

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 16 de enero de 2003¹

Indice

I. Introducción	I- 9484
II. Marco normativo	I- 9485
A. Disposiciones comunitarias de carácter general	I- 9485
a) Libre circulación de mercancías y mercado interior	I- 9485
b) Ámbito de aplicación territorial del Tratado	I- 9487
B. Disposiciones de Derecho derivado relativas a la unión aduanera	I- 9487
C. Disposiciones sobre Gibraltar	I- 9489
a) Introducción	I- 9489
b) Acta de adhesión de 1972	I- 9489
c) Medidas de política comercial común aplicables a Gibraltar	I- 9491
D. Las Directivas objeto del presente asunto	I- 9492
III. Hechos y procedimiento	I- 9492
IV. Alegaciones de las partes y apreciación	I- 9493
A. Introducción	I- 9493
B. Los términos de la cuestión	I- 9494
C. Posiciones de las partes	I- 9495
D. Apreciación	I- 9498
a) Régimen de circulación de mercancías entre Gibraltar y el resto de la Comunidad	I- 9499
b) Aplicabilidad a Gibraltar de las directivas relativas al mercado interior	I- 9502
c) Aplicabilidad de las directivas que también persiguen otros objetivos	I- 9506
d) Consideraciones finales	I- 9508
V. Costas	I- 9509
VI. Conclusión	I- 9509

1 — Lengua original: italiano.

I. Introducción

1. En el presente asunto, la Comisión de las Comunidades Europeas reprocha al Reino Unido no haber adaptado su Derecho interno, por lo que respecta al territorio de Gibraltar, a una serie de directivas adoptadas sobre la base de los artículos 94 CE y 95 CE.

2. En particular, la Comisión reprocha al Reino Unido no haber adoptado, en relación con dicho territorio, las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas,² en su versión modificada posteriormente en varias ocasiones; a la Directiva 87/18/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a la aplicación de los principios de prácticas correctas de laboratorio y al control de su aplicación para las pruebas sobre las sustancias químicas;³ a la Directiva 93/12/CEE del Consejo, de 23 de marzo de 1993, relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos,⁴ y a sus posteriores modificaciones; a la Directiva 79/113/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la determinación de la emisión sonora de las máquinas y materia-

les utilizados en las obras de construcción,⁵ y a sus posteriores modificaciones; a la Directiva 84/533/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al nivel de potencia acústica admisible de los motocompresores,⁶ y a sus posteriores modificaciones; a la Directiva 84/534/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al nivel de potencia acústica admisible de las grúas de torre,⁷ y a sus posteriores modificaciones; a la Directiva 84/535/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al nivel de potencia acústica admisible de los grupos electrógenos de soldadura,⁸ y a sus posteriores modificaciones; a la Directiva 84/536/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al nivel de potencia acústica admisible de los grupos electrógenos de potencia,⁹ y a sus posteriores modificaciones; a la Directiva 84/537/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al nivel de potencia acústica admisible de los trituradores de hormigón martillos picadores de mano,¹⁰ y a sus posteriores modificaciones; a la Directiva 84/538/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1984, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al nivel de potencia acústica admisible de las cortadoras de césped,¹¹ y a sus posteriores modi-

5 — DO 1979, L 33, p. 15; EE 13/09, p. 176.

6 — DO L 300, p. 123; EE 15/05, p. 66.

7 — DO L 300, p. 130; EE 15/05, p. 73.

8 — DO L 300, p. 142; EE 15/05, p. 85.

9 — DO L 300, p. 149; EE 15/05, p. 92.

10 — DO L 300, p. 156; EE 15/05, p. 99.

11 — DO L 300, p. 171; EE 15/05, p. 114.

2 — DO L 196, p. 1; EE 13/01, p. 50.

3 — DO 1987, L 15, p. 29.

4 — DO L 74, p. 81.

ficaciones; a la Directiva 86/594/CEE del Consejo, de 1 de diciembre de 1986, relativa al ruido aéreo emitido por los aparatos domésticos;¹² a la Directiva 86/662/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativa a la limitación de las emisiones sonoras de las palas hidráulicas, de las palas de cables, de las topadoras frontales, de las cargadoras y de las palas cargadoras,¹³ y a sus posteriores modificaciones; a la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases,¹⁴ así como a la Directiva 97/35/CE de la Comisión, de 18 de junio de 1997, por la que se adapta al progreso técnico por segunda vez la Directiva 90/220/CEE del Consejo sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.¹⁵

implica, en particular, la prohibición entre los Estados miembros de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la importación y exportación de mercancías [letra a)], una política comercial común [letra b)] y «un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales» [letra c)].

4. Por su parte, el artículo 14 CE, que reitera lo previsto en el artículo 3 CE, letra c), especificando su contenido, dispone, en su apartado 2, lo siguiente:

«El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.»

II. Marco normativo

A. Disposiciones comunitarias de carácter general

a) Libre circulación de mercancías y mercado interior

3. Como es sabido, con arreglo al artículo 3 CE, la acción de la Comunidad

5. El título I de la tercera parte del Tratado, dedicado a la libre circulación de mercancías, comienza con las disposiciones generales de los artículos 23 CE y 24 CE, que establecen lo siguiente:

«Artículo 23

1. La Comunidad se basará en una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los

12 — DO L 344, p. 24.

13 — DO L 384, p. 1.

14 — DO L 365, p. 10.

15 — DO L 169, p. 72.

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.

2. Las disposiciones del artículo 25 y las del capítulo 2 del presente título se aplicarán a los productos originarios de los Estados miembros y a los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros.

Artículo 24

Se considerarán en libre práctica en un Estado miembro los productos procedentes de terceros países respecto de los cuales se hayan cumplido, en dicho Estado miembro, las formalidades de importación y percibido los derechos de aduana y cualesquiera otras exacciones de efecto equivalente exigibles, siempre que no se hubieren beneficiado de una devolución total o parcial de los mismos.»

6. Procede recordar también que el artículo 25 CE, mencionado en el artículo 23 CE, apartado 2, prohíbe la imposición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana a la importación y exportación, así como de exacciones de efecto equivalente. Por su parte, el capítulo 2 del título I (artículos 28 CE a 31 CE),

mencionado asimismo en el artículo 23 CE, apartado 2, trata de la prohibición de restricciones cuantitativas entre los Estados miembros.

7. Por último, son igualmente pertinentes los artículos 94 CE y 95 CE, que establecen lo siguiente:

«Artículo 94

El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común.

Artículo 95

1. No obstante lo dispuesto en el artículo 94 y salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 14. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aproximación de las

disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

comunitario» o, simplemente, «Código»),¹⁶ define su objeto precisando, en su artículo 1, lo siguiente:

[...]

«El presente Código, junto con las normas de desarrollo adoptadas tanto en el ámbito comunitario como en el nacional, constituyen la normativa aduanera. Sin perjuicio de las disposiciones particulares adoptadas en otros ámbitos, se aplicará:

b) *Ámbito de aplicación territorial del Tratado*

— a los intercambios entre la Comunidad y países terceros;

8. El artículo 299 CE determina, de manera general, el ámbito de aplicación territorial del Tratado CE y, por cuanto aquí interesa, establece, en su apartado 4, lo siguiente: «Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro.»

— a las mercancías objeto de cualquiera de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.»

B. Disposiciones de Derecho derivado relativas a la unión aduanera

9. El Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (en lo sucesivo, «Código aduanero

10. El artículo 3 del Código define el «territorio aduanero de la Comunidad», confirmando lo establecido ya al respecto en anteriores actos comunitarios, en particular en el Reglamento (CEE) n° 1496/68 del Consejo, de 27 septiembre de 1968, relativo a la definición del territorio adua-

16 — DO L 302, p. 1.

nero de la Comunidad,¹⁷ en su versión modificada a raíz de las distintas ampliaciones de la Comunidad. Dicho territorio está constituido, en principio, por la suma de los territorios aduaneros de cada Estado miembro: están por tanto excluidos aquellos territorios que, aunque sean parte integrante de un Estado miembro, no se consideran parte de su territorio aduanero,¹⁸ mientras que están incluidos en él aquellos territorios que, aunque no formen parte de un Estado miembro, están incluidos en su territorio aduanero.¹⁹

11. En particular, a raíz de la ampliación de 1972, y por cuanto aquí interesa, tal disposición precisa que:

«1. El territorio aduanero de la Comunidad comprende:

[...]

17 — DO L 238, p. 1. Este Reglamento fue derogado posteriormente por el Reglamento (CEE) n° 2151/84 del Consejo, de 23 de julio de 1984, relativo al territorio aduanero de la Comunidad (DO L 197, p. 1; EE 02/11, p. 47), derogado a su vez por el Reglamento n° 2913/92 del Consejo, antes citado. Véase también el punto 18 *infra*.

18 — Cabe señalar, por ejemplo, los territorios italianos y alemanes que pertenecen al territorio aduanero suizo.

19 — En particular, el territorio del Principado de Mónaco, que forma parte del territorio aduanero francés, y, en el pasado, el territorio de la República de San Marino, que formó parte del territorio aduanero italiano hasta la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 1992, del Acuerdo interino de comercio y de unión aduanera entre la Comunidad Económica Europea y la República de San Marino, de 27 de noviembre de 1992 (DO L 359, p. 14).

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

[...]»

12. De ello se desprende que, por lo que respecta al Reino Unido, está comprendido íntegramente en el territorio aduanero de la Comunidad el territorio de dicho Estado junto con las posesiones de la Corona indicadas, aunque no formen parte del Reino. De dicho territorio aduanero queda excluido, sin embargo, Gibraltar.

13. El artículo 4 del Código precisa, por su parte, la definición de «mercancía comunitaria» a efectos de la aplicación de la normativa aduanera comunitaria y establece que:

«A efectos del presente Código, se entenderá por:

[...]

7) "mercancías comunitarias": las mercancías:

— que se obtengan totalmente en el territorio aduanero de la Comunidad, en las condiciones contempladas en el artículo 23, sin agregación de mercancías importadas de países o territorios que no formen parte del territorio aduanero de la Comunidad,

— importadas de países o territorios que no formen parte del territorio aduanero de la Comunidad y despachadas a libre práctica,

— que se obtengan en el territorio aduanero de la Comunidad a partir de las mercancías a que se hace referencia en el segundo guión exclusivamente, o bien a partir de las mercancías a que se hace referencia en los guiones primero y segundo;

8) "mercancías no comunitarias": las mercancías no contempladas en el punto 7.»

El despacho a libre práctica implica la aplicación de las medidas de política comercial, el cumplimiento de los demás trámites previstos para la importación de unas mercancías y la aplicación de los derechos legalmente devengados.»

C. Disposiciones sobre Gibraltar

a) Introducción

15. Gibraltar, que fue cedido por el Rey de España a la Corona de Gran Bretaña con arreglo al artículo x del Tratado de Utrecht de 1713, goza, desde 1830, del estatuto de *Crown Colony (British Overseas Territory)*. La ciudad se rige, como es sabido, por la *Gibraltar Constitution Order 1969*, que la define en su preámbulo como «part of Her Majesty's dominions». No obstante la significativa transferencia de facultades de autogobierno a instituciones locales democráticamente elegidas en la colonia, la Corona conserva las competencias en materia de relaciones exteriores, defensa y seguridad pública.

14. El artículo 79 del Código dispone lo siguiente:

«El despacho a libre práctica confiere el estatuto aduanero de mercancía comunitaria a una mercancía no comunitaria.

b) Acta de adhesión de 1972

16. Habida cuenta de este estatuto particular de Gibraltar, el artículo 28 del Acta relativa a las condiciones de adhesión y a

las adaptaciones de los Tratados, que forma parte de los documentos relativos a la adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de Dinamarca, de Irlanda, del Reino de Noruega y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (en lo sucesivo, «Acta de adhesión de 1972» o «Acta de adhesión»),²⁰ previó lo siguiente:

«Los actos de las instituciones de la Comunidad relativos a los productos del Anexo II del Tratado CEE²¹ y a los productos sometidos en el momento de su importación en la Comunidad a una regulación específica a consecuencia de la aplicación de la política agrícola común, así como los actos en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, no serán aplicables a Gibraltar, a menos que el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, disponga otra cosa.»

17. Por su parte, el artículo 29 de dicha Acta prevé que:

«Los actos enumerados en la lista del Anexo I de la presente Acta serán adoptados en la forma especificada en dicho Anexo.»

18. En particular, procede señalar, por cuanto aquí interesa, que la sección pri-

mera de la lista que figura en el anexo I se refiere a la legislación aduanera y que esta última se modifica en el sentido antes indicado (punto 11 *supra*) con el fin de adaptar la definición del territorio aduanero de la Comunidad contenida en el Reglamento n° 1496/68 a raíz de la adhesión del Reino Unido a la Comunidad. Recuerdo una vez más que Gibraltar queda excluido de dicho territorio.

19. Además, y siempre por cuanto aquí interesa, el Acta de adhesión de 1972 eliminó la mención al Reino Unido y a los territorios que dependen de él, incluido Gibraltar, de la lista de territorios que pertenecen a países terceros a los que se aplica el régimen de liberalización de las importaciones de mercancías establecido en el Reglamento (CEE) n° 1025/70 del Consejo, de 25 de mayo de 1970, por el que se establece un régimen común aplicable a las importaciones de países terceros.²² A tal fin, el anexo I del Acta de adhesión de 1972 modificó la lista contenida en el anexo II de dicho Reglamento.

20. En relación con la mencionada modificación del Reglamento n° 1025/70, el anexo II del Acta de adhesión de 1972 precisa lo siguiente:

«El problema derivado de la supresión de la mención de Gibraltar en el [anexo II del

20 — DO 1972, L 73, p. 1.

21 — Esto es, los productos agrícolas.

22 — DO L 124, p. 6. Este Reglamento fue derogado posteriormente por el Reglamento (CEE) n° 1439/74 del Consejo, de 4 de junio de 1974, relativo al régimen común aplicable a las importaciones (DO L 159, p. 1).

Reglamento nº 1025/70] debe resolverse de modo que se garantice que, por lo que respecta al régimen de liberalización de las importaciones a la Comunidad, Gibraltar quede en la misma situación en que se encontraba antes de la adhesión.»

23. En virtud de su artículo 1, apartado 2:

«La importación en la Comunidad de los productos mencionados en el apartado 1 será libre y no estará por tanto sujeta a ninguna restricción cuantitativa, sin perjuicio de:

c) Medidas de política comercial común aplicables a Gibraltar

[...]

21. A los solos efectos de comprender mejor la posición de Gibraltar en el sistema del Tratado, es oportuno recordar también el régimen aplicable a los intercambios de mercancías con los países terceros, tal como estaba previsto, antes de la radical liberalización producida con la entrada en vigor para la Comunidad de los Acuerdos OMC, por el Reglamento (CEE) nº 288/82 del Consejo, de 5 de febrero de 1982, relativo al régimen común aplicable a las importaciones.²³

— las restricciones cuantitativas relativas a los productos enumerados en el Anexo I que se mantengan en los Estados miembros señalados en dicho Anexo respecto a esos productos.»

22. A tenor de su artículo 1, apartado 1, el Reglamento nº 288/82 se aplicaba «a las importaciones de los productos del Tratado originarios de terceros países».

24. El anexo I de dicho Reglamento contemplaba, por su parte, una serie de restricciones cuantitativas, relativas a determinados productos indicados en él, que los Estados miembros estaban autorizados a mantener en vigor respecto de todos los países terceros, o bien respecto de uno o varios de ellos. Dicho anexo preveía, en particular, la posibilidad de que Francia e Italia mantuviesen en vigor restricciones cuantitativas respecto de los productos procedentes del territorio de Gibraltar.

23 — DO L 35, p. 1; EE 11/15, p. 176. Este Reglamento fue derogado posteriormente por el Reglamento (CE) nº 518/94 del Consejo, de 7 marzo de 1994, relativo al régimen común aplicable a las importaciones y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 288/82 (DO L 67, p. 77), derogado a su vez por el Reglamento (CE) nº 3285/94 del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, sobre el régimen común aplicable a las importaciones y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 518/94 (DO L 349, p. 53).

25. A efectos igualmente de ilustrar la posición de Gibraltar respecto de la política

comercial común, debo recordar, por último, que dicho territorio está incluido en la lista de los países terceros que se beneficiaban del sistema de preferencias arancelarias generalizadas que la Comunidad concede a los países en vías de desarrollo. En efecto, Gibraltar está incluido en el anexo I del Reglamento (CE) n° 2501/2001 del Consejo, de 10 de diciembre de 2001, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004.²⁴ Por ello, en virtud del artículo 2 de dicho Reglamento, Gibraltar se beneficia del régimen general de preferencias arancelarias contemplado en el artículo 7. Por consiguiente, quedan garantizadas importantes reducciones arancelarias sobre las importaciones de productos originarios de Gibraltar en relación con el derecho aduanero de la nación más favorecida establecido en el arancel aduanero común.

D. Las Directivas objeto del presente asunto

26. Las numerosas directivas objeto del presente recurso tienen un contenido bastante variado y, a menudo, bastante técnico, que, sin embargo, no es directamente relevante a efectos del presente procedimiento. Basta con destacar, a este respecto, los rasgos que les son comunes, es decir, el hecho de que todas ellas han sido adoptadas sobre la base de los artículos 94 CE y 95 CE²⁵ y de que todas persiguen el

objetivo de favorecer la libre circulación de mercancías mediante la armonización de normas nacionales relativas, precisamente, a las mercancías y que afectan, al mismo tiempo, a las políticas medioambientales.

III. Hechos y procedimiento

27. Mediante escrito de requerimiento de 3 de julio de 1997 y mediante el posterior dictamen motivado de 28 de julio de 2000, la Comisión imputó al Reino Unido no haber adaptado su Derecho interno, por lo que respecta a Gibraltar, a numerosas directivas de armonización basadas en los artículos 94 CE y 95 CE, en concreto las directivas indicadas en el punto 2 *supra*.

28. El Reino Unido, por su parte, sostuvo que había respetado su obligación de darles cumplimiento, alegando que el territorio de Gibraltar no forma parte del territorio aduanero de la Comunidad y que, por tanto, debe considerarse excluido del ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías y de las disposiciones de Derecho derivado conexas, como es precisamente el caso de las directivas consideradas.

29. Al no considerar satisfactoria esta respuesta, el 25 de enero de 2001, la Comisión interpuso el presente recurso.

²⁴ — DO L 346, p. 1.

²⁵ — Algunas de estas directivas son en realidad directivas secundarias, adoptadas por la Comisión en virtud de una competencia de ejecución atribuida por una directiva principal basada, a su vez, en el artículo 94 CE o en el artículo 95 CE.

30. Mediante auto de 22 de junio de 2001, el Tribunal de Justicia autorizó al Reino de España a intervenir en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la Comisión, con arreglo al artículo 93, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

cancias procedentes de Gibraltar deberían considerarse mercancías procedentes de países terceros. Por último, no se aplican a Gibraltar los actos en materia de armonización del IVA.

IV. Alegaciones de las partes y apreciación

A. Introducción

31. Como se desprende de la descripción efectuada de la normativa pertinente, Gibraltar está sujeto a un régimen particular. No forma parte del territorio aduanero de la Comunidad y no le es aplicable, por tanto, la normativa aduanera comunitaria, incluida la relativa a los productos agrícolas, como precisan las disposiciones antes citadas, dado que no se aplican a Gibraltar los actos de Derecho derivado que se refieren a tales productos.

32. De ello resulta —tal como queda expresamente confirmado por las disposiciones de Derecho derivado indicadas (véanse los Reglamentos n^{os} 288/82 y 2501/2001)— que las mercancías importadas en la Comunidad procedentes de Gibraltar están sujetas al régimen de las importaciones extracomunitarias y que (si bien esta cuestión sigue siendo controvertida, como se verá más adelante) las mer-

33. En lo demás, el Tratado resulta, en principio, aplicable a Gibraltar en virtud del artículo 299 CE, apartado 4; en particular, le son plenamente aplicables los principios generales del ordenamiento comunitario (empezando por la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad), así como las libertades de circulación de las personas, servicios y capitales y las demás políticas comunitarias enumeradas en el artículo 3 CE.

34. Durante mucho tiempo este régimen no ocasionó aparentemente problemas particulares, ni siquiera después de la adhesión de España a la Comunidad. La antigua disputa con el Reino Unido sólo ha aflorado en algunos sectores,²⁶ pero por lo que respecta a la aplicación del Tratado y del Derecho derivado a Gibraltar no han surgido, durante muchos años, dificultades específicas, al menos de forma notoria. La propia Comisión parecía prestar una atención relativa a esta cuestión, hasta el punto

26 — Debe recordarse, en particular, que los controles en las fronteras efectuados por las autoridades españolas dieron lugar a preguntas parlamentarias y a denuncias individuales a la Comisión; asimismo, la cuestión del uso común del aeropuerto del peñón, acordado por las partes y jamás aplicado debido a las sucesivas dificultades surgidas, provocó la exclusión de Gibraltar del régimen de liberalización de los cielos europeos. A este respecto, véase el Reglamento (CEE) n^o 2343/90 del Consejo, de 24 de julio de 1990, relativo al acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreos regulares intracomunitarios y a la distribución de la capacidad de pasajeros entre compañías aéreas en servicios aéreos regulares entre Estados miembros (DO L 217, p. 8), en especial su artículo 1, apartado 3.

de que, aún en 1996, al solicitársele que precisara al Parlamento Europeo en qué estado se hallaba la aplicación de las directivas comunitarias en Gibraltar, declaró que no estaba en condiciones de facilitar una respuesta inmediata.²⁷ Para poder facilitar dicha respuesta, la Comisión necesitó varios meses y se centró esencialmente en las directivas en materia de libre prestación de servicios, establecimiento y circulación de capitales.²⁸ Por lo que respecta, en cambio, a las directivas basadas en los artículos 94 CE y 95 CE, en esa misma ocasión no se afirmó con especial firmeza su aplicabilidad a Gibraltar.²⁹

asunto y debe abordarse en todos sus aspectos. En particular, considero que, fundamentalmente, se deben resolver, de manera sucesiva, los siguientes problemas.

B. Los términos de la cuestión

35. Así pues, esta cuestión no ha surgido de manera clara y precisa hasta el presente

36. En primer lugar, debe determinarse si la exclusión de Gibraltar del territorio aduanero de la Comunidad supone también su exclusión del ámbito de aplicación de las normas del Tratado destinadas a garantizar la libre circulación de mercancías.

37. En segundo lugar, ha de saberse si la eventual inaplicabilidad de las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías conlleva, a su vez, la inaplicación a Gibraltar de las directivas basadas en los artículos 94 CE y 95 CE dirigidas al establecimiento del mercado interior y destinadas, en particular, a eliminar los obstáculos a la circulación de las mercancías.

27 — En efecto, tras solicitársele que precisara «cuál es el estado de aplicación de las directivas comunitarias por parte del Reino Unido en el territorio de Gibraltar» (pregunta escrita n.º 3558/96 de L. De Esteban Martín, de 12 de diciembre de 1996), en una primera respuesta de 15 de enero de 1997 el Presidente Santer respondió lo siguiente: «La Comisión está recogiendo las informaciones necesarias para responder a la pregunta. El resultado de sus investigaciones se comunicará en el plazo más breve posible» (DO 1997, C 83, p. 133).

28 — En la respuesta complementaria del Presidente Santer de 1 de julio de 1997 (DO 1998, C 45, p. 3) a su primera respuesta, citada en la nota precedente, la Comisión informó de que no se aplicaban algunas directivas relativas en concreto al sector de los servicios financieros, así como al reconocimiento de las formaciones y cualificaciones en el ámbito de las profesiones sanitarias y liberales, precisando que se habían incoado los correspondientes procedimientos por incumplimiento.

29 — Según la respuesta complementaria, antes citada, «en lo concerniente a las directivas basadas en el artículo 100 A del Tratado CE, que conciernen al medio ambiente, la Comisión considera que deben aplicarse en Gibraltar, cuestión actualmente en debate con las autoridades británicas».

38. En caso afirmativo, procede, por último, dilucidar si también está permitida la inaplicación de dichas directivas en el supuesto de que éstas, aunque tengan como objetivo principal la eliminación de obstáculos a la libre circulación de mercancías, persigan igualmente objetivos ajenos al mercado interior (en el presente asunto, objetivos de política medioambiental).

C. Posiciones de las partes

fundamentales deben aplicarse de manera estricta.³⁰

39. La Comisión, apoyada por el Gobierno español, parte de la base de que, en virtud de su estatuto de *Crown Colony* del Reino Unido, Gibraltar es, sin lugar a dudas, un territorio europeo cuyas relaciones exteriores son asumidas por un Estado miembro. En consecuencia, a tenor del artículo 299 CE, apartado 4, el Tratado y el Derecho derivado se aplican íntegramente a Gibraltar, salvo exclusiones o excepciones expresamente previstas.

40. La Comisión añade que, entre estas excepciones, el Acta de adhesión de 1972 menciona sectores significativos de la normativa comunitaria. En particular, queda excluida la aplicación de las disposiciones relativas a los productos agrícolas y de las medidas de armonización del IVA; asimismo, Gibraltar está excluido del territorio aduanero y de la aplicación de las medidas de política comercial previstas en el Reglamento n° 1025/70.

41. Ahora bien, la Comisión considera que, por tratarse de excepciones al principio general de la plena aplicación de la normativa comunitaria, tales previsiones deben interpretarse restrictivamente, con arreglo al conocido principio —reiterado en varias ocasiones también por el Tribunal de Justicia— según el cual las disposiciones que contienen excepciones a las libertades

42. En el presente asunto, tales disposiciones tienen por objeto precisamente una libertad fundamental, concretamente la relativa a la circulación de mercancías. A la luz del referido principio interpretativo, debería por tanto dilucidarse si estas disposiciones quedan confinadas a su ámbito específico o si suponen la aplicabilidad (*rectius*, la inaplicabilidad) de toda la normativa relativa a la libre circulación de mercancías (artículos 28 CE y siguientes). Pero en realidad la Comisión no aborda la cuestión haciendo referencia a este aspecto, sino más bien desde el punto de vista de la aplicabilidad de las directivas de armonización adoptadas por las instituciones comunitarias con arreglo a los artículos 94 CE y 95 CE y destinadas al establecimiento del mercado interior.

43. A este respecto la demandante señala que entre las excepciones relativas a la aplicación del Tratado a Gibraltar no hay ninguna que se refiera a dichas directivas y que tampoco las directivas objeto del presente asunto prevén, por su parte, ninguna limitación territorial específica. Por consiguiente, según la Comisión, debe llegarse a la conclusión de que tanto los artículos del Tratado antes mencionados como las directivas consideradas deben aplicarse al territorio de la colonia británica.

30 — En realidad, la Comisión sólo cita directamente una única resolución, relativa al artículo 30 CE, a saber, la sentencia de 17 de junio de 1981, Comisión/Irlanda (113/80, Rec. p. 1625).

44. La Comisión señala, por otra parte, que la solución contraria conduciría a un resultado irrazonable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente. En efecto, si se adoptase tal solución resultarían aplicables a Gibraltar las directivas adoptadas al amparo de las competencias específicamente previstas en el título XIX del Tratado en materia medioambiental, mientras que no lo serían aquellas directivas adoptadas sobre la base de los artículos 94 CE y 95 CE, aun cuando estén destinadas igualmente (aunque no con carácter principal y exclusivo) a objetivos de protección medioambiental.

45. El Reino de España, por su parte, sostiene que el régimen de libre circulación de mercancías es plenamente aplicable a Gibraltar. En apoyo de su tesis, dicho Gobierno alega también que la libertad de circulación de las mercancías constituye un principio fundamental del mercado común³¹ y que las excepciones a dicha libertad deben, por tanto, interpretarse restrictivamente. Por consiguiente, debe reconocerse, en su opinión, que la exclusión de Gibraltar del territorio aduanero de la Comunidad únicamente conlleva la inaplicabilidad del arancel aduanero común al comercio exterior de la colonia británica, de modo que las mercancías procedentes de países terceros e importadas en Gibraltar quedan exentas de los derechos del arancel aduanero común. Por el contrario, en el comercio entre Gibraltar y el resto de la Comunidad sigue siendo aplicable la pro-

hibición de derechos aduaneros, así como la prohibición de restricciones cuantitativas y de medidas de efecto equivalente.

46. En apoyo de esta interpretación, el Gobierno español menciona el régimen vigente para Ceuta y Melilla en virtud del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados.³² Estas dos ciudades norteafricanas también están excluidas del territorio aduanero de la Comunidad con arreglo al artículo 1 del Protocolo nº 2 sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla, anexo al Acta de adhesión de 1985;³³ a pesar de ello, los productos originarios de Ceuta y Melilla se benefician de una exención total de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente a la entrada en el territorio aduanero de la Comunidad, y viceversa (artículos 2 y 6 del referido Protocolo). Por tanto, de ello debe deducirse, en opinión de dicho Gobierno, que la exclusión del territorio aduanero de la Comunidad únicamente supone la inaplicación de los derechos del arancel aduanero común a los productos importados de países terceros y que queda excluido cualquier efecto sobre la circulación intracomunitaria de mercancías.

47. Por lo que respecta, en segundo lugar, a la aplicabilidad a Gibraltar de los artículos 94 CE y 95 CE, el Gobierno español, además de formular argumentos similares a los de la Comisión, añade en

31 — Véanse, en particular, las sentencias de 24 de febrero de 1984, Rewe-Zentrale (37/83, Rec. p. 1229), y de 17 de mayo de 1994, Francia/Comisión (C-41/93, Rec. p. I-1829).

32 — DO 1985, L 302, p. 27 (en lo sucesivo, «Acta de adhesión de 1985»).

33 — DO 1985, L 302, p. 400 (en lo sucesivo, «Protocolo nº 2 sobre las Islas Canarias, Ceuta y Melilla»).

particular que las competencias atribuidas a la Comunidad por dichas disposiciones son instrumentales respecto del establecimiento del mercado interior considerado *globalmente*. En efecto, no se puede alcanzar el objetivo de creación de un mercado único sin fronteras interiores sin perseguir la eliminación de los obstáculos a *todas* las libertades de circulación de los factores de producción. Por tanto, si se considerase que el territorio de Gibraltar queda excluido por completo del régimen de libre circulación de mercancías, debería llegarse a la conclusión de que la colonia británica queda excluida de *todo* el mercado interior, porque no sólo no le sería aplicable dicha libertad, sino tampoco todas las demás.

autonomía de su política comercial, las mercancías que entran en ésta no pueden considerarse en libre práctica en la Comunidad a efectos del artículo 24 CE. Por consiguiente, tampoco pueden aplicarse al comercio entre Gibraltar y el resto de la Comunidad las disposiciones de los artículos 28 CE y siguientes, relativas a la prohibición de restricciones cuantitativas y de medidas de efecto equivalente en los intercambios de mercancías, debido a la previsión explícita que figura en el artículo 23 CE, apartado 2, que limita la aplicación de tales prohibiciones a las mercancías en libre práctica. Por otra parte, en consonancia con dicho régimen y como complemento a él, el artículo 28 del Acta de adhesión de 1972 dispone que no resultan aplicables a Gibraltar las normas relativas a la política agrícola común y a la política comercial común en el sector agrícola, confirmando así la exclusión de la colonia británica del régimen de libre circulación de mercancías también en dicho sector.

48. El Gobierno del Reino Unido, por su parte, señala, con carácter general, que las disposiciones del Acta de adhesión relativas a Gibraltar, consideradas en su conjunto, persiguen como objetivo mantener la plena autonomía de la colonia británica en la gestión de su política comercial, de la que disfrutaba antes de la adhesión del Reino Unido a la Comunidad. Tal objetivo nunca fue cuestionado durante las negociaciones, y para alcanzarlo se estableció precisamente la exclusión de Gibraltar del territorio aduanero de la Comunidad y del ámbito de aplicación de la política comercial común (véanse el artículo 29 y el anexo I, sección primera, apartado 4, del Acta de adhesión de 1972).

50. El Reino Unido señala que, naturalmente, no ignora el principio de interpretación estricta de las excepciones a la aplicación de las disposiciones del Tratado, pero niega que tal principio sea relevante en el presente asunto. Si, como se ha visto, las previsiones del Acta de adhesión de 1972 relativas a Gibraltar suponen la inaplicación a tal territorio de todas las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de mercancías, de ello se desprende necesariamente, en virtud de elementales consideraciones de lógica y de justicia, que tampoco son aplicables las disposiciones del Derecho derivado que son instrumentales respecto del establecimiento de tal libertad.

49. En efecto, gracias a tal exclusión, añade dicho Gobierno, las disposiciones del Tratado relativas al establecimiento de la unión aduanera (artículos 23 CE y siguientes) no se aplican a la colonia y, dada la

51. Por lo que se refiere en particular a las competencias previstas en los artículos 94 CE y 95 CE, el Reino Unido recuerda que éstas tienen por objetivo la eliminación de los obstáculos, dentro de la Comunidad, a la circulación de las mercancías, de los servicios, de las personas y de los capitales. De ello se deriva que los actos basados en tales normas y destinados a eliminar los obstáculos relativos a la circulación de las mercancías únicamente pueden aplicarse en aquellas partes del territorio comunitario dentro de las cuales el Tratado ha previsto que las mercancías circulen libremente. Como se ha visto, esto no ocurre en el caso de Gibraltar y, por tanto, no existe ninguna razón que justifique la aplicación de tales actos al comercio entre Gibraltar y el resto de la Comunidad.

52. El Gobierno del Reino Unido añade que si se acogiese la tesis de la Comisión se llegaría al resultado paradójico de vaciar de contenido el estatuto de Gibraltar que el Acta de adhesión pretende preservar, a saber, el de un territorio dotado de una política comercial autónoma en materia de mercancías. En efecto, la aplicación de las directivas adoptadas sobre la base de los artículos 94 CE y 95 CE y relativas a las mercancías podría impedir a Gibraltar importar bienes de países terceros que no cumplan los requisitos impuestos por dichas directivas.

53. El Reino Unido rechaza, por último, la alegación de la Comisión según la cual las directivas objeto del presente recurso deben aplicarse a Gibraltar porque, además de los

objetivos del mercado interior, persiguen también objetivos medioambientales. A este respecto, recuerda que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha aclarado, por un lado, que los objetivos del mercado interior son una condición necesaria y suficiente para que pueda adoptarse un acto de armonización con arreglo al artículo 95 CE y, por otro lado, que tales objetivos deben considerarse preponderantes aunque la directiva persiga, además, objetivos de protección de la salud de las personas o del medio ambiente.³⁴ Por tanto, una medida de armonización fundada en el artículo 95 CE que afecte a la circulación de las mercancías nunca podrá aplicarse en Gibraltar, aunque persiga objetivos accesorios de protección medioambiental.

D. Apreciación

54. Antes de analizar las tesis expuestas hasta el momento, debo señalar de inmediato que seguiré el orden de exposición antes indicado. Así pues, examinaré en primer lugar si la exclusión de Gibraltar del territorio aduanero de la Comunidad supone también su exclusión del ámbito de aplicación de las normas del Tratado destinadas a garantizar la libre circulación de mercancías y pasaré luego a abordar la cuestión de la aplicabilidad de las directivas

³⁴ — Véase, en particular, la sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo (C-376/98, Rec. p. I-8419), apartados 84 a 88.

adoptadas sobre la base de los artículos 94 CE y 95 CE que tienen por objeto la eliminación de los obstáculos a la circulación de las mercancías. Por último, en caso de que se excluya tal aplicabilidad, deberá dilucidarse entonces si procede llegar a la misma conclusión respecto de aquellas directivas que, aunque tengan como objetivo principal la eliminación de obstáculos a la libre circulación de mercancías, persiguen además objetivos ajenos al mercado interior (en el presente caso, objetivos de política medioambiental).

política comercial común.³⁵ Por tanto, en este punto las divergencias existen fundamentalmente entre España y el Reino Unido.

56. Una vez precisado esto y centrándome ahora en el fondo de la cuestión, comenzaré recordando que, con arreglo al Tratado, la prohibición de imponer derechos de aduana y exacciones equivalentes, así como restricciones cuantitativas y medidas equivalentes, se aplica a los productos originarios de los Estados miembros y a los

a) Régimen de circulación de mercancías entre Gibraltar y el resto de la Comunidad

55. A este respecto, debo señalar, en primer lugar, que no parece existir, al menos entre la demandante y el Gobierno demandado, una auténtica divergencia. La tesis del Reino Unido según la cual no se aplican a Gibraltar las normas comunitarias relativas a la libre circulación de mercancías nunca ha sido realmente cuestionada por la Comisión. Al contrario, ésta se ha manifestado precisamente en tal sentido en su respuesta a varias preguntas parlamentarias y ha aclarado además que Gibraltar gestiona su política comercial de manera autónoma también por lo que respecta a las relaciones con el resto de la Comunidad y que es considerado un país tercero a efectos de la aplicación de las medidas de

35 — Véase la respuesta del Comisario Sr. De Clercq a las preguntas escritas nºs 1823/84, 1824/84 y 1825/84 (DO 1985, C 341, p. 1). En dicha ocasión, tras solicitársele que aclarara, en particular, si «es cierto que, a raíz de la propuesta de adhesión de España a la Comunidad [...] no quedará limitado el derecho a vender al por mayor mediante la obligación para los exportadores españoles de obtener una licencia, justificada por el hecho de que las necesidades de Gibraltar están adecuadamente cubiertas por los proveedores locales», la Comisión respondió lo siguiente: «las disposiciones del Acta de adhesión de 1972 y en particular la exclusión de Gibraltar del territorio aduanero de la Comunidad implican, por un lado, que las disposiciones del Tratado CEE relativas a la libre circulación de las mercancías dentro de la Comunidad no se aplican a Gibraltar y, por otro, que dicho territorio es tratado como un "país tercero" por lo que respecta a los actos de la política comercial común directamente relacionados con las importaciones y exportaciones de mercancías» (el subrayado es mío), y precisó además que «el régimen que Gibraltar aplicará a la importación de las mercancías procedentes de España y de los demás Estados miembros forma parte [...] de su política comercial propia [...] La Comisión recuerda, además, que, salvo las excepciones resultantes del Acta de adhesión de 1972, las disposiciones del Tratado CEE y el Derecho derivado se aplican a Gibraltar, en virtud del artículo 227, apartado 4, de dicho Tratado. Por tanto, estas disposiciones, que se refieren, en particular, a la libre prestación de servicios y al derecho de establecimiento, se aplicarán a la Comunidad ampliada tras la adhesión».

Posteriormente, en 1989, la respuesta dada por el Sr. Bangemann en nombre de la Comisión a una pregunta que tenía por objeto los «Controles vejatorios en la frontera entre Gibraltar y España» (14 de marzo de 1989, DO 1989, C 262, p. 10) confirmaba esta posición, ya que señalaba que «Gibraltar forma parte del territorio al que se aplican los Tratados constitutivos de la Comunidad, pero al mismo tiempo está excluido de su territorio aduanero. *Las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías no son por tanto aplicables a los intercambios entre Gibraltar y España y las mercancías procedentes de dicho territorio están sujetas al régimen común de importación en la Comunidad.* Las facilidades previstas en la normativa comunitaria en materia de intercambios intracomunitarios de mercancías no se aplican, por tanto, al paso de la frontera entre Gibraltar y España» (el subrayado es mío).

procedentes de países terceros y despachados a libre práctica en los Estados miembros. Por tanto, para poder determinar si el comercio entre Gibraltar y el resto de la Comunidad está sujeto al régimen de libre circulación, debe dilucidarse, por un lado, si las mercancías producidas en Gibraltar deben considerarse originarias de un Estado miembro y, por otro, si las mercancías importadas en Gibraltar pueden considerarse despachadas a libre práctica en un Estado miembro con arreglo a los artículos 23 CE y 24 CE.

57. Empezando por este último aspecto, debo recordar que, con arreglo al artículo 24 CE, los productos procedentes de países terceros se consideran en libre práctica en un Estado miembro cuando se hayan cumplido, en dicho Estado, las formalidades de importación, aplicado las medidas de la política comercial común y percibido los derechos de aduana exigibles (véase el artículo 79 del Código aduanero comunitario), teniendo en cuenta que tales derechos se fijan en el arancel aduanero comunitario (artículo 23 CE, apartado 1; artículo 20, apartado 1, del Código aduanero comunitario).

58. Pues bien, no se discute que, dado que Gibraltar no pertenece al territorio aduanero comunitario, las mercancías que entran en él procedentes de un país tercero no están sujetas a los derechos del arancel aduanero común, sino a aquellos que las autoridades locales hayan eventualmente fijado de manera autónoma. Además, debido a la exclusión de Gibraltar de la unión aduanera, las mercancías que entran en su territorio no están sujetas a ninguna de las medidas de la política comercial

común. De ello se desprende que las mercancías importadas en Gibraltar no se encuentran en libre práctica en un Estado miembro a efectos del artículo 24 CE.

59. En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si las mercancías originarias de Gibraltar pueden considerarse originarias de un Estado miembro a efectos del artículo 23 CE, apartado 2, me parece evidente que la respuesta debe ser negativa, dado que sólo pueden ser «originarias» las mercancías producidas en el territorio aduanero de un Estado miembro y, por tanto, en el territorio aduanero de la Comunidad.

60. En efecto, como ya he señalado (véase el punto 10 *supra*), este territorio coincide, en total consonancia con la finalidad del artículo 23 CE, con el territorio aduanero de todos los Estados miembros, aunque difiera, eventualmente, del ámbito de soberanía territorial de éstos (artículo 3 del Código aduanero comunitario). Además, con arreglo al artículo 4 del mismo Código, constituyen «*mercancías comunitarias*» las mercancías que *se obtengan totalmente en el territorio aduanero de la Comunidad*», así como las mercancías «*importadas de países o territorios que no formen parte del territorio aduanero de la Comunidad y despachadas a libre práctica*».³⁶

36 — El subrayado es mío.

61. Por consiguiente, es evidente que las mercancías originarias de Gibraltar no pueden considerarse «mercancías comunitarias», ya que no son producidas en el territorio aduanero de la Comunidad; sólo podrían serlo, eventualmente, después de haber sido despachadas a libre práctica en el territorio comunitario.

62. Además, las disposiciones adoptadas específicamente en materia de política comercial común confirman que Gibraltar debe ser considerado un país tercero a efectos de las disposiciones comunitarias sobre circulación de mercancías. En efecto, por un lado, antes de que los Acuerdos de Marrakech revitalizaran a escala mundial la prohibición de las restricciones cuantitativas e impusieran la modificación de las correspondientes disposiciones de la política comercial comunitaria, el régimen común aplicable a las importaciones establecido por el Reglamento n° 288/82 contemplaba explícitamente la posibilidad de someter los productos procedentes del territorio de Gibraltar a restricciones cuantitativas a la entrada en el territorio aduanero de la Comunidad (artículo 1, apartado 2, y anexo I: véanse los puntos 23 y 24 *supra*). Por otro lado, Gibraltar está incluido en el sistema de preferencias generalizadas establecido por el Reglamento n° 2501/2001 y las mercancías originarias de la colonia se consideran, por tanto, mercancías de un país tercero y se admiten en la Comunidad en las condiciones arancelarias preferenciales establecidas en dicho Reglamento (artículo 2 y anexo I).

63. Por lo demás, coincido con el Gobierno demandado cuando afirma que la sujeción de las mercancías procedentes de Gibraltar a las normas aplicables a los intercambios de mercancías con países terceros es el presupuesto evidente de las disposiciones del Acta de adhesión de 1972 sobre la colonia británica. En particular, debe señalarse que, después de haber eliminado formalmente al Reino Unido y a los territorios dependientes de él, incluido Gibraltar, de la lista de países terceros cuyos productos se admiten en la Comunidad con arreglo al régimen de liberalización de las importaciones establecido por el Reglamento n° 1025/70 (anexo I, sección primera, apartado 4, del Acta de adhesión: véase el punto 19 *supra*), el anexo II de la misma Acta prevé expresamente que, en el momento de su importación en el territorio aduanero de la Comunidad, las mercancías procedentes de Gibraltar deben beneficiarse, en cualquier caso, de un régimen de liberalización análogo a aquel de que disfrutaban las mercancías procedentes de países terceros a los que se aplica el referido Reglamento (véase el punto 20 *supra*). Pues bien, también yo considero, tal como ya ha señalado el Reino Unido, que tal precisión no sería en absoluto necesaria si las mercancías originarias de Gibraltar se consideraran comunitarias y, por consiguiente, se les aplicase el régimen comunitario de libre circulación.

64. Tampoco me parecen convincentes las objeciones que el Gobierno español plantea respecto a dicha conclusión basándose en una supuesta analogía entre el régimen aplicable a la colonia británica y el previsto para los territorios españoles de Ceuta y Melilla. En efecto, es cierto que, aunque las dos ciudades españolas están excluidas del

territorio aduanero de la Comunidad, los bienes originarios de dichos territorios están exentos de los derechos del arancel aduanero común cuando acceden al resto de la Comunidad. Debe señalarse, sin embargo, que, con arreglo al artículo 1 del Protocolo nº 2 sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla,³⁷ los bienes procedentes de Ceuta y Melilla no se consideran «en libre práctica» en el territorio aduanero de la Comunidad a efectos de los artículos 23 CE y 24 CE y que, por tanto, el régimen de libre circulación aplicable a las mercancías originarias de dichos territorios españoles no se deriva de la mera aplicación del Tratado. Por el contrario, es consecuencia de la creación, en virtud de los artículos 2, apartado 1,³⁸ y 6, apartado 1,³⁹ del referido Protocolo, de una zona de libre cambio que comprende el territorio aduanero de la Comunidad, por un lado, y los

territorios aduaneros de los dos enclaves españoles, por otro. De ello se desprende, en mi opinión, que el régimen vigente para Ceuta y Melilla, lejos de invalidar la interpretación que se ha dado del régimen aplicable a Gibraltar, confirma su pertinencia: la exclusión del territorio aduanero de la Comunidad supone la inaplicabilidad de las disposiciones del Tratado relativas a los intercambios de mercancías, salvo que se prevea expresamente lo contrario.

37 — Según el cual «1. Los productos originarios de las Islas Canarias o de Ceuta y Melilla, así como los productos procedentes de terceros países importados en las Islas Canarias o en Ceuta y Melilla en el marco de los regímenes que allí les son de aplicación, no serán considerados, en el momento de su puesta en libre práctica en el territorio aduanero de la Comunidad, como mercancías que reúnen las condiciones de los artículos 9 y 10 del Tratado CEE ni como mercancías en libre práctica con arreglo al Tratado CECA. 2. El territorio aduanero de la Comunidad no comprenderá las Islas Canarias ni Ceuta y Melilla. 3. Salvo disposición en contrario del presente Protocolo, los actos de las instituciones de la Comunidad en materia de legislación aduanera para los intercambios exteriores se aplicarán en las mismas condiciones a los intercambios entre el territorio aduanero de la Comunidad, por una parte, y las Islas Canarias y Ceuta y Melilla, por otra parte. 4. Salvo disposición en contrario del presente Protocolo, los actos de las instituciones de la Comunidad en materia de política comercial común, autónomos o convencionales, directamente ligados a la importación o a la exportación de mercancías, no serán aplicables a las Islas Canarias ni a Ceuta y Melilla. 5. Salvo disposición en contrario del Acta de adhesión, incluido el presente Protocolo, la Comunidad aplicará en sus intercambios con las Islas Canarias y con Ceuta y Melilla para los productos comprendidos en el Anexo II del Tratado CEE, el régimen general que aplica en sus intercambios exteriores.»

38 — «Salvo lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del presente Protocolo, los productos originarios de las Islas Canarias y de Ceuta y Melilla, en el momento de su puesta en libre práctica en el territorio aduanero de la Comunidad, se beneficiarán de la exención de los derechos de aduana en las condiciones definidas en los apartados 2 y 3.»

39 — «Los productos originarios del territorio aduanero de la Comunidad se beneficiarán, en el momento de su importación en las Islas Canarias o en Ceuta y Melilla, de la exención de los derechos de aduana y de las exacciones de efecto equivalente en las condiciones definidas en los apartados 2 y 3.»

65. Me parece, por tanto, que, a este respecto, se puede llegar a la conclusión de que entre Gibraltar y el resto del territorio comunitario no existe un régimen de libre circulación de mercancías o, expresado de manera inversa, que no se aplican a Gibraltar las normas comunitarias del título I de la tercera parte del Tratado, relativas a la libre circulación de mercancías.

b) Aplicabilidad a Gibraltar de las directivas relativas al mercado interior

66. Como ya he señalado, el verdadero meollo de la controversia entre la Comisión y el Reino Unido versa, sin embargo, sobre las medidas adoptadas con arreglo a los artículos 94 CE y 95 CE y sobre su aplicabilidad a Gibraltar.

67. Según el Reino Unido, como se ha indicado, dicha aplicabilidad queda excluida cuando las medidas en cuestión están destinadas a facilitar la libertad de circulación de las mercancías, es decir, una libertad que no se extiende a Gibraltar.

68. Por el contrario, según la Comisión, tal conclusión va demasiado lejos y choca con el principio que impone una interpretación restrictiva de las excepciones a los principios generales. Por otro lado, el Gobierno español señala, por su parte, que de la unidad del concepto de mercado interior se deriva la indivisibilidad de las libertades previstas en el Tratado, de modo que allí donde no sea aplicable una de estas libertades tampoco pueden serlo las demás.

69. Tal objeción se apoya, evidentemente, en la idea de que las medidas de armonización relativas, en cada caso, a las mercancías, personas, servicios o capitales no agotarían su función favoreciendo una u otra de las correspondientes libertades, sino que deberían valorarse en un marco global, en el sentido de que forman parte de un objetivo único e integral consistente en el establecimiento y funcionamiento del mercado único. En consecuencia, se debería hablar no tanto de medidas de armonización destinadas, en cada caso, a eliminar los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios o capitales, sino de medidas tendentes, todas y cada una de ellas, a alcanzar dicho objetivo único.

70. Aunque no deja de ser sugestiva, tal objeción no me parece, sin embargo, convincente, por lo menos a los efectos que aquí interesan. En efecto, creo que si bien es cierto que el concepto de mercado interior es un concepto unitario y engloba todas las libertades en cuestión, ello no significa que sea un *aliud* respecto de tales libertades y aún menos que la especificidad de cada una de ellas se diluya en él hasta el punto de no poder distinguir unas de otras.

71. A esta tesis se opone, por lo demás, un dato textual evidente, a saber, el hecho de que el establecimiento de las distintas libertades está regulado por disposiciones del Tratado diferentes. Pero en realidad tal diversidad de normas no es más que el reflejo de la autonomía conceptual y sistemática de cada una de las libertades, cuya realización queda, en efecto, confiada a instrumentos, procedimientos, plazos y condiciones muy diferentes.

72. Sin ánimo de explayarme sobre este punto, basta con señalar que la objeción examinada queda desmentida *per tabulas* precisamente por lo que se refiere a los aspectos relevantes en el presente asunto. En efecto, si bien es cierto que un mercado interior que comprenda las cuatro libertades de circulación mencionadas es el objetivo perseguido *en términos generales* por la Comunidad, no es necesariamente cierto que se trate de un objetivo perseguido *para toda* la Comunidad. En efecto, existen territorios de ésta expresamente excluidos de una u otra libertad, sin que se ponga en absoluto en duda la aplicabilidad de las demás. Basta pensar en el caso de las Islas del Canal y de la Isla de Man, por citar dos

posesiones de la Corona británica, o bien, tras la adhesión de Finlandia, en el caso de las Islas Åland: en efecto, en estos territorios se aplican las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, pero no las relativas a la libre circulación de personas y servicios, tal como se desprende, respectivamente, de los artículos 1 y 2 del Protocolo n° 3 relativo a las Islas del Canal y a la Isla de Man⁴⁰ y del artículo 1 del Protocolo n° 2 sobre las Islas Åland.⁴¹

73. Por tanto, no me parece extraño ni singular que el Tratado prevea, para territorios que presentan una situación particular, como es el caso de Gibraltar, un

40 — Protocolo n° 3 relativo a las Islas del Canal y a la Isla de Man (DO 1972, L 73, p. 164).

Artículo 1, apartado 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.»

Artículo 2: «El Acta de adhesión no afectará a los derechos de que gozan los ciudadanos de estos territorios en el Reino Unido. No obstante, dichos ciudadanos no se beneficiarán de las disposiciones comunitarias relativas a la libre circulación de personas y servicios.»

41 — Protocolo n° 2 sobre las Islas Åland, anexo al Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Noruega, de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se basa la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 352). Artículo 1: «Las disposiciones del Tratado CE se entenderán sin perjuicio de las disposiciones en vigor el 1 de enero de 1994 en las Islas Åland sobre:

- las restricciones, con carácter no discriminatorio, que recaen sobre el derecho de las personas físicas que no tengan «hembygdsraett/kotiseutuoikeys» (vecindad civil) de las Islas Åland, y sobre las personas jurídicas de adquirir y poseer bienes inmuebles en las Islas Åland sin permiso de las autoridades competentes de las Islas Åland;
- las restricciones, con carácter no discriminatorio, al derecho de establecimiento y al derecho de prestación de servicios por personas físicas que no tengan «hembygdsraett/kotiseutuoikeys» (vecindad civil) de las Islas Åland o por personas jurídicas sin permiso de las autoridades competentes de las Islas Åland.»

régimen igualmente particular, en el que las libertades de circulación estén reguladas de manera distinta que en el régimen general. En el presente caso, precisamente, el objetivo de tal régimen es la fusión del mercado de Gibraltar con el resto del mercado comunitario en un espacio sin fronteras internas por lo que respecta a la circulación de los servicios, personas y capitales, dejando de lado, no obstante, por las razones ya señaladas, la circulación de las mercancías.

74. Por tanto, de ello se desprende necesariamente que también las directivas adoptadas sobre la base de los artículos 94 CE y 95 CE destinadas a armonizar disposiciones nacionales que se refieren a la circulación de mercancías y que, por tanto, persiguen principalmente el establecimiento de la correspondiente libertad no pueden aplicarse a Gibraltar sin violar el régimen expresamente reservado a este territorio, esto es, precisamente su exclusión del régimen de libre circulación de mercancías.

75. Se puede, por otra parte, intentar imaginar qué ocurriría si se optase por la solución opuesta, tomando como ejemplo precisamente la primera de las directivas cuya inaplicación en Gibraltar imputa la Comisión, es decir, la Directiva 67/548 en materia de etiquetado y clasificación de las sustancias peligrosas. Como es sabido, tal Directiva prevé que las sustancias peligrosas sólo pueden ser comercializadas si el etiquetado del embalaje y la clasificación de la sustancia cumplen los requisitos armonizados, debiéndose especificar en particu-

lar el nombre de la sustancia, su origen, los símbolos y distintivos relativos a su peligrosidad y a sus consiguientes riesgos, de conformidad con las detalladas previsiones de la Directiva. Si se considerase que tal normativa debe extenderse también a Gibraltar, resultaría imposible importar en dicho territorio, para su comercialización, mercancías procedentes de un país tercero que no cumplieren los requisitos previstos en la Directiva, salvo que se procediese previamente a su reembalaje tras su correcta clasificación de conformidad con las prescripciones técnicas armonizadas. Ello sería contradictorio, evidentemente, con el estatuto reconocido a Gibraltar, en particular con el régimen especial previsto en el Acta de adhesión para garantizar la autonomía en materia de política comercial de que disfrutaba antes de la adhesión del Reino Unido a la Comunidad.

76. Puede hallarse otro ejemplo en las directivas relativas al ruido emitido por las máquinas utilizadas en las obras de construcción, objeto, entre otras, del presente asunto (me refiero a la Directiva marco 79/113 y a las directivas de desarrollo como las Directivas 84/533, 84/534, 84/535, 84/536, 84/537, etc.). En efecto, si tales Directivas se aplicaran también a Gibraltar, se impediría de hecho la importación en dicho territorio, para las necesidades de la industria local de la construcción, de motocompresores, grupos electrónicos o martillos picadores neumáticos y otros aparatos similares ruidosos pero baratos procedentes, por ejemplo, de Marruecos. Tales aparatos sólo podrían

comercializarse en el territorio de Gibraltar después de haber sido insonorizados y de que se hubiera expedido el correspondiente certificado comunitario por un organismo autorizado. Por tanto, también en este caso se produciría una violación del régimen especial previsto para Gibraltar.

77. Por consiguiente, considero que se puede afirmar que la exclusión de este territorio del régimen de libre circulación de mercancías implica necesariamente que tampoco se apliquen en dicho territorio las directivas adoptadas sobre la base de los artículos 94 CE y 95 CE destinadas a armonizar disposiciones nacionales que se refieren a la libre circulación de mercancías.

78. Esta conclusión me parece inevitable en el caso de las directivas que tienen como objetivo principal el establecimiento de la libertad relativa a dicha circulación. Cabe preguntarse, por otra parte —aunque este supuesto no parece plantearse en el presente asunto—, si esta misma conclusión es aplicable a las directivas adoptadas sobre la base de los artículos 94 CE y 95 CE que persigan en primer lugar y de manera principal el establecimiento de las demás libertades de circulación (todas ellas aplicables a Gibraltar, como ya he señalado), pero que tiendan también, si bien de manera incidental, a favorecer la libre circulación de mercancías.

79. No es fácil dar una respuesta segura a esta cuestión. Me parece, no obstante, que en tal supuesto la medida de armonización *de qua agitur* debería considerarse aplicable también en el territorio de Gibraltar, y ello no sólo debido al carácter indirecto y accesorio de los efectos de tal directiva sobre la circulación de las mercancías, sino fundamentalmente debido al principio de interpretación estricta de las excepciones a la aplicación uniforme del Derecho comunitario. Tal principio difícilmente podría operar en los supuestos considerados más arriba, porque en ellos no se puede hablar de una auténtica excepción, dado que la exclusión de Gibraltar es consecuencia *directa* del régimen establecido en el Acta de adhesión. En el supuesto examinado ahora, sin embargo, el Acta de adhesión no sólo no impone tal consecuencia, sino que, por el contrario, la excluye.

c) Aplicabilidad de las directivas que también persiguen otros objetivos

80. Pero no es ésta, repito, la cuestión que se suscita en el presente asunto. La cuestión que se plantea en el caso de autos versa sobre aquellas directivas que, si bien tienen por objeto exclusivamente la circulación de mercancías, persiguen al mismo tiempo, si bien con carácter accesorio, otros objetivos (en el presente asunto, de protección medioambiental).

81. Como ya he recordado, la Comisión sostiene que tales directivas deben considerarse aplicables a Gibraltar, en parte por las razones generales ya examinadas, pero fundamentalmente porque, en caso contrario, se produciría una diferenciación irrazonable en la aplicación territorial de directivas que persiguen objetivos de protección medioambiental según se funden en los artículos 94 CE y 95 CE o bien directamente en las bases jurídicas especialmente establecidas para tal sector (artículos 174 CE y siguientes). Tal diferenciación, señala la Comisión, daría lugar a una aplicación parcial a Gibraltar de las medidas de protección medioambiental y afectaría con toda certeza a la coherencia de la política comunitaria en esta materia.

82. Por mi parte, aunque comprendo las preocupaciones de la Comisión, considero sin embargo más convincente la solución contraria defendida por el Reino Unido. En efecto, me parece que las consecuencias «irrazonables» que la Comisión señala acertadamente son fruto, fundamentalmente, de prácticas legislativas comunitarias, que resultaban más o menos obligadas durante cierto tiempo y, por tanto, más o menos justificadas, pero que, en cualquier caso, no pueden tener influencia a este respecto.

83. Como es bien sabido, al no disponer en el pasado de una competencia normativa específica para aprobar normas en materia de medio ambiente, la Comunidad debía necesariamente apoyarse en bases jurídicas alternativas, entre ellas, en particular, el artículo 100 del Tratado (actualmente

artículo 94 CE). A partir de 1987 y desde la entrada en vigor del Acta Única Europea, la situación cambió y se atribuyó a la Comunidad una competencia específica para adoptar medidas en materia medioambiental. Lo mismo ha ocurrido, como se sabe, en otros sectores (protección de los consumidores, salud, etc.), originándose una práctica considerable pero incierta por lo que se refiere a la relación entre los objetivos del acto y la base jurídica correspondiente.

84. Por lo demás, es sabido que para hacer frente también —si no fundamentalmente— a los abusos y a los equívocos que dicha práctica habría podido producir, el Tribunal de Justicia ha elaborado una clara jurisprudencia al respecto. En particular, por cuanto aquí interesa, el Tribunal de Justicia ha reiterado que «la elección de la base jurídica de un acto [...] debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional. Entre dichos elementos figuran, en especial, la finalidad y el contenido del acto». ⁴² Por tanto, si «el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una

sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante». ⁴³

85. En el presente caso, ello supone, evidentemente, que una directiva que persiga, con carácter principal, la eliminación de los obstáculos al establecimiento del mercado interior, es decir, una directiva que tenga «efectivamente por objeto la mejora de las condiciones de establecimiento y funcionamiento del mercado interior», ⁴⁴ sólo podrá fundarse en el artículo 94 CE o en el 95 CE y exclusivamente en ellos y que, desde esta perspectiva, no serán en absoluto relevantes los demás objetivos que, con carácter accesorio, persiga eventualmente el acto.

86. En el caso de autos, todas las directivas consideradas se basan, ellas mismas o el acto respecto del cual constituyen una medida de ejecución (véase la nota 25 *supra*), en el artículo 94 CE o en el 95 CE y están principalmente, cuando no exclusivamente, destinadas a favorecer la libre circulación de mercancías. Por tal motivo, como he intentado demostrar anteriormente, deben tener el mismo ámbito de aplicación territorial que dicha libertad; el hecho de que, además, persigan de manera acce-

42 — Dictamen de 6 de diciembre de 2001, relativo al Protocolo de Cartagena (2/00, Rec. p. I-9713), apartado 22. Véanse las sentencias de 3 de diciembre de 1996, Portugal/Consejo (C-268/94, Rec. p. I-6177), apartado 22; de 4 de abril de 2000, Comisión/Consejo (C-269/97, Rec. p. I-2257), apartado 43, y de 30 de enero de 2001, España/Consejo (C-36/98, Rec. p. I-779), apartado 58.

43 — Véanse la sentencia España/Consejo, antes citada, apartado 59; el dictamen 2/00, antes citado, apartado 23, y las sentencias de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo (C-155/91, Rec. p. I-939), apartados 19 y 21, y de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo (C-42/97, Rec. p. I-869), apartados 39 y 40.

44 — Sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo (C-376/98, Rec. p. I-8419), apartado 84.

soria objetivos relacionados con la protección del medio ambiente no modifica su calificación y, por cuanto aquí interesa, no puede conducir a ampliar su ámbito de aplicación territorial más allá de los límites impuestos por los Tratados y por el Acta de adhesión de 1972.

cerse que no son aplicables a Gibraltar ni las normas del Tratado mediante las cuales se establece un régimen de libre circulación de mercancías ni las medidas de armonización basadas en el artículo 94 CE o en el 95 CE, cuando estén destinadas con carácter principal al establecimiento de la libertad de circulación de las mercancías, y ello con independencia de los demás objetivos que dichas medidas puedan, con carácter accesorio, perseguir.

87. Es evidente que con ello no se pretende negar que la inaplicación de tales directivas a Gibraltar pueda hacer peligrar la coherencia de las políticas comunitarias en los sectores que son objeto, accesoriamente, de dichas directivas. Pero para evitar el efecto temido por la Comisión y garantizar la coherencia de la política comunitaria no se puede cuestionar el régimen reconocido a Gibraltar, tanto más cuanto que la Comunidad siempre tiene la posibilidad de ejercitar, cuando concurran los requisitos para ello, las competencias que le han sido atribuidas en los sectores específicos (respecto del medio ambiente, como es sabido, por los artículos 174 CE y siguientes), adoptando, en su caso, medidas aplicables (también) a Gibraltar.

89. En el presente caso, como sostiene acertadamente el Reino Unido, sin ser rebatido por la Comisión ni por el Gobierno español, todas las directivas objeto del presente recurso tienen exclusivamente por objeto la armonización de disposiciones nacionales relativas a las mercancías y, por tanto, no tienen por objetivo establecer ninguna otra libertad del mercado interior.

d) Consideraciones finales

88. Por las razones que he expuesto hasta este momento, en mi opinión debe recono-

90. En consecuencia, por las razones antes señaladas, considero que el recurso de la Comisión debe ser desestimado en su totalidad.

V. Costas

mulados por ésta, procede condenarla en costas.

91. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado el Reino Unido que se condene en costas a la Comisión y por haber sido desestimados los motivos for-

92. A tenor del artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan en el litigio soportarán sus propias costas. En consecuencia, el Reino de España soportará sus propias costas.

VI. Conclusión

93. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

- «1) Desestimar el recurso de la Comisión.
- 2) Condenar en costas a la Comisión.
- 3) El Reino de España cargará con sus propias costas.»