CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CLAUS GULMANN

presentadas el 20 de abril de 1994 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha remitido cinco cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia a fin de que decida si las autoridades del Reino Unido han infringido la normativa comunitaria al admitir importaciones de cítricos y de patatas procedentes de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas sin que dichos productos estuviesen acompañados de los necesarios certificados de origen ni de los certificados fitosanitarios expedidos por las autoridades de la República de Chipre.

2. Según la resolución de remisión, los demandantes en el litigio principal son varios productores y exportadores de cítricos de Chipre y el organismo nacional de comercialización de patatas de Chipre. La parte demandada en el litigio principal es el Ministerio de Agricultura del Reino Unido, quien también representa los intereses de otras autoridades en este asunto.

3. Según se desprende de la resolución de remisión, en octubre de 1991 los demandantes pidieron a la parte demandada que confirmara si las autoridades competentes del Reino Unido denegarían en lo sucesivo la autorización de importación en el Reino Unido de cítricos o de patatas procedentes de Chipre que no fueran acompañados de certificados de circulación de mercancías o fitosanitarios expedidos por las autoridades de la República de Chipre. La parte demandada respondió, en diciembre de 1991, que el Reino Unido no aceptaba documentación, timbres o sellos que llevasen la mención «República Turca de Chipre Septentrional» y que sólo se permitía la importación de estos productos de Chipre de conformidad con la normativa comunitaria pertinente. Esta respuesta fue aclarada, a petición de los demandantes, en marzo de 1992; la demandada respondió, entre otras cosas, lo siguiente:

«Según consta a las autoridades del Reino Unido, las importaciones efectuadas desde la parte septentrional de Chipre han entrado en la Comunidad Europea de conformidad con los requisitos comunitarios.»

* Lengua original: danés.

4. Según la resolución de remisión, no existe controversia entre las partes acerca de los siguientes hechos:

— La República de Chipre es un Estado soberano, reconocido por el Reino Unido y por todos los demás Estados miembros de la Comunidad Europea. Su constitución data de 1960 y su territorio comprende la totalidad de la isla de Chipre, salvo las zonas de soberanía.

— El Reino Unido no reconoce a la «República Turca de Chipre Septentrional», como tampoco los demás Estados miembros.

— Desde 1974, existe en la isla una zona de seguridad de las Naciones Unidas. La mayor parte de la comunidad chipriota turca reside al norte de esta zona de seguridad.

— En el Reino Unido se importan grandes cantidades de cítricos y de patatas desde la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas.

— Ninguno de los certificados fitosanitarios o de los certificados EUR.1 de circulación de mercancías que acompañan a los cítricos o a las patatas importados en el Reino Unido desde la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas ha sido expedido por las autoridades de la República de Chipre.

— El Servicio de Aduanas del Reino Unido, responsable del control de los certificados de circulación EUR.1, se ha negado a admitir los certificados expedidos en nombre de la «República Turca de Chipre Septentrional». Ha seguido admitiendo los certificados EUR.1 que acompañan a los productos exportados desde la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas que lleven un sello con la mención «Autoridades Aduaneras de Chipre», aunque dichos certificados no hayan sido expedidos por las autoridades de la República de Chipre.

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

5. La exigencia de un certificado de origen para la importación de productos desde la República de Chipre data de 1972, año en que se celebró el Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y la República de Chipre. [1] El Acuerdo establece un régimen preferencial para los productos de Chipre. [2] El régimen preferencial está supeditado a que se demuestre que los productos son originarios de Chipre. La exigencia del carácter originario está contenida en el Protocolo de 1977, relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativos (en lo sucesivo, «Protocolo de 1977»). [3] Según se desprende del Protocolo, los certificados —denominados certificados de circulación de mercancías EUR.1 (en lo sucesivo, «certificados de circulación»)— deben ser expedidos por las «autoridades aduaneras del Estado exportador».

6. La exigencia de los certificados fitosanitarios fue introducida por la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismo nocivos para los vegetales o productos vegetales (en lo sucesivo, «Directiva fitosanitaria»). [4] Según la letra b) del apartado 1 del artículo 12, los certificados serán expedidos por «los servicios autorizados a tales fines [...] en función de las disposiciones legales o reglamentarias del país». [5] Los cítricos (excluidos los limones) y las patatas figuran en la lista de productos cuyas importaciones, según el Anexo V de la Directiva, deberán ir acompañadas de los certificados fitosanitarios establecidos en el artículo 12 de la Directiva.

7. Las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia son las siguientes:

«1) Cuando la importación de cítricos o de patatas de Chipre en un Estado miembro vaya acompañada de certificados de circulación de mercancías EUR.1 expedidos por la comunidad turca de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas y no por los funciona-

1 — Véase el Reglamento (CEE) nº 1246/73 del Consejo, de 14 de mayo de 1973, relativo a la celebración del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Chipre; el texto del Acuerdo figura como anexo (DO L 133, p. 1; EE 11/03, p. 168).

2 — El Acuerdo de Asociación establece una cooperación progresiva entre la Comunidad y Chipre. En la primera etapa, que en principio terminaba en junio de 1977 pero que se amplió hasta finales de 1987, se decidió una reducción recíproca de los derechos de aduana aplicables a los productos agrícolas e industriales. El Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación, que entró en vigor el 1 de enero de 1988, regula la segunda etapa y pretende crear una unión aduanera entre la Comunidad y Chipre. Esta segunda etapa se divide en dos fases: la primera, desde 1988 a 1997, implica, entre otras cosas, una nueva reducción de los derechos de aduana y la supresión de las restricciones cuantitativas.

3 — Este Protocolo fue aprobado por la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) nº 2907/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, relativo a la celebración del Protocolo Adicional al Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Chipre (DO L 339, p. 1; EE 11/07, p. 3). El Protocolo, que consiste en una versión revisada del Protocolo original de 1972, está anexo al Acuerdo de Asociación de 1972.

4 — DO 1977, L 26, p. 20; EE 03/11, p. 121. La Directiva fue modificada varias veces. Entre las modificaciones más importantes, por lo que respecta al presente asunto, están las adoptadas por las Directivas 80/392/CEE (DO L 100, p. 32; EE 03/17, p. 224), y 85/574/CEE (DO L 372, p. 25; EE 03/40, p. 106).

5 — Según la norma principal, los certificados fitosanitarios deben ser expedidos por las autoridades autorizadas a estos efectos por el Convenio Internacional para la Protección de Vegetales. Esta parte de la disposición no se aplica a Chipre, que no forma parte del Convenio Internacional para la Protección de Vegetales.

rios autorizados por la República de Chipre, la normativa comunitaria:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) ¿Sería distinta la respuesta a la segunda cuestión si la experiencia sobre controles

efectuados en el Estado miembro mostrase que no existe diferencia en el nivel fitosanitario de los productos importados desde la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas y los de la parte de Chipre sometida al control efectivo de la República de Chipre?

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

8. Los demandantes en el litigio principal, los Gobiernos británico y helénico y la Comisión presentaron observaciones escritas al Tribunal de Justicia. En la vista, el Gobierno irlandés y dos empresas que exportan e importan cítricos y patatas en la Comunidad desde la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad también presentaron observaciones.

Precisiones sobre los antecedentes de hecho y el marco jurídico

9. El grave problema que debe dilucidar el Tribunal de Justicia en este asunto tiene su origen en la invasión turca de Chipre en 1974 y la consiguiente división de hecho de Chipre en una zona sobre la que las autoridades de la República de Chipre continúan ejerciendo su total potestad y otra zona —la parte situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas— donde las autoridades de la República de Chipre en realidad no pueden ejercer sus facultades constitucionales. [6] Esta última parte de la isla, donde actualmente vive la mayor parte de la población turco-chipriota, constituye el 37 % del territorio de Chipre y hoy en día tiene aproximadamente 130.000 habitantes, es decir, una quinta parte del total de la población de Chipre, que es de aproximadamente 700.000 habitantes. [7]

6 — Según el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de la República de Chipre *(Boletín de las Comunidades Europeas,* suplemento 5/93, p. 7): «La coexistencia de dos comunidades, griega y turca, con lengua, cultura, religión y tradiciones nacionales claramente distintas, ha proporcionado a esta joven república una historia agitada, salpicada de crisis y de estallidos de violencia intercomunitaria que culminaron en 1974 en un golpe de Estado incitado por los partidarios de la incorporación de la isla a Grecia, que fue seguido por una intervención militar de Turquía. La crisis de agosto de 1974 y la ocupación de una parte del territorio por el ejército turco, que ha llevado a la división de hecho de la isla en dos partes, tuvieron como consecuencia desplazamientos masivos de población de una parte y otra de la línea de alto el fuego y, más concretamente, del norte hacia el sur de la isla. [...] Durante el año 1992 comenzó a vislumbrarse que las negociaciones intercomunitarias llevadas a cabo bajo los buenos oficios del secretario general de la Naciones Unidas podrían hacer surgir poco a poco una solución basada en una federación bicomunitaria y bizonal. Los principios de esta solución fueron aprobados unánimemente por el Consejo de Seguridad en abril de 1992 (resolución 774/92). Sin embargo, las conversaciones intercomunitarias celebradas en octubre y noviembre de 1992 mostraron que todavía quedaban un gran número de puntos conflictivos, incluidos los principios generales y los aspectos institucionales de la futura federación. En la primavera de 1993 se han reanudado las conversaciones y, aunque permanece la esperanza de llegar a un acuerdo definitivo, no puede excluirse actualmente la posibilidad de que se mantenga este conflicto.»

7 — Según el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de la República de Chipre (p. 11), también existe una fuerza militar turca de cerca de 30.000 militares y de entre 45.000 y 50.000 colonos turcos instalados en dicha parte de la isla.

10. Al menos desde 1975, la zona norte de Chipre se autodenominó Estado Federado Turco de Chipre.

11. La invasión turca y la consiguiente división de hecho de la isla fueron objeto de numerosas Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad y por la Asamblea General de las Naciones Unidas. [8] El objetivo principal de dichas Resoluciones consistía en que finalizara con la intervención militar externa, se respetara la integridad territorial de Chipre y se alentara a las partes para buscar una solución pacífica.

12. En noviembre de 1983, la comunidad turca de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas se proclamó como Estado independiente con el nombre de «República Turca de Chipre Septentrional». El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reaccionó contra este intento de creación de dicho Estado. Mediante la Resolución 541/1983, el Consejo de Seguridad afirmó que la declaración de secesión era «inválida legalmente y [solicitó] su retirada». En la Resolución 550/1984, el Consejo de Seguridad repitió un «llamamiento a todos los Estados a que no reconozcan el pretendido Estado de la "República Turca de Chipre Septentrional" establecido por actos secesionistas, y les [pidió] que no den facilidades ni ayuda algunas a la mencionada entidad secesionista». Ningún Estado, excepto Turquía, reconoció la así denominada República Turca de Chipre Septentrional. [9]

13. Mediante declaraciones de 16 y 17 de noviembre de 1983, el Parlamento Europeo, la Comisión y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros rechazaron, en el marco de la Cooperación Política Europea, la declaración unilateral de independencia y reiteraron su apoyo al Gobierno legítimo de la República de Chipre. Mediante declaración de 27 de marzo de 1984, en el marco de la Cooperación Política Europea, los Ministros de Asuntos Exteriores dieron su apoyo a la Resolución 541/1983 del Consejo de Seguridad y lamentaron que Turquía hubiese reconocido a la denominada República Turca de Chipre Septentrional.

14. Puede suponerse que las exportaciones de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad se efectuaron exclusiva y directamente desde esta parte de Chipre y consistían esencialmente en productos agrícolas, en su mayoría destinados a la Comunidad y a Turquía.

15. En sus observaciones, la Comisión explicó que los problemas especiales plantea-

8 — Resoluciones del Consejo de Seguridad 353/1974, 354/1974, 355/1974, 357/1974, 358/1974, 360/1974 y 365/1974, y Resolución de la Asamblea General 3212/XXIX.

9 — Francia, el Reino Unido y los Países Bajos, que entonces también eran miembros del Consejo de Seguridad, también votaron las Resoluciones 541 y 550.

dos como resultado de la división de hecho de Chipre se habían discutido en el Consejo de Asociación, donde el representante de la Comunidad Europea manifestó que debía otorgarse una importancia decisiva al artículo 5 del Acuerdo de Asociación relativo a la prohibición de discriminación entre nacionales o sociedades de Chipre.

16. Tras la declaración de secesión en noviembre de 1983, según los datos proporcionados por la Comisión, el Gobierno de la República de Chipre dirigió una «nota verbal» a la Comunidad en la que afirmaba que sólo cumplían con los requisitos del acuerdo de Asociación los productos acompañados de certificados expedidos por el Gobierno de dicha República y exportados por vía marítima o aérea bajo su control.

17. La Comisión afirmó que seguía manteniendo el punto de vista de que es lícito que las autoridades de los Estados miembros admitan importaciones desde la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad siempre que los productos de que se trate vayan acompañados por los certificados de circulación y los certificados fitosanitarios requeridos expedidos por la comunidad turca de dicha parte de Chipre, con tal de que dichos certificados no sean expedidos en nombre de la «República Turca de Chipre Septentrional» o de cualquier otra denominación equivalente.

18. La Comisión explicó que había informado de ello a los órganos del Consejo y, después de haber recibido la mencionada «nota verbal», solicitó expresamente instrucciones al Consejo. A finales de 1983 y a principios de 1984, el Consejo examinó la postura de la Comisión respecto a la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad. Según las observaciones de la Comisión, dichas deliberaciones confirmaron que el Acuerdo de Asociación y el Segundo Protocolo Financiero debían beneficiar a la totalidad de la población de la isla, pero sin dar mayores precisiones en cuanto al trámite de los certificados de que se trata en este asunto.

19. La Comisión afirmó que, durante años, había proporcionado a las autoridades competentes de los Estados miembros las muestras de sellos específicos, etc., utilizados por la comunidad turca situada al norte de la zona de seguridad.

20. No obstante, la Comisión reconoce que su línea de conducta en esta materia no había sido totalmente consecuente. Así, hacia fines de 1989, después de que la Comisión hubiera recibido quejas respecto a las diferencias de trato de los certificados fitosanitarios, el Sr. Legras, Director General de la DG VI (Dirección General de Agricultura) envió un escrito a los representantes permanentes de

los Estados miembros en Bruselas, afirmando entre otras cosas:

«En el caso de Chipre, debe interpretarse la letra b) del apartado 1 del artículo 12 [de la Directiva fitosanitaria] en el sentido de que se refiere exclusivamente a las autoridades nombradas con arreglo a las disposiciones legales o reglamentarias de la República de Chipre. En efecto, la postura de la Comunidad sobre el particular es clara: mientras que el Acuerdo de Asociación con Chipre debe beneficiar a toda la población de la isla, el único Gobierno reconocido es el de la República de Chipre. Por este motivo, sólo puede considerarse que los productos que circulan amparados por un certificado fitosanitario a efectos de la Directiva 77/93/CEE, originarios de la parte septentrional de la isla, reúnen los requisitos de la Directiva antes mencionada si en el certificado consta el nombre "República de Chipre" y ha sido emitido por las autoridades competentes de dicha República. La Comunidad Europea no reconoce otras denominaciones, como por ejemplo, "Estado Federado Turco de Chipre" o "República Turca de Chipre Septentrional".»

21. La legalidad de dicho escrito fue el objeto esencial del asunto C-50/90, Sunzest (Europe) BV y Sunzest (Netherlands) BV/Comisión. Mediante auto de 13 de junio de 1991, [10] el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso debido a que el mencionado escrito no constituye una Decisión de la Comisión en el sentido del artículo 173 del Tratado CEE.

22. La Comisión afirmó que, en todo caso, «varios» Estados miembros admiten los certificados de circulación y que al menos algunos admiten los certificados fitosanitarios.

23. La Comisión no pudo proporcionar informaciones fidedignas sobre el modo en que se tratan los productos importados de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad cuando dichos productos no van acompañados de los certificados expedidos por las autoridades competentes de la República de Chipre.

24. Las dos empresas «turco-chipriotas», que presentaron observaciones en la vista, explicaron que tenían un almacén en Rotterdam y que importaban mercancías directamente en diversos Estados miembros al amparo de certificados expedidos por la comunidad turca de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad. [11]

10 — Rec. 1991, p. I-2917.

11 — Además del Reino Unido, se mencionaron los siguientes Estados miembros: Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Italia y los Países Bajos.

La trascendencia de las cuestiones tercera y cuarta

25. Como se verá más adelante, las cuestiones de la High Court están planteadas de modo tal que las dos primeras cuestiones se refieren a si, en relación con la importación de productos de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad, las autoridades de los Estados miembros pueden admitir certificados expedidos por la comunidad turca de dicha parte de Chipre, mientras que las cuestiones siguientes se refieren a si la concurrencia de determinados requisitos de hecho implicaría algún cambio.

Mediante las partes primera y segunda de la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional solicita que se le aclare si serían distintas las respuestas a las dos primeras cuestiones si, en la práctica, fuera imposible que los exportadores de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad obtuvieran para sus productos los certificados expedidos por las autoridades competentes de la República de Chipre o si existiese un impedimento importante para que los exportadores exportasen sus productos a través de la parte de Chipre sometida al control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.

Mediante la tercera parte de la tercera cuestión y la cuarta cuestión, dicho órgano remitente solicita que se le aclare si serían diferentes las respuestas a las dos primeras cuestiones si los procedimientos para la comprobación de dichos certificados fuesen tan fiables y seguros en la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas como los practicados en la parte de Chipre sometida al control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.

26. El Gobierno del Reino Unido sostiene que, en el ámbito de los hechos, debe considerarse que es prácticamente imposible o, al menos, sumamente difícil que los exportadores de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas exporten si no es mediante los certificados expedidos por la comunidad turca de dicha parte de la isla. El Gobierno del Reino Unido sostiene también que los procedimientos de control, tanto respecto al origen de las mercancías como a su sanidad, han resultado ser fiables en la práctica en relación con las exportaciones desde esta parte de Chipre. La Comisión parece sostener esencialmente el mismo punto de vista del Gobierno del Reino Unido y aceptar dicha situación en las observaciones presentadas en este asunto. [12]

Los demandantes en el litigio principal y el Gobierno helénico discuten la alegación de que es imposible que los exportadores de la

12 — En el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de la República de Chipre, p. 7, se dice: «[...] Descontando algunas excepciones rarísimas, no pueden atravesar la línea divisoria [de alto el fuego] ni las personas, ni las mercancías, ni los servicios.»

parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad exporten sus productos al amparo de los certificados expedidos por las autoridades competentes de la República de Chipre, o de que existen serias dificultades para ello. Asimismo afirman que existe un riesgo potencial al admitir los certificados expedidos por la comunidad turca y que, recientemente, se habían dado casos en los que se habían cometido abusos con los certificados de circulación, y los certificados fitosanitarios no han resultado fiables.

27. Me resulta difícil adoptar un punto de vista sobre las dos primeras cuestiones sin basar la respuesta en uno u otro de los presupuestos relativos a las cuestiones de hecho a que se refieren las cuestiones tercera y cuarta.

En mi opinión, debe tomarse como punto de partida el adoptado por las autoridades del Reino Unido y por la Comisión.

En primer lugar, al interpretar las correspondientes normas comunitarias, las autoridades del Reino Unido parecen haber otorgado gran importancia al hecho de que es necesaria la admisión de los certificados de que se trata y de que, por otra parte, es justificable porque la realidad es como ellos dicen que es.

En segundo lugar, no puede excluirse que la interpretación de las normas comunitarias de que se trata sea la de que la admisión de los certificados es ilícita aun cuando la opinión de las autoridades del Reino Unido y de la Comisión sea correcta.

28. Además, es importante destacar a este respecto que, según la información disponible, es obvio que si la exportación de productos desde la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad se efectúa mediante certificados expedidos por las autoridades competentes de la República de Chipre, ello implica la exportación desde la zona efectivamente controlada por la República de Chipre. La razón es muy simple, puesto que la expedición de certificados presupone procedimientos de control que las autoridades de la República de Chipre no pueden practicar en la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad.

Cuestiones primera y segunda

29. Las cuestiones primera y segunda se sitúan en términos paralelos. La primera se refiere a los certificados de circulación, y la segunda a los certificados fitosanitarios. *Prima facie*, parece razonable presumir que debe responderse de la misma manera a ambas cuestiones. La cuestión clave en este asunto es determinar si los certificados expedidos por una entidad que, conforme a la letra de las correspondientes normas, no es

competente para expedirlos, pueden sin embargo, dadas las circunstancias particulares, ser reconocidos por las autoridades de los Estados miembros de la Comunidad. Quienes han presentado observaciones en este asunto coinciden en que las dos cuestiones deben recibir las misma respuesta.

30. Sin embargo, no se puede ignorar que existen diferencias considerables entre los sistemas de normas de que se trata. El fundamento del certificado de origen se halla en el Acuerdo de Asociación, y ha de tomarse en cuenta a la otra Parte Contratante del Acuerdo con la Comunidad cuando se interpretan las normas referentes a los certificados de circulación. El fundamento del certificado fitosanitario reside en una Directiva de aplicación general adoptada por la Comunidad. Los objetivos que subyacen en ambos sistemas de normas son, por lo tanto, diferentes.

Sería equivocado desechar de antemano la idea de que dichas diferencias —y otras— puedan ser significativas.

31. Seguidamente se concentrará la atención sobre la respuesta que debe darse a la primera cuestión, relativa a los certificados de circulación.

Primera cuestión

32. El demandante en el litigio principal y el Gobierno helénico alegan que, en las presentes circunstancias, es contrario a las normas del Acuerdo de Asociación que regulan los certificados de circulación que los Estados miembros admitan, al importar mercancías procedentes de Chipre, los certificados de circulación que no sean los expedidos por las autoridades competentes de la República de Chipre.

33. Se refieren al hecho de que, según los artículos 7 y 8 del Protocolo de 1977 sobre el origen de los productos, el certificado de circulación (certificado EUR.1) debe ser expedido por las «autoridades aduaneras del Estado exportador», es decir, por las autoridades competentes de la República de Chipre.

34. Además, señalan que, según los artículos 22 y 24 del Protocolo, las normas relativas al origen no pueden aplicarse sin una cooperación entre las autoridades aduaneras del Estado exportador y las del Estado importador. El artículo 22 dispone que, «para asegurar la correcta aplicación del presente título, Chipre y la Comunidad se prestarán asistencia mutua, por mediación de sus respectivas administraciones aduaneras, para controlar la autenticidad de los certificados de circulación de mercancías EUR.1 [...]». El apartado 1 del artículo 24 establece que «el control *a posteriori* de los certificados de circulación de mercancías EUR.1 [...] se efec-

tuará por sondeo cada vez que las autoridades aduaneras del Estado importador tengan dudas fundamentadas en cuanto a la autenticidad del documento o en cuanto a la exactitud de los datos relativos al origen real de la mercancía de que se trate». El apartado 2 del artículo 24 establece que, «a efectos de la aplicación del apartado 1, las autoridades aduaneras del Estado importador devolverán el certificado de circulación del mercancías EUR.1 [...] a las autoridades aduaneras del Estado exportador, indicando los motivos de fondo o de forma que justifiquen una investigación». El apartado 3 del artículo 24 establece que «los resultados del control *a posteriori* se darán a conocer a las autoridades aduaneras del Estado importador en el plazo más breve posible [...] Cuando esas impugnaciones no se puedan solucionar entre las autoridades aduaneras del Estado importador y del Estado exportador, o cuando planteen un problema de interpretación del presente Protocolo, serán sometidas al Comité de Cooperación Aduanera».

Aplicabilidad directa de estas disposiciones

35. El Gobierno del Reino Unido, apoyado por la Comisión, alega que las normas relativas al origen de los productos contenidas en el Protocolo de 1977 (especialmente las disposiciones relativas al sistema administrativo), establecidas asimismo en el Acuerdo de Asociación, no pueden ser invocadas por los demandantes ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

El Gobierno del Reino Unido señala que el Acuerdo de Asociación tiene el objeto de suprimir progresivamente los obstáculos a los intercambios comerciales entre la Comunidad y Chipre, y contribuir así al desarrollo del comercio internacional. Esta cooperación debe realizarse progresivamente y se escalona, por ello, en varias etapas. Las disposiciones invocadas por los demandantes figuran en el Protocolo que se refiere al sistema administrativo relativo al control del origen de los productos. Habida cuenta de la letra y del contexto de las disposiciones, el Gobierno del Reino Unido estima que éstas no pueden ser consideradas directamente aplicables ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

36. Esta opinión es errónea.

Según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una disposición de un acuerdo celebrado por la Comunidad con países terceros debe considerarse directamente aplicable cuando, habida cuenta de su tenor y de su objeto, así como de la naturaleza del acuerdo, contiene una obligación clara y precisa, cuya ejecución y efectos no están sujetos a la adopción de acto ulterior alguno. [13]

13 — Véanse las sentencias de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, Rec. p. 3719), apartado 24, y de 26 de octubre de 1982, Kupferberg (104/81, Rec. p. 3641) apartados 22 y 23.

37. Las normas pertinentes del Protocolo de 1977 sobre el origen de los productos indudablemente cumplen los requisitos de precisión y de incondicionalidad, y el Gobierno del Reino Unido, en lo que respecta al objeto y a la naturaleza del Acuerdo de Asociación, no señaló ninguna circunstancia especial que pudiese indicar que las disposiciones carecen de efectos directos.

38. En efecto, en una serie de asuntos, el Tribunal de Justicia ha declarado que las disposiciones análogas, que figuran en los acuerdos comerciales celebrados por la Comunidad con otros países terceros, pueden ser aplicadas por los Tribunales nacionales. [14]

Interpretación del Protocolo de 1977 sobre el origen de los productos

39. Al referirse a las mencionadas disposiciones del Protocolo sobre el origen de los productos, los demandantes en el litigio principal y el Gobierno helénico alegan que es evidentemente contrario al Protocolo admitir los certificados expedidos por la comunidad turca establecida en la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad con ocasión de importaciones de mercancías originarias de Chipre. Dichos certificados no están expedidos por autoridades competentes, con arreglo al Acuerdo de Asociación, y, respecto a la comunidad turca establecida en la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad, no es posible lograr una cooperación entre las autoridades competentes del Estado exportador y las del Estado importador que, dentro del sistema de normas aplicables, desempeña indudablemente una función esencial al garantizar que la preferencia se concede sólo a los productos originarios de Chipre.

40. El Gobierno del Reino Unido y la Comisión no discuten que los certificados admitidos como prueba de que los productos son originarios de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad no están expedidos por autoridades competentes en virtud del Acuerdo de Asociación y que, como consecuencia del no reconocimiento de esta parte de Chipre, es imposible lograr la plena cooperación entre las autoridades competentes establecida en el Protocolo sobre los productos originarios.

41. No obstante, alegan de modo globalmente coincidente que esta inobservancia de las normas del Acuerdo encuentra su fundamento y su justificación en que, con arreglo al Acuerdo, deben tomarse igualmente en cuenta los intereses de la población de Chipre establecida al norte de la zona de seguridad. Señalan que el Acuerdo de Asociación se aplica a todo el territorio chipriota —véase el artículo 16 del Acuerdo de Asociación— y,

14 — Véanse las sentencias de 12 de julio de 1984, Les Rapides Savoyards y otros (218/83, Rec. p. 3015), y de 7 de diciembre de 1993, Huygen y otros (C-12/92, Rec. p. I-6381).

en particular, se refieren a la disposición del artículo 5 del Acuerdo, según el cual:

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

42. Alegan que, cuando se celebró el Acuerdo de Asociación, quedó claramente entendido que los beneficios comerciales que derivan del Acuerdo debían extenderse a toda la población de la isla y que, entre otras cosas, la cláusula de no discriminación contenida en el artículo 5 se había establecido para esta finalidad. Por lo tanto, procede interpretar las normas relativas al origen de los productos de manera que no se opongan a la finalidad fundamental del Acuerdo, que consiste en la supresión progresiva de los obstáculos al comercio entre Chipre y la Comunidad. A este respecto, se refieren al artículo 3 del Acuerdo de Asociación, según el cual, las Partes Contratantes están obligadas a «abstenerse de cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los fines del Acuerdo».

43. En apoyo de sus argumentos, la Comisión se refiere al dictamen consultivo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el asunto Namibia. [15] Alega que la CIJ, en su dictamen, adoptó una «línea interpretativa», que implica que una política de no reconocimiento no puede llegar al extremo de privar a la población chipriota del beneficio concedido por un Tratado.

44. El Gobierno del Reino Unido y la Comisión opinan que los Estados miembros han deducido las consecuencias necesarias del no reconocimiento de la parte de la isla situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas, si es cierto que rechazan los certificados expedidos con la mención «República Turca de Chipre Septentrional» o similares, y que las Instituciones comunitarias y las autoridades de los Estados miembros no mantienen contactos oficiales con la comunidad turca establecida en esta parte de Chipre.

Admitir de hecho los certificados de circulación expedidos por autoridades que no son las competentes de la República de Chipre es un corolario necesario y justificable de la consideración de los intereses de toda la población de Chipre como intereses explícitos y esenciales para la interpretación y la aplicación de las disposiciones del Acuerdo.

15 — Consecuencias jurídicas para los Estados de la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (sudoeste africano) pese a la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, *Recueil des arrêts, avis consultatifs y ordonnances de la CIJ*, 1971.

45. Además, los certificados expedidos con ocasión de exportaciones desde la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad satisfacen materialmente los mismos objetivos que los certificados expedidos por las autoridades competentes de la República de Chipre y, es posible, a través de contactos informales con la comunidad turca, resolver los problemas prácticos que se plantean como consecuencia de la imposibilidad de lograr la cooperación administrativa establecida en el Protocolo sobre el origen de los productos.

46. Finalmente, la Comisión alega que la postura jurídica que sostiene en este asunto, al menos respecto a los certificados de circulación, ha sido seguida de forma reiterada por los servicios de la Comisión, y de ello ha informado a los órganos del Consejo y a los Estados miembros. En todo caso, el Consejo estuvo de acuerdo, en principio, con la obligación de que toda la población de Chipre debía beneficiarse del Acuerdo y que al menos algunos Estados miembros aplicaron las normas de conformidad con dicha postura.

47. En mi opinión, es indiscutible que la división de hecho del territorio chipriota, consecuencia de la invasión turca de Chipre, planteó problemas difíciles a la Comunidad Europea, si se tiene en cuenta que el Acuerdo continuaba aplicándose a todo el territorio de Chipre.

48. Si al mismo tiempo se tiene en cuenta que el Acuerdo debía, en la medida de lo posible, seguir beneficiando a toda la población de Chipre, y como se creía que los exportadores de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad únicamente querían y podían exportar directamente desde la parte septentrional de Chipre, al menos se comprende por qué razón la Comisión y las autoridades del Reino Unido habían estimado que la solución debía consistir en admitir los certificados expedidos por los representantes de la comunidad turca de Chipre establecida al norte de la zona de seguridad. También se comprende que se admitiera que esta solución habría de realizarse de acuerdo con una cooperación limitada y totalmente informal con la comunidad turca, siempre que se destacase que ello no implicaba un reconocimiento de la así llamada República Turca de Chipre Septentrional.

49. En mi opinión, no obstante, existen algunas razones que revelan que no es posible, con arreglo al Acuerdo, extender el régimen preferencial a los exportadores que utilizan los certificados expedidos por la comunidad turca establecida en la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad.

50. Un régimen preferencial aplicado a la comunidad turca implica la admisión de certificados expedidos por entidades que no son competentes según las normas del Acuerdo de Asociación y, además, la admisión de certificados expedidos por entidades con las que las autoridades de los Estados miembros no cooperan como consecuencia de la política de no reconocimiento adoptada por las Naciones Unidas. Por lo tanto, no se trata simplemente de una infracción de las normas del Acuerdo relativas a la determinación de

la autoridad formalmente competente para expedir los certificados, sino también, y especialmente, de una imposibilidad de observar las normas relativas a la cooperación administrativa posterior a la expedición de los certificados que reviste una importancia decisiva para el funcionamiento eficaz de las normas relativas al origen de los productos.

51. La importancia de dicha cooperación ha sido subrayada en varias oportunidades por el Tribunal de Justicia, por ejemplo, en su sentencia de 12 de julio de 1984, en el asunto 218/83, Les Rapides Savoyards y otros, [16] en la que el Tribunal de Justicia, en el marco de normas análogas que regulan el Acuerdo de Libre Cambio con Suiza, declaró lo siguiente:

«Resulta del conjunto de estas disposiciones que la determinación del origen de las mercancías según el Protocolo n° 3 se basa en un reparto de las competencias entre las autoridades aduaneras de las Partes Contratantes en el Acuerdo de Libre Cambio, en el sentido de que las autoridades del Estado exportador determinan el origen, mientras que el control del funcionamiento de este régimen queda garantizado por la cooperación entre las administraciones de ambas Partes [...]

Sin embargo, este mecanismo sólo puede funcionar si la administración aduanera del Estado importador admite los controles legalmente efectuados por las autoridades del Estado exportador [...]

No debe temerse que la aplicación de dichas disposiciones pueda facilitar prácticas abusivas, habida cuenta de que los artículos 16 y 17 del Protocolo n° 3, en particular en su nueva versión, han regulado detalladamente los métodos de cooperación entre las administraciones aduaneras interesadas cuando se impugne el origen o en el supuesto de fraude por parte de exportadores o de importadores» (apartados 26 a 28).

52. Los intereses de la totalidad de la población de Chipre, a los que la Comisión y el Gobierno del Reino Unido prestan una importancia decisiva para interpretar las disposiciones del Acuerdo, en mi opinión, no pueden justificar el incumplimiento de disposiciones claras del Protocolo de 1977 sobre el origen de los productos.

Es verdad que el Acuerdo se aplica, desde el punto de vista de su contenido, a todo el territorio de Chipre, y también es exacto que las normas en materia de intercambios previstos por el Acuerdo deben aplicarse de modo no discriminatorio a toda la población chipriota.

16 — Rec. p. 3105.

Asimismo debe tenerse en cuenta que la disposición específica sobre la no discriminación entre los grupos de población tenía, entre otros objetivos, el de garantizar una igualdad de trato de la población chipriota griega y de la población chipriota turca en Chipre en el momento de aplicar el Acuerdo.

Igualmente debe tenerse en cuenta que, durante los debates sobre la forma en que se debía reaccionar ante la división de hecho de la isla, los Estados miembros subrayaron la importancia de que el Acuerdo siguiese beneficiando a toda la población, y que, al menos en ese momento, así fue entendido en el Consejo de Asociación también en lo que se refiere a los intercambios comerciales entre Chipre y la Comunidad.

53. Sin embargo, de ello no puede deducirse que los esfuerzos efectuados para que toda la población chipriota acceda a las ventajas del Acuerdo —aun en circunstancias completamente distintas— puedan implicar un incumplimiento de las normas esenciales que forman parte del Acuerdo y que constituyen una condición de un funcionamiento del mismo coherente con su finalidad. Los esfuerzos deben encauzarse dentro del marco derivado del Acuerdo, con toda la consideración debida a los intereses legítimos de la otra Parte Contratante.

54. A este respecto, debe destacarse que la citada comprensión, mencionada por las autoridades de la República de Chipre durante las conversaciones en el seno del Consejo de Asociación para solucionar este problema, dejó de existir después de que la comunidad turca proclamase unilateral e ilegalmente su independencia en 1983, lo que probablemente dio lugar a la «nota verbal» mencionada en el punto 16, en la que la República de Chipre manifestó que los certificados de circulación expedidos por otras autoridades que no fueran las de la República de Chipre infringían el Acuerdo de Asociación.

55. Además, queda claro que hasta cierto punto es posible tomar en cuenta los intereses de toda la población de Chipre con arreglo a las disposiciones en vigor. Según se desprende de los autos, toda la población sigue beneficiándose del Acuerdo, puesto que los Protocolos financieros celebrados entre las partes se administran de modo tal que los recursos aportados por la Comunidad se destinan en la práctica a finalidades que benefician también a la población establecida al norte de la zona de seguridad.

56. Como ya se ha indicado, la pretendida necesidad de interpretar las normas del Acuerdo de modo que puedan aplicarse también a la población establecida al norte de la zona de seguridad resulta en particular, según la Comisión y el Gobierno del Reino Unido, de la prohibición de discriminación entre los

dos grupos que componen la población, impuesta por el artículo 5 del Acuerdo. Según creo, se ha respondido acertadamente que las condiciones que justifican la aplicación del principio han desaparecido en razón de la división de hecho de Chipre, y que, por lo tanto, ya no es posible tratar a ambos grupos de población de forma idéntica. Así debe ser, al menos en las circunstancias del asunto presente, dado que un trato uniforme implica que las autoridades de los Estados miembros de la Comunidad Europea pueden cooperar con las autoridades chipriotas.

57. Como antes se ha indicado, la Comisión sostiene que su interpretación del Acuerdo de Asociación puede fundarse en el dictamen consultivo de la CIJ sobre Namibia.

58. El apartado que figura en el dictamen consultivo dictado por la CIJ, citado por la Comisión, tiene, en mi opinión, muy poca o ninguna importancia en este asunto. La Comisión hace una interpretación excesivamente amplia de la importancia que atribuye la CIJ a la necesidad de considerar los intereses de la población afectada y subestima la importancia de las diferencias reales entre las dos situaciones.

Se había solicitado a la CIJ que elaborara un dictamen sobre las consecuencias jurídicas que tenía para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia pese a la resolución 276/1970. El Gobierno sudafricano no había administrado Namibia de conformidad con el régimen establecido para los territorios bajo mandato, de modo que la Asamblea General de las Naciones Unidas le había instado, mediante varias Resoluciones, a concluir el mandato que ejercía en dicho territorio. Al no cumplir el Gobierno sudafricano dichas Resoluciones, el Consejo de Seguridad impuso a los Estados miembros de las Naciones Unidas «la prohibición de entablar relaciones económicas o de cualquier otra índole con Africa del Sur actuando en nombre de Namibia, o cuanto a ella le afecte, que puedan reafirmar la autoridad de Sudáfrica en dicho territorio».

La CIJ manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

— «Respecto a los Tratados bilaterales en vigor, los Estados miembros deben abstenerse de invocar o de aplicar tratados o disposiciones de tratados celebrados con Sudáfrica en nombre de Namibia, o en lo

que a ella se refiera, que necesiten una cooperación intergubernamental activa» (párrafo 122).

Es evidente que, en su dictamen, la CIJ otorgó importancia al hecho de que las sanciones del Consejo de Seguridad habían sido decididas en interés de la población de Namibia. [17] Indudablemente, este hecho ha tenido su importancia en la conclusión a la que llegó la CIJ de que las sanciones no debían extenderse a los actos de la autoridad pública que eran favorables para el ciudadano namibio y cuyo reconocimiento, en la práctica, no podía alentar la presencia sudafricana en Namibia.

— «Las restricciones que implica el no reconocimiento de la presencia de Sudáfrica en Namibia y las disposiciones expresas del apartado 5 de la resolución 276/1970 imponen a los Estados miembros, especialmente a los que tienen intereses económicos y de otra índole en Namibia, la obligación de abstenerse de toda relación o trato con el Gobierno sudafricano que pueda reafirmar la autoridad de Sudáfrica en el Territorio» (párrafo 124).

En este asunto, las circunstancias son diferentes no sólo porque este caso se refiere a la cuestión de si los Estados miembros de la Comunidad tienen derecho a reconocer —quebrantando las disposiciones expresas de un acuerdo internacional existente en esta materia— unos «actos oficiales» cuyo objetivo es permitir el comercio con los operadores económicos de una región que no debe ser reconocida conforme a las Resoluciones del Consejo de Seguridad.

— «Por regla general, el no reconocimiento de la administración sudafricana en el Territorio no debe privar al pueblo namibio de los beneficios derivados de la cooperación internacional. En particular, cuando las medidas adoptadas oficialmente por el Gobierno sudafricano en nombre de Namibia o en lo que a ella se refiera, tras la conclusión del mandato, son ilegales y nulas; esta nulidad no puede extenderse a aquellos actos como, por ejemplo, la inscripción en el registro civil de nacimientos, matrimonios y muertes, cuyos efectos sólo podrían ser ignorados en detrimento de los habitantes del Territorio» (párrafo 125; *traducción no oficial*).

59. El asunto presente se refiere a la cuestión del reconocimiento de actos jurídicos que no están comprendidos en el dictamen de la CIJ referente a los actos oficiales adoptados en interés de la población, y, en este caso, se trata de una situación en la que la postura de los grupos de población afectados no es comparable.

17 — La Corte Internacional de Justicia declaró a este respecto: «En cuanto a las consecuencias generales de la presencia ilegal de Sudáfrica en Namibia, todos los Estados deben recordar que perjudica a un pueblo que debe contar con la asistencia de la comunidad internacional en su marcha hacia el progreso, objetivo que corresponde a la sagrada misión para la que fue instituido» (párrafo 127).

60. Tampoco puede suponerse que el argumento jurídico presentado por la Comisión y por el Gobierno del Reino Unido corresponde a la opinión generalmente admitida en la Comunidad. Una cosa es afirmar que el Acuerdo debe beneficiar, en la medida de lo posible, a toda la población, y otra es deducir de ello que las autoridades de los Estados miembros pueden o deben admitir certificados que no sean los expedidos por las autoridades competentes de la República de Chipre. Durante los debates en el Consejo, los Estados miembros siempre afirmaron unánimemente que el Acuerdo debe beneficiar, en principio, a toda la población, pero no parece que fueran unánimes al deducir la misma conclusión en lo que atañe al reconocimiento de los certificados.

61. La Comisión alega que siempre ha mantenido la idea de que el Acuerdo puede ser interpretado de tal modo que los certificados controvertidos puedan ser utilizados por las autoridades de los Estados miembros, y que esta postura se refleja, en la práctica, en el hecho de que ha enviado a los Estados miembros, entre otras cosas, muestras de sellos de la comunidad turca que pueden ser utilizados en la expedición de certificados de circulación.

Abstracción hecha de las dudas suscitadas en este caso acerca de la coherencia del punto de vista de la Comisión y de la cuestión, planteada por el Gobierno helénico, relativa al envío de la Comisión de los sellos antes mencionados a todos los Estados miembros, no creo que la postura de la Comisión pueda tener en sí misma una importancia decisiva. En el auto de 13 de junio de 1991, Sunzest, [18] el Tribunal de Justicia declaró que «ninguno de los preceptos de la Directiva 77/93 atribuye competencia a la Comisión para adoptar decisiones sobre su interpretación al no tener ésta más posibilidad, que siempre se le reconoce, que la de manifestar su opinión, la cual no vincula en ningún caso a las autoridades nacionales» (apartado 13). En mi opinión, lo mismo sucede en lo que se refiere a los certificados que acreditan el origen de las mercancías.

62. Como se ha indicado, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que al menos algunos Estados miembros habían seguido en la práctica la postura defendida por la Comisión. En mi opinión, el hecho de que se pudiese establecer que los Estados miembros han admitido en la práctica, después de que surgiera el problema, certificados de circulación expedidos por autoridades que no eran las autoridades competentes de la República de Chipre constituiría un importante elemento para la interpretación. Según las informaciones de que se dispone, éste ha sido precisamente el caso de las autoridades del Reino Unido. Según otras informaciones, las autoridades de los Países Bajos y —según los datos proporcionados por las

18 — Citado en la nota 10.

empresas chipriotas turcas— de otros Estados miembros han adoptado la misma actitud. Por el contrario, también es verdad que las autoridades helénicas nunca lo han hecho y que el Gobierno irlandés indicó en la vista que no comparte la apreciación jurídica de la Comisión. Por lo tanto, no existe una opinión uniforme entre los Estados miembros de la Comunidad.

63. A mi modo de ver, hay que otorgar mayor importancia a esta situación lamentable.

64. Para ello, debe relacionársela con el argumento invocado por el Gobierno helénico y los demandantes en el litigio principal, según el cual, la aplicación del Acuerdo de Asociación por parte de las autoridades del Reino Unido constituye una infracción de las normas del Tratado en materia de política comercial común. Según este razonamiento, al proceder de este modo, las autoridades del Reino Unido se han conferido, de modo autónomo, competencia para apartarse de las normas comunes aplicables a la importación de mercancías de países terceros.

65. En mi opinión, esta consideración no es realmente correcta. En efecto, es sabido que las autoridades del Reino Unido consideran que actúan en el marco de una interpretación correcta de las normas comunitarias pertinentes.

66. Sin embargo, la referencia a la política comercial común es importante por otra razón. En efecto, llama la atención el hecho de que una situación de derecho, en la que las normas comunitarias no se interpretan ni se aplican de modo uniforme en los Estados miembros en caso de importación de mercancías originarias de Chipre, sea, en principio, contraria a las exigencias que derivan de la existencia de una política comercial común. Es inaceptable que en este ámbito —como en todos los otros ámbitos regulados por el Derecho comunitario—, las normas se interpreten y se apliquen de modo diferente en los Estados miembros, salvo que exista una justificación clara para obrar de otro modo. En el ámbito de la política comercial, es importante especialmente que las normas comunitarias se apliquen de modo uniforme, porque la aplicación del Derecho efectuada por el Estado importador puede incidir directamente en otros Estados miembros como consecuencia de la libre circulación de mercancías en el marco del mercado interior.

67. Aunque, como se ha indicado, pueda comprenderse en alguna medida que la Comisión, en las circunstancias totalmente especiales del asunto, haya estimado que no existía una razón suficiente para procurar aplicar el Derecho comunitario de modo uniforme en los Estados miembros, esta situación jurídica no puede perpetuarse.

68. En sus observaciones, la Comisión también ha indicado que es consciente de que la

realización del mercado interior significa que la postura legal actual se haga cada vez más insostenible y que, por ello, la Comisión propone medidas para resolver los problemas existentes de modo satisfactorio.

69. Hasta que las iniciativas de la Comisión no se plasmen en modificaciones de las normas en vigor, no me parece posible llegar a otro resultado que no sea considerar que el estado del Derecho común en todos los Estados miembros debe ser el que resulta de las normas expresas del Acuerdo de Asociación, es decir, que las autoridades de los Estados miembros no están autorizadas para admitir certificados de circulación expedidos por personas que no sean las autoridades competentes de la República de Chipre.

70. En consecuencia, no hay necesidad de examinar si el hecho de que las autoridades de los Estados miembros de las Comunidades Europeas admitan certificados expedidos por la comunidad turca establecida en la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas constituye una infracción del Derecho internacional y, en particular, de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el no reconocimiento del régimen establecido en dicha parte de Chipre.

Segunda cuestión, relativa a los certificados fitosanitarios

71. Como se ha indicado, la Directiva fitosanitaria dispone en la letra b) del apartado 1 del artículo 12 que los certificados deben ser expedidos por «los servicios autorizados en función de las disposiciones legales y reglamentarias del país».

72. Los argumentos fundamentales contenidos en las observaciones escritas, en lo que se refiere a la cuestión de la legalidad de la admisión de certificados fitosanitarios expedidos por autoridades que no sean la competentes de la República de Chipre son los mismos que los alegados [véase *supra*] en relación con los certificados de circulación.

73. No obstante, puede indicarse acerca del certificado fitosanitario que la Directiva no contiene normas especiales relativas a una cooperación formal entre las autoridades sanitarias del Estado exportador y las del Estado importador. La Directiva establece que las autoridades sanitarias del país importador pueden proceder a sus propios controles. Por esta razón, las autoridades de los Estados miembros están facultadas, si fuera necesario, para practicar un control sanitario riguroso en el marco de la importación de

mercancías originarias de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad. Por el contrario, también es correcto observar que es muy importante que en este ámbito exista una práctica de cooperación y de confianza entre las respectivas autoridades fitosanitarias del país exportador y del país importador. No se trata simplemente de intereses económicos, sino también de un interés decisivo de protección fitosanitaria en los Estados miembros de la Comunidad.

74. Es importante destacar que, como consecuencia de las modificaciones de la Directiva que entraron en vigor el 1 de junio de 1993, se ha establecido un nuevo régimen, según el cual los productos contemplados en la Directiva, tras haber sido importados y controlados en un Estado miembro, de ahora en adelante pueden ser comercializados libremente en toda la Comunidad. [19] El nuevo régimen incrementa la necesidad de una aplicación uniforme de las normas cuando se importan productos de Chipre. Hasta el presente, los Estados miembros a los que se reexportaban productos importados en otro Estado miembro de la Comunidad podían prohibir la importación negándose a extender un certificado especial de reexpedición que debe acompañar a dichos productos.

75. A mi modo de ver, no existe razón alguna en la materia examinada para recurrir a una interpretación diferente de la que se ha aplicado en el marco de los certificados de circulación. De lo que se sigue que la Directiva fitosanitaria igualmente debe ser interpretada en el sentido de que las mercancías exportadas de Chipre únicamente pueden ir acompañadas de certificados fitosanitarios expedidos por las autoridades designadas para estos fines por la República de Chipre.

19 — Véase la Directiva 93/19/CEE (DO L 96, p. 33).

Cuestiones tercera a quinta

76. Hay que recordar que el órgano jurisdiccional remitente había planteado en las cuestiones tercera y cuarta si el resultado sería diferente en el supuesto de que fuera imposible, o sumamente difícil, que los exportadores de productos de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad obtuvieran los certificados expedidos por las autoridades competentes de la República de Chipre, y en el supuesto de que los certificados expedidos por la comunidad turca presentaran las mismas garantías de fiabilidad que los expedidos por las autoridades de la República de Chipre.

77. También hay que recordar que, al responder a las dos primeras cuestiones, consideré apropiado asumir que la exportación desde de esta parte de la isla resultaría gravemente dificultada si no se efectuaba mediante los certificados expedidos por la comunidad turca establecida en la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad, y

que, además, dichos certificados se consideraban fiables.

78. De mi respuesta a las dos primeras cuestiones se deduce, en principio, que las normas pertinentes se oponen a la admisión de los certificados de que se trata, aun cuando se considerasen acreditadas las circunstancias mencionadas en las cuestiones tercera y cuarta.

79. Sin embargo, creo que deben tomarse en cuenta las observaciones del Gobierno helénico referidas a la cuestión de las posibilidades prácticas para proceder a las exportaciones de productos desde la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad con certificados expedidos por las autoridades de la República de Chipre. En primer lugar, el Gobierno helénico alega que la propia comunidad turca establecida al norte de la zona de seguridad decidió por sí misma no utilizar los certificados de exportación expedidos por las autoridades de la República de Chipre y que, en su opinión, las autoridades de la República de Chipre, de conformidad con las normas del Acuerdo de Asociación y de la Directiva, expedirían los certificados requeridos para las mercancías originarias de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad, siempre que pudiesen efectuar los controles necesarios con ocasión de exportaciones realizadas a través de puertos y aeropuertos de la República de Chipre. El Gobierno helénico opina que si esta suposición resultara ser errónea, la situación sería diferente de la que existe actualmente.

80. En mi opinión, no puede excluirse que si la suposición mencionada por el Gobierno griego fuese incorrecta, podría encontrarse una base jurídica apropiada para resolver el problema así planteado que permitiera el reconocimiento de certificados de circulación y fitosanitarios expedidos por la comunidad turca establecida al norte de la zona de seguridad.

Sin embargo, no procede examinar este aspecto en el marco del presente asunto. En efecto, a la vista de la información disponible queda claro que, en la práctica, no ha existido por parte de la comunidad turca la intención de proceder a la exportación de mercancías acompañadas de certificados expedidos por las autoridades competentes de la República de Chipre.

81. Todas las partes que han presentado observaciones en este asunto coinciden en estimar que, para la respuesta que debe darse a la parte de la tercera cuestión, relativa a una imposibilidad o a un impedimento importante para la exportación, es irrelevante examinar hasta qué punto dicha imposibilidad o dicho impedimento ha sido provocado por la comunidad turca de Chipre situada al norte de la zona de seguridad.

82. Salvo por la modificación mencionada en el punto 80 de mis conclusiones, estoy de acuerdo con dicha afirmación.

83. Por lo que respecta a la importancia de las cuestiones tercera a quinta, me remito a las consideraciones antes expuestas, y considero que debo limitarme a presentar conclusiones formales tan sólo en lo relativo a las dos primeras cuestiones.

Conclusión

84. Sobre la base de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones remitidas por la High Court del siguiente modo:

«1) El Derecho comunitario se opone a que las autoridades nacionales de un Estado miembro admitan, con ocasión de la importación de cítricos y de patatas de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas, certificados de circulación de mercancías EUR.1 expedidos por las autoridades de la comunidad turca de dicha parte de Chipre y no por funcionarios autorizados por la República de Chipre.

2) El Derecho comunitario se opone a que las autoridades nacionales de un Estado miembro admitan, con ocasión de la importación de cítricos (excepto los limones) y de patatas de la parte norte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas, certificados fitosanitarios expedidos por las autoridades de la comunidad turca de dicha parte de Chipre y no por funcionarios debidamente autorizados por la República de Chipre.»