CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO SAGGIO

presentadas el 23 de septiembre de 1999 *

1. Mediante escrito presentado con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), la Comisión interpuso un recurso al objeto de que el Tribunal de Justicia declare que la República Federal de Alemania (en lo sucesivo, «RFA») ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y del Reglamento (CEE) nº 2252/90 de la Comisión, de 31 de julio de 1990, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2060/90 del Consejo relativo a las medidas transitorias para los intercambios con la República Democrática Alemana (en lo sucesivo, «RDA») en el sector agrario y pesquero. [1]

En particular, la Comisión imputa a la RFA haber suprimido prematuramente los controles aduaneros en la frontera con la RDA y no haber percibido ninguna exacción reguladora con motivo de la importación de una partida de mantequilla procedente de este último país.

Marco normativo

2. En la época en que acaecieron los hechos, los intercambios comerciales entre la RDA y la RFA se regían por el Staatsvertrag (Tratado de Estado sobre la unión económica, monetaria y social) de 18 de mayo de 1990, cuya entrada en vigor es anterior a la unificación política de las dos Alemanias, que data del 3 de octubre del mismo año. En virtud de este Tratado, la RDA se comprometió a establecer las normas de base de una economía de mercado. Los intercambios con la RFA, por lo que respecta a las mercancías producidas en la RDA, se consideraban intercambios interregionales. En lo que atañe a las relaciones con la Comunidad, la RDA garantizó el libre acceso a las mercancías comunitarias a partir del 1 de julio de 1990, en condiciones de reciprocidad. Los procedimientos aduaneros, en las relaciones con los países terceros, eran idénticos a los aplicados por la RFA. Además, la RDA se comprometía a aplicar progresivamente el régimen aduanero comunitario y a adoptar el Arancel Aduanero Común. En el sector agrícola, se comprometía a introducir un sistema de apoyo a los precios y de protección exterior análogo al de la Política Agrícola Común.

3. Por lo que respecta al régimen comunitario, procede observar ante todo que, de conformidad con los artículos 1, letra c), y 14, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, de 27 de junio

* Lengua original: italiano.
1 — DO L 203, p. 61.

de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos,[2] la importación de mantequilla en el territorio de la Comunidad supone la percepción de una exacción reguladora. No obstante, dicha percepción quedó suspendida, bajo determinadas condiciones que recordaré posteriormente, para las importaciones de la RDA. A este respecto, son pertinentes algunos Reglamentos adoptados por el Consejo y la Comisión en julio de 1990 con el fin de regular el período transitorio anterior a la unión entre la RDA y la RFA y, en consecuencia, a la aplicación completa del Derecho comunitario en los Estados federados que integraban anteriormente del territorio de la República Democrática.

4. En primer lugar, se trata del Reglamento (CEE) nº 1794/90 del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativo a las medidas transitorias para los intercambios con la República Democrática Alemana.[3] Los considerandos primero y tercero de este Reglamento son respectivamente del siguiente tenor:

«Considerando que la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana han celebrado un tratado (Staatsvertrag) que contempla la inmediata creación de una Unión monetaria, así como la integración progresiva de la República Democrática Alemana en el sistema económico y social de la República Federal de Alemania y en el ordenamiento jurídico de la Comunidad previamente a la unificación formal de las dos Alemanias [...]»

«Considerando que, durante el período que preceda a la unificación, la regulación de los intercambios entre la República Democrática Alemana, por una parte, y la República Federal de Alemania y los demás Estados miembros de la Comunidad, por otra, debería orientarse hacia el libre acceso de los productos comunitarios a la República Democrática Alemana, así como a un acceso equivalente de los productos de esta última a la Comunidad [...]»

5. El artículo 1 del mismo Reglamento establece, en su párrafo primero, que «[c]on arreglo al procedimiento previsto en el artículo 4, y en la medida en que la Comisión compruebe que las condiciones que figuran en el artículo 2 se cumplen, en los intercambios de la Comunidad con la República Democrática Alemana quedará suspendida la aplicación de los derechos de aduana [...]».

No obstante, la primera frase del párrafo tercero de dicho artículo precisa que «[e]l presente Reglamento no se aplicará a los productos agrícolas contemplados en el Anexo II del Tratado». La lista que se recoge en este Anexo incluye, en el Capítulo 4, la leche y los productos lácteos y, por lo tanto, también el producto sobre cuya importación versa el presente caso.

2 — DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146.
3 — DO L 166, p. 1.

El artículo 2 del Reglamento nº 1794/90 autorizaba a la Comisión a adoptar medidas de ejecución siempre que la RDA, por un lado, «introduzca en sus intercambios con los países terceros el Arancel Aduanero Común [...] o, en particular, en los casos que contempla el apartado 2, las medidas pertinentes para garantizar que las disposiciones previstas por la Comunidad con respecto a los países terceros sean respetadas» y, por otro lado, «adopte, o esté a punto de adoptar, medidas que garanticen el libre acceso para las mercancías comunitarias».

6. Basándose en las normas que acabo de citar, la Comisión adoptó el Reglamento (CEE) nº 1795/90, de 29 de junio de 1990, relativo a las modalidades de aplicación del Reglamento nº 1794/90.[4] Habida cuenta de que, para los productos no comprendidos en el sector agrícola, «se reúnen las condiciones anunciadas en el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1794/90» (tercer considerando), el artículo 2 del Reglamento nº 1795/90 establece lo siguiente:

«1. El régimen de tránsito comunitario será aplicable a la circulación de mercancías entre la Comunidad y la República Democrática Alemana.

2. A los efectos de aplicación de dicho régimen y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3, la "República Democrática Alemana" se considera como si fuese parte de la Comunidad.

3. En el sentido del presente artículo, la circulación de mercancías entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana se considera como si se efectuase dentro del territorio de un solo Estado miembro.»

7. El Reglamento (CEE) nº 2060/90 del Consejo, de 16 de julio de 1990, relativo a las medidas transitorias para los intercambios con la República Democrática Alemana en los sectores de la agricultura y de la pesca[5] extendió el régimen transitorio a los sectores agrario y pesquero. Considerando que «con arreglo al artículo 15 del Staatsvertrag, la República Democrática Alemana debe suspender, con la condición de reciprocidad, la percepción de exacciones reguladoras y la concesión de restituciones en los intercambios de mercancías del sector agrario con la Comunidad»,[6] y que, por lo tanto, «resulta conveniente que, habida cuenta del régimen establecido o que vaya a establecer la República Democrática Alemana, la Comunidad adopte normas específicas para los productos agrícolas transformados o sin transformar»,[7] el Reglamento establece en su artículo 2 que «[...] en la medida en que la Comisión compruebe que las condiciones que figuran en el artículo 3 se cumplen, en los intercambios de la Comunidad con la República Democrática Alemana quedará suspendida la percepción de las exacciones reguladoras, así como la aplicación de otros gravámenes [...]». Las condiciones previs-

4 — DO L 166, p. 3.

5 — DO L 188, p. 1.

6 — Tercer considerando.

7 — Cuarto considerando.

tas en el artículo 3 son el establecimiento por parte de la RDA de mecanismos análogos a los de la Política Agrícola Común y a los de la política común de la pesca, así como la adopción de medidas que garanticen el libre acceso a las mercancías comunitarias.

8. Sobre la base de esta disposición, la Comisión adoptó el Reglamento nº 2252/90. Habida cuenta de que «se garantizará la aplicación de mecanismos análogos a los de la política agraria común en la República Democrática Alemana» y de «que esta última autorizará el libre acceso a su territorio a las mercancías comunitarias sobre la base de la reciprocidad»,[8] la Comisión, en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento, «reconoce que se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 2060/90 por lo que respecta a los productos mencionados en el artículo 1 del Reglamento», entre los cuales se encuentran precisamente los productos de que se trata en el presente caso. Además, en virtud también del último Reglamento citado y con el fin de evitar los abusos o «desviaciones» intencionales en el tráfico de mercancías, la percepción de exacciones reguladoras en los intercambios entre la RDA y la Comunidad en el sector de la agricultura y de la pesca sólo se suspende en determinadas circunstancias. En efecto, conforme al artículo 1, apartado 2, esta suspensión sólo podía tener lugar respecto de los productos que:

«— han sido obtenidos por completo en la República Democrática Alemana, o

— han sido importados y despachados a libre práctica en la República Democrática Alemana con percepción de una exacción reguladora de nivel comunitario, o

— han sido importados de la Comunidad y despachados a libre práctica en la República Democrática Alemana sin haberse beneficiado de ninguna restitución a la exportación de la Comunidad».

9. El artículo 2 de dicho Reglamento prevé, además, que las disposiciones contenidas en los artículos 2 a 5 del Reglamento nº 1795/90 se aplicarán a la circulación, entre la Comunidad y la RDA, de los productos y mercancías contemplados en el artículo 1 del Reglamento nº 2060/90, entre los que se encuentran los productos considerados en el presente caso.

10. Por lo que respecta a la normativa aduanera en vigor —en particular, a las normas relativas al nacimiento de una deuda aduanera— el artículo 1, apartado 2, letra a), del Reglamento (CEE) nº 2144/87 del Consejo, de 13 de julio de 1987, relativo a la deuda aduanera[9] define ésta como «la obligación de una persona de pagar el importe de los derechos de importación [...] o de los derechos de exportación [...] aplicables, en virtud de las disposiciones vigentes, a las mercancías

8 — Segundo considerando.

9 — DO L 201, p. 15.

sujetas a tales derechos». El artículo 2 de este Reglamento dispone que la introducción irregular en el territorio aduanero de la Comunidad de una mercancía sujeta a derechos de importación origina una deuda aduanera de importación. Se considera irregular cualquier introducción de mercancías en el territorio comunitario que viole lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Reglamento (CEE) nº 4151/88 del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, por el que se fijan las disposiciones aplicables a las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad. [10]

El artículo 2 de este último Reglamento establece que «[l]as mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad se someterán a vigilancia aduanera desde el momento de su introducción». Conforme al artículo 1, apartado 2, se entiende por vigilancia aduanera «la acción llevada a cabo de forma global por la autoridad aduanera con vistas a garantizar el cumplimiento de la normativa aduanera y, llegado el caso, de las demás disposiciones aplicables a las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad». El artículo 3, apartado 1, dispone a continuación que «[l]a persona que introduzca las mercancías en el territorio aduanero de la Comunidad [...] deberá trasladarlas sin demora [...] a la aduana». En virtud del apartado 2 del mismo artículo, «[c]ada persona que se haga cargo del transporte de las mercancías tras su introducción en el territorio aduanero de la Comunidad [...] será responsable del cumplimiento de la obligación mencionada en el apartado 1».

11. Por último, procede recordar el Reglamento (CEE, Euratom) nº 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, por el que se aplica la Decisión 88/376/CEE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades. [11] El artículo 1 de este Reglamento establece que los recursos propios de la Comunidad —incluidas las exacciones reguladoras agrícolas— «serán puestos a disposición de la Comisión y se controlarán, en las condiciones establecidas en el presente Reglamento». En el artículo siguiente se precisa que «[a] efectos de la aplicación del presente Reglamento, un derecho de las Comunidades sobre los recursos propios [...] es constatado cuando el servicio competente del Estado miembro haya comunicado el importe adeudado al deudor. Dicha comunicación se efectuará tan pronto como el deudor sea conocido y el importe del derecho pueda ser calculado por las autoridades administrativas competentes, respetando todas las disposiciones comunitarias aplicables en la materia». El artículo 9 del mismo instrumento añade, en su apartado 1, que «cada Estado miembro consignará los recursos propios en el haber de la cuenta abierta a dicho efecto a nombre de la Comisión en su Tesoro Público o en el organismo que haya designado». El artículo 17, apartado 1, prevé, por último, que «[l]os Estados miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para que los importes correspondientes a los derechos constatados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 sean puestos a disposición de la Comisión en las condiciones previstas en el presente Reglamento». La primera frase del apartado 2 aclara que

10 — DO L 367, p. 1.

11 — DO L 155, p. 1.

«[l]os Estados miembros únicamente podrán dejar de poner a disposición de la Comisión los importes correspondientes a los derechos constatados si éstos no han podido ser cobrados por causa de fuerza mayor».

Hechos y procedimiento administrativo previo

12. Entre el 15 y el 24 de agosto de 1990, se importaron en la RDA lotes de mantequilla exportados de los Países Bajos con concesión de restituciones a la exportación, para ser inmediatamente introducidos en el territorio de la RFA. Las autoridades alemanas no percibieron ninguna exacción reguladora sobre las mercancías de que se trata en el momento de su importación en la RDA.

13. Mediante escrito de 22 de junio de 1994, la Comisión informó a las autoridades alemanas de que, al no reunirse las condiciones exigidas en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2252/90, debería haberse percibido una exacción reguladora a la importación sobre los mencionados productos procedentes de la RDA, de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de importación de productos agrícolas en el territorio comunitario. En consecuencia, la Comisión instó al Gobierno alemán para que pusiera a su disposición, a más tardar el 15 de septiembre de 1994, la cantidad de 12.684.000 DEM, correspondiente a las exacciones reguladoras no recaudadas. El Gobierno federal contestó que no estaba obligado a abonar esta suma toda vez que, en su opinión, no se había originado deuda aduanera alguna con motivo de la entrada de las mercancías en su territorio. Alega, además, que procede eventualmente atribuir al comportamiento de las autoridades neerlandesas, que concedieron erróneamente las restituciones a la exportación de los lotes de mantequilla considerados, la responsabilidad por el perjuicio causado a las finanzas comunitarias.

14. Al considerar insuficiente la argumentación del Gobierno alemán, la Comisión, mediante escrito de requerimiento notificado el 13 de septiembre de 1995, inició el procedimiento por incumplimiento. Por cuanto en su escrito de 12 de enero de 1996 el Gobierno alemán seguía defendiendo su posición, el 30 de octubre de 1996 la Comisión adoptó un dictamen motivado en el que mantenía su acusación relativa al incumplimiento de las obligaciones en materia de percepción de exacciones reguladoras a la importación de productos agrícolas procedentes de países terceros. Al no haberse atenido la RFA al dictamen motivado en el plazo establecido, la Comisión interpuso el presente recurso el 2 de octubre de 1997.

Sobre el fondo

Argumentos de las partes

15. La Comisión aduce que los lotes de mantequilla de autos deberían haber sido objeto de las exacciones reguladoras aduaneras previstas en las disposiciones comunitarias pertinentes. Más concretamente, la Comisión reprocha a la RFA, por un lado,

no haber percibido la exacción reguladora denegada en el momento en que las mercancías de que se trata atravesaron la frontera y, por otro lado, haber suprimido prematuramente los controles en la frontera interalemana en una época en que la legislación en vigor aún exigía controlar las importaciones de mercancías procedentes de la RDA.

16. Por lo que respecta al primer motivo, la Comisión sostiene que, conforme a lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento nº 804/68, la mantequilla forma parte de los productos cuya importación está sujeta a exacción reguladora. En opinión de la demandante, en el momento en que la mantequilla neerlandesa atravesó la frontera de la RFA, no se cumplían los requisitos para la suspensión de la percepción de la exacción reguladora, recogidas en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2252/90. Alega dicha parte que, en realidad, aun cuando la disposición antes citada permitía la suspensión, siempre que se demostrase que los productos habían sido «importados de la Comunidad y despachados a libre práctica en la República Democrática Alemana sin haberse beneficiado de ninguna restitución a la exportación de la Comunidad», en el presente caso, los lotes de mantequilla se beneficiaron de restituciones en los Países Bajos en el momento de su exportación a la RDA. La Comisión llega a la conclusión de que la demandada debería por ello haber percibido la exacción reguladora, cuyo importe debería haberse puesto a disposición de la Comisión conforme al Reglamento nº 1552/89.

17. Según la Comisión, en el momento del paso de la frontera entre las dos Alemanias, se originó una deuda aduanera conforme al artículo 1, apartado 2, letra a), del Reglamento nº 2144/87. Considera dicha Institución que las mercancías se introdujeron de forma irregular en el territorio de la Comunidad, puesto que la persona que se hizo cargo de la importación de las mercancías en el territorio comunitario no procedió al pago de las exacciones reguladoras agrícolas. A juicio de la Comisión habida cuenta de lo establecido en el referido artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 1552/89, la falta de percepción de la deuda aduanera causó un perjuicio patrimonial a la Comunidad.

18. La Comisión observa a continuación que, en este contexto, no puede reconocerse relevancia alguna a la circunstancia de que, en el momento de la exportación de las mercancías de los Países Bajos, la restitución a la exportación fuera concedida erróneamente. En efecto, a juicio de la demandante, aun cuando se admita que esta tesis es correcta y que, en virtud de las acciones judiciales entabladas en los Países Bajos, es posible recuperar los importes, estas circunstancias no pueden de todas formas excluir la responsabilidad de las autoridades alemanas, en la medida en que las normas referentes a la exportación y a la importación de los productos agrícolas se inscriben en dos regímenes comunitarios autónomos, que deben, en consecuencia, ser netamente diferenciados. Por consiguiente, nada se opone a que se persigan simultáneamente las dos infracciones del Derecho comunitario, es decir, la concesión errónea de la restitución a la exportación y la falta de percepción de las exacciones reguladoras.

19. Por otro lado, prosigue la Comisión, es posible que los importes de las exacciones reguladoras agrícolas y de la restitución a la exportación no sean equivalentes, lo que,

en su opinión, es así en el presente caso. Si bien es cierto que, de acuerdo con el artículo 1, apartado 2, tercer guión, del Reglamento nº 2252/90, existe un vínculo entre la suspensión de la percepción de las exacciones reguladoras y la restitución previa a la exportación, esto se debe exclusivamente, a juicio de la Comisión, a las relaciones particulares surgidas como consecuencia de la unión agrícola de hecho establecida el 1 de agosto de 1990 entre la RDA y la Comunidad Europea. Estas relaciones se caracterizan por la introducción en la antigua RDA de mecanismos análogos a los de la Política Agrícola Común, de forma que se garantice a las mercancías comunitarias el libre acceso al mercado de la RDA. Sin embargo, en el presente caso, no puede aplicarse el trato de favor en la medida en que los lotes de mantequilla en cuestión fueron exportados de los Países Bajos a la RFA a través de la antigua RDA, beneficiándose, sin tener derecho a ello, de la restitución a la exportación. La eventual devolución de la restitución no puede desembocar en que la mantequilla se considere *a posteriori* mercancía que no se ha beneficiado de restituciones.

20. La RFA replica que, al contrario de lo que sostiene la Comisión, no se originó ninguna deuda aduanera en el presente caso. Alega que para que nazca la deuda aduanera, conforme al artículo 2, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 2144/87, no basta con que se trate de mercancías cuya importación, en virtud de las normas comunitarias pertinentes, esté sujeta a exacción reguladora, sino que es también necesario que dichas mercancías hayan sido introducidas en el territorio comunitario de forma irregular. En su opinión, no se dio una «introducción irregular» en el presente caso en la medida en que, en el momento en que las mercancías entraron en el territorio de la RFA, no había ninguna norma vigente, ni comunitaria ni nacional, que regulara la presentación en aduana, tras atravesar la frontera interalemana, de productos como los aquí controvertidos. El Reglamento nº 2252/90, invocado por la demandante, no contiene en realidad ninguna norma relativa al procedimiento que debe seguirse respecto de los productos incluidos en su ámbito de aplicación. En particular, este Reglamento no prevé ninguna medida de control que los Estados miembros hubiesen debido adoptar con el fin de garantizar la percepción de las exacciones reguladoras agrícolas en todos aquellos casos en los que productos exportados fuera de la Comunidad con una restitución a la exportación fueran inmediatamente introducidos en la RFA. En la época en que se dieron estos hechos, no existía, según la demandada, ninguna disposición que un operador económico hubiera podido infringir en el momento de la importación de los productos. Esta es la razón que, lógicamente, excluye cualquier obligación por parte de las autoridades alemanas de garantizar el pago de las exacciones reguladoras agrícolas.

21. Asimismo, la demandada observa que, por lo que respecta a la falta de formalidades, que deberían haberse respetado en el momento de la introducción de los productos de que se trata en el territorio de la RFA, procede llegar a la misma conclusión, en relación con lo dispuesto en el Reglamento nº 1795/90, antes citado, al que se remite el artículo 2 del Reglamento nº 2252/90. El primer Reglamento mencionado establece, en su artículo 2, apartado 1, que el régimen de tránsito comunitario será de aplicación a la circulación de mercancías entre la Comunidad y la RDA, siendo este régimen igualmente aplicable a

los productos agrícolas en virtud del Reglamento nº 2252/90. Sin embargo, al contrario de lo que sostiene la Comisión, las disposiciones de los dos Reglamentos no se aplican a los intercambios entre la RFA y la RDA, sino exclusivamente a los intercambios entre la RDA, por un lado, y los demás Estados miembros de la Comunidad, por otro. Esto se deriva, a juicio del Gobierno alemán, del hecho de que el artículo 2, apartado 3, del Reglamento nº 1795/90 —disposición a la que se refiere también el artículo 2 del Reglamento nº 2252/90 para el sector agrícola— establece que «[e]n el sentido del presente artículo, la circulación de mercancías entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana se considera como si se efectuase dentro del territorio de un solo Estado miembro».

Asimismo, la demandada subraya que, toda vez que se estableció una «unión económica de hecho» entre las dos Alemanias con motivo de la entrada en vigor, a partir del 1 de julio de 1990, del Staatsvertrag, no ha podido infringirse ninguna norma en materia de presentación de mercancías en la frontera. Sea cual fuere el origen de las mercancías, no podía aplicarse ninguna medida de presentación en aduana o de vigilancia aduanera respecto de lotes de mantequilla que se hallasen en libre práctica en el territorio de la RDA y hubieran sido introducidos en el territorio de la RFA en agosto de 1990.

22. La Comisión considera, a continuación, que la supresión de los controles aduaneros en la frontera entre las dos Alemanias, por lo que respecta a las mercancías que, a la luz de la normativa invocada, deberían haber quedado sujetas a exacción reguladora, constituye otra infracción del Derecho comunitario. Sostiene que, hasta el 3 de octubre de 1990, fecha de la reunificación, la frontera entre la RFA y la RDA seguía siendo una frontera exterior de la Comunidad, sin que esta situación pudiera modificarse por el establecimiento unilateral, en virtud del Staatsvertrag, de una unión monetaria, económica y social entre las dos Alemanias. A juicio de la demandante, el Reglamento nº 2252/90 sólo permite una solución diferente en lo que atañe a las mercancías que no se hayan podido someter a exacción reguladora por estar incluidas en una de las tres categorías previstas en el artículo 1, apartado 2. En consecuencia, señala que cabe imputar a la RFA el hecho de haber suprimido prematuramente los controles en sus fronteras.

En opinión de la Comisión, el Reglamento nº 2252/90 tenía por objetivo expreso impedir que pudieran introducirse productos en la RFA, en cuanto territorio comunitario, a través de la RDA, sin que se percibiera una exacción reguladora. La Comisión se refiere, a este respecto, al tenor del quinto considerando del Reglamento, anteriormente reproducido. La demandante considera evidente que el mantenimiento de medidas de control aduanero era indispensable para garantizar el cumplimiento de las condiciones exigidas por el Reglamento con el fin de que las mercancías originarias de la RDA pudieran acogerse a la suspensión de la percepción de la exacción reguladora. En efecto, a juicio de la Comisión, las mercancías que no estuvieran incluidas en las tres categorías deberían haber quedado sujetas a las exacciones reguladoras previstas en la normativa general, por lo que las medidas de vigilancia aduanera seguían teniendo sentido. Sostiene la demandante que la supre-

sión prematura de todos los controles en las fronteras abrió, por el contrario, una brecha en el sistema de protección exterior del mercado único, de la que se habrían beneficiado a sabiendas los implicados en el intercambio de las mercancías controvertidas, tal como demuestran las investigaciones efectuadas en marzo de 1992 por el servicio de inspección aduanera de Düsseldorf. La Comisión concluye en consecuencia que, al suprimir prematuramente el control aduanero en los intercambios de lotes de mantequilla entre las dos Alemanias, la RFA violó el Derecho comunitario, lo cual a su juicio, favoreció la falta de percepción de las exacciones reguladoras adeudadas, originando así un perjuicio a las finanzas comunitarias.

23. La RFA replica que el fin de la unión aduanera y agrícola entre la Comunidad y la RDA era precisamente renunciar a los controles de las mercancías que atravesaran la frontera entre las dos Alemanias. Alega que el establecimiento de la unión de hecho a partir del 1 de julio de 1990 (y del 1 de agosto de 1990 para los productos agrícolas) no sólo se previó por el acuerdo entre las dos Alemanias, sino que fue expresamente exigido por la Comisión en las reuniones mantenidas entre la Administración alemana de Aduanas y funcionarios de la Comisión. Además, la demandada observa que únicamente los particulares son titulares de obligaciones en el marco de las relaciones aduaneras y no así los Estados. Considera que, por ello, no puede imputarse una deuda aduanera al Estado por haber suprimido las formalidades en la frontera entre las dos Alemanias. El comportamiento, supuestamente disconforme con las obligaciones comunitarias, que la Comisión imputa a la RFA se sitúa, por lo tanto, a juicio de la demandada, en un nivel diferente al que caracteriza las deudas aduaneras, al implicar las relaciones jurídicas entre la Comunidad, por un lado, y un Estado miembro o la RDA, por otro.

Sobre la existencia del incumplimiento

24. Para evaluar actualmente la fundamentación de los motivos de recurso invocados por la Comisión, procede observar, con carácter preliminar, que no se contradicen los hechos en que se basan dichas alegaciones. En el mes de agosto de 1990, se introdujeron en el territorio de la RFA unos lotes de mantequilla que no fueron sujetos a exacción reguladora alguna a efectos de las disposiciones comunitarias pertinentes en materia de régimen de los precios agrícolas. Estas mercancías procedían del territorio de la RDA, donde habían llegado de los Países Bajos, habiendo sido objeto en este último Estado miembro de restituciones a la exportación. La controversia entre las partes del presente procedimiento versa sobre si la falta de percepción de las exacciones reguladoras agrícolas por parte de la RFA, en el momento de la entrada en su territorio de las mercancías procedentes de la RDA, es o no, conforme teniendo en cuenta las obligaciones que se desprenden del Tratado y de los Reglamentos comunitarios relativos a los intercambios de productos agrícolas con los países terceros. A esto se añade —por cuanto constituye, a mi juicio, un motivo que queda, de una forma u otra, englobado en el primero— la supuesta infracción de las disposiciones comunitarias en materia de control aduanero —y, en consecuencia, del Reglamento nº 4151/88— por haber suprimido prematuramente las formalidades aduaneras. Según la Comisión, dicha supresión facilitó la falta de percepción de las exacciones reguladoras denegadas con motivo de la

importación de los lotes de mantequilla en el territorio comunitario.

25. Aun cuando se reconozca que las disposiciones comunitarias pertinentes no destacan por su claridad, debo decir, en primer lugar, que los motivos formulados por la Comisión parecen fundados. Las disposiciones comunitarias pertinentes exigían, en el momento en que los lotes de mantequilla controvertidos se introdujeron en el territorio de la RFA, el mantenimiento de los controles aduaneros en la frontera interalemana. Antes de la incorporación efectiva a la RFA de los cinco Estados federados que integraban anteriormente la RDA, mediante la entrada en vigor del Tratado de unión en octubre de 1990, [12] procedía considerar jurídicamente a la RDA como un país tercero en relación con la Comunidad, de lo que se derivan consecuencias evidentes con respecto a los controles aduaneros en el paso de las mercancías por la frontera y, en consecuencia, a la aplicación de la normativa en materia de percepción de las exacciones reguladoras agrícolas. Evidentemente, de la aplicación del mencionado acuerdo de Estado (Staatsvertrag), por el que se establece una unión monetaria, económica y social entre las dos Alemanias a partir del 1 de julio de 1990, no pueden derivarse eventuales excepciones respecto del régimen general. Desde un punto de vista formal, se trata, en efecto, de un acuerdo celebrado entre un Estado miembro y un Estado tercero, que no puede vincular a la Comunidad en la medida en que ésta no es Parte Contratante. Por consiguiente, la entrada en vigor de dicho acuerdo no puede, como tal, tener el efecto de modificar las disposiciones comunitarias ni de crear nuevas obligaciones a cargo de la Comunidad. En definitiva, las relaciones entre la RDA y la Comunidad seguían rigiéndose por las disposiciones comunitarias aplicables; en el presente caso, por la normativa general en materia de importación de productos agrícolas de países terceros.

26. Es cierto que, habida cuenta del Staatsvertrag, [13] y ante la perspectiva de la extensión del Derecho comunitario a los cinco Estados federados de la antigua RDA, la Comunidad adoptó una normativa transitoria para las mercancías procedentes de la RDA, por la que se introducía una excepción parcial al régimen general de tratamiento aduanero de las mercancías procedentes de países terceros. Conforme al artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 2060/90, tanto la percepción de exacciones reguladoras como la aplicación de otros gravámenes, restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente que se deriven del régimen común quedaron suspendidas, en determinadas condiciones, para los productos agrícolas referidos en el Anexo II del Tratado CE. A continuación, la Comisión, a pesar de haber verificado que se reunían las condiciones exigidas por el Consejo, limitó esta suspensión, mediante el Reglamento nº 2252/90, exclusivamente a los productos enumerados en el artículo 1, apartado 2, y, en particular, a aquellos que hubieran «sido obtenidos por completo en la República Democrática Alemana», que hubieran sido «importados y despachados a libre práctica en la República Democrática Alemana con percepción

12 — Sólo a partir de este momento se extendió el Derecho comunitario de forma automática a los nuevos territorios, conforme a las disposiciones relativas al ámbito de aplicación territorial de los Tratados [artículo 227 del Tratado CE (actualmente artículo 299 CE, tras su modificación); artículo 79 del Tratado CECA; artículo 198 del Tratado Euratom].

13 — El acuerdo se cita, de hecho, en el primer considerando del Reglamento nº 1794/90 y en el tercer considerando del Reglamento nº 2060/90.

de una exacción reguladora de nivel comunitario» y, por último, que hubieran sido «importados de la Comunidad y despachados a libre práctica en la República Democrática Alemana sin haberse beneficiado de ninguna restitución a la exportación de la Comunidad».

Ahora bien, en el caso objeto de examen, la importación de los lotes de mantequilla no está incluida en ninguno de los supuestos enumerados. Aun cuando fueron importadas de la Comunidad (los Países Bajos) y despachadas a libre práctica en la RDA, estas mercancías se habían beneficiado en los Países Bajos de restituciones a la exportación. Por consiguiente, es evidente que las mismas no constituían mercancías que hubieran podido acogerse a la suspensión de las exacciones reguladoras, conforme al artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2252/90.

27. La demandada sostiene, no obstante, que las normas que se acaban de citar no son de aplicación *erga omnes,* sino que se refieren exclusivamente a las relaciones entre la RDA y los Estados miembros de la Comunidad diferentes de la RFA. En otras palabras, afirma que, en el momento en que las mercancías controvertidas atravesaron la frontera interalemana, la normativa comunitaria en vigor no exigía ninguna formalidad aduanera respecto de las mercancías que pasaran del territorio de la RDA al de la RFA. En su opinión, esta solución se desprende del artículo 2 del Reglamento nº 2252/90, en virtud de la cual «[l]as disposiciones previstas de los artículos 2 a 5 del Reglamento (CEE) nº 1795/90 se aplicarán a la circulación, entre la Comunidad y la República Democrática Alemana, de productos y mercancías contemplados en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2060/90».[14] Esta disposición se remite al artículo 2 del Reglamento nº 1795/90 y, especialmente, a su apartado 3, en el que se establece que la circulación de mercancías entre la RFA y la RDA se considera como si se efectuase dentro del territorio de un solo Estado miembro.

28. Considero que la interpretación de la normativa comunitaria aplicable defendida por la demandada no es correcta. Parece, por el contrario, razonable estimar que la remisión que el artículo 2 del Reglamento nº 2252/90 efectúa al artículo 2 del Reglamento nº 1795/90 sólo se refiere en realidad a las mercancías comprendidas en las categorías enumeradas en el artículo 1 del primer Reglamento, es decir, a aquellas que no estaban sujetas a exacción reguladora a su paso por la frontera interalemana. En otras palabras, el régimen transitorio de los intercambios de productos agrícolas y pesqueros entre las dos Alemanias era más riguroso y restrictivo que el aplicable a los otros productos en virtud del Reglamento nº 1795/90. Tal como indica la exposición de motivos del Reglamento nº 2252/90, la limitación de la suspensión de las exacciones reguladoras —que no se encuentra en el régimen general de la circulación de los productos, en el período transitorio, entre la RDA y la Comunidad— viene justificada por la necesidad de «evitar la importación en la Comunidad de productos cuyo nivel de precios no sea análogo al de la Comunidad y sin que se perciba por ellos la exacción reguladora». Si se examina con detenimiento, se trata precisamente de la situación relativa al presente caso, dado

14 — Procede recordar que se trata de los productos agrícolas recogidos en el Anexo II del Tratado CE, así como de las mercancías procedentes de la transformación de productos agrícolas.

que se volvieron a introducir en el mercado común mercancías originarias de la Comunidad, beneficiándose al mismo tiempo tanto de la restitución a la exportación con miras a su introducción en el mercado de un país tercero, como de la falta de percepción de las exacciones reguladoras agrícolas en el momento de su entrada en el territorio de la RFA.

Cualquier otro razonamiento equivaldría a deducir del texto del Reglamento de la Comisión dos regímenes diferentes para los productos agrícolas importados de la RDA. El primero, que se refiere a los intercambios entre la RDA y los Estados miembros de la Comunidad salvo la RFA, implicaría, por un lado, la suspensión de la percepción de las exacciones reguladoras agrícolas y, consecuentemente, la aplicación del régimen de tránsito comunitario interno, en determinadas circunstancias enumeradas en el artículo 1, apartado 2, así como, por otro lado, la percepción de las exacciones reguladoras agrícolas si no se estuviera en las mencionadas circunstancias. Del segundo régimen, aplicable exclusivamente a los intercambios entre un Estado miembro de la Comunidad (la RFA) y la RDA, se derivaría la necesidad de considerar que la circulación de todas las mercancías, incluidos los productos agrícolas, se efectúa en el territorio de un solo Estado miembro. Ahora bien, opino, en primer lugar, que una distinción de este tipo debería constar claramente en el texto del Reglamento relativo al tratamiento aplicable a los productos agrícolas —que, por el contrario, se refiere explícitamente a la circulación de los productos entre la Comunidad (en su conjunto) y la República Democrática Alemana en cuanto sujeto autónomo de Derecho internacional—, sin que pueda deducirse de una remisión genérica a un Reglamento anterior. En segundo lugar, cabe observar que aceptar esta interpretación supone el riesgo, en definitiva, de despojar de su contenido a la norma que figura en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2252/90, en la medida en que todos los productos que hubieran pasado de la RDA a la RFA no sólo se habrían beneficiado de la supresión completa de las exacciones reguladoras agrícolas a su paso por la frontera interalemana, sino que habrían podido acogerse a continuación, una vez dentro del territorio de la Comunidad, al régimen de libre circulación de mercancías a que se refieren los artículos 9 y siguientes del Tratado CE (actualmente artículos 23 CE y siguientes, tras su modificación).

29. Por consiguiente, estimo que la remisión al artículo 2 del Reglamento nº 1795/90 debe entenderse como una integración de la norma contenida en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2252/90. Esto es, por una parte, el régimen de tránsito comunitario para las relaciones entre la Comunidad y la RDA, y, por otra parte, la ficción jurídica de la asimilación del territorio de las dos Alemanias al de un solo Estado miembro (con la consecuencia de excluir, para estos intercambios, el régimen de tránsito interno) sólo pueden referirse necesariamente a los productos objeto de la suspensión de las exacciones reguladoras a la importación de la RDA, es decir, a los productos que se hayan obtenido por completo en la RDA, que hayan sido importados o despachados a libre práctica en la RDA con percepción de una exacción reguladora de ámbito comunitario, o, por último, que hayan sido importados de la Comunidad y despachados a libre práctica en la RDA sin haberse beneficiado de ninguna restitución a la exportación. Los productos que no entren en las tres categorías que se acaban de citar

deberían haber estado sujetos, en el momento de su entrada en la Comunidad (en su conjunto) procedentes de la RDA, a la percepción de exacciones reguladoras agrícolas.

30. La afirmación de la demandada en virtud de la cual el Reglamento nº 2252/90 no contiene ninguna disposición relativa al procedimiento que debe seguirse para la presentación en aduana de las mercancías incluidas en su ámbito de aplicación carece de relevancia. Para sortear esta objeción, basta con considerar que, al decidir la suspensión de las exacciones reguladoras, en determinadas condiciones, para la transferencia de productos agrícolas de la RDA a la RFA, el aludido Reglamento se limita a introducir una excepción a las reglas generales que se refieren al tratamiento aduanero de los productos agrícolas procedentes de países terceros. Resulta patente que, fuera del ámbito de aplicación de la disposición que establece la excepción, las reglas generales siguen en vigor.

31. Procede añadir que la eventual recuperación de las sumas indebidamente concedidas como restituciones a la exportación en otro Estado miembro (en el presente caso, los Países Bajos) no puede subsanar la infracción, por parte de la RFA, de las disposiciones comunitarias en materia de formalidades aduaneras para la introducción de mercancías procedentes de países terceros. La demandada se remite especialmente a la resolución de un órgano jurisdiccional neerlandés que, según parece, confirmó la legitimidad de la demanda de la Administración neerlandesa tendente a la devolución de las restituciones obtenidas indebidamente en el momento de la exportación.

Para enervar esta excepción, basta con observar lo siguiente. Si bien es cierto que, en el sistema definido por el Reglamento nº 2252/90, la suspensión de la percepción de las exacciones reguladoras queda supeditada al hecho de que las mismas mercancías no hayan sido objeto anteriormente de una restitución a la exportación, la eventual recuperación, varios años después, de las restituciones concedidas erróneamente no puede legitimar *a posteriori* el comportamiento de un Estado miembro. En efecto, la violación del Derecho comunitario que se imputa a la RFA tuvo lugar en un momento preciso, es decir, cuando las mercancías controvertidas, a pesar de no estar comprendidas en ninguna de las categorías que se citan en el Reglamento nº 2252/90, se introdujeron en el territorio de la RFA sin que este Estado velase por el pago de las exacciones reguladoras aduaneras. La recuperación de las sumas abonadas indebidamente en concepto de restituciones, en el momento de la exportación de la mercancía, no puede subsanar la violación del Derecho comunitario cometida entonces por la RFA.

A este respecto —para rebatir la alegación de la RFA según la cual, una vez que se restituya el importe indebidamente obtenido en los Países Bajos en el momento de la exportación, no se habrá producido ningún perjuicio a las finanzas comunitarias—, procede añadir que, en el marco del procedimiento por incumplimiento recogido en el artículo 226 CE, la declaración, por parte del Tribunal de Justicia, del incumplimiento de una obligación comunitaria deja en libertad al Estado miembro para determinar las medidas que deben adoptarse *in concreto* para ejecutar su sentencia. En el presente caso, la violación del Derecho comunitario cometida por la RFA ha supuesto ciertamente un perjuicio a las finanzas comunitarias. Sin embargo corresponde al Estado miembro de que se

trata apreciar si la ejecución correcta de la sentencia del Tribunal de Justicia implica o no la obligación de abonar a la Comisión el importe de las exacciones reguladoras agrícolas no recaudadas en el momento de la importación de un país tercero de los lotes de mantequilla controvertidos. [15] La determinación, a la que proceda el Estado miembro, de las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia podrá, a su vez, ser objeto de examen por la Comisión y, eventualmente, de un nuevo procedimiento por incumplimiento conforme al artículo 171 del Tratado CE (actualmente artículo 228 CE). Por consiguiente, estimo que no corresponde a este órgano jurisdiccional decidir las consecuencias concretas que deben derivarse de la sentencia en la que se declare el incumplimiento de la RFA.

32. Asimismo, considero también fundado el segundo motivo de recurso invocado por la Comisión. Procede recordar que la Comisión reprocha a la RFA haber suprimido prematuramente las formalidades aduaneras respecto de las mercancías sujetas a exacción reguladora en virtud del Reglamento nº 2252/90. El Gobierno alemán replica que el abandono de las formalidades aduaneras se debió al establecimiento de una unión aduanera y agrícola de hecho entre las dos Alemanias a partir del 1 de julio de 1990, como consecuencia de la entrada en vigor del Staatsvertrag. A este respecto, basta con observar que un comportamiento unilateral de un Estado miembro en el plano internacional (en el presente caso, la celebración de un acuerdo con un país tercero, como procedía considerar, hasta el 3 de octubre de 1990, a la RDA) no puede justificar el incumplimiento de una obligación comunitaria. Habida cuenta de que los intercambios de productos agrícolas entre la RFA y la RDA estaban también incluidos en el ámbito de aplicación de las medidas particulares adoptadas mediante el Reglamento nº 2252/90, cabe concluir que la aplicación correcta de las exigencias que se contienen en este Reglamento —y, más concretamente, la verificación de que las mercancías corresponden a las tres categorías indicadas en el artículo 1, apartado 2, que dan lugar a la suspensión del pago de los derechos— requería evidentemente en el presente caso el mantenimiento de los mecanismos de protección exterior de la Comunidad previstos por los Reglamentos pertinentes. En otras palabras, incluso en los intercambios interalemanes, la RFA debería haber garantizado, mediante controles aduaneros adecuados, que no pudieran introducirse en el territorio comunitario mercancías no comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 2252/90 acogiéndose a una exención de las exacciones reguladoras agrícolas.

Asimismo, carecen de pertinencia las afirmaciones de la demandada según las cuales la actitud de la Comisión llevó a las autoridades alemanas a considerar que su comportamiento, especialmente el desmantelamiento efectivo de las formalidades aduaneras en el paso de las mercancías por la frontera interalemana, era legítimo. Pues bien, aun cuando se suponga que, en las reuniones mencionadas por la demandada, determinados funcionarios de la Comisión se pronunciaron en favor de la legitimidad del comportamiento de las

15 — Cabe destacar que la Comisión se ha abstenido correctamente de solicitar al Tribunal de Justicia que condene a la RFA al pago de las sumas no recaudadas, pidiéndole sólo que declare que ésta ha incumplido sus obligaciones comunitarias. Por consiguiente, considero que cualquier apreciación relativa a la existencia o inexistencia, en el sistema definido por los Reglamentos citados en esta exposición, de una obligación a cargo del Estado miembro de prever por sí mismo el pago, a favor de la Comisión, de las sumas que deberían haberse pagado por el particular en el momento de la importación de los productos controvertidos, queda fuera del ámbito del litigio.

autoridades alemanas —si bien se trata de circunstancias que no parecen estar suficientemente demostradas y que, de cualquier forma, refuta la demandante—, basta con observar a este respecto que, como es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, «fuera de los casos en que se le atribuyen expresamente competencias de esa índole, la Comisión no está facultada para dar garantías relativas a la compatibilidad con el Derecho comunitario de un determinado comportamiento [...]. En ningún caso goza de la facultad de autorizar comportamientos contrarios al Tratado».[16] Lo anterior se aplica tanto al comportamiento de los particulares como al de los Estados miembros.

33. En conclusión, considero que los Reglamentos que regulaban, en el período inmediatamente anterior a la incorporación de la RDA a la RFA, los intercambios de productos agrícolas con la RDA deberían haber sido aplicados en todos los Estados miembros, incluida la RFA; en el presente caso, ningún artículo de los Reglamentos dispensa a la RFA de su aplicación. El hecho de que, tal como sostiene la RFA, ya no existieran controles en la frontera interalemana en la época en que acaecieron los hechos carece por completo de pertinencia; por el contrario, fue éste precisamente el comportamiento, contrario al Derecho comunitario, que permitió la falta de percepción de la exacción reguladora adeudada por las mercancías en cuestión. Resulta igualmente patente que la entrada en vigor del Staatsvertrag entre las dos Alemanias no podía dispensar a la RFA de las obligaciones asumidas en el ámbito comunitario. Hasta la unificación política de 3 de octubre de 1990, la frontera interalemana constituía una frontera exterior de la Comunidad, aun cuando estuviera sometida a una normativa específica. De acuerdo con el Reglamento nº 2252/90, la RFA debería haber verificado que los productos importados en su territorio a través de la RDA cumplían las condiciones exigidas para la suspensión de las exacciones reguladoras. Por lo que respecta a la mantequilla neerlandesa, debería haberse percibido una exacción reguladora en la medida en que se trataba de un producto importado de la Comunidad y despachado a libre práctica en la RDA tras haber sido objeto de una restitución a la exportación. El hecho de que la restitución se haya devuelto en el país de origen carece de relevancia para determinar el incumplimiento de la RFA, pues el momento en que la RFA incumplió sus obligaciones es aquel en que los productos atravesaron la frontera interalemana.

Por lo tanto, comparto la tesis defendida por la Comisión, en virtud de la cual la supresión de los controles aduaneros en la frontera interalemana era inaceptable, por lo que la RFA violó el Derecho comunitario al suprimir prematuramente los controles en lo que todavía constituía una frontera exterior de la Comunidad, y ello aunque se tenga en cuenta lo dispuesto en los artículos 1 a 3 del Reglamento nº 1795/90, a los que se remite el artículo 2 del Reglamento nº 2252/90. La RFA y la RDA se consideran un único Estado miembro a los solos efectos del régimen de tránsito comunitario y exclusivamente en lo que se refiere al tratamiento aplicable a las mercancías no sujetas a exacción reguladora conforme al artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2252/90.

16 — Sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartado 136; y de 22 de abril de 1999, Comisión/Reino Unido (C-340/96, Rec. p. I-2023), apartado 31.

Conclusión

A la luz de las consideraciones que preceden, procede estimar el recurso interpuesto por la Comisión. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE

a) al permitir, con infracción de lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 2252/90 de la Comisión, de 31 de julio de 1990, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2060/90 del Consejo relativo a las medidas transitorias para los intercambios con la República Democrática Alemana en el sector agrario y pesquero, que mercancías procedentes de la República Democrática Alemana, por las que se había concedido en otro Estado miembro una restitución a la exportación, pudieran introducirse en su territorio sin percibir la exacción reguladora correspondiente al nivel de precios comunitarios y

b) al suprimir todas las formalidades aduaneras en el marco de los intercambios interalemanes y no adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación del Reglamento nº 2252/90.

— Condene en costas a la República Federal de Alemania.