

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 10 de septiembre de 1996 \*

En el asunto C-61/94,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. Jörn Sack, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

**República Federal de Alemania**, representada por el Sr. Bernd Kloke, Oberregierungsrat del Bundesministerium für Wirtschaft, D-53107 Bonn, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Dietrich Ehle, Abogado de Colonia,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE al autorizar la importación de productos lácteos en el marco del régimen de perfeccionamiento activo, siendo así que su valor en aduana era inferior a los precios mínimos fijados conforme al Acuerdo internacional de los productos lácteos, aprobado por la Comunidad mediante la Decisión 80/271/CEE del Consejo, de 10 de diciembre de 1979, referente a la celebración de los Acuerdos multilaterales resultantes de las negociaciones comerciales de 1973-1979 (DO 1980, L 71, p. 1; EE 11/12, p. 38), y al no tomar en consideración, de este modo, en primer lugar, la obligación de cooperar a que se refieren la letra a) del apartado 1 del artículo 6 del Anexo I y la letra a) del artículo 6 de los Anexos II y III del Acuerdo; en segundo lugar, la obligación a que se refiere el apartado 1 del artículo 3 de los tres Anexos citados, y,

\* Lengua de procedimiento: alemán.

por último, en cuanto a las condiciones económicas relativas a la concesión de la autorización del régimen aduanero, los artículos 5 a 8 del Reglamento (CEE) nº 1999/85 del Consejo, de 16 de julio de 1985, relativo al régimen de perfeccionamiento activo (DO L 188, p. 1; EE 02/14, p. 35),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet (Ponente) y G. Hirsch, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauero;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 5 de julio de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de mayo de 1996;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de febrero de 1994, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, con el fin de que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en

virtud del Tratado al autorizar la importación de productos lácteos en el marco del régimen de perfeccionamiento activo, siendo así que su valor en aduana era inferior a los precios mínimos fijados conforme al Acuerdo internacional de los productos lácteos, aprobado por la Comunidad mediante la Decisión 80/271/CEE del Consejo, de 10 de diciembre de 1979, referente a la celebración de los Acuerdos multilaterales resultantes de las negociaciones comerciales de 1973-1979 (DO 1980, L 71, p. 1; EE 11/12, p. 38; en lo sucesivo, «Acuerdo»), y al no tomar en consideración, de este modo, en primer lugar, la obligación de cooperar a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 6 del Anexo I y la letra a) del artículo 6 de los Anexos II y III del Acuerdo; en segundo lugar, la obligación a que se refiere el apartado 1 del artículo 3 de los tres Anexos citados, y, por último, en cuanto a las condiciones económicas relativas a la concesión de la autorización del régimen aduanero, los artículos 5 a 8 del Reglamento (CEE) n° 1999/85 del Consejo, de 16 de julio de 1985, relativo al régimen de perfeccionamiento activo (DO L 188, p. 1; EE 02/14, p. 35; en lo sucesivo, «Reglamento n° 1999/85»).

- 2 Mediante la Decisión 80/271 la Comunidad aprobó diversos acuerdos multilaterales celebrados en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de acuerdo con la Declaración de los Ministros realizada en Tokio el 14 de septiembre de 1973 y, especialmente, un Acuerdo sobre los productos lácteos.
- 3 El artículo 1 del Acuerdo establece que los objetivos de éste son conseguir la expansión y la liberalización cada vez mayor del comercio mundial de productos lácteos en condiciones de mercado lo más estables posible, sobre la base de la ventaja mutua de los países exportadores e importadores, así como favorecer el desarrollo económico y social de los países en desarrollo.
- 4 El Acuerdo se aplica al sector de los productos lácteos, que abarca principalmente los productos siguientes: leche y nata, frescas o conservadas, concentradas o azucaradas; mantequilla, quesos y requesón, caseínas (artículo II).
- 5 Establece las obligaciones generales de información y de cooperación entre los participantes (artículos III y IV), así como de ayuda a los países en vías de desarrollo

(artículo V). Crea un Consejo internacional de productos lácteos, formado por representantes de todos los participantes en el Acuerdo, que tiene encomendada la ejecución de éste (artículo VII).

- 6 Algunas disposiciones específicas son objeto de tres Protocolos anexos al Acuerdo que se refieren, respectivamente, a determinados tipos de leche en polvo (Anexo I), a las materias grasas lácteas (Anexo II) y a determinados quesos (Anexo III). Los Protocolos anexos forman parte integrante del Acuerdo y vinculan a las partes salvo reserva formulada por una de ellas con ocasión de la aceptación del Acuerdo y aprobada por los participantes.
- 7 Los tres Protocolos anexos, cuyas disposiciones son prácticamente idénticas, establecen principalmente compromisos relativos a la observancia de precios mínimos en la exportación de productos lácteos:
  - Para cada uno de los participantes, los Protocolos serán aplicables a las exportaciones de los productos «elaborados o embalados de nuevo en su territorio aduanero» (apartado 7 del artículo 3 del Anexo I y apartado 6 del artículo 3 de los Anexos II y III).
  - Los participantes se comprometen a adoptar las disposiciones necesarias para que los precios de exportación de los productos definidos como productos piloto no sean inferiores a los precios mínimos aplicados por cada Protocolo o posteriormente reajustados, teniendo en cuenta los resultados de la aplicación del Acuerdo y la evolución de la situación del mercado internacional, por el Comité creado en virtud del Acuerdo para la ejecución del Protocolo (artículo 3 de cada Anexo).
  - Los participantes que importen productos de los comprendidos en uno de los Protocolos se obligan, en particular, a cooperar a la realización del objetivo del Protocolo por lo que se refiere a los precios mínimos y a velar, en la medida de lo posible, por que dichos productos no se importen a precios inferiores a su correspondiente valor en aduana equivalente a los precios mínimos prescritos; se comprometen también a examinar con comprensión las propuestas encaminadas a aplicar las medidas correctivas pertinentes en caso de que las importa-

ciones realizadas a precios incompatibles con los precios mínimos amenacen el buen funcionamiento del presente Protocolo [letras a) y c) del apartado 1 del artículo 6 del Anexo I y las letras a) y c) del artículo 6 de los Anexos II y III].

- 8 El Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1980 para los participantes que lo habían aprobado anteriormente. Para aquellos participantes que lo aprobaron después de esta fecha, entró en vigor en la fecha de su aceptación. Con una vigencia inicial de tres años, se prorroga tácitamente por períodos sucesivos de tres años, salvo decisión en contrario del Consejo internacional de productos lácteos. La Comunidad no formuló ninguna reserva al convertirse en parte del Acuerdo.
  
- 9 De los autos se deduce que, en 1990, la Comisión comprobó que determinados Estados miembros no cumplían el Acuerdo porque concedían autorizaciones de perfeccionamiento activo para productos lácteos importados de países terceros cuyo valor en aduana era inferior a los precios mínimos impuestos por el Acuerdo. Mediante télex de 8 de noviembre de 1990, pidió a estos Estados miembros que revocaran las autorizaciones concedidas en dichas condiciones. La República Federal de Alemania se negó a revocarlas alegando principalmente que las mercancías objeto del régimen de perfeccionamiento activo no entraban en el circuito comercial, que los productos obtenidos eran reexportados a países terceros que no necesariamente eran partes del Acuerdo y que, más generalmente, el Acuerdo no se aplicaba a las operaciones efectuadas en el marco del régimen de perfeccionamiento activo.
  
- 10 En el escrito de requerimiento de 26 de marzo de 1991 dirigido al Gobierno alemán, la Comisión rechazó dicha interpretación. A su juicio, el Acuerdo se aplica a toda importación de productos lácteos a precios inferiores a los precios mínimos, incluso en el marco del régimen de perfeccionamiento activo. Agregaba que los artículos 5 a 8 del Reglamento n° 1999/95 se oponen a la concesión de autorizaciones para la inclusión en régimen de perfeccionamiento activo de mercancías de un valor en aduana inferior a los precios mínimos especificados por el Acuerdo. Además, en caso de posterior despacho a libre práctica de dichas mercancías, semejante práctica podría suponer una tributación basada en un valor en aduana incompatible con el Acuerdo.

- 11 El Gobierno alemán no aceptó las imputaciones de la Comisión. En su respuesta de 8 de mayo de 1991 recordó que había sometido esta cuestión de interpretación del Acuerdo al Comité especial designado por el Consejo de conformidad con el artículo 113 del Tratado CE (en lo sucesivo, «Comité del artículo 113»). En espera de la decisión del Comité adoptada por unanimidad, nada justificaba que la admisión de los productos lácteos destinados al perfeccionamiento activo se supeditara a comprobaciones sobre el valor del producto.
- 12 El 3 de febrero de 1993, la Comisión dirigió al Gobierno alemán un dictamen motivado con arreglo al artículo 169 del Tratado en el que reiteraba íntegramente sus imputaciones. En su Comunicación de 27 de abril de 1993, el Gobierno alemán nuevamente rechazó tales imputaciones. Entonces, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

### **Sobre la admisibilidad**

- 13 Aunque el Gobierno alemán no propone formalmente ninguna excepción de inadmisibilidad, en su escrito de contestación señala que la Comisión debería haber esperado el dictamen del Comité del artículo 113 antes de interponer su recurso. A su juicio, este Comité fue creado precisamente para discutir la interpretación y la aplicación de los Acuerdos internacionales y fijar una actitud única de la Comunidad sobre el particular. En su opinión, mientras el Comité no haya alcanzado un consenso, la Comisión no puede presentar un recurso por incumplimiento contra un Estado miembro por supuesta infracción de un Acuerdo internacional por parte de éste.
- 14 No obstante, procede señalar que la observación del Gobierno alemán carece de fundamento. Como se deduce del tenor literal del párrafo segundo del apartado 3 del artículo 113, la misión del Comité del artículo 113 es asistir a la Comisión en la negociación de acuerdos arancelarios y comerciales. Su cometido es meramente consultivo.

- 15 Conforme al artículo 155 del Tratado CE incumbe a la Comisión velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado y, por lo tanto, por el cumplimiento de un Acuerdo internacional celebrado por la Comunidad que, en virtud del artículo 228 de dicho Tratado, es vinculante para las Instituciones de ésta y para los Estados miembros. El correcto cumplimiento de dicha misión por parte de la Comisión supone que no se obstaculice la facultad que le reconoce el artículo 169 del Tratado, que le permite acudir al Tribunal de Justicia en caso de incumplimiento por un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo. Por lo tanto, la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia por parte de la Comisión no puede depender del resultado de las deliberaciones en el seno del Comité del artículo 113 y, *a fortiori*, de si el Comité ha comprobado previamente la existencia de un consenso entre los Estados miembros sobre la interpretación de los compromisos suscritos por la Comunidad en el marco del Acuerdo internacional de que se trate.
- 16 Además, procede recordar que, en el ejercicio de su competencia para interpretar los Acuerdos celebrados por la Comunidad, incumbe al Tribunal de Justicia garantizar su aplicación uniforme en ésta (sentencia de 26 de octubre de 1982, Kupferberg, 104/81, Rec. p. 3641, apartado 14).

## Sobre el fondo

### *En cuanto a los motivos primero y tercero*

- 17 Mediante sus motivos primero y tercero, que deben examinarse en primer lugar, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania, por un lado, no haber cumplido las disposiciones del Acuerdo según las cuales los participantes se comprometen a velar, en la medida de lo posible, por que los productos lácteos de que se trata no sean importados a precios inferiores al valor en aduana adecuado equivalente a los precios mínimos prescritos, y, por otro lado, haber infringido la normativa comunitaria relativa al régimen de perfeccionamiento activo.

Sobre el primer motivo

- 18 En apoyo de este motivo la Comisión sostiene, en primer lugar, que el Acuerdo se aplica a todos los intercambios comerciales entre la Comunidad y los países terceros, incluso a las mercancías importadas e incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo en la Comunidad y las exportadas o reexportadas después de una operación de perfeccionamiento.
- 19 El Gobierno alemán afirma, por el contrario, que las mercancías importadas en la Comunidad e incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo y las exportadas o reexportadas después de una operación de perfeccionamiento activo no se encuentran en el ámbito de aplicación del Acuerdo, ya que dichas mercancías no pueden considerarse «importadas» o «exportadas» en el sentido del Acuerdo.
- 20 Debe desestimarse la interpretación del Gobierno alemán sobre el particular.
- 21 Conforme al apartado 7 del artículo 3 del Anexo I y al apartado 6 del artículo 3 de los Anexos II y III, cada Protocolo será aplicable «a las exportaciones de los productos especificados en su artículo 1 que hayan sido elaborados o embalados de nuevo en su territorio aduanero». Ninguno de los tres Protocolos anexos restringe el ámbito de aplicación del Acuerdo cuando se trate de productos exportados desde el territorio aduanero de un participante tras una operación de perfeccionamiento activo.
- 22 El Acuerdo impone a los países importadores obligaciones que tampoco suponen ninguna restricción para los productos importados incluidos en el régimen de perfeccionamiento activo.

- 23 El Acuerdo establece excepciones a las obligaciones que impone en lo atinente al compromiso de observar los precios mínimos fijados conforme al Acuerdo. Pero éstas no se refieren a las mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo en el territorio aduanero de una parte contratante.
- 24 Al margen de las excepciones expresamente mencionadas, el Acuerdo no prevé más exenciones que las otorgadas, a petición de un participante y con arreglo al artículo 7 de cada uno de los Anexos, por el Comité encargado de velar por la aplicación de dicho Acuerdo. En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, la Comisión indicó que la Comunidad no había pedido ninguna exención.
- 25 Por lo demás, tampoco la propia normativa comunitaria confirma la tesis del Gobierno alemán según la cual las mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo en la Comunidad no pueden considerarse «importadas» o «exportadas».
- 26 Incluso en Derecho comunitario, como resulta claramente del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento n° 1999/85, se consideran mercancías de «importación» las mercancías no comunitarias que hayan sido objeto de formalidades de inclusión en el régimen de perfeccionamiento activo. En cuanto a los productos compensadores que resulten de operaciones de perfeccionamiento, tales productos son ya sea «reexportados» o, cuando se obtienen de mercancías equivalentes, «exportados» (artículo 2 del Reglamento n° 1999/85).
- 27 Por último, contrariamente a lo que sostiene el Gobierno alemán, si bien en el sistema denominado de «suspensión» las mercancías de importación no están sujetas a los derechos de importación, tampoco se introducen en el territorio aduanero de la Comunidad. Además, en el sistema de reintegro, el régimen de perfeccionamiento activo se aplica a mercancías ya despachadas a libre práctica en ésta.

- 28 En apoyo de su primer motivo, la Comisión sostiene, en segundo lugar, que el compromiso de hacer respetar los precios mínimos fijados conforme al Acuerdo se aplica tanto a las importaciones como a las exportaciones de los países participantes. No obstante, admite que, contrariamente al artículo 3, el artículo 6 de cada Anexo no fija una obligación absoluta. A su juicio, la moderación de la obligación de observar los precios mínimos de importación se explica por el hecho de que un participante en el Acuerdo no siempre está en condiciones de prohibir una importación a precios inferiores a los precios mínimos. Sin embargo, en el caso de autos, el Derecho comunitario facilita a los Estados miembros los medios para oponerse a tal importación.
- 29 El Gobierno alemán niega esta interpretación. Sostiene que el Acuerdo no establece ninguna obligación jurídica de observar los precios mínimos en el momento de la importación de productos lácteos. El artículo 6 de cada uno de los Anexos tan sólo establece un compromiso de cooperación voluntaria sin carácter obligatorio.
- 30 Para interpretar esta disposición debe tenerse en cuenta el objeto del Acuerdo, el contexto del artículo 6 y la regla general de Derecho internacional según la cual todo Acuerdo debe ser cumplido de buena fe por las partes (sentencia Kupferberg, antes citada, apartado 18).
- 31 En efecto, dado que el objeto del Acuerdo es llegar a una estabilización del mercado mundial de los productos lácteos en interés mutuo de los exportadores y los importadores, la Comunidad sólo puede interpretar las disposiciones de éste de una manera que pueda favorecer la consecución del objetivo que se pretende alcanzar.
- 32 En los intercambios de productos lácteos entre participantes se descarta, en principio, que una importación procedente de uno de ellos se realice a precios inferiores a los precios mínimos, en la medida en que el participante del que procede el producto vela por que los exportadores que operan desde su territorio cumplan sus compromisos.

- 33 En los intercambios entre los participantes y los países que no son parte del Acuerdo, los primeros tienen la obligación de hacer observar los precios mínimos de exportación fijados de conformidad con el Acuerdo por los exportadores que operan desde su territorio. Sobre el particular, el Acuerdo tiene un alcance universal: su ámbito de aplicación en modo alguno se limita únicamente a los intercambios entre participantes.
- 34 Por el contrario, los operadores que exportan sus productos lácteos desde países que no participan en el Acuerdo y que, por lo tanto, no están sujetos al régimen de precios mínimos de exportación podrían poner en peligro la aplicación del Acuerdo si tuvieran la posibilidad de exportar sus productos a un país participante o a la Comunidad a precios inferiores a los precios mínimos, sin temer la competencia de los exportadores que operan desde el territorio de países participantes y que, por su parte, están obligados a observar los precios mínimos.
- 35 El artículo 6 de cada Protocolo anexo tiene precisamente como objeto comprometer a los participantes a oponerse a tales operaciones, en la medida de lo posible. Así, la letra b) del apartado 1 del artículo 6 del Anexo I y la letra b) del artículo 6 de los Anexos II y III establecen de forma específica una obligación de informar sobre las importaciones procedentes de no participantes.
- 36 Por lo demás, el propio texto del apartado 5 del artículo 3 del Anexo I corrobora la interpretación de la Comisión. Esta disposición establece una excepción expresa a la observancia de los precios mínimos no sólo de exportación sino también de importación de productos destinados a la alimentación de animales. Además, los negociadores del Acuerdo consideraron necesario insertar un apartado 2 en el artículo 6 del Anexo I, que estableciera expresamente que el apartado 1 de este artículo no es aplicable a las importaciones de dicho tipo, lo cual confirma el carácter obligatorio del apartado 1.
- 37 En este contexto, el objeto de la expresión «en la medida de lo posible» que figura en la letra a) del apartado 1 del artículo 6 del Anexo I y en la letra a) del artículo 6 de los Anexos II y III no es relevar a los participantes de la obligación que

impone esta disposición sino liberar la posible responsabilidad de un participante en el supuesto de que, a pesar de los medios a su alcance, este último no pueda impedir que se importen productos lácteos en su territorio a precios inferiores a los fijados de conformidad con el Acuerdo. Por lo demás, es ésta la razón por la cual la letra c) del apartado 1 del artículo 6 del Anexo I y la letra c) del artículo 6 de los Anexos II y III prevén que los participantes cooperen para establecer medidas correctivas destinadas a prohibir, en el futuro, las importaciones realizadas a precios incompatibles con los precios mínimos que amenacen el buen funcionamiento de los Protocolos anexos.

- 38 En el caso de autos la Comisión alega acertadamente que la República Federal de Alemania contaba con los medios para hacer cumplir el Acuerdo, en la medida en que cualquier operación de perfeccionamiento activo se supedita a una autorización concedida por el Estado miembro.
- 39 Por consiguiente, la Comisión puede sostener que el artículo 6 de los Anexos se oponía a que la República Federal de Alemania autorizara las importaciones de productos lácteos a precios inferiores a los precios mínimos, incluidas las realizadas en el marco del régimen de perfeccionamiento activo.

#### Sobre el tercer motivo

- 40 La Comisión sostiene, asimismo, que la normativa comunitaria relativa al régimen de perfeccionamiento activo se oponía a que la República Federal de Alemania concediera autorizaciones en el marco de este régimen aduanero: puesto que los productos lácteos no eran importados observando los precios mínimos fijados por el Acuerdo, las autoridades de la República Federal de Alemania deberían haber considerado que no se cumplían las condiciones económicas a que se refieren los artículos 5 y 6 del Reglamento n° 1999/85. Por consiguiente, la República Federal

de Alemania no sólo incumplió las disposiciones del Acuerdo relativas a los precios mínimos de importación, sino también dicho Reglamento.

- 41 Con carácter preliminar, el Gobierno alemán alega que debe apreciarse el incumplimiento cometido, en su caso, respecto 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), que, en particular, derogó y sustituyó al Reglamento n° 1999/85, aunque dicho Reglamento no entrara en vigor hasta el 1 de enero de 1994, es decir, varios meses después de la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado de la Comisión. En efecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 25 de octubre de 1978, Koninklijke Scholten-Honig y De Verenigde Zetmeelbedrijven «De Bijenkorf», 125/77, Rec. p. 1991) se desprende que las leyes modificativas de otra ley se aplican, salvo excepción, a los efectos futuros de situaciones originadas bajo la ley anterior.
- 42 Esta tesis no puede ser acogida. En efecto, un recurso interpuesto con arreglo al artículo 169 del Tratado sólo puede basarse en motivos y alegaciones ya enunciados en el dictamen motivado (véase, especialmente, la sentencia de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia, C-347/88, Rec. p. I-4747, apartado 16). De ello se deduce que, en el marco de tal recurso, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse respecto de la legislación comunitaria vigente al término del plazo que la Comisión haya concedido al Estado miembro de que se trate para atenerse a su dictamen motivado.
- 43 El Gobierno alemán rechaza, en cualquier caso, el tercer motivo de la Comisión. Alega, en primer lugar, que, contrariamente a lo que afirma la Comisión, las autorizaciones controvertidas no afectan a los principales intereses de los productores de la Comunidad a que se refiere el artículo 5 del Reglamento n° 1999/85. Por el contrario, los productores de la Comunidad pueden tener interés en una transformación o en una elaboración en el marco del régimen de perfeccionamiento activo, sin estar obligados a observar los precios mínimos fijados en virtud del Acuerdo.

- 44 El artículo 5 del Reglamento n° 1999/85 dispone que las autoridades aduaneras de los Estados miembros concederán la autorización de perfeccionamiento activo «cuando el régimen [...] pueda contribuir a crear las condiciones más favorables para la exportación de productos compensadores, siempre que no se perjudiquen los principales intereses de los productores de la Comunidad (condiciones económicas)».
- 45 Habida cuenta de la conclusión a la que ha llegado el Tribunal de Justicia en el apartado 39 de la presente sentencia, basta señalar sobre el particular que los principales intereses de los productores de la Comunidad resultarían necesariamente perjudicados si, a falta de excepciones previstas por el Acuerdo, determinados operadores pudieran obtener en un Estado miembro autorizaciones de perfeccionamiento activo para productos lácteos importados a precios inferiores a los precios mínimos fijados conforme al Acuerdo, es decir, para productos introducidos en el territorio aduanero de la Comunidad transgrediendo las normas que precisamente el Acuerdo tiene por objeto implantar «en interés mutuo de los productores y los consumidores, de los exportadores y los importadores» (Preámbulo del Acuerdo).
- 46 En segundo lugar, el Gobierno alemán sostiene que se cumplen las condiciones económicas impuestas por el Reglamento n° 1999/85. Recuerda que, a tenor de la letra d) del apartado 1 del artículo 6 de este Reglamento, se considerarán reunidas dichas condiciones cuando las mercancías destinadas a sufrir operaciones de perfeccionamiento sean producidas en la Comunidad pero no puedan ser utilizadas debido a que su precio hace imposible, desde un punto de vista económico, la operación comercial prevista.
- 47 En el caso de autos, según la demandada, sería posible que los fabricantes de la Comunidad no utilizaran las mercancías producidas en la Comunidad porque, habida cuenta de los precios mínimos de exportación, la operación no fuera rentable. En tal caso, debería autorizarse a dichos operadores a que realizaran las operaciones de perfeccionamiento activo con productos lácteos importados de países terceros no sujetos a la observancia de los precios mínimos.

- 48 Nuevamente debe señalarse que la afirmación en la que se basa el Gobierno alemán es errónea, ya que, como ha declarado anteriormente el Tribunal de Justicia, incumbe igualmente a los participantes velar por la observancia de los precios mínimos de importación de los productos lácteos.
- 49 En consecuencia, el Gobierno alemán no puede alegar la aplicación de la letra d) del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 1999/85 precisamente en los casos en que la competencia entre las mercancías producidas en la Comunidad y las producidas en países no participantes, importadas en un Estado miembro a precios inferiores a los precios mínimos con infracción del Acuerdo, resultaría inevitablemente falseada en detrimento de las primeras, sujetas a la observancia de los precios mínimos.
- 50 El Gobierno alemán objeta, en tercer lugar, que el propio régimen comunitario de perfeccionamiento activo excluye la aplicación de las medidas previstas en el Acuerdo. En efecto, conforme al artículo 16 del Reglamento (CEE) n° 2228/91 de la Comisión, de 26 de junio de 1991, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1999/85 (DO L 210, p. 1), que, sobre el particular, reproduce lo dispuesto en el Reglamento (CEE) n° 3677/86 del Consejo, de 24 de noviembre de 1986 (DO L 351, p. 1), la inclusión de las mercancías no comunitarias en el régimen de perfeccionamiento activo, en caso de empleo del sistema de suspensión, implica la no aplicación de las medidas específicas de política comercial de importación previstas para dichas mercancías.
- 51 Debe rechazarse esta objeción.
- 52 En efecto, cuando un texto de Derecho comunitario derivado exige una interpretación, debe interpretarse, en la medida de lo posible, en un sentido conforme con las disposiciones del Tratado. Un Reglamento de ejecución debe asimismo ser objeto, si es posible, de una interpretación conforme con las disposiciones del Reglamento de base (véase la sentencia de 24 de junio de 1993, Dr. Tretter, C-90/92, Rec. p. I-3569, apartado 11). Del mismo modo, la primacía de los

Acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad sobre las disposiciones de Derecho comunitario derivado impone interpretar éstas, en la medida de lo posible, de conformidad con dichos Acuerdos.

- 53 Ahora bien, de las consideraciones que anteceden, relativas al primer motivo invocado por la Comisión, se deduce que el Acuerdo se aplica a las importaciones de mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo en la Comunidad. Por lo tanto, una interpretación del artículo 16 del Reglamento n° 2228/91 que eximiera de la aplicación del Acuerdo las mercancías indicadas sería contraria a éste.
- 54 A este respecto resulta, no obstante, que las mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo, en caso de emplearse el sistema de suspensión, sólo se benefician de la exención prevista en el artículo 16 del Reglamento n° 2228/91 por el hecho de estar destinadas a ser reexportadas fuera del territorio aduanero de la Comunidad y, por lo tanto, no se comercializan en el mercado comunitario.
- 55 De ello se deduce que la exención prevista en el artículo 16 del Reglamento n° 2228/91 sólo debe aplicarse a las medidas no arancelarias de política comercial que, a semejanza de los derechos de aduana, recaen sobre las mercancías importadas con el fin de proteger el mercado comunitario.
- 56 Pues bien, éste no es el objeto del Acuerdo, que tiene un alcance mucho más general. Establece normas mínimas para la organización del mercado mundial de productos lácteos, cuyo objeto es garantizar un nivel de precios mínimos en los intercambios comerciales internacionales. En particular, la existencia de disposiciones relativas a los precios mínimos de importación no tiene por objetivo proteger el mercado comunitario, sino que se explica por el hecho de que no todos los países participan en el Acuerdo, por lo que debe evitarse que los operadores establecidos en un país no participante puedan perturbar el régimen de estabilización instituido exportando sus productos a un país participante a precios inferiores a los precios mínimos.

- 57 Por consiguiente, debe interpretarse el artículo 16 del Reglamento n° 2228/91 en el sentido de que no exime de la aplicación del Acuerdo a las mercancías incluidas en el régimen de perfeccionamiento activo en la Comunidad, en caso de que se emplee el sistema de suspensión.
- 58 En consecuencia, la Comisión puede sostener fundadamente que la normativa comunitaria relativa al régimen de perfeccionamiento activo se oponía a que la República Federal de Alemania concediera autorizaciones en el marco de este régimen aduanero para los productos lácteos importados a precios inferiores a los precios mínimos fijados conforme al Acuerdo.

*Sobre el segundo motivo*

- 59 La Comisión sostiene que, al autorizar las importaciones de productos lácteos realizadas en el marco del perfeccionamiento activo a precios inferiores a los precios mínimos fijados conforme al Acuerdo, la República Federal de Alemania no ha garantizado la observancia de los precios mínimos de exportación, infringiendo el apartado 1 del artículo 3 de los tres Anexos del Acuerdo.
- 60 A este respecto, como subraya el Abogado General en el punto 14 de sus conclusiones, la Comisión se ha limitado a sostener que la inobservancia de los precios mínimos al importar productos lácteos implica necesariamente que su reexportación se efectúa también sin respetar tales precios. El Gobierno alemán ha respondido sobre el particular que, teniendo en cuenta los costes de las operaciones de perfeccionamiento y de transporte, las reexportaciones de los productos de que se trata sólo pueden realizarse a precios superiores a los establecidos conforme al Acuerdo.

- 61 Según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado, la Comisión tiene la obligación de probar la existencia del incumplimiento alegado y no puede fundarse en cualquier presunción (véase la sentencia de 5 de octubre de 1989, Comisión/Países Bajos, 290/87, Rec. p. 3083, apartado 11).
- 62 Atendidas las circunstancias anteriormente señaladas, debe, sin embargo, considerarse que la Comisión no ha probado el incumplimiento alegado. Por lo tanto, debe desestimarse el segundo motivo de la Comisión.
- 63 De todas las consideraciones que anteceden se deduce que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la letra a) del apartado 1 del artículo 6 del Anexo I y de la letra a) del artículo 6 de los Anexos II y III del Acuerdo, así como las que se derivan del Reglamento n° 1999/85, al autorizar la importación de productos lácteos en el marco del régimen de perfeccionamiento activo, siendo así que su valor en aduana era inferior a los precios mínimos fijados conforme al Acuerdo.

### Costas

- 64 A tenor del apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal podrá repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. Por haber sido desestimados, en lo fundamental, los motivos de la República Federal de Alemania, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la letra a) del apartado 1 del artículo 6 del Anexo I y de la letra a) del artículo 6 de los Anexos II y III del Acuerdo internacional de los productos lácteos, aprobado por la Comunidad mediante la Decisión 80/271/CEE del Consejo, de 10 de diciembre de 1979, referente a la celebración de los Acuerdos multilaterales resultantes de las negociaciones comerciales de 1973-1979, así como las que se derivan del Reglamento (CEE) n° 1999/85 del Consejo, de 16 de julio de 1985, relativo al régimen de perfeccionamiento activo, al autorizar la importación de productos lácteos en el marco del régimen de perfeccionamiento activo, siendo así que su valor en aduana era inferior a los precios mínimos fijados conforme a dicho Acuerdo.
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 3) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.

Rodríguez Iglesias

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de septiembre de 1996.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias