los precios mínimos de exportación con arreglo al apartado 1 del artículo 3 de cada uno de los tres Protocolos anexos al Acuerdo; c) los artículos 5 a 8 del Reglamento (CEE) nº 1999/85 del Consejo, de 16 de julio de 1985, relativo al régimen de perfeccionamiento activo, [2] en particular, en relación con la existencia de las condiciones económicas que permiten conceder la autorización.

2. Para comprender claramente el alcance de los motivos y de los argumentos formulados por la demandada, deben recordarse las disposiciones pertinentes del Acuerdo y del régimen de perfeccionamiento activo, así como el desarrollo del procedimiento administrativo previo.

La normativa aplicable

3. El Acuerdo, que entró en vigor el 1 de enero de 1980, pretende conseguir la expansión y la liberalización cada vez mayor del comercio mundial de productos lácteos en condiciones de mercado lo más estables posible, sobre la base de la ventaja mutua de los países exportadores e importadores (artículo I). El Acuerdo se aplica a los siguientes productos: leche y nata, concentradas o azucaradas; mantequilla; quesos y requesón; caseínas (artículo II). Se establecen obligaciones

* Lengua original: italiano.

1 — DO 1980, L 71, p. 1; EE 11/12, p. 38.

2 — DO L 188, p. 1; EE 02/14, p. 35.

generales de información (artículo III) y de cooperación entre los participantes (artículo IV), particularmente en materia de ayudas a los países en desarrollo (artículo IV). Las funciones necesarias para la ejecución del Acuerdo serán ejercidas por el Consejo internacional de productos lácteos, establecido por el propio Acuerdo y formado por representantes de todos los participantes (artículo VII).

El Acuerdo lleva anexos tres Protocolos relativos, respectivamente, a determinados tipos de leche en polvo (Protocolo nº 1), a las materias grasas lácteas (Protocolo nº 2) y a determinados quesos (Protocolo nº 3). Estos Protocolos, que forman parte integrante del Acuerdo imponen obligaciones similares: a) los precios de exportación no deben fijarse a un nivel inferior a los precios mínimos establecidos por el Acuerdo (apartado 1 del artículo 3 de cada uno de los Protocolos); b) cada Protocolo se aplicará a las exportaciones de productos que hayan sido elaborados o embalados en el territorio aduanero de una de las partes (apartado 7 del artículo 3 del Protocolo nº 1; apartado 6 del artículo 3 de los Protocolos nºs 2 y 3); c) la importación de los productos a los que los Protocolos son de aplicación no debe efectuarse, en la medida de lo posible, a precios inferiores al valor en aduana equivalente a los precios mínimos prescritos [letra a) del apartado 1 del artículo 6 del Protocolo nº 1; letra a) del artículo 6 de los Protocolos nºs 2 y 3]; d) las partes se comprometen a aplicar medidas correctivas pertinentes en caso de que las importaciones realizadas a precios inferiores a los precios mínimos amenacen el buen funcionamiento del Protocolo [letra c) del apartado 1 del artículo 6 del Protocolo nº 1; letra c) del artículo 6 de los Protocolos nºs 2 y 3]; e) a petición de cualquiera de las partes se podrá otorgar una exención de la obligación de observar los precios mínimos a que se refiere el apartado 1 del artículo 3 de cada uno de los Protocolos (artículo 7 de cada Protocolo). [3]

4. En cuanto al régimen comunitario de perfeccionamiento activo debe recordarse, en primer lugar, que con arreglo al apartado 2 del artículo 1 del Reglamento nº 1999/85, dicho régimen, sin perjuicio de previa autorización, permite elaborar en el territorio aduanero de la Comunidad, para someterlas a una o más operaciones de perfeccionamiento: a) mercancías no comunitarias destinadas a ser reexportadas fuera de la Comunidad en forma de productos compensadores, sin que tales mercancías estén sujetas a derechos de importación (régimen de suspensión); b) mercancías despachadas a libre práctica, con reembolso o remisión de los derechos de importación relativos a estas mercancías si se reexportan fuera de la Comunidad en forma de productos compensadores (régimen de reembolso). Las operaciones de perfeccionamiento, definidas en la letra h) del apartado 3 del artículo 1 de dicho Reglamento, comprenden la elaboración, la transformación y la reparación de mercancías, así como la utilización de algunas mercancías determinadas que permitan o faciliten la obtención de productos compensadores y que estén destinadas a desaparecer durante su utilización.

3 — Por ejemplo, se prevé una excepción respecto a la leche en polvo destinada a la alimentación de animales (apartado 5 del artículo 3 del Protocolo nº 1).

Con arreglo al artículo 5 del Reglamento nº 1999/85, la autorización necesaria para poder acogerse al régimen de perfeccionamiento activo se concede en los casos en que dicho régimen «pueda contribuir a crear las condiciones más favorables para la exportación de productos compensadores, siempre que no se perjudiquen los principales intereses de los productores de la Comunidad (condiciones económicas)». Entre otros casos, existen las condiciones económicas cuando las mercancías destinadas a sufrir operaciones de perfeccionamiento «sean producidas en la Comunidad, pero no puedan ser utilizadas debido a que su precio hace imposible, desde un punto de vista económico, la operación comercial prevista» [letra d) del apartado 1 del artículo 6].

5. Para lo que interesa en el presente asunto, debe recordarse el Reglamento (CEE) nº 2228/91 de la Comisión, de 26 de junio de 1991, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1999/85. [4] El artículo 16 de dicho Reglamento establece que la inclusión de las mercancías no comunitarias en el régimen, en caso de empleo del sistema de suspensión, implica la no aplicación de las medidas específicas de política comercial de importación previstas para dichas mercancías. [5] Las medidas específicas de política comercial son las medidas no arancelarias establecidas en el marco de la política comercial común, por las disposiciones comunitarias relativas a los regímenes aplicables a las importaciones y a las exportaciones de mercancías, como las medidas de vigilancia o salvaguardia, las restricciones o limitaciones cuantitativas y las prohibiciones de importación o exportación (apartado 12 del artículo 1).

Por último, aunque no resulta aplicable a los hechos del presente asunto, debe recordarse que el Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario [6] (que, por lo demás, sustituyó y derogó el Reglamento nº 1999/85), establece en la letra a) del apartado 1 del artículo 114 que el régimen de perfeccionamiento activo permitirá elaborar en el territorio aduanero de la Comunidad, para que sufran una o varias operaciones de perfeccionamiento, «mercancías no comunitarias destinadas a ser reexportadas fuera del territorio aduanero de la Comunidad en forma de productos compensadores, sin que las mercancías estén sujetas a derechos de importación ni a *medidas de política comercial*». [7]

El procedimiento administrativo previo

6. Al considerar contraria al Derecho comunitario la práctica consistente en autorizar operaciones de perfeccionamiento activo cuando el valor en aduana de las mercancías es inferior al precio mínimo fijado por el

4 — DO L 210, p. 1.

5 — Esta norma, debe precisarse, está redactada en términos idénticos a los del artículo 16 del Reglamento (CEE) nº 3677/86 (DO L 351, p. 1), Reglamento codificado y, por lo tanto, derogado precisamente por el Reglamento nº 2228/91.

6 — DO L 302, p. 1.

7 — El subrayado es mío.

Acuerdo, la Comisión inició mediante escrito de requerimiento de 26 de marzo de 1991, un procedimiento por incumplimiento contra la República Federal de Alemania. Mediante escrito del 8 de mayo siguiente, el Gobierno alemán negó que las mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo constituyeran importaciones en el sentido del Acuerdo y, en todo caso, recordó que había acudido al Comité del artículo 113 con el fin de aclarar este problema.

Al no estar satisfecha con las explicaciones dadas por el Gobierno alemán, el 3 de febrero de 1993 la Comisión le dirigió un dictamen motivado en el que reiteraba su posición y le requería para que pusiera fin a la infracción dentro del plazo de dos meses. Como respuesta al dictamen motivado, el Gobierno alemán alegó, por un lado, que la propia normativa comunitaria sobre el perfeccionamiento activo prevé que las medidas de política comercial no se aplican a las mercancías incluidas en dicho régimen y, por otro, que el Comité del artículo 113 todavía no había analizado en profundidad dicho problema.

7. A este respecto debe precisarse que, como resulta de un documento que la Comisión aportó a petición del Tribunal de Justicia, el extremo planteado por las autoridades alemanas efectivamente se sometió al Comité del artículo 113 en su sesión de 15 de febrero de 1991. En la correspondiente acta se afirma que «la Comisión ha empezado a examinar con las Delegaciones interesadas un problema planteado por la Delegación alemana, relativo a las dificultades que se derivan de una *evidente contradicción* entre las disposiciones legales comunitarias sobre el régimen de perfeccionamiento activo de los productos lácteos y las disposiciones sobre los precios mínimos que figuran en el Acuerdo internacional relativo a tales productos. El Comité ha decidido volver sobre esta cuestión cuando la Comisión haya aclarado la situación». [8]

No obstante, la Comisión no volvió a instar al Comité para que se ocupara de la cuestión. Ello se debió, como ha explicado la propia Comisión durante el procedimiento, a que —a raíz de contactos bilaterales con las diversas Delegaciones— llegó a la conclusión de que la posición del Gobierno alemán era «aislada». Por lo tanto, el 26 de enero de 1994, interpuso el presente recurso.

Sobre la admisibilidad

8. Con carácter previo debo señalar que, a pesar de que formalmente no propone ninguna excepción de inadmisibilidad, el Estado demandado señala, no obstante, que la Comisión debería haber esperado el final de los trabajos del Comité del artículo 113 antes de interponer el presente recurso. En particular, recuerda que la razón de ser de dicho Comité es precisamente la de asegurar la interpretación y el cumplimiento de los Acuerdos internacionales y, a tal fin, fijar una posición única de la Comunidad sobre los

8 — El subrayado es mío. Debe precisarse que se trata de una traducción no oficial; por lo que aquí interesa, observo que el texto francés se refiere a «contradiction évidente» y el inglés, a «apparent discrepancy».

puntos en los que se registre discrepancia entre los Estados miembros o entre éstos y la Comisión. Por lo tanto, siempre a juicio del Gobierno demandado, cabe preguntarse si la Comisión podía interponer un recurso con arreglo al artículo 169 para que se declare la violación de un Acuerdo internacional en el supuesto de que, como en el caso de autos, el Comité del artículo 113 —al que se ha sometido el problema— todavía no se haya pronunciado.

Sobre el particular, baste señalar que el artículo 169 atribuye a la Comisión una amplia facultad discrecional [9] ya sea para entablar el procedimiento por infracción, a cuyo fin basta con que dicha Institución «*estimare* que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado»; o en relación con la interposición del recurso, habida cuenta de que «*podrá* recurrir al Tribunal de Justicia». Por lo tanto el ejercicio de dicha facultad discrecional no puede supeditarse a requisitos distintos y más rigurosos que los establecidos en el propio artículo 169, especialmente al dictamen del Comité del artículo 113. Por lo que aquí interesa, de ello se desprende que la opción de la Comisión de interponer el presente recurso sin esperar el dictamen del Comité ya solicitado puede ciertamente discutirse desde el punto de vista de la oportunidad, pero carece de toda relevancia para la admisibilidad del recurso.

9 — En diversas ocasiones, aunque en un contexto distinto, el Tribunal de Justicia ha señalado la facultad discrecional que ostenta la Comisión a este respecto. Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de febrero de 1989, Star Fruit/Comisión (247/87, Rec. p. 291), apartado 11.

Sobre el fondo

9. Como ya he recordado, la Comisión imputa a la República Federal de Alemania el hecho de autorizar operaciones de perfeccionamiento activo aun cuando no se observan los precios mínimos de *importación* previstos en el Acuerdo. De ello deduce dicha Institución el incumplimiento de la obligación de observar los precios mínimos de *exportación* fijados en el mismo Acuerdo, así como la infracción del Reglamento, en la medida en que el propio hecho de conceder autorizaciones en tales casos implica el incumplimiento de las condiciones económicas previstas en los artículos 5 a 8 de dicho Reglamento.

El Gobierno alemán no niega que, en relación con operaciones de perfeccionamiento activo, autoriza la importación de productos lácteos a precios inferiores a los precios mínimos establecidos en el Acuerdo. Sostiene, no obstante, que la admisión de los citados productos en el régimen de perfeccionamiento activo ni siquiera entra en el ámbito de aplicación del Acuerdo. A este fin, el Gobierno alemán alega que: a) las nociones de importación y exportación a que se refiere el Acuerdo se refieren a mercancías en libre práctica en la Comunidad, y no a mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo; b) la aplicación de medidas de política comercial —y, por consiguiente, también del Acuerdo— a las mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo se halla expresamente excluida por el artículo 16 del Reglamento nº 2228/91 (que reproduce

exactamente el texto del artículo 16 del Reglamento nº 3677/86) y, desde el 1 de enero de 1994, por la letra a) del apartado 1 del artículo 114 del Código aduanero comunitario.

10. Teniendo en cuenta los argumentos que anteceden procede, en primer lugar, determinar si el Acuerdo, que no contiene ninguna disposición expresa sobre el particular, debe o no aplicarse a los intercambios comerciales con los países terceros en el marco del perfeccionamiento activo.

11. Las alegaciones formuladas por las partes en relación con el tenor literal del Acuerdo no parece que sean decisivas. En realidad, como ha demostrado la Comisión, es cierto que el apartado 7 del artículo 3 del Protocolo nº 1 y el apartado 6 del artículo 3 de los Protocolos nºs 2 y 3, al precisar que se aplican a las exportaciones de los productos de que se trata que hayan sido «elaborados» o «embalados» en el territorio aduanero de una parte contratante, y por lo tanto, también de la Comunidad, no establecen ninguna excepción. También es cierto, no obstante, que los productos «elaborados» o «embalados» en el territorio aduanero de la Comunidad no coinciden, al menos necesariamente, con los productos obtenidos mediante la elaboración, la transformación o la reparación de mercancías conforme a la normativa sobre el régimen de perfeccionamiento activo. En cualquier caso, de la interpretación de la Comisión —aunque se la quiera considerar correcta— se puede, como máximo, deducir la aplicabilidad del Acuerdo también a las exportaciones realizadas a raíz de una operación de perfeccionamiento activo, pero no ciertamente a las exportaciones de mercancías incluidas en dicho régimen.

Sin embargo, la Comisión sostiene que una interpretación distinta —además de contradecir el objetivo del Acuerdo— incitaría al incumplimiento del Acuerdo mismo, en la medida en que los Estados contratantes podrían adquirir los productos de que se trata de países terceros a precios más bajos que los fijados en el Acuerdo, e incluso podrían reexportarlos, con posterioridad a la elaboración o transformación en el marco del régimen del perfeccionamiento activo, sin ni siquiera observar los precios mínimos de exportación.

12. Ahora bien, ante todo debe reconocerse que la estabilidad del mercado que el Acuerdo pretende alcanzar para garantizar la expansión y la liberalización del comercio mundial de los productos de que se trata se pondría en peligro si se permitiera que los operadores comunitarios no observaran, aunque sólo fuera en el marco del perfeccionamiento activo, los precios mínimos fijados por el Acuerdo. Habida cuenta, por lo demás, de que los precios comunitarios son mucho más elevados que los mundiales resulta incluso demasiado evidente que la exclusión del ámbito de aplicación del Acuerdo de las mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo perjudicaría inevitablemente los intereses de los productores comunitarios.

Por consiguiente, a falta de una disposición expresa del Acuerdo de signo distinto, considero que debe suscribirse la tesis de la Comisión. Ello significa evidentemente que, en principio, el hecho mismo de autorizar operaciones de perfeccionamiento activo cuando el valor en aduana es inferior a los precios

mínimos de importación establecidos por el Acuerdo constituye una violación de éste.

13. A este respecto debo señalar además que la tesis también alegada por el Gobierno demandado, según la cual la obligación de que se trata constituye una mera obligación de cooperación no puede hacer variar los términos del problema. En realidad, es cierto que la norma de que se trata impone a las partes únicamente la obligación de «cooperar a la realización del objetivo del presente Protocolo por lo que se refiere a los precios mínimos y a velar, en la medida de lo posible, por que los productos [...] no se importen a precios inferiores a su correspondiente valor en aduana equivalente a los precios mínimos prescritos». [10] Como ha sostenido la Comisión, es igualmente cierto que el texto de este precepto se debe al hecho de que algunas veces los Estados contratantes no están en condiciones de impedir la importación de los productos de que se trata a precios inferiores a los mínimos fijados por el Acuerdo.

En el caso de autos es, incluso, demasiado evidente que el Estado se halla realmente en condiciones de impedir la importación: le basta con denegar la necesaria autorización.

14. Por el contrario, no considero fundada la imputación relativa a la inobservancia de los precios mínimos de *exportación*. A este respecto, en realidad, la Comisión se limita a sostener que de la inobservancia de los precios mínimos de importación se deriva la consecuencia automática de que también la reexportación de los productos controvertidos se efectuaría a precios inferiores a los mínimos. El Gobierno demandado niega que los costes de las operaciones de perfeccionamiento (elaboración, transformación o reparación), junto con los de transporte, hagan que los productos de que se trata se reexporten a precios superiores a los fijados en el Acuerdo.

Ante tal afirmación, no adecuadamente refutada por la Comisión, a la cual, debe recordarse, incumbe la carga de probar la existencia de la violación denunciada, [11] debe desestimarse la imputación de que se trata.

15. Precisado lo anterior, paso a examinar la alegada contradicción entre el Acuerdo y las normas sobre perfeccionamiento activo. Como ya se ha indicado, en realidad, el Gobierno alemán alega que —de conformidad con el artículo 16 del Reglamento nº 2228/91 y, a partir del 1 de enero de 1994, de la letra a) del apartado 1 del artículo 114 del Código aduanero comunitario— la inclusión en el régimen de perfeccionamiento

10 — Letra a) del apartado 1 del artículo 6 del Protocolo nº 1 y disposiciones concordantes de los otros dos Protocolos. Recuerdo además que, sobre la base de la letra c) del apartado 1 del artículo 6 del Protocolo nº 1 y de las disposiciones concordantes de los otros dos Protocolos, las mismas partes se obligan además a «examinar con comprensión las propuestas encaminadas a aplicar las medidas correctivas pertinentes en caso de que las exportaciones realizadas a precios incompatibles con los precios mínimos amenacen el buen funcionamiento del presente Protocolo».

11 — Véase, en último lugar, la sentencia de 27 de abril de 1993, Comisión/Grecia (C-375/90, Rec. p. I-2055), apartado 33.

activo, en caso de emplearse el sistema de suspensión, tiene como consecuencia la inaplicación de las medidas de política comercial previstas para las mercancías de que se trate.

16. Por su parte la Comisión considera impertinente la alusión al artículo 16 de su Reglamento de aplicación habida cuenta de que este artículo se refiere a *medidas de política comercial destinadas específicamente a la importación*, siendo así que en el caso de autos no se trata de medidas específicas de la importación, sino complementarias al régimen establecido para la exportación. En cualquier caso, según la Comisión, el Gobierno alemán no puede eficazmente invocar las disposiciones de referencia, habida cuenta de que se trata de disposiciones contenidas en un Reglamento de aplicación de la Comisión y no en el Reglamento de base del Consejo.

La propia Comisión reconoce, acto seguido, que su argumentación perdió fuerza a raíz de la entrada en vigor del Código aduanero, que, en la letra a) del apartado 1 de su artículo 114, excluye, con carácter general, la aplicabilidad de las medidas de política comercial a las mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo. Aunque intenta explicar la compatibilidad entre dichas disposiciones y el Acuerdo, en realidad, en el acto de la vista, la Comisión se limitó a puntualizar que, dado que el Código aduanero no entró en vigor hasta después de expirar el plazo previsto en el dictamen motivado, la disposición de que se trata no es aplicable a los hechos del presente asunto.

17. En relación con este último extremo, debo recordar en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el incumplimiento se determina en relación con la fecha de expiración del plazo concedido en el dictamen motivado. [12] Por lo que aquí interesa, de ello se deduce que la infracción imputada a la República Federal de Alemania propiamente no puede apreciarse con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 114 del Código aduanero, por cuanto esta última disposición entró en vigor el 1 de enero de 1994, siendo así que el plazo concedido en el dictamen motivado se extinguió en abril de 1993.

Consideraciones de economía procesal aconsejan, no obstante, una solución distinta. Más allá de la circunstancia de que la sentencia que recaiga sólo será aplicable en cuanto al pasado, de forma que el problema objeto de examen se planteará nuevamente en los

12 — Esta jurisprudencia, relativa a comportamientos y/o modificaciones legales posteriores a dicha fecha, en realidad surte efectos desde dos puntos de vista: tanto en favor del interés de la Comisión en que se declare el incumplimiento, aunque entretanto éste haya cesado (véanse, por ejemplo, las sentencias de 21 de junio de 1988, Comisión/Bélgica, 283/86, Rec. p. 3271, apartado 6; así como, la de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania, C-433/93, Rec. p. I-2303, apartado 15), como en favor del interés del Estado miembro en que no se invoquen motivos distintos de los expuestos en el procedimiento administrativo previo, cuyas finalidades esenciales, de otro modo, se verían frustradas, especialmente en relación con el principio de contradicción (véanse, entre otras, las sentencias de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia, C-347/88, Rec. p. I-4747, apartado 16; así como, la de 14 de julio de 1988, Comisión/Bélgica, 298/86, Rec. p. 4343, apartado 10). Sin embargo, esta última afirmación no debe interpretarse en términos absolutos. En realidad, el mismo Tribunal de Justicia ha reconocido que, en el caso de que se produzca un cambio legislativo entre el procedimiento administrativo previo y la interposición del recurso, es suficiente, en lo que respecta a la admisibilidad de los nuevos motivos, «que el sistema establecido por la legislación aludida en el curso del procedimiento administrativo previo haya sido mantenido en su totalidad por las nuevas medidas adoptadas por el Estado miembro posteriormente al dictamen motivado y contra las que se dirige el recurso» (sentencia de 17 de noviembre de 1992, Comisión/Grecia, C-105/91, Rec. p. I-5871, apartado 13). En el caso de que el Tribunal de Justicia adoptara idéntica perspectiva también en relación con las modificaciones introducidas en la normativa comunitaria, a mi juicio, merecerían ser tomados en consideración los motivos expuestos por el Gobierno alemán y basados en la letra a) del apartado 1 del artículo 114 del Código aduanero.

mismos términos respecto al período posterior al 1 de enero de 1994, debe señalarse además que fue la propia Comisión quien citó por primera vez, en el escrito de interposición del recurso, la letra a) del apartado 1 del artículo 114 del Código aduanero y se preguntó si este precepto podía considerarse apto para hacer cesar el incumplimiento imputado a la República Federal de Alemania. Por otra parte, al responder por escrito a una pregunta específica formulada por el Tribunal de Justicia, la propia Comisión precisó que, en el caso de que se llegase a la conclusión de que un Reglamento del Consejo autorizaba el comportamiento reprochado al Gobierno alemán, un recurso con arreglo al artículo 173, para la anulación del acto de dicha Institución, sería ciertamente más adecuado que un recurso con arreglo al artículo 169 contra el Estado miembro «incumplidor».

En cualquier caso, teniendo en cuenta que la letra a) del apartado 1 del artículo 114 del Código aduanero reproduce y amplía el contenido del artículo 16 del Reglamento nº 2228/91, con la consecuencia de que una posible contradicción entre éste y el Acuerdo implicaría una contradicción aún más patente entre la citada disposición del Código aduanero y el Acuerdo, debe comprobarse, en primer lugar, si el Acuerdo, a efectos del artículo 16 del Reglamento nº 2228/91, puede considerarse o no una medida de política comercial destinada específicamente a la importación.

18. La lapidaria afirmación de la Comisión según la cual se trata, en realidad, de una medida complementaria de exportación no parece convincente y, en cualquier caso, no está suficientemente motivada. En el caso de que se refiera a la circunstancia de que la obligación de observar los precios mínimos sólo es imperativa para las exportaciones, mientras que, respecto a las importaciones, se impone a las partes únicamente la obligación de «cooperar a la realización del objetivo del presente Protocolo por lo que se refiere a los precios mínimos y a velar, en la medida de lo posible, por que los productos [...] no se importen a precios inferiores a su correspondiente valor en aduana equivalente a los precios mínimos prescritos», [13] considero que no sólo el tenor literal del Acuerdo sino también la propia Comisión contradicen la tesis de que se trata.

Precisamente, esta última, ha subrayado durante el procedimiento que la obligación de observar los precios mínimos de importación está redactada en términos no absolutos únicamente porque no siempre les resulta a los Estados contratantes jurídicamente posible impedir la importación a precios inferiores a los establecidos. Esta argumentación demuestra que, al menos por su objetivo y como principio, el Acuerdo estableció un régimen aplicable tanto a las importaciones como a las exportaciones; el objetivo del Acuerdo confirma esta afirmación, como ya he señalado (véanse los puntos 11 y 12). Apenas es preciso añadir que, en la medida en que se trata de un régimen aplicable a las importaciones y a las exportaciones, se integra plenamente entre las medidas específicas

13 — Letra c) del apartado 1 del artículo 6 del Protocolo nº 1 y artículos concordantes de los otros dos Protocolos.

de política comercial como las aludidas en el número 12 del artículo 1 del Reglamento nº 2228/91. [14]

19. Totalmente singular, si no incluso sorprendente, es el argumento de la Comisión según el cual, en lo que aquí interesa, no puede invocarse el artículo 16 del Reglamento nº 2228/91 por cuanto se halla contenido en un Reglamento de aplicación adoptado por ella y no en el Reglamento de base del Consejo. Admito que no tengo claro si, de este modo, la Comisión quiere sostener que le está permitido adoptar Reglamentos de aplicación contrarios a un Acuerdo internacional del cual la Comunidad es parte y, al mismo tiempo, perseguir a aquellos Estados que los cumplen, o si la posible violación de un Acuerdo internacional a través de normas comunitarias sólo puede tomarse en consideración si la comete el Consejo.

En cualquier caso, me parece incluso demasiado evidente que, en la medida en que en este asunto no se aduce que el artículo 16 del Reglamento nº 2228/91 infrinja el Reglamento de base, la tesis de la Comisión resulta no sólo confusa sino también impertinente. Además, el artículo 16 se halla en contradicción con el Acuerdo por el hecho mismo de sustraer de su ámbito de aplicación las mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo, y esta contradicción resultó aún más patente con la entrada en vigor del Código aduanero comunitario. En realidad, el texto de la letra a) del apartado 1 del artículo 114 de dicho Código no deja lugar a dudas en cuanto a la no aplicación de las medidas de política comercial a las mercancías incluidas en el régimen de que se trata, con la consecuencia de que las observaciones que anteceden valen —con mayor motivo— respecto a dichas disposiciones. En consecuencia, la contradicción señalada entre la normativa sobre el perfeccionamiento activo y el Acuerdo queda confirmada y, actualmente, incluso reforzada.

20. Conocida la existencia de dicha contradicción, debe ahora aclararse si, no obstante, el Gobierno alemán está obligado a cumplir el Acuerdo y si, a pesar de las especiales condiciones del presente asunto, procede estimar el recurso.

Considerando que —conforme al apartado 7 del artículo 228 del Tratado CE— los Acuerdos celebrados entre la Comunidad y uno o más Estados terceros son vinculantes para las Instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros, la Comisión alega que «si las autoridades alemanas aplicasen rigurosamente el régimen comunitario sobre el perfeccionamiento activo y el Acuerdo del GATT, en ningún caso se concederían las autorizaciones para las operaciones de perfeccionamiento activo», con la

14 — La inaplicabilidad de las medidas de política comercial a las mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo, en caso de utilización del régimen de suspensión, queda indirectamente confirmada también por el artículo 51 de dicho Reglamento, según el cual, el despacho a libre práctica de las mercancías de importación «estará supeditado a la aplicación, por parte de la autoridad aduanera, de las medidas específicas de política comercial en vigor respecto a las mercancías de importación en el momento de la aceptación de la declaración de despacho a libre práctica».

consecuencia de que ni siquiera se plantearía el problema de la incompatibilidad. Sustancialmente, la tesis de la Comisión es que las autorizaciones de importación, cuando los precios sean inferiores a los mínimos fijados en el Acuerdo, deberían denegarse y/o revocarse, si ya hubieran sido concedidas, ya que en tales supuestos, en cualquier caso, no se darían las condiciones económicas exigidas por el régimen de que se trata para expedir la autorización. Y ello, esencialmente porque, en la medida en que no se observen los precios mínimos fijados por el Acuerdo, la Comunidad incurriría en costes más elevados, en lo que respecta a los gastos agrícolas, lo que repercutiría negativamente sobre los propios productores comunitarios.

21. Por lo tanto, la tesis de que se trata, tal como la presenta la Comisión, parece indicar que el incumplimiento existiría incluso a falta del Acuerdo, particularmente de la obligación que éste impone de respetar los precios mínimos. Sin embargo, si se observa detenidamente, no es éste el caso. En realidad, la Comisión en modo alguno discute la tesis del Gobierno alemán según la cual las autorizaciones se conceden de conformidad con la letra d) del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 1999/85. [15] Por el contrario, dicha Institución reconoce que la hipótesis contemplada en la citada disposición se confirma frecuentemente respecto a los productos de que se trata y, por lo tanto, que, propiamente, no existe ninguna infracción del Reglamento desde el prisma de la existencia de las condiciones económicas. Ahora bien, la misma Institución alega que la Comunidad no puede en ningún caso admitir que puedan protegerse las operaciones efectuadas a precios inferiores a los precios mínimos, y ello, debido a las pertinentes disposiciones del Acuerdo y a sus efectos en virtud del apartado 7 del artículo 228 del Tratado.

En suma, a juicio de la Comisión, la interpretación de las normas comunitarias de conformidad con el Acuerdo implica que las condiciones económicas que éste establece no puedan ser invocadas, ni siquiera cuando se cumplen efectivamente, ya que, conforme al apartado 7 del artículo 228, el Acuerdo prevalece sobre el Reglamento. Por otra parte, ello significa que la contradicción entre el Acuerdo y la normativa sobre perfeccionamiento activo va mucho más allá de la delimitación del ámbito de aplicación de uno y de otra y que, en definitiva, el criterio de interpretación conforme no permite eliminarla.

22. Pero todavía hay más. El razonamiento de la Comisión, que en realidad constituye un círculo vicioso, inevitablemente lleva a la conclusión de que la imputación relativa a la violación del Reglamento es infundada. De hecho, la expedición de autorizaciones aun cuando los precios de los productos de que se trata sean inferiores a los mínimos fijados por el Acuerdo podrá implicar un incumplimiento de éste, pero no ciertamente —al menos no como tales— de las condiciones

15 — Recuerdo que, con arreglo a dicha disposición, se consideran reunidas las condiciones económicas cuando las mercancías destinadas a sufrir operaciones de perfeccionamiento sean producidas en la Comunidad pero no puedan ser utilizadas debido a que su precio hace imposible, desde un punto de vista económico, la operación comercial prevista.

económicas a que se refieren los artículos 5 a 8 del Reglamento nº 1999/85. En el caso de autos, conviene reiterarlo, la misma Comisión no niega que tales condiciones se cumplen en virtud de la letra b) del apartado 1 del artículo 6 del mencionado Reglamento.

En estas circunstancias, debe, por lo tanto, reconocerse que procede desestimar el motivo basado en la supuesta infracción del Reglamento. No obstante, queda por determinar si la contradicción señalada entre la normativa sobre el régimen de perfeccionamiento activo y el Acuerdo puede o debe, en virtud de la primacía del segundo sobre la primera, conducir a la condena de la República Federal de Alemania, de modo limitado —bien está recordarlo— al incumplimiento de la obligación de observar los precios mínimos de importación.

23. Mi respuesta es en sentido negativo. Quede bien claro que, en modo alguno, intento poner en duda la primacía del Acuerdo sobre el Derecho derivado. Sin embargo, no puedo dejar de señalar que el planteamiento de la Comisión parece ignorar que, en virtud del apartado 7 del artículo 228 del Tratado, los Acuerdos internacionales en los que la Comunidad es parte son vinculantes no sólo para los Estados miembros sino también para las Instituciones, por lo tanto, también para el Consejo y para la propia Comisión. Reconozco ciertamente la coherencia de la posición de esta última cuando afirma que los Estados miembros, por un lado, no pueden invocar su interpretación de las obligaciones contraídas en el marco del GATT y decidir unilateralmente si las cumplen o no; por otro, ni siquiera pueden alegar su interpretación para hacer valer la incompatibilidad de una disposición de Derecho derivado con tales obligaciones. En ambos casos, en realidad, la Comisión reivindica el derecho a decidir por sí misma, habida cuenta de que únicamente la Comunidad es responsable frente a los países terceros, sea cual fuere la correcta interpretación «comunitaria» de las obligaciones contraídas en el marco del GATT.

Resulta patente que esta posición tiene como consecuencia que el Tribunal de Justicia puede controlar el cumplimiento de un Acuerdo que vincula tanto a los Estados miembros como a la Comunidad únicamente en el supuesto de que sea el Estado miembro quien comete la violación y no, por el contrario, cuando la violación del Acuerdo se deba a un comportamiento de las propias Instituciones. En efecto, en este último caso, el posible incumplimiento de las obligaciones contraídas en el marco del GATT podrá ser sancionado sólo con los instrumentos previstos por el Derecho internacional. Hago constar que tal planteamiento, que me resulta —lo confieso— sorprendente, ya ha sido confirmado por el Tribunal de Justicia: [16] las

16 — Me refiero, particularmente, a la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), en la cual, basándose en la premisa de que las normas del GATT no tienen efecto directo, el Tribunal de Justicia afirmó precisamente no poder «apreciar la legalidad de un Reglamento en el marco de un recurso interpuesto por un Estado miembro con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado» (apartado 109) y que, por lo tanto, «únicamente en el caso de que la Comunidad haya pretendido cumplir una obligación concreta asumida en el marco del GATT o cuando el acto comunitario se remita expresamente a disposiciones precisas del Acuerdo General, corresponderá al Tribunal de Justicia controlar la legalidad del acto comunitario de que se trate en relación con las normas del GATT» (apartado 111).

obligaciones contraídas en el marco del GATT no constituyen un criterio de legalidad del comportamiento de las Instituciones, aunque dicho comportamiento se haya traducido en un acto normativo que los Estados, en principio, están obligados a observar. [17]

24. Dicha jurisprudencia, trasladada al caso que nos ocupa, excluye la posibilidad de que el Tribunal de Justicia pueda, en cualquier caso, valorar el comportamiento del Estado demandado a la luz de la alegada contradicción entre la normativa sobre perfeccionamiento activo y el Acuerdo, habida cuenta de que, debe decirse claramente, esta contradicción muestra inequívocamente que primero la Comisión (artículo 16 del Reglamento nº 2228/91) y después el Consejo [letra a) del apartado 1 del artículo 114 del Código aduanero comunitario] han violado el Acuerdo. Semejante resultado sería, sin embargo, inaceptable, particularmente en el caso de que condujera al Tribunal de Justicia a valorar el comportamiento del Estado demandado únicamente en relación con el Acuerdo, sin, por consiguiente, tener en cuenta el hecho de que el comportamiento que actualmente persigue la Comisión se halla autorizado por un Reglamento de esta Institución, Reglamento adoptado, por lo tanto, infringiendo el Acuerdo.

Por consiguiente, me limito a señalar a este respecto que la exclusión de la posibilidad de invocar las normas del GATT para impugnar la validez de normas comunitarias, y el consiguiente reconocimiento al Consejo y a la Comisión de un amplio margen de maniobra en cuanto al contenido y a los efectos de las obligaciones contraídas en virtud de dicho Acuerdo, en ningún caso puede ser tal que lleve a condenar a un Estado miembro por haber cumplido el Reglamento y no el Acuerdo. En realidad, no puede aceptarse que dicha contradicción entre la normativa comunitaria y el Acuerdo carezca de toda pertinencia.

25. Por último, considero que no es inútil recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «la legislación comunitaria debe ser clara y su aplicación previsible para todos los interesados»; [18] y ello precisamente con arreglo al principio de seguridad jurídica, principio que forma parte del ordenamiento jurídico comunitario. [19]

17 — No obstante, esta jurisprudencia no está exenta de críticas: véase, por ejemplo, Vellano: «Osservazioni in tema di diretta applicabilità del GATT: l'opportunità di una svolta interpretativa», en *Giurisprudenza italiana*, 1995, Tomo I, pp. 1145 y ss.; así como Hahn y Schuster: «Le droit des Etats membres de se prévaloir en justice d'un accord liant la Communauté», en *Revue générale de droit international public*, 1995, pp. 367 y ss. Puesto que la valoración en materia de la posibilidad de invocar el GATT se deja enteramente en manos del Consejo, estos últimos autores señalan, en particular, que «la Cour de justice doit se demander si ce point de vue est compatible avec sa fonction telle qu'elle est fixée à l'article 164 du traité CE, à savoir assurer le respect du droit» (p. 377).

18 — Véanse, entre otras, la sentencia de 22 de febrero de 1984, Kloppenburg (70/83, Rec. p. 1075), apartado 11; las sentencias de 15 de diciembre de 1987, Irlanda/Comisión (325/85, Rec. p. 5041), apartado 18; Países Bajos/Comisión (326/85, Rec. p. 5091), apartado 24; Alemania/Comisión (332/85, Rec. p. 5143), apartado 23; Francia/Comisión (336/85, Rec. p. 5173), apartado 17, y Dinamarca/Comisión (348/85, Rec. p. 5225), apartado 19, así como la reciente sentencia de 16 de junio de 1993, Francia/Comisión (C-325/91, Rec. p. I-3283), apartado 26.

19 — Véase la sentencia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor y otros (asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633), apartado 30.

Ahora bien, me parece que la referida afirmación del Tribunal de Justicia es válida, con mayor motivo, en un caso como el que nos ocupa, en el cual la ambigüedad y la confusión provocada por disposiciones evidentemente contradictorias se añaden a la dificultad para el Estado de que se trata de encontrar una solución al problema en el plano interno (comunitario), solución que, sin embargo, intentó conseguir a través del Comité del artículo 113.

26. Una última observación. En el caso de que el Tribunal de Justicia —sobre la base de los mismos motivos que le indujeron a negar la posibilidad de controlar la legalidad de los actos comunitarios— considerase que las obligaciones contraídas en el marco del GATT no pueden servir de criterio de legalidad, ni siquiera del comportamiento de los Estados miembros, la solución del presente asunto, sería, por supuesto, sobradamente previsible y, por consiguiente, más fácil. En efecto, al menos desde el punto de vista de la violación del Acuerdo, e independientemente del fondo, el recurso debería declararse manifiestamente infundado e, incluso, estrictamente, inadmisible.

27. A la luz de las observaciones que anteceden, propongo, por consiguiente, al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.