

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 23 de septiembre de 2003 *

En el asunto C-30/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. R. B. Wainwright, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por

Reino de España, representado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: inglés.

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. R. Magrill, en calidad de agente, asistida por el Sr. D. Wyatt, QC, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de:

- 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 (DO 1967, 196, p. 1; EE 13/01, p. 50), en su versión modificada por la Directiva 97/69/CE de la Comisión, de 5 de diciembre de 1997 (DO L 343, p. 19);

- 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 (DO 1987, L 15, p. 29);

- la Directiva 93/12/CEE del Consejo, de 23 de marzo de 1993, relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos (DO L 74, p. 81), en su versión modificada por la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998 (DO L 350, p. 58);

- 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 materiales utilizados en las obras de construcción (DO 1979, L 33, p. 15; EE 13/09, p. 176), en su versión modificada por la Directiva 85/405/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985 (DO L 233, p. 9; EE 13/19, p. 13);

- 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 (DO L 300, p. 123; EE 15/05, p. 66), en su versión modificada por la Directiva 85/406/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985 (DO L 233, p. 11; EE 15/06, p. 73);

- 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 (DO L 300, p. 130; EE 15/05, p. 73), en su versión modificada por la Directiva 87/405/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1987 (DO L 220, p. 60);

- 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 (DO L 300, p. 142; EE 15/05, p. 85), en su versión modificada por la Directiva 85/407/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985 (DO L 233, p. 16; EE 15/06, p. 78);

- 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 (DO L 300, p. 149; EE 15/05, p. 92), en su versión modificada por la Directiva 85/408/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985 (DO L 233, p. 18; EE 15/06, p. 80);

- 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 y martillos picadores de mano (DO L 300, p. 156; EE 15/05, p. 99), en su versión modificada por la Directiva 85/409/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985 (DO L 233, p. 20; EE 15/06, p. 82);

- 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 (DO L 300, p. 171; EE 15/05, p. 114), en su versión modificada por la Directiva 88/181/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988 (DO L 81, p. 71);

- la Directiva 86/594/CEE del Consejo, de 1 de diciembre de 1986, relativa al ruido aéreo emitido por los aparatos domésticos (DO L 344, p. 24);

- 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 (DO L 384, p. 1), en su versión modificada por la Directiva 95/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 1995 (DO L 168, p. 14);

- 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 (DO L 365, p. 10), y

- 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 (DO L 169, p. 72),

al no haber adoptado, por lo que respecta a Gibraltar, las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dichas Directivas o, por lo menos, al no haber informado a la Comisión de la adopción de tales disposiciones,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissochet, M. Wathelet y R. Schintgen, Presidentes de Sala, los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann y V. Skouris, las Sras. F. Macken y N. Colneric (Ponente), y los Sres. S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de enero de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de enero de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, en virtud del artículo 226 CE, un recurso con el objeto de que se declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de:

- 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 (DO 1967, 196, p. 1; EE 13/01, p. 50), en su versión modificada por la Directiva 97/69/CE de la Comisión, de 5 de diciembre de 1997 (DO L 343, p. 19);

- 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 (DO 1987, L 15, p. 29);

- la Directiva 93/12/CEE del Consejo, de 23 de marzo de 1993, relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos (DO L 74, p. 81), en su versión modificada por la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998 (DO L 350, p. 58);

- 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 materiales utilizados en las obras de construcción (DO 1979, L 33, p. 15; EE 13/09, p. 176), en su versión modificada por la Directiva 85/405/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985 (DO L 233, p. 9; EE 13/19, p. 13);

- 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 (DO L 300, p. 123; EE 15/05, p. 66), en su versión modificada por la Directiva 85/406/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985 (DO L 233, p. 11; EE 15/06, p. 73);

- 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 (DO L 300, p. 130; EE 15/05, p. 73), en su versión modificada por la Directiva 87/405/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1987 (DO L 220, p. 60);

- 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 (DO L 300, p. 142; EE 15/05, p. 85), en su versión modificada por la Directiva 85/407/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985 (DO L 233, p. 16; EE 15/06, p. 78);

- 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 (DO L 300, p. 149; EE 15/05, p. 92), en su versión modificada por la Directiva 85/408/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985 (DO L 233, p. 18; EE 15/06, p. 80);

- 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 y martillos picadores de mano (DO L 300, p. 156; EE 15/05, p. 99), en su versión modificada por la Directiva 85/409/CEE de la Comisión, de 11 de julio de 1985 (DO L 233, p. 20; EE 15/06, p. 82);

- 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 (DO L 300, p. 171; EE 15/05, p. 114), en su versión modificada por la Directiva 88/181/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988 (DO L 81, p. 71);

- la Directiva 86/594/CEE del Consejo, de 1 de diciembre de 1986, relativa al ruido aéreo emitido por los aparatos domésticos (DO L 344, p. 24);

- 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 (DO L 384, p. 1), en su versión modificada por la Directiva 95/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 1995 (DO L 168, p. 14);

- 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 (DO L 365, p. 10), y

- 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 (DO L 169, p. 72),

al no haber adoptado, por lo que respecta a Gibraltar, las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dichas Directivas o, por lo menos, al no haber informado a la Comisión de la adopción de tales disposiciones,

- 2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2001, se admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Marco jurídico

Normativa comunitaria de carácter general

- 3 Los artículos 2 CE y 3 CE, apartado 1, establecen:

«Artículo 2

La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

Artículo 3

1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

- a) la prohibición, entre los Estados miembros, de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente,

- b) una política comercial común,

- c) un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales;

[...]

4 El artículo 14 CE, apartado 2, dispone:

«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.»

5 La tercera parte del Tratado CE contiene un título I, con la rúbrica «Libre circulación de mercancías». Dicho título comienza con las disposiciones generales de los artículos 23 CE y 24 CE e incluye dos capítulos dedicados respectivamente a la «Unión aduanera» (artículos 25 CE a 27 CE) y a la «Prohibición de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros» (artículos 28 CE a 31 CE).

6 A tenor del artículo 23 CE:

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

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.»

7 El artículo 24 CE establece:

«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.»

- 8 El artículo 25 CE, al que remite el artículo 23 CE, apartado 2, prohíbe los derechos de aduana de importación y exportación o exacciones de efecto equivalente entre los Estados miembros.
- 9 Los artículos 94 CE y 95 CE, apartado 1, son del siguiente tenor:

«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.»

10 A tenor del artículo 299 CE, apartado 4:

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

Disposiciones del Acta de Adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con respecto a Gibraltar

11 El Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1972, L 73, p. 14; en lo sucesivo, «Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido») establece en sus artículos 28, 29 y 30:

«Artículo 28

Los actos de las instituciones de la Comunidad relativos a los productos del Anexo II del Tratado CEE 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.

Artículo 29

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

Artículo 30

Las adaptaciones de los actos enumerados en la lista del Anexo II de la presente Acta que resulten necesarias a consecuencia de la adhesión se establecerán de conformidad con las orientaciones definidas en dicho Anexo y según el procedimiento y en las condiciones previstos en el artículo 153.»

- 12 El anexo I, parte I, titulado «Legislación aduanera», del Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido establece en su punto 4:

«Reglamento (CEE) nº 1496/68 del Consejo, de 27 de septiembre de 1968 [relativo a la definición del territorio aduanero de la Comunidad] (DO L 238/1, de 28 de septiembre de 1968)

El artículo 1 se sustituye por el texto siguiente:

«El territorio aduanero de la Comunidad comprende los siguientes territorios:

— [...]

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

- 13 El Reglamento n° 1496/68 fue derogado 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), que a su vez fue derogado por el Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1). El artículo 3 de este último Reglamento define el territorio aduanero de la Comunidad e incluye una disposición idéntica a la citada en el apartado anterior de la presente sentencia.
- 14 El anexo I, parte VIII, titulado «Política comercial», del Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido sustituyó la lista de los países recogida en el anexo II del 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 (DO L 124, p. 6), en su versión modificada por los Reglamentos (CEE) n° 1984/70 del Consejo, de 29 de septiembre de 1970 (DO L 218, p. 1), 724/71 del Consejo, de 30 de marzo de 1971 (DO L 80, p. 3), 1080/71 del Consejo, de 25 de mayo de 1971 (DO L 116, p. 8), 1429/71 del Consejo, de 2 de julio de 1971 (DO L 151, p. 8), y 2384/71 del Consejo, de 8 de noviembre 1971 (DO L 249, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1025/70»), por una nueva lista de la que se excluye a Gibraltar.

- 15 El anexo II, parte VI, asimismo titulado «Política comercial», del Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido establece acerca del Reglamento n° 1025/70:

«El problema derivado de la supresión de la mención de Gibraltar en el anexo II debe resolverse de modo que se garantice que, por lo que respecta al régimen de liberalización de las importaciones en la Comunidad, Gibraltar quede en la misma situación en que se encontraba antes de la adhesión.»

Disposiciones del Acta de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa

- 16 El artículo 25 del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa y a las adaptaciones de los Tratados (DO 1985, L 302, p. 23; en lo sucesivo, «Acta de adhesión de España y de Portugal»), dispone lo siguiente:

«1. Tanto los Tratados como los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas se aplicarán en las Islas Canarias y en Ceuta y Melilla salvo las excepciones contempladas en los apartados 2 y 3 y en las demás disposiciones de la presente Acta.

2. Las condiciones en que se aplicarán las disposiciones de los Tratados CEE y CECA sobre la libre circulación de mercancías, así como los actos de las Instituciones de la Comunidad relativos a la legislación aduanera y a la política comercial en las Islas Canarias y en Ceuta y Melilla, se definen en el Protocolo n° 2.

3. Sin perjuicio de las disposiciones específicas del artículo 155, los actos de las instituciones de las Comunidades Europeas relativos a la política agrícola común y a la política común de la pesca no se aplicarán en las Islas Canarias y en Ceuta y Melilla.

[...]»

- 17 El Protocolo nº 2 sobre las Islas Canarias y Ceuta y Melilla, que figura como anexo en el Acta de adhesión de España y de Portugal (en lo sucesivo, «Protocolo nº 2»), establece:

«*Artículo 1*

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.

Artículo 2

1. 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.

[...]

Artículo 6

1. 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.

[...]»

Directivas controvertidas

- 18 El presente asunto versa sobre las directivas del Consejo adoptadas en virtud de los artículos 100 del Tratado CE (actualmente artículo 94 CE) o 100 A del Tratado CE (actualmente artículo 95 CE, tras su modificación) y sobre las directivas de la Comisión adoptadas en el ejercicio de la facultad ejecutiva que le ha sido atribuida por una directiva principal, que se basa en dichos artículos (en lo sucesivo, «directivas controvertidas»). Estas directivas comprenden diversos sectores: productos químicos, normas aplicables a los combustibles, ruido, residuos de envases y organismos modificados genéticamente. Ninguna de las directivas controvertidas contiene una disposición expresa que excluya su aplicación a Gibraltar.

Procedimiento administrativo previo

- 19 Al estimar que el Reino Unido no había adaptado su Derecho interno a las directivas controvertidas por lo que respecta a Gibraltar, la Comisión entabló el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 226 CE. Tras haber

requerido al Reino Unido para que presentase sus observaciones, la Comisión emitió un dictamen motivado el 28 de julio de 2000, en el que instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo allí dispuesto en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

- 20 El Reino Unido alegó que no tenía que adaptar su Derecho interno en Gibraltar a las directivas controvertidas, debido a que se dirigen a suprimir los obstáculos a los intercambios de mercancías en el mercado interior.
- 21 En estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

- 22 La Comisión, apoyada por el Reino de España, deduce del hecho de que Gibraltar sea una colonia de la Corona cuyas relaciones exteriores asume el Reino Unido que las disposiciones del Tratado se aplican a dicho territorio con arreglo al artículo 299 CE, apartado 4. Sostiene, al igual que el Gobierno español, que para que se pueda hacer una excepción a la norma en virtud de la cual el Derecho comunitario se aplica a Gibraltar, es necesaria una exclusión o una excepción expresa a dicha norma.
- 23 La Comisión recuerda que, con arreglo al Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido, algunas disposiciones del Tratado no se aplican a

Gibraltar. Estas excepciones, previstas en los artículos 28, 29 y 30 de dicha Acta, no contemplan la normativa adoptada por las Comunidades de conformidad con los artículos 94 CE o 95 CE referente a la aproximación de las legislaciones.

24 A juicio de la Comisión, apoyada por el Reino de España, el Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido sólo establece las siguientes excepciones:

- los actos referidos a los productos agrícolas y los actos en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios no son aplicables a Gibraltar en virtud del artículo 28 del Acta de adhesión en la medida en que ésta constituye una adaptación de los Tratados;

- Gibraltar está excluido de la disposición relativa al territorio aduanero comunitario, tal y como se define por el Reglamento n° 1496/68, en virtud del artículo 29 y del anexo I, parte I, punto 4 de la citada Acta de adhesión;

- las disposiciones relativas a la política comercial establecidas por el Reglamento n° 1025/70 no son aplicables a Gibraltar en virtud del artículo 30 y del anexo II, parte VI, del Acta de adhesión, medida que se contempla en tanto que adaptación de los actos adoptados por las instituciones.

25 La Comisión recuerda además que las directivas controvertidas no contienen excepciones por lo que respecta a su aplicabilidad a Gibraltar.

- 26 Según un principio general, las excepciones al Derecho comunitario han de interpretarse de forma estricta. Como norma general, para que un territorio quede sustraído a la aplicación del Derecho comunitario es necesaria una exclusión expresa recogida bien en el Tratado, bien en una norma de Derecho derivado.
- 27 A juicio de la Comisión, si el Reino Unido hubiera querido excluir la aplicación a Gibraltar de los instrumentos adoptados en virtud de los artículos 94 CE o 95 CE, el Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido debería haberlo previsto expresamente.
- 28 La Comisión, apoyada por el Reino de España, alega además que utilizar la base jurídica como único criterio para decidir si una directiva ha de aplicarse a Gibraltar no siempre es lógico por lo que respecta a la protección del medio ambiente.
- 29 La Comisión recuerda en particular que, si el Tribunal de Justicia confirmara la distinción realizada por el Reino Unido, la mayor parte de la normativa sobre los residuos se aplicaría a Gibraltar, mientras que no se le aplicaría la normativa específica relativa a los residuos de envases, recogida en la Directiva 94/62, y a las pilas usadas, recogida en la Directiva 91/157/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, relativa a las pilas y a los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas (DO L 78, p. 38), puesto que ambas Directivas se basan en el artículo 100 A del Tratado.
- 30 En opinión del Gobierno español, el hecho de que la normativa referente al territorio aduanero comunitario no se aplique a Gibraltar no significa que tampoco se le aplique el principio de libre circulación de mercancías. El citado Gobierno sostiene que, en efecto, la inclusión en dicho territorio es sólo una mínima parte de la libre circulación de mercancías, que comprende, además la existencia de un arancel aduanero común (artículo 26 CE), la prohibición de los

derechos de aduana de importación y exportación o de las exacciones de efecto equivalente entre los Estados miembros (artículos 23 CE, apartado 1, y 25 CE) y la prohibición, entre éstos, de las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación así como de todas las medidas de efecto equivalente (artículos 28 CE y 29 CE).

- 31 Por tanto, a juicio de dicho Gobierno, es plenamente posible que una parte del territorio de la Comunidad esté excluida del territorio aduanero comunitario y, sin embargo, esté prohibido en sus intercambios con el resto del territorio comunitario el establecimiento de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente, así como de restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación o de medidas de efecto equivalente.
- 32 El Gobierno español menciona, como ejemplo, los territorios españoles de Ceuta y Melilla. Recuerda que, de conformidad con el artículo 25 del Acta de adhesión de España y de Portugal, los Tratados se aplican a dichos territorios, salvo las excepciones contempladas en esa Acta. Dicho Gobierno señala que el artículo 1 del Protocolo n° 2 establece que el territorio aduanero de la Comunidad no comprende Ceuta y Melilla. Sin embargo, mientras que el régimen general de los intercambios exteriores se aplica a los productos originarios de países terceros que entran en dichos territorios y, posteriormente, en el territorio aduanero de la Comunidad (artículo 1, apartado 5, del Protocolo n° 2), para los productos originarios de Ceuta y Melilla que entran en dicho territorio o para los productos procedentes de la Comunidad que entran en los citados territorios existe una exención total de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente (artículos 2, apartado 1, y 6, apartado 1, del Protocolo n° 2).
- 33 Además, el Gobierno español alega que el sistema instaurado por los artículos 14 CE, 94 CE y 95 CE tiene por objeto la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros para el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, y que su objetivo y su ámbito de aplicación son mucho más amplios que la mera libre circulación de mercancías, puesto que también abarcan la libre circulación de personas, servicios y capitales. Si se admitiera la interpretación del Reino Unido, que identifica el mercado interior con la libre

circulación de mercancías, se llegaría a la conclusión equivocada de que Gibraltar está excluido del mercado interior y que, en consecuencia, no sólo no le son de aplicación las disposiciones sobre la libre circulación de mercancías, sino tampoco las normas relativas a la libre circulación de personas, servicios y capitales.

- 34 El Gobierno del Reino Unido sostiene que las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de mercancías no se aplican a Gibraltar y que, en consecuencia, ocurre lo mismo respecto a las directivas basadas en los artículos 94 CE o 95 CE, que tienen como objetivo la supresión de los obstáculos a los intercambios de mercancías entre los Estados miembros.
- 35 A juicio de dicho Gobierno, la exclusión de Gibraltar del territorio aduanero de la Comunidad supone la no aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías (artículos 28 CE a 30 CE). Esto significa necesariamente que las medidas de armonización, jurídicamente dependientes de dichas disposiciones, tampoco son aplicables a Gibraltar. Por consiguiente, en su opinión, no es necesario establecer una exclusión específica de Gibraltar en las directivas controvertidas.
- 36 El Gobierno del Reino Unido admite, en cambio, que las demás directivas sobre el mercado interior, que no están excluidas por disposiciones específicas relativas a Gibraltar, y en particular las que tienen como objetivo la supresión de los obstáculos a la libre prestación de servicios, son aplicables a dicho territorio.
- 37 El Gobierno del Reino Unido desarrolla más específicamente varios argumentos que se oponen, a su modo de ver, a la aplicación a Gibraltar de las directivas controvertidas.

- 38 Durante las negociaciones relativas a las disposiciones del Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido referentes a Gibraltar, el mantenimiento del estatuto de puerto franco de dicha posesión y, en consecuencia, su exclusión del mercado común de mercancías, tanto por lo que respecta a las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de mercancías como en relación con las que regulan la política comercial común, no se habían considerado como una posible fuente de controversia. Según el Convenio del Reino Unido, el mantenimiento del estatuto de Gibraltar se contempló como una cuestión técnica más que política, origen de disensiones durante las citadas negociaciones. La solución técnica adoptada consistió en una serie de excepciones al acervo comunitario por lo que se refiere a la aplicación de disposiciones del Tratado y del Derecho derivado relativas al funcionamiento del mercado común de mercancías.
- 39 Aun cuando Gibraltar no debía tener ya el estatuto de país tercero, debido a la adhesión del Reino Unido al Tratado CEE, el cual se aplicaba entonces a Gibraltar, sin perjuicio de las disposiciones especiales del Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido, su situación seguía siendo análoga a la de un país tercero en lo relativo a los intercambios de mercancías tanto con los Estados miembros como con los países terceros.
- 40 En el período en que se desarrollaban las mencionadas negociaciones, el anexo II del Reglamento n° 1025/70 contenía una lista de países terceros y de territorios a los que se aplicaba dicho Reglamento. Gibraltar aparecía en esa lista. El Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido suprimía a Gibraltar de dicha lista, confirmando de ese modo que su estatuto no era ya el de un país tercero o de un territorio [anexo I, parte VIII (Política comercial), de la citada Acta].
- 41 En opinión del Gobierno del Reino Unido, al no disfrutar ya Gibraltar del estatuto de país tercero, sus exportaciones a los Estados miembros no cumplían los requisitos para poder beneficiarse del régimen de liberalización a la importación en la Comunidad. Los autores de los instrumentos de adhesión fueron conscientes de que eso podía situar a Gibraltar, por lo que respecta a las exportaciones de mercancías a dichos Estados, en una situación más difícil tras la

adhesión del Reino Unido a las Comunidades que con anterioridad. Esta es la razón por la que el anexo II, parte VI (Política comercial), del Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido contiene la norma que exige 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».

- 42 A su juicio, de dichas disposiciones se desprende que, aunque Gibraltar no aparece ya como país tercero en la lista establecida en el anexo II del Reglamento n° 1025/70, su situación por lo que respecta al acceso a los mercados de los Estados miembros sigue siendo la misma que antes de la adhesión.
- 43 El Gobierno del Reino Unido recuerda que el artículo 24 CE establece que los productos procedentes de terceros países se considerarán en libre práctica en un Estado miembro cuando se hayan cumplido respecto a ellos, en dicho Estado, las formalidades de importación y percibido los derechos de aduana y cualesquiera otras exacciones de efecto equivalente exigibles. Puesto que los artículos 28 CE y 30 CE relativos a la eliminación de las restricciones cuantitativas y de las medidas de efecto equivalente se aplican a las mercancías procedentes de terceros países, sobre las que se han pagado derechos, y que tales derechos se exigen en virtud del arancel exterior común cuando dichas mercancías entran en el territorio aduanero de la Comunidad, el ámbito de aplicación de los citados artículos, así como el de las disposiciones del Tratado relativas a la supresión de los derechos de aduana y de las exacciones de efecto equivalente, es dicho territorio.
- 44 Ese mismo Gobierno alega que, por ejemplo, la aplicación a Gibraltar de una directiva sobre el embalaje y etiquetado de productos, adoptada de conformidad con los artículos 94 CE o 95 CE, puede obstaculizar la importación en dicha posesión de mercancías procedentes de países terceros y perjudicar la libertad de la que ésta disfruta, en tanto que puerto franco, de importar mercancías procedentes de países terceros en los términos y condiciones que determinen las autoridades competentes.

- 45 El Gobierno del Reino Unido admite que los actos de las instituciones adoptados en virtud de los artículos 94 CE o 95 CE para suprimir los obstáculos a los intercambios de mercancías pueden también perseguir otros objetivos, tales como la protección de los consumidores, la salud pública o el medio ambiente. Sin embargo, en su opinión, en el caso de los actos correctamente adoptados conforme a una u otra de dichas disposiciones, los demás objetivos se armonizan en la medida necesaria para suprimir los obstáculos a la libre circulación de las mercancías y es este último objetivo el que proporciona la justificación del recurso a dichos artículos como base jurídica de los actos de que se trata.
- 46 Por lo que se refiere a las alegaciones basadas en la situación jurídica de Ceuta y Melilla, el Gobierno del Reino Unido aduce que la exclusión de dichas ciudades del territorio aduanero comunitario tiene como efecto soslayar la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías y que el Protocolo nº 2 establece la aplicación, en lugar de dichas disposiciones, de un régimen específico relativo al comercio de mercancías entre Ceuta y Melilla y los Estado miembros cuya fuerza y cuyos efectos radican en el propio Protocolo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 47 Con arreglo al artículo 299 CE, apartado 4, el Tratado es aplicable a Gibraltar, porque es una colonia de la Corona cuyas relaciones exteriores asume el Reino Unido. Sin embargo, de conformidad con el Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido, algunas disposiciones del Tratado no se aplican a Gibraltar. Dicho territorio está excluido concretamente del territorio aduanero comunitario, tal y como se define en los artículos 1 del Reglamento nº 1496/68 y 29 de la mencionada Acta, así como en el anexo I, parte I, punto 4, de ésta.

- 48 Para apreciar la fundamentación del recurso de la Comisión, es preciso examinar si las directivas controvertidas, dirigidas a suprimir los obstáculos a los intercambios de mercancías entre los Estados miembros y basadas en los artículos 94 CE o 95 CE, son aplicables a Gibraltar.
- 49 Conforme al artículo 23 CE, apartado 1, la Comunidad se basará en una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías. Dicha unión 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.
- 50 Con arreglo al artículo 23 CE, apartado 2, las medidas previstas para la liberalización de los intercambios intracomunitarios se aplican de idéntica forma tanto a los productos originarios de los Estados miembros como a los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica dentro de la Comunidad (véase la sentencia de 15 de diciembre de 1976, Donckerwolcke y otros, 41/76, Rec. p. 1921, apartado 15).
- 51 La unión aduanera implica un arancel aduanero común que tiene por objeto igualar los gravámenes que soportan en las fronteras exteriores de la Comunidad los productos importados de países terceros, para evitar toda desviación de tráfico en las relaciones con dichos países y toda distorsión en la libre circulación de los productos entre los Estados miembros o en las condiciones de competencia entre los operadores económicos (sentencia de 5 de octubre de 1995, Aprile, C-125/94, Rec. p. I-2919, apartado 32).
- 52 El Tratado quiso dar a la norma de la supresión de los derechos de aduana y de las exacciones de efecto equivalente un alcance y un efecto generales en orden a garantizar la libre circulación de mercancías (sentencia de 1 de julio de 1969, Brachfeld y Chougol, asuntos acumulados 2/69 y 3/69, Rec. p. 211, apartado 12).

- 53 La unión aduanera implica necesariamente que se garantice la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros (sentencia de 16 de marzo de 1983, SIOT, 266/81, Rec. p. 731, apartado 16) y, de manera general, dentro de la unión aduanera (véase la sentencia de 9 de agosto de 1994, Lancry y otros, asuntos acumulados C-363/93 y C-407/93 a C-411/93, Rec. p. I-3957, apartado 29).
- 54 Del artículo 23 CE se desprende que, por lo que se refiere a la libre circulación de mercancías en el interior de la Comunidad, los productos que se encuentran en libre práctica se equiparan definitiva y totalmente a los productos originarios de los Estados miembros. Dicha equiparación supone que las disposiciones del artículo 28 CE, relativas a la supresión de las restricciones cuantitativas y de cualquier medida de efecto equivalente, son indistintamente aplicables a los productos originarios de la Comunidad y a los que hayan sido despachados a libre práctica en cualquiera de los Estados miembros, independientemente del origen de dichos productos (véase la sentencia Donckerwolcke y Schou, antes citada, apartados 17 y 18).
- 55 Sin embargo, los productos originarios de Gibraltar no son productos originarios de la Comunidad.
- 56 En efecto, conforme al anexo II, parte VI, del Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido, era preciso garantizar que «por lo que respecta al régimen de liberalización de las importaciones en la Comunidad, Gibraltar quede en la misma situación en que se encontraba antes de la adhesión». Dicha disposición no habría sido necesaria si las mercancías originarias de Gibraltar se hubieran considerado procedentes de la Comunidad y si, en consecuencia, se les debiera aplicar el régimen comunitario de libre circulación.
- 57 Del mismo modo, las mercancías importadas en Gibraltar no se consideran mercancías en libre práctica en un Estado miembro en el sentido del artículo 24 CE porque no están sujetas a los derechos de aduana del arancel aduanero común.

- 58 Pues bien, dentro del título I de la tercera parte del Tratado, relativo a la libre circulación de mercancías, el artículo 23 CE, apartado 2, establece que el artículo 25 CE, que prohíbe los derechos de aduana y las exacciones de efecto equivalente, y todo el capítulo 2 de dicho título, dedicado a la prohibición de las restricciones cuantitativas entre los Estados miembros, se aplicarán a los productos que son originarios de los Estados miembros o que proceden de países terceros y se encuentren en libre práctica en los Estados miembros. A los productos originarios de Gibraltar o que han sido importados a dicho territorio, dado que no poseen ni uno ni otro de dichos caracteres, no les son aplicables las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías y, en particular, las que prohíben las restricciones cuantitativas entre Estados miembros.
- 59 De todo lo anterior se desprende que la exclusión de Gibraltar del territorio aduanero de la Comunidad supone que no le son aplicables ni las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías ni las del Derecho comunitario derivado que se dirigen, por lo que respecta a la libre circulación de mercancías, a garantizar una aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, de conformidad con los artículos 94 CE y 95 CE.
- 60 Esta interpretación no queda invalidada por el régimen aplicable a Ceuta y Melilla, el cual incluye una disposición que establece expresamente que los productos originarios de dichos territorios están exentos de los derechos de aduana en el momento de su puesta en libre práctica en el territorio aduanero de la Comunidad. Por el contrario, dicho régimen confirma la fundamentación de la citada interpretación, según la cual la exclusión del territorio aduanero comunitario conlleva la inaplicabilidad de las disposiciones del Tratado y del Derecho derivado relativas a los intercambios de mercancías, salvo disposiciones expresas en sentido contrario.
- 61 Por último, tampoco obsta a dicha interpretación la alegación de la Comisión de que sería paradójico que, mientras que todas las normas del Derecho comunitario del medio ambiente son aplicables a Gibraltar, no ocurriera así cuando tales disposiciones relativas al medio ambiente se incluyen en directivas basadas en los artículos 94 CE y 95 CE.

- 62 No se ha negado que el objetivo principal de las directivas controvertidas es suprimir los obstáculos a los intercambios de mercancías entre los Estados miembros. Por tanto, están indisociablemente relacionadas con la libre circulación de mercancías de la que Gibraltar está excluido por las razones expuestas en el apartado 58 de la presente sentencia.
- 63 Ciertamente, la no aplicación a Gibraltar de las directivas controvertidas puede poner en peligro la coherencia de otras políticas comunitarias, como la protección del medio ambiente, cuando las mencionadas directivas persiguen con carácter accesorio los objetivos de dichas políticas. No obstante, esta circunstancia no puede conducir a extender el ámbito de aplicación territorial de dichas directivas más allá de los límites impuestos por el Tratado y por el Acta de adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido.
- 64 En estas circunstancias, el recurso de la Comisión debe considerarse infundado.

Costas

- 65 Con arreglo al 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 haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. Conforme al artículo 69, apartado 4, párrafo primero, de dicho Reglamento, el Reino de España, que intervino en el litigio, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.
- 3) El Reino de España soportará sus propias costas.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de septiembre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias

