

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 8 de noviembre de 2005 *

En el asunto C-293/02,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la Royal Court of Jersey (Islas del Canal de la Mancha), mediante resolución de 5 de agosto de 2002, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de agosto de 2002, en el procedimiento entre

Jersey Produce Marketing Organisation Ltd

y

States of Jersey,

Jersey Potato Export Marketing Board,

en el que participan:

Top Produce Ltd,

Fairview Farm Ltd,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, J. Malenovský, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet, R. Schintgen, la Sra. N. Colneric (Ponente) y los Sres. S. von Bahr, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Klučka y U. Lõhmus, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de septiembre de 2004;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de Jersey Produce Marketing Organisation Ltd, por el Sr. T. Le Cocq, advocate, y el Sr. M. Sheridan y la Sra. J. Simor, Barristers;
- en nombre de States of Jersey, por la Sra. S. Nicolle, QC, los Sres. R. Plender, QC, W. Bailhache, HM Attorney General for Jersey, y M. Jarvis, Barrister;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. X. Lewis, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de mayo de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE.
- 2 Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre Jersey Produce Marketing Organisation Ltd (en lo sucesivo, «JPMO»), por una parte, y States of Jersey y Jersey Potato Export Marketing Board (en lo sucesivo, «PEMB»), por otra, en relación con la compatibilidad con el Derecho comunitario de la Ley dictada por los States of Jersey relativa a la adopción del régimen de comercialización para las exportaciones de patatas de Jersey (Jersey Potato Export Marketing Scheme Act 2001; en lo sucesivo, «Ley de 2001»).

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- 3 El artículo 23 CE, apartado 1, dispone lo siguiente:

«La Comunidad se basará en una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países».

4 El artículo 25 CE prevé:

«Quedarán prohibidos entre los Estados miembros los derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente. Esta prohibición se aplicará también a los derechos de aduana de carácter fiscal».

5 El artículo 28 CE enuncia lo siguiente:

«Quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente».

6 A tenor del artículo 29 CE:

«Quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente».

7 El artículo 299 CE, apartado 4, tiene la siguiente redacción:

«Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro».

8 A tenor del apartado 6 de ese mismo artículo:

«No obstante lo dispuesto en los apartados precedentes:

[...]

c) las disposiciones del presente Tratado sólo serán aplicables a las islas del Canal y a la isla de Man en la medida necesaria para asegurar la aplicación del régimen previsto para dichas islas en el Tratado relativo a la adhesión de nuevos Estados miembros a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado el 22 de enero de 1972».

9 El artículo 1 del Protocolo nº 3 relativo a las islas del Canal y a la isla de Man (DO L 1972, L 73, p. 164; en lo sucesivo, «Protocolo nº 3»), anexo al Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1972, L 73, p. 14; en lo sucesivo, «Acta de adhesión de 1972»), dispone lo siguiente:

«1. La regulación comunitaria en materia aduanera y en materia de restricciones cuantitativas, y en especial la del Acta de adhesión, se aplicará a las islas del Canal y a la isla de Man en las mismas condiciones que al Reino Unido. En particular, los derechos de aduana y las exacciones de efecto equivalente entre estos territorios y la Comunidad en su composición originaria y entre estos territorios y los nuevos Estados miembros se reducirán progresivamente según el ritmo previsto en los artículos 32 y 36 del Acta de adhesión.

2. Con respecto a los productos agrícolas y a los productos que resultan de su transformación y que están sometidos a un régimen de intercambio especial, las exacciones reguladoras y otras medidas a la importación previstas por la regulación comunitaria y aplicables por el Reino Unido se aplicarán respecto de los terceros países.

Serán igualmente aplicables aquellas disposiciones de la regulación comunitaria, y en especial las del Acta de adhesión, que sean necesarias para conseguir la libre circulación y el respeto de las condiciones normales de competencia en los intercambios de estos productos.

El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, determinará las condiciones de aplicación a estos territorios [los de las islas del Canal y de la isla de Man] de las disposiciones mencionadas en los párrafos anteriores».

- ¹⁰ Adoptado sobre la base del artículo 1, apartado 2, párrafo tercero, del Protocolo nº 3, el Reglamento (CEE) nº 706/73 del Consejo, de 12 de marzo de 1973, relativo a la regulación comunitaria aplicable a las Islas Anglonormandas y a la Isla de Man en lo que se refiere a los intercambios de productos agrícolas (DO L 68, p. 1; EE 03/06, p. 225), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 1174/86 del Consejo, de 21 de abril de 1986 (DO L 107, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 706/73»), dispone en su artículo 1 lo siguiente:

«1. No se aplicará [léase: Se aplicará] a las Islas la regulación comunitaria aplicable al Reino Unido en lo que se refiere a los intercambios de productos agrícolas incluidos en el Anexo II del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, así como a los intercambios de mercancías reguladas por el Reglamento nº 170/67/CEE y por el Reglamento (CEE) nº 1059/69, con excepción de las disposiciones relativas a las restituciones y a los montantes compensatorios concedidos a la exportación por el Reino Unido.

2. Para la aplicación de la regulación contemplada en el apartado 1, el Reino Unido y las Islas serán considerados como un solo Estado miembro.

[...]»

11 A tenor del artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1):

«El territorio aduanero de la Comunidad comprende:

— el territorio del Reino de Bélgica,

[...]

— el territorio de la República Portuguesa;

— el territorio del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, así como las Islas del Canal y la Isla de Man».

Normativa nacional

12 De las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que la Ley de 2001 se adoptó para responder a las quejas de los agricultores ante los escasos márgenes de beneficio que obtenían de la venta de patatas de la variedad «Jersey Royal», que constituyen el principal cultivo al aire libre de la isla y cuya

producción se comercializa, en su mayor parte, en el Reino Unido. Al parecer, la referida situación es imputable a la competencia que mantienen entre sí los organismos encargados de dicha comercialización y a la incapacidad de los agricultores para negociar o influir en las condiciones de venta de su producción por tales organismos. Las condiciones comerciales que ofrecen estos últimos se caracterizan por la falta de transparencia.

- 13 El artículo 2 de la Ley de 2001 define la «exportación» como «el envío de patatas fuera de la isla con fines de venta, bien directamente o bien a través de otro lugar, a un destino situado en el Reino Unido, en la bailía de Guernesey o en la Isla de Man, para ser consumidas en dichos lugares», incluyéndose en el concepto de «patata», según dicha disposición, todo producto obtenido a partir de patatas o resultante de la transformación de las mismas, sea o no consumible.

- 14 En virtud de la referida Ley, únicamente se autoriza a los productores a «exportar» «patatas» si están inscritos en el PEMB y han suscrito con este organismo un contrato de comercialización. Los organismos de comercialización, por su parte, tan sólo tienen derecho a aceptar «patatas» con vistas a su «exportación» si han celebrado un acuerdo de gestión con el PEMB.

- 15 En virtud del artículo 23, apartado 1, letra a), de la Ley de comercialización agrícola de Jersey [Agricultural Marketing (Jersey) Law 1953; en lo sucesivo, «Ley de 1953»], cualquier persona que venda, proponga la venta o solicite la compra de un producto reglamentado vulnerando las disposiciones del régimen de que se trate, sea cual sea, incurrirá en una infracción penal castigada con multa de hasta un máximo de 200 libras o con arresto de hasta seis meses, o con ambas sanciones.

- 16 Por otra parte, de los artículos 32 a 39 y 56 de la Ley de 2001, en relación con el artículo 23 de la Ley de 1953, se desprende que el PEMB está facultado para sancionar a aquellos productores inscritos que incumplan los acuerdos de

comercialización que hayan celebrado con dicho organismo y, en caso de reincidencia, para comunicar la identidad de tales productores a la Comisión de Agricultura y Pesca de los States of Jersey, la cual, en tales supuestos, podrá cancelar la inscripción de los interesados en el registro, privándoles de este modo del derecho a celebrar tales acuerdos.

- 17 Según las observaciones presentadas por JPMO, los States of Jersey y el PEMB, los acuerdos de comercialización celebrados entre este último y los productores deberán incluir prescripciones relativas a la superficie que ha de dedicarse al cultivo de patatas destinadas a la «exportación», a la identidad de las personas homologadas por el PEMB a las que puedan entregarse tales patatas, y, por último, a las normas de calidad y criterios de buena gestión que hayan de seguirse.
- 18 De las referidas observaciones se desprende asimismo que los acuerdos de gestión celebrados entre el PEMB y los organismos de comercialización deberán incluir, entre otros extremos, disposiciones relativas a la identidad de los productores inscritos en el PEMB y cuyas patatas puedan ser comercializadas por los mencionados organismos, a las normas de calidad que han de observarse y a los procedimientos aplicables en caso de «exportación» u otro destino de las cantidades de patatas que excedan de las necesidades reales o estimadas del mercado. Tales acuerdos deberán precisar asimismo las bases con arreglo a las cuales el organismo de comercialización facturará sus servicios a los productores, venderá las patatas a los compradores, percibirá el precio pagado por estos últimos y abonará el importe a los productores. Los referidos acuerdos deberán igualmente identificar todos aquellos factores que puedan inducir al organismo de comercialización a acordar con un tercero, sobre una base distinta al precio de mercado, cualesquiera bonificaciones o penalizaciones vinculadas al rendimiento que aplicará dicho organismo, así como las obligaciones publicitarias o promocionales o cualesquiera gastos que hayan de abonar el PEMB o el organismo de comercialización.
- 19 Según el JPMO, que no ha sido contradicho por los States of Jersey sobre estos extremos, de la Ley de 2001 se desprende, además, que el PEMB podrá decidir discrecionalmente si celebra o no un acuerdo de comercialización con un productor o un acuerdo de gestión con un organismo de comercialización. De dicha Ley se desprende asimismo que el PEMB tiene, entre otras, las facultades de comprar

patatas, transformarlas, venderlas, transportarlas, promover su producción o su comercialización, así como en materia de cooperación, investigación o formación relativas a estas facultades, y las facultades de conceder préstamos a los productores inscritos y de recabar de estos últimos información estadística.

- 20 En virtud del artículo 24 de la Ley de 2001, el PEMB podrá exigir, mediante resolución, que todos los productores inscritos contribuyan a un fondo especial destinado a cubrir sus costes y gastos principales, así como que participen en la financiación de sus eventuales pérdidas, y ello con independencia de que dichos productores sean o no en ese momento parte en un acuerdo de comercialización celebrado con el PEMB.
- 21 La Comisión, en sus observaciones escritas, y el JPMO, en la vista, indicaron, sin ser contradichos en este punto por los States of Jersey, que aquella disposición prevé también que la referida contribución se calculará, en virtud de decisiones periódicas del PEMB, bien en función del número de toneladas de patatas vendidas por el productor para la «exportación», bien en función de la superficie que haya destinado al cultivo de la patata, tomando como referencia en ambos supuestos el año civil anterior.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 22 JPMO y Top Produce Ltd, respectivamente demandante y primera parte coadyuvante en el litigio principal, son dos de los cuatro organismos de comercialización que desarrollan sus actividades en Jersey. Conjuntamente gestionan cerca del 80 % de las exportaciones de patatas «Jersey Royal» destinadas al Reino Unido. Fairview Farm Ltd, segunda parte coadyuvante en el litigio principal y sociedad matriz de Top Produce Ltd, es uno de los cerca de ochenta productores de patatas «Jersey Royal» de la isla.

23 JPMO, Top Produce Ltd y Fairview Farm Ltd alegan ante el órgano jurisdiccional remitente, en primer lugar, que, por más que se considere que la Ley de 2001 afecta exclusivamente a las exportaciones al Reino Unido, dicha Ley puede producir, actual o potencialmente, efectos restrictivos en los intercambios comerciales entre los Estados miembros, contraviniendo de este modo los artículos 28 CE y 29 CE. En particular, la referida Ley no se aplica únicamente a las exportaciones directas al Reino Unido, sino también a la expedición de patatas a otro Estado miembro con fines de transformación o de mero tránsito antes de su envío final al Reino Unido.

24 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente consideró, sin embargo, que la expresión «directamente o a través de otro lugar», que figura en el artículo 2 de la Ley de 2001, tiene únicamente por objeto garantizar que, a efectos de la aplicación de dicha normativa, no se establezca ninguna distinción entre las patatas expedidas al Reino Unido directamente por ferry y aquellas otras que lo son a través de puertos sitios en Francia o en otro Estado. Así pues, dicho órgano jurisdiccional consideró que la normativa en cuestión no se aplica a una situación en la que las patatas se expiden a otro Estado miembro con fines de transformación, tales como, por ejemplo, el lavado o el envasado en sacos, para posteriormente ser enviadas al Reino Unido con objeto de que sean vendidas y consumidas en dicho país. Según el órgano jurisdiccional remitente, la única cuestión que sigue pendiente a este respecto es la de si la Ley de 2001 infringe el artículo 29 CE por el hecho de aplicarse a las patatas expedidas directamente de Jersey al Reino Unido y que transitan, sin salir del carguero, por otro Estado miembro.

25 En segundo lugar, JPMO, Top Produce Ltd y Fairview Farm Ltd sostienen que la Ley de 2001 infringe los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE, en cuanto tiene por efecto obstaculizar los intercambios comerciales entre Jersey y el Reino Unido.

26 Según dichas sociedades, en efecto, la aplicación de los citados artículos a tales intercambios comerciales se impone en virtud de las disposiciones del Protocolo

nº 3, en particular de su artículo 1, apartado 1. Por otro lado, aun suponiendo que deba considerarse que Jersey y el Reino Unido constituyen un solo Estado miembro a efectos de la aplicación de los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE, tales artículos también tienen por objeto regular los intercambios comerciales entre dos territorios de un mismo Estado miembro (véanse, entre otras, las sentencias de 16 de julio de 1992, Legros y otros, C-163/90, Rec. p. I-4625; de 9 de agosto de 1994, Lancry y otros, asuntos acumulados C-363/93 y C-407/93 a C-411/93, Rec. p. I-3957, y de 14 de septiembre de 1995, Simitzi, asuntos acumulados C-485/93 y C-486/93, Rec. p. I-2655).

- 27 En el litigio principal, el pago de contribuciones al PEMB y el hecho de que se impongan sanciones en caso de incumplimiento de la Ley de 2001 son constitutivos de exacciones de efecto equivalente a un derecho de aduana, prohibidas por el artículo 25 CE. Además, en la medida en que el régimen instaurado por la Ley de 2001 supedita la posibilidad de comercializar a la inscripción en un registro y a la celebración de acuerdos de comercialización y de gestión tales como los que la propia Ley prevé, dicho régimen da lugar a obstáculos a la importación y a la exportación, prohibidos por los artículos 28 CE y 29 CE.
- 28 Los States of Jersey y el PEMB objetan que, tal como se desprende, en particular, de los artículos 299 CE, 1 del Protocolo nº 3 y 1, apartado 2, del Reglamento nº 706/73, los intercambios comerciales de patatas entre Jersey y el Reino Unido revisten carácter puramente interno a dicho Estado miembro y no guardan, pues, relación alguna con las situaciones contempladas en los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE. Por lo demás, continúan, las citadas sentencias Legros y otros, Lancry y otros y Simitzi no se referían a los artículos 28 CE y 29 CE, mientras que las exacciones controvertidas en esos asuntos se aplicaban indistintamente a los intercambios comerciales internos y externos de un Estado miembro.
- 29 Por otra parte, añaden, los artículos 23 CE y 25 CE no resultan aplicables al litigio principal, dado que ni las contribuciones previstas en la Ley de 2001 se perciben por el hecho de que se atravesase una frontera ni las sanciones tipificadas en dicha Ley se imponen por ese mismo hecho.

30 En tales circunstancias, la Royal Court of Jersey decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) Un régimen legal como el que regula la exportación de patatas procedentes de Jersey al Reino Unido, ¿debe considerarse una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la exportación, contraria al artículo 29 CE, por el hecho de que las patatas expedidas directamente de Jersey al Reino Unido puedan atravesar otro Estado miembro, aunque sin abandonar el buque de transporte?
- 2) Un régimen legal como el que regula la exportación de patatas procedentes de Jersey al Reino Unido, ¿debe considerarse incompatible con los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE en la medida en que puede afectar al comercio entre esa isla y el Reino Unido (así como con Guernesey y la Isla de Man) o puede suponer la imposición de exacciones derivadas de dicho comercio?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la segunda cuestión prejudicial

31 Mediante su segunda cuestión, que, tal como han propuesto JPMO y la Comisión, procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un régimen como el instaurado por la Ley de 2001.

- 32 A fin de responder a esta cuestión, procede determinar en primer lugar si las citadas disposiciones del Tratado CE resultan aplicables a productos como los que regula la Ley de 2001, a saber, las patatas cultivadas en Jersey y los productos obtenidos a partir de las mismas o resultantes de su transformación, sean o no consumibles.
- 33 En caso afirmativo, procederá determinar en segundo lugar si, a efectos de la aplicación de las citadas disposiciones del Tratado, los intercambios de tales productos entre Jersey y el Reino Unido deben ser considerados como si se tratase de intercambios de mercancías entre Estados miembros, tal como ha sostenido JPMO, o si, a efectos de tal aplicación, debe considerarse que Jersey y el Reino Unido constituyen un solo Estado miembro, tal como han alegado los States of Jersey.
- 34 Una vez esclarecido este segundo extremo, procederá verificar, por último, si esas mismas disposiciones del Tratado deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un régimen que presenta características como las de la Ley de 2001.

Sobre la aplicabilidad de los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE a productos como los regulados en la Ley de 2001

- 35 A tenor del artículo 1, apartado 1, del Protocolo nº 3, la regulación comunitaria en materia aduanera y en materia de restricciones cuantitativas se aplicará a las islas del Canal y a la isla de Man en las mismas condiciones que al Reino Unido. Dicha regulación incluye, en particular, los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE.

- 36 El citado apartado 1 no establece distinción alguna en función de la naturaleza de los productos de que se trate. Así pues, la regulación a la que hace referencia resulta aplicable a todas las mercancías normalmente contempladas en la misma. Como los productos agrícolas que figuran en el anexo II del Tratado CEE (actualmente anexo I del Tratado CE) no están sujetos a ningún trato especial a este respecto, estarán incluidos en el ámbito de aplicación de dicho apartado.
- 37 El artículo 1, apartado 2, del Protocolo nº 3 no desvirtúa la referida conclusión. A tenor de esta disposición, con respecto a los productos agrícolas y a los productos que resultan de su transformación y que están sometidos a un régimen de intercambio especial, las exacciones reguladoras y otras medidas a la importación previstas por la regulación comunitaria y aplicables por el Reino Unido se aplicarán respecto de los terceros países. Serán igualmente aplicables aquellas disposiciones de la regulación comunitaria que sean necesarias para conseguir la libre circulación y el respeto de las condiciones normales de competencia en los intercambios de estos productos. En ambos casos, las disposiciones de que se trata serán aplicables en las condiciones que determine el Consejo.
- 38 El referido apartado 2 refleja, en lo fundamental, el propósito de que se tenga debidamente en cuenta que, en el seno de la Comunidad, los productos agrícolas están incluidos en la política agrícola común y pueden, a este respecto, estar sujetos a cierto número de regulaciones específicas. A la luz de esta circunstancia, la referida disposición prevé la adopción de aquellas medidas que se consideren necesarias para garantizar el buen funcionamiento del régimen establecido en lo que respecta a las islas del Canal y a la isla de Man, concretamente mediante el expediente de hacer aplicables a esos territorios algunas de tales regulaciones.
- 39 En cambio, la referida disposición no puede interpretarse en el sentido de que la aplicación de los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE a los productos agrícolas

esté supeditada a la adopción de tales medidas por el Consejo o a la existencia, en el seno de la Comunidad, de una organización común de mercados relativa a los mismos.

- 40 A este respecto, procede recordar, además, que, según reiterada jurisprudencia, el hecho de que no exista organización común de mercados en un sector agrícola determinado sigue siendo irrelevante a efectos de la aplicación de los artículos 28 CE y 29 CE a los intercambios de productos de dicho sector y que el Tribunal de Justicia ha declarado que en tal supuesto se encontraban, en particular, los Estados que se adhirieron a las Comunidades en virtud del Acta de adhesión de 1972 (véanse, precisamente en relación con el sector de la patata, las sentencias de 16 de marzo de 1977, Comisión/Francia, 68/76, Rec. p. 515, apartados 17 a 21; de 29 de marzo de 1979, Comisión/Reino Unido, 231/78, Rec. p. 1447, apartados 12 a 18, y de 11 de junio de 1985, Comisión/Irlanda, 288/83, Rec. p. 1761, apartado 23).
- 41 De todo lo anterior se desprende que los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE resultan aplicables tanto a las patatas cultivadas en la isla de Jersey como a los productos resultantes de su transformación en esa isla, los cuales también se rigen por la Ley de 2001.

Sobre la cuestión de determinar si el territorio del Reino Unido, las islas del Canal y la isla de Man son equiparables al territorio de un solo Estado miembro a efectos de la aplicación de los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE

- 42 De las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente en el marco del presente asunto se desprende que Jersey es una dependencia semiautónoma de la Corona Británica, la cual está representada en Jersey por el Lieutenant Governor. El Gobierno del Reino Unido es, por cuenta de la Corona, responsable de la defensa y de las relaciones internacionales (véase, a este respecto, la sentencia de 16 de julio de 1998, Pereira Roque, C-171/96, Rec. p. I-4607, apartado 11).

43 Jersey no forma parte del Reino Unido. Con arreglo al artículo 299 CE, apartado 4, es un territorio cuyas relaciones exteriores asume aquel Estado miembro.

44 No obstante lo dispuesto en el apartado 4, a tenor del cual las disposiciones del Tratado se aplicarán a tales territorios, el artículo 299 CEE, apartado 6, letra c), prevé que las disposiciones del Tratado sólo serán aplicables a las islas del Canal y a la isla de Man en la medida necesaria para asegurar la aplicación del régimen previsto para dichas islas en el Tratado de adhesión de 1972. El régimen particular al que se refiere dicha disposición se desarrolla en el Protocolo nº 3.

45 Procede recordar, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia ha declarado con anterioridad que, del mismo modo en que la distinción entre los ciudadanos de las islas del Canal y los demás ciudadanos británicos no puede asimilarse a la diferencia de nacionalidad entre los nacionales de dos Estados miembros, los demás elementos del estatuto de las islas del Canal tampoco permiten considerar que las relaciones entre estas islas y el Reino Unido son similares a las que existen entre dos Estados miembros (sentencia Pereira Roque, antes citada, apartados 41 y 42).

46 En segundo lugar, procede señalar que, según el tenor literal del artículo 1, apartado 1, del Protocolo nº 3, la regulación comunitaria en materia aduanera y en materia de restricciones cuantitativas se aplicará a las islas del Canal y a la isla de Man «en las mismas condiciones que al Reino Unido».

- 47 Semejante tenor literal sugiere que, a efectos de la aplicación de la referida regulación comunitaria, deberá considerarse que, en principio, el Reino Unido y las islas constituyen un solo Estado miembro.
- 48 Lo mismo cabe decir de la precisión que figura en el artículo 1, apartado 2, párrafo primero, del Protocolo nº 3, que se refiere a las exacciones reguladoras y otras medidas a la importación previstas por la regulación comunitaria y «aplicables por el Reino Unido».
- 49 A este respecto cabe señalar que tal interpretación del artículo 1 del Protocolo nº 3 ha inspirado asimismo la acción del legislador comunitario.
- 50 Y así, del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2913/92 se desprende que el territorio del Reino Unido constituye, junto con el de las islas del Canal y la isla de Man, uno de los componentes del territorio aduanero comunitario.
- 51 Del mismo modo, el artículo 1, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 706/73 indica que la regulación comunitaria cuya extensión a las referidas islas prevé dicha disposición es la regulación «aplicable al Reino Unido» y que, a los efectos de tal aplicación, «el Reino Unido y las Islas serán considerados como un solo Estado miembro».
- 52 Contrariamente a lo que sugiere JPMO, no se opone a tal interpretación la precisión que figura en el artículo 1, apartado 1, del Protocolo nº 3, según la cual los derechos de aduana y las exacciones de efecto equivalente se reducirán progresivamente

según el ritmo previsto en el Acta de adhesión entre las islas de que se trata «y la Comunidad en su composición originaria» y entre dichas islas «y los nuevos Estados miembros».

53 En efecto, habida cuenta en particular de la precisión antes mencionada que figura en la misma disposición y según la cual la regulación comunitaria de que se trata se aplicará a las islas del Canal y a la isla de Man «en las mismas condiciones que al Reino Unido», la referencia que en esa misma disposición se hace a «los nuevos Estados miembros» debe entenderse hecha al Reino de Dinamarca y a Irlanda, con exclusión del Reino Unido. Esta conclusión viene corroborada, además, por el hecho de que, como se acaba de recordar, la referencia en cuestión figura en una frase cuya única finalidad es prever la supresión progresiva de los derechos de aduana y de las exacciones de efecto equivalente que existían en el momento de la adhesión de 1972. Ahora bien, consta que en aquella época los intercambios de mercancías entre el Reino Unido y las referidas islas no estaban sujetos a derechos de aduana.

54 De las precisiones anteriores en su conjunto se desprende que, a los efectos de la aplicación de los artículos 23 CE, 25 CE, 28 CE y 29 CE, las islas del Canal, la isla de Man y el Reino Unido deben asimilarse a un Estado miembro.

Sobre los artículos 23 CE y 25 CE

55 Según reiterada jurisprudencia, toda carga pecuniaria, impuesta unilateralmente, cualesquiera que sean su denominación y su técnica, que grave las mercancías debido a su paso por la frontera, cuando no sea un derecho de aduana propiamente dicho, constituye una exacción de efecto equivalente, en el sentido de los

artículos 23 CE y 25 CE, aunque no sea percibida en beneficio del Estado (véanse, entre otras, las sentencias de 1 de julio de 1969, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders*, asuntos acumulados 2/69 y 3/69, Rec. p. 211, apartado 18; de 9 de noviembre de 1983, *Comisión/Dinamarca*, 158/82, Rec. p. 3573, apartado 18; de 7 de julio de 1994, *Lamaire*, C-130/93, Rec. p. I-3215, apartado 13; de 21 de septiembre de 2000, *Michailidis*, asuntos acumulados C-441/98 y C-442/98, Rec. p. I-7145, apartado 15, y de 23 de abril de 2002, *Nygård*, C-234/99, Rec. p. I-3657, apartado 19).

- 56 Tan sólo será diferente si la carga en cuestión constituye la remuneración de un servicio efectivamente prestado, por un importe que sea proporcional a dicho servicio, o si forma parte de un sistema general de tributos internos aplicables sistemáticamente, según los mismos criterios, a los productos nacionales y a los productos importados o exportados, o también, con sujeción a determinados requisitos, si se percibe en razón de controles efectuados en cumplimiento de obligaciones impuestas por la normativa comunitaria (véanse, en particular, las citadas sentencias *Comisión/Dinamarca*, apartado 19, y *Lamaire*, apartado 14).
- 57 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si las cotizaciones obligatorias que puede imponer el PEMB en virtud de la Ley de 2001, así como las sanciones pecuniarias aplicables a los productores y a los organismos de comercialización que infrinjan el régimen instaurado por dicha Ley, pueden constituir exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana en el sentido de los artículos 23 CE y 25 CE.
- 58 Por lo que se refiere, en primer lugar, a las cotizaciones que el PEMB puede imponer a los productores de patatas inscritos en virtud del régimen de la Ley de 2001, de lo debatido ante el Tribunal de Justicia se desprende que el PEMB puede fijar el importe de las mismas bien en función de las cantidades de patatas producidas por

el interesado que hayan sido exportadas efectivamente al Reino Unido, bien en función de la superficie que aquél haya destinado a la producción de patatas.

- 59 Procede recordar, con carácter liminar, que la obligación de inscribirse en el registro que lleva el PEMB en virtud del régimen instaurado por la Ley de 2001 y, por tanto, la de abonar las cotizaciones que, en su caso, apruebe dicho organismo, son obligaciones que se imponen a todo productor de patatas de Jersey que exporte o haga exportar sus productos al Reino Unido.
- 60 Una cotización que se exige a los productores de ese modo inscritos y que el PEMB calcula en función de las cantidades de patatas producidas por el interesado que se hayan exportado de Jersey al Reino Unido constituye seguramente una carga pecuniaria percibida en razón de tales exportaciones, que grava exclusivamente éstas y no está incluida en el marco de un sistema general de exacciones internas, sistemáticamente percibidas, según los mismos criterios, independientemente del origen, de la procedencia o del destino de las mercancías gravadas, y que no constituye la contrapartida de una ventaja, específica o individualizada, proporcionada al operador económico, por un importe proporcional a dicho servicio (véase, por analogía, la sentencia Lataire, antes citada, apartado 19).
- 61 Los States of Jersey alegaron, sin embargo, que, en la medida en que la Ley de 2001 regula exclusivamente las «exportaciones» de patatas de Jersey destinadas al Reino Unido con vistas a su consumo en este Estado miembro y en que, por consiguiente, se aplica únicamente a situaciones que forman parte del comercio interno de un Estado miembro, los artículos 23 CE y 25 CE no resultan aplicables en el caso de autos.

- 62 A este respecto, procede recordar que, en el apartado 32 de la sentencia Lancry y otros, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que un tributo proporcional al valor en aduana de los bienes, percibido por un Estado miembro sobre todas las mercancías introducidas en una región de su territorio, constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana a la importación, no sólo en tanto en cuanto grava las mercancías introducidas en esta región procedentes de otros Estados miembros, sino también en la medida en que se percibe sobre las mercancías introducidas en dicha región procedentes de otra parte de ese mismo Estado.
- 63 Además, en los apartados 26 y 27 de la sentencia Simitzi, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que el mismo razonamiento debe hacerse en el supuesto de un tributo que grava las mercancías expedidas de una región a otras regiones del mismo Estado, antes de concluir que constituyen exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana a la exportación los tributos *ad valorem* percibidos por un Estado miembro sobre las mercancías expedidas desde una región de su territorio únicamente a otras regiones del mismo Estado.
- 64 A este respecto, fue voluntad del Tratado atribuir a la norma de la supresión de los derechos de aduana y de las exacciones de efecto equivalente un alcance y un efecto generales en orden a garantizar la libre circulación de mercancías. La unión aduanera implica necesariamente que se garantice la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros y, con carácter más general, dentro de la unión aduanera (véase la sentencia de 23 de septiembre de 2003, Comisión/Reino Unido, C-30/01, Rec. p. I-9481, apartados 52 y 53).
- 65 En el presente asunto, procede señalar, por un lado, que, habida cuenta en particular de la conclusión a que se llega en el apartado 54 de la presente sentencia, una cotización como la del caso de autos, que el PEMB calcula en función de las cantidades de patatas producidas por el interesado que hayan sido exportadas de Jersey al Reino Unido, constituye efectivamente una exacción de ese tipo que grava

las mercancías expedidas de una parte a otra del territorio de un Estado miembro. Por otro lado, es preciso añadir que, por más que literalmente la Ley de 2001 sólo se refiera a las patatas expedidas al Reino Unido para ser consumidas en dicho país, nada excluye que, una vez que esas mismas patatas se encuentren en el territorio del Reino Unido, sean reexportadas a otros Estados miembros, de modo que cabe la posibilidad de que la cotización en cuestión grave productos que, tras haber transitado por el Reino Unido, sean efectivamente exportados a esos otros Estados miembros.

66 En el caso de autos, cabe perfectamente concebir que puedan desarrollarse tales flujos de reexportaciones desde el Reino Unido hacia otros Estados miembros, habida cuenta de que, según se desprende de las explicaciones facilitadas al Tribunal de Justicia, la práctica totalidad de las patatas «Jersey Royal» producidas en Jersey se exportan tradicionalmente al Reino Unido.

67 De cuanto antecede se deduce que infringe los artículos 23 CE y 25 CE una cotización como la del caso de autos, que el PEMB calcula en función de las cantidades de patatas producidas por el interesado que hayan sido exportadas al Reino Unido.

68 En cambio, si el PEMB opta por imponer una cotización calculada en función de la superficie dedicada al cultivo de patatas, sin distinguir según que estas últimas se consuman en la isla o sean exportadas, no parece, en principio, que tal cotización pueda constituir una carga pecuniaria percibida por el hecho de que las patatas sean exportadas.

69 Es cierto que la Comisión ha alegado que tales cotizaciones se destinan a financiar, con carácter general, las diversas actividades que desarrolla el PEMB, actividades

que consisten principalmente en la ordenación de las exportaciones de patatas de Jersey con destino al Reino Unido. Tal circunstancia, sin embargo, no es suficiente para concluir que dichas cotizaciones deban calificarse de exacciones de efecto equivalente a un derecho de aduana, prohibidas por el artículo 25 CE.

- 70 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a las sanciones pecuniarias que cabe imponer a los agentes económicos en caso de infracción de las disposiciones de la Ley de 2001, tales sanciones, cuya única finalidad es garantizar la aplicación efectiva de dichas disposiciones, no pueden distinguirse de estas últimas, respecto a las cuales tienen carácter accesorio.
- 71 Ahora bien, las referidas sanciones pecuniarias no están vinculadas ni a las disposiciones de la Ley de 2001 relativas a las cotizaciones ni a otras disposiciones que prevean una exacción de efecto equivalente a los derechos de aduana en el sentido del artículo 25 CE.

Sobre el artículo 29 CE

- 72 Con carácter liminar, es importante señalar que la Ley de 2001, que se aplica a las «exportaciones» de patatas y productos derivados de éstas, no parece contener ninguna medida que pudiera equipararse a algún tipo de restricción a la importación, de manera que en el presente caso no procede interpretar el artículo 28 CE.
- 73 En cuanto al artículo 29 CE, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, esta disposición se refiere a las medidas que tengan por objeto o por efecto restringir

específicamente las corrientes de exportación y establecer así una diferencia de trato entre el comercio interior de un Estado miembro y su comercio de exportación, de modo que se proporcione una ventaja especial a la producción nacional o al mercado interior del Estado interesado, en detrimento de la producción o del comercio de otros Estados miembros (véanse, entre otras, las sentencias de 8 de noviembre de 1979, Groenveld, 15/79, Rec. p. 3409, apartado 7, y de 10 de noviembre de 1992, Exportur, C-3/91, Rec. p. I-5529, apartado 21).

74 En el caso de autos, consta que las obligaciones que impone la Ley de 2001 están destinadas específicamente a regular el comercio de exportación de patatas al Reino Unido, mientras que la producción destinada a ser consumida en el mercado de Jersey queda al margen de las prescripciones de dicha Ley.

75 En particular, la referida Ley prohíbe a los productores de Jersey ofrecer a la exportación o exportar sus patatas con destino a los mercados del Reino Unido si no están inscritos en el registro del PEMB ni han celebrado con dicho organismo un contrato de comercialización que determine, entre otros extremos, las superficies que puedan sembrarse con destino a la exportación de las cosechas y la identidad de los compradores autorizados de estas últimas. El incumplimiento de las referidas obligaciones se castiga penalmente y, en caso de reincidencia, puede dar lugar a la suspensión del derecho de afiliación y, en consecuencia, del derecho a exportar. La Ley de 2001 prohíbe asimismo a todos los organismos de comercialización llevar a cabo tales exportaciones, igualmente so pena de sanciones penales, si no han celebrado con el PEMB un acuerdo de gestión que determine, entre otros extremos, la identidad de los vendedores a los que pueden acudir para abastecerse.

76 Resulta manifiesto, en primer lugar, que tal normativa puede por su propia naturaleza obstaculizar las corrientes de exportación de patatas originarias de Jersey

con destino a los mercados del Reino Unido. Tiene por efecto establecer así una diferencia de trato entre el comercio interior de Jersey y el comercio de exportación de dicho territorio al Reino Unido, de modo que se proporciona una ventaja especial a la producción de la isla o al mercado interior de ésta, en este caso en detrimento del comercio del Reino Unido.

- 77 En relación con esto último, de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que la Ley de 2001 se adoptó con objeto de responder a las quejas de los productores de patatas «Jersey Royal», los cuales se consideraban víctimas de una falta de transparencia y de una competencia excesiva entre los organismos de comercialización y estimaban insuficientes los márgenes de beneficio que obtenían de su producción, la mayor parte de la cual consta que se destina a la exportación al mercado del Reino Unido.
- 78 Por lo demás, el efecto obstaculizador de la Ley de 2001 sobre las exportaciones al Reino Unido no ha sido cuestionado por los States of Jersey, que a este respecto se limitaron a sostener que, en la medida en que, por un lado, aquella Ley únicamente afectaba a las mencionadas exportaciones y en que, por otro lado, los intercambios comerciales entre Jersey y el Reino Unido debían equipararse a los intercambios comerciales interiores en un Estado miembro a efectos de la aplicación de los artículos 28 CE y 29 CE, estas últimas disposiciones no resultaban aplicables a la legislación en cuestión.
- 79 A este respecto, es preciso observar, sin embargo, que tal análisis pasa por alto el hecho, ya señalado en el apartado 65 de la presente sentencia, de que, por más que literalmente la Ley de 2001 sólo se refiera a las patatas expedidas al Reino Unido para ser consumidas en dicho país, nada excluye que, una vez que esas mismas patatas se encuentren en el territorio del Reino Unido, sean reexportados a otros Estados miembros.

80 De lo anterior se deduce que las restricciones introducidas por la Ley de 2001 en relación con las patatas «Jersey Royal» expedidas con destino al Reino Unido, cuyo efecto principal es, según se ha indicado en los apartados 75 a 76 de la presente sentencia, restringir tales corrientes de exportación, pueden acabar obstaculizando también la exportación de dichos productos a los demás Estados miembros y produciendo en los mercados de estos últimos el mismo efecto negativo que el señalado a propósito del mercado del Reino Unido.

81 Tal como se ha señalado en el apartado 66 de la presente sentencia, cabe perfectamente concebir que puedan desarrollarse en el Reino Unido tales flujos de reexportaciones de patatas «Jersey Royal» originarias de Jersey hacia otros Estados miembros, habida cuenta de que la práctica totalidad de las patatas «Jersey Royal» se exportan de Jersey al Reino Unido y de que el sistema instaurado por la Ley de 2001, que organiza dicho mercado, contribuye al mantenimiento de tal situación. En efecto, procede recordar a este respecto que los contratos de comercialización celebrados entre el PEMB y los agricultores inscritos en el registro deben especificar por adelantado la superficie que habrá de dedicarse al cultivo de patatas destinadas a su exportación al Reino Unido.

82 Por otro lado, los States of Jersey sostuvieron en sus observaciones escritas que el régimen de ese modo instaurado por la referida Ley no es desproporcionado en relación con el objetivo perseguido, que consiste en promover la lealtad y la transparencia en las relaciones entre los productores y los organismos de comercialización.

83 A este respecto, sin embargo, basta con observar que, en cualquier caso, tales objetivos pueden perseguirse con otros medios que, a diferencia de los elegidos por la Ley de 2001, no supongan el establecimiento de medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación prohibida por el artículo 29 CE.

- 84 Procede añadir, por último, que una cotización que el PEMB impusiera a los productores en función de las superficies que dediquen al cultivo de la patata infringiría el Derecho comunitario en la medida en que se destinara a financiar actividades de dicho organismo consideradas contrarias a artículo 29 CE (véase la sentencia de 13 de diciembre de 1983, *Apple and Pear Development Council*, 222/82, Rec. p. 4083, apartados 32 y 33).
- 85 De cuanto antecede resulta que procede dar las siguientes respuestas a la segunda cuestión prejudicial:

Las disposiciones del artículo 29 CE, en relación con las del artículo 1 del Protocolo nº 3, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa como la controvertida en el litigio principal que:

- por una parte, prohíbe, so pena de sanciones, a los productores de Jersey ofrecer a la exportación o exportar sus patatas con destino al mercado del Reino Unido si no están inscritos en el registro de un organismo como el PEMB ni han celebrado con dicho organismo un contrato de comercialización que determine, entre otros extremos, las superficies que puedan sembrarse con destino a la exportación de las cosechas y la identidad de los compradores autorizados de estas últimas, y,

- por otra parte, prohíbe, igualmente so pena de sanciones, a todos los organismos de comercialización llevar a cabo tales exportaciones si no han celebrado con ese mismo organismo un acuerdo de gestión que determine, entre otros extremos, la identidad de los vendedores a los que puedan acudir para abastecerse.

Las disposiciones de los artículos 23 CE y 25 CE, en relación con las del artículo 1 del Protocolo nº 3, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa como la controvertida en el litigio principal, que confiere a un organismo como el PEMB la facultad de imponer a los productores de patatas de Jersey una cotización cuyo importe se fija en función de las cantidades de patatas producidas por los interesados y que hayan sido exportadas al Reino Unido.

El Derecho comunitario se opone a una cotización percibida en las mismas condiciones, pero cuyo importe lo fija el referido organismo en función de la superficie agrícola que los interesados dediquen al cultivo de la patata, en la medida en que los ingresos resultantes de la cotización en cuestión se destinen a financiar actividades de dicho organismo desarrolladas en infracción del artículo 29 CE.

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 86 Teniendo en cuenta que, según se desprende de la respuesta dada a la segunda cuestión prejudicial, el artículo 29 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa como la Ley de 2001 en la medida en que las disposiciones de esta última afectan a las exportaciones de Jersey con destino al Reino Unido, no es necesario dar una respuesta separada a la primera cuestión. En efecto, es manifiesto que la interpretación así efectuada resulta procedente con independencia de que las mercancías de ese modo exportadas se expidan directamente al Reino Unido o, en su caso, transiten por un puerto sito en otro Estado miembro.

Costas

- 87 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **Las disposiciones del artículo 29 CE, en relación con las del artículo 1 del Protocolo nº 3 relativo a las islas del Canal y a la isla de Man, anexo al Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y a las adaptaciones de los Tratados, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa como la controvertida en el litigio principal que:**
 - **por una parte, prohíbe, so pena de sanciones, a los productores de Jersey ofrecer a la exportación o exportar sus patatas con destino al mercado del Reino Unido si no están inscritos en el registro de un organismo como el Jersey Potato Export Marketing Board ni han celebrado con dicho organismo un contrato de comercialización que determine, entre otros extremos, las superficies que puedan sembrarse con destino a la exportación de las cosechas y la identidad de los compradores autorizados de estas últimas, y,**

— por otra parte, prohíbe, igualmente so pena de sanciones, a todos los organismos de comercialización llevar a cabo tales exportaciones si no han celebrado con ese mismo organismo un acuerdo de gestión que determine, entre otros extremos, la identidad de los vendedores a los que puedan acudir para abastecerse.

- 2) Las disposiciones de los artículos 23 CE y 25 CE, en relación con las del artículo 1 del Protocolo nº 3, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa como la controvertida en el litigio principal, que confiere a un organismo como el Jersey Potato Export Marketing Board la facultad de imponer a los productores de patatas de Jersey una cotización cuyo importe se fija en función de las cantidades de patatas producidas por los interesados y que hayan sido exportadas al Reino Unido.

- 3) El Derecho comunitario se opone a una cotización percibida en las mismas condiciones, pero cuyo importe lo fija el referido organismo en función de la superficie agrícola que los interesados dediquen al cultivo de la patata, en la medida en que los ingresos resultantes de la cotización en cuestión se destinen a financiar actividades de dicho organismo desarrolladas en infracción del artículo 29 CE.

Firmas