CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL presentadas el 23 de noviembre de 1976 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Los animales de abasto, así como las carnes (entre otros los bovinos y las carnes de vacuno), son sometidos, a su paso por la frontera, con motivo de su importación en Italia o de su exportación desde dicho país, a un control de policía veterinaria, realizado por veterinarios, que tiene por objeto comprobar si se hallan afectados por enfermedades infecciosas, peligrosas para la ganadería nacional. Este control está establecido por el artículo 32 de la Leyes sanitarias (Real Decreto nº 1265 de 27 de julio de 1934). Las normas de aplicación se concretan en el artículo 45 del Reglamento de Política Veterinaria (Decreto del Presidente de la República nº 320 de 8 de febrero de 1954). Como consecuencia de tales controles, los importadores y exportadores están sujetos al pago de determinados derechos, cuyo importe en 1973 era el establecido por una Ley de 30 de septiembre de 1970, elevándose su cuantía a 1.000 LIT por bovino y 500 LIT por cada 100 kg de carne de vacuno.

Así, la empresa Simmenthal, radicada en Monza, hubo de pagar estos derechos en concepto de controles veterinarios, al importar de Francia en Italia en julio de 1973 carne de vacuno destinada al consumo humano. Alegando la incompatibilidad de este canon con el Derecho comunitario, dicha empresa interpuso reclamación económico-administrativa contra la Administración de Hacienda italiana, solicitando se ordenara la devolución de las cantidades pagadas.

Simmenthal alegó que los controles efectuados eran ilegales en sí mismos, ya que podían considerarse como medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación, prohibidas por las normas reguladoras de la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno [Reglamento

* Lengua original: alemán.

nº 14/64/CEE del Consejo [1] y Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo [2]]. A este respecto, es importante destacar, en su opinión, que únicamente las mercancías importadas eran objeto de controles sistemáticos, mientras que las mercancías nacionales circulaban, en principio, libremente. En lo que se refiere a las carnes destinadas a la alimentación humana, es interesante resaltar que un Reglamento de 1928 estableció, en general, una inspección de los productos en el lugar de destino, antes de su puesta en circulación en el mercado, a fin de controlar su estado sanitario. Esto se aplica también a los productos importados que, por lo tanto, son objeto de un doble control. Por otro lado, es importante hacer constar que los problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina y de las carnes frescas, han sido regulados por las Directivas de los años 1964 y 1972 (64/432/CEE, [3] 64/433/CEE, [4] 72/461/CEE [5]), con el fin de armonizar las legislaciones nacionales en materia de policía sanitaria. Las medidas nacionales dictadas unilateralmente habrían perdido, por tanto, su justificación al ser reemplazadas por la normativa comunitaria, quedando los Estados miembros obligados a reconocer en particular los certificados sanitarios expedidos en los Estados exportadores tras un control sanitario efectuado por veterinarios oficiales.

En cuanto a los derechos exigidos como consecuencia del control sanitario, Simmenthal opina que deben ser considerados como exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, a los efectos de las prohibiciones establecidas por la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno. A este respecto, considera decisivo que, por una parte, únicamente las mercancías importadas soporten tal gravamen. En la medida en que los controles sobre productos nacionales dan también lugar a la percepción de derechos, conviene subrayar que tales derechos gravan doblemente los productos importados que se hallan también sometidos a dichos controles. Además, afirma que no sólo es diferente el objetivo perseguido por los controles realizados en la frontera y por los efectuados en el interior del país; en su opinión, hay también que señalar que la importación está sujeta a montantes fijos, mientras que los derechos que han de pagarse a los veterinarios municipales varían de una provincia a otra, así como en función de la cantidad y número de piezas.

Mediante resolución de 6 de abril de 1976, el Pretore de Susa suspendió el procedimiento y planteó las siguientes cuestiones al Tribunal de Justicia con el fin de que se pronunciara con carácter prejudicial de conformidad con el artículo 177 del Tratado CEE:

a) Los artículos 30 y siguientes del Tratado CEE, el artículo 12 del Reglamento nº 14/64/CEE, así como el artículo 22 del Reglamento (CEE) nº 805/68 -habida cuenta de las normas de armoniza-

[1] DO 1964, 34, p. 562.

[2] DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157.

[3] DO 1964, 121, p. 1977; EE 03/01, p. 77.

[4] DO 1964, 121, p. 2012; EE 03/01, p. 101.

[5] DO L 302, p. 24; EE 03/06, p. 167.

ción de las legislaciones, adoptadas por las Directivas del Consejo 64/432/CEE y 64/433/CEE, para dar plena eficacia a la organización común de mercados de la carne de vacuno– ¿deben interpretarse en el sentido de que un control sanitario fronterizo, *de carácter obligatorio y sistemático,* constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación y a la exportación? y, ¿a partir de qué fecha?

b) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿el artículo 36 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que un control sanitario obligatorio y sistemático, como los efectuados en virtud del artículo 32 del texto refundido de la legislación sanitaria de la República Italiana (Real Decreto nº 1265, de 27 de julio de 1934) continúa estando «*justificado*» tras la adopción de las Directivas, varias veces citadas, de armonización de las legislaciones sanitarias?

c) En caso de respuesta negativa a las cuestiones precedentes, ¿se debe acudir a las disposiciones de los artículos 9 y siguientes del Tratado CEE, o a las del artículo 95 del Tratado CEE, cuando en un Estado miembro existe la obligación de pagar diversas cargas pecuniarias, como consecuencia de controles sanitarios de animales y carnes de vacuno, algunas de las cuales se exigen por las mercancías importadas a su paso por la frontera y, otras, con motivo de controles internos efectuados sobre mercancías nacionales o extranjeras y puestas en libre práctica, que presentan las siguientes características:

- los controles fronterizos se suman a los controles internos y a su correspondiente contraprestación;

- en los controles internos no existe un importe fijo, sino una «contraprestación» con vistas a la obtención del certificado del control realizado;

- los derechos de frontera poseen un importe fijo, mientras que las «contraprestaciones» por los controles internos son variables;

- Los «derechos fijos en frontera» invariablemente se devengan por cabeza de ganado o por cantidad de mercancías, mientras que las «contraprestaciones» por los controles internos varían en función de la cantidad y el número, y disminuyen en sentido inversamente proporcional al aumento de número o de cantidad?

Si se consideran estas cuestiones a la luz de los hechos que acabamos de exponer, resulta claro que desbordan este ámbito. Efectivamente, dichas cuestiones están también en relación con el control sanitario efectuado con motivo de la importación de bovinos vivos, y hacen referencia, además, a la normativa italiana sobre *exportaciones* aplicable en la materia. Por tanto, se podría decir, a este respecto, que las cuestiones

planteadas no son en absoluto pertinentes con vistas a la resolución del litigio. Sin embargo, no sugeriré tal conclusión al Tribunal de Justicia. Dada la interrelación existente entre los diversos problemas planteados y, teniendo en cuenta el hecho de que las cuestiones, que hoy carecen de interés directo, podrían en su caso revestir importancia en un procedimiento paralelo, no parece que haya inconveniente alguno que impida examinar la resolución de remisión según sus propios términos. No obstante, haré aquí abstracción de las cuestiones relativas al control de las exportaciones, debido simplemente a que debo definir mi postura sobre este asunto en el procedimiento prejudicial 46/76 (Bauhuis).

1. De los dos órdenes de problemas que se derivan de las cuestiones planteadas, evocaré en primer lugar el que se refiere a la legalidad de los controles de policía sanitaria efectuados al importar bovinos o carne de vacuno. Procede, por tanto, examinar si deben considerarse como medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación y si están justificados, a los efectos del artículo 36 del Tratado CEE, aun después de la adopción de las Directivas comunitarias citadas. Con tal fin, no hay que perder de vista el hecho de que la resolución de remisión hace hincapié en los controles *sistemáticos*. Por tanto, carece de importancia la cuestión de si, en realidad, únicamente se efectúan controles exhaustivos de modo ocasional, como ha subrayado el representante del Gobierno italiano. Llegado el caso, corresponderá al Juez remitente clarificar este punto como cuestión de hecho en el marco del procedimiento principal.

a) A este respecto, surge inmediatamente una primera observación. En efecto, varios elementos tienden a demostrar que los controles veterinarios sistemáticos tendentes a determinar la existencia de agentes patógenos -los análisis de laboratorio jugarían aquí también un papel importante- cuando son efectuados, como parece ser el caso en Italia, en el momento de la importación, deben ser considerados como medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación. En relación con esto, basta recordar la correspondiente definición dada por el Tribunal de Justicia, por ejemplo, en el asunto en el que recayó la sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74,← Rec. pp. 837 y ss., especialmente p. 852), según la cual debe considerarse una medida de este tipo «toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario [...]». En efecto, puede decirse que estos requisitos se cumplen en un caso como el que nos ocupa, dado que los controles implican una pérdida de tiempo -circunstancia en la que se ha basado el Tribunal de Justicia, por ejemplo, en el asunto en el que recayó la sentencia de 8 de julio de 1975, Rewe-Zentralfinanz (4/75,← Rec. pp. 843 y ss., especialmente p. 859)-, que estos controles pueden -como la demandante en el litigio principal ha manifestado- acarrear perjuicios a los productos importados, y que dan lugar a cargas económicas, así como a las formalidades administrativas correspondientes, elementos a los que se ha hecho referencia, por ejemplo, en el asunto en el que recayó la sentencia de 26 de febrero de 1975, W. Cadsky SpA (63/74,← Rec. pp. 281 y ss., especialmente p. 290).

Debemos además recordar la Directiva de la Comisión 70/50/CEE, por la que se suprimen medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación, que también ha sido invocada en otros procedimientos (por ejemplo, en el citado asunto 4/75). De acuerdo con la letra r) de su artículo 2, deben incluirse entre tales medidas las que imponen a los productos importados controles, distintos de los inherentes a los procedimientos de despacho aduanero, que no se realicen sobre la producción nacional, o se lleven a cabo sobre los productos importados de una manera más rigurosa que los efectuados sobre la producción nacional. A este respecto, es importante destacar que en Italia –por lo que se deduce de la resolución de remisión y de las observaciones de las partes en el proceso– los productos nacionales no se hallan sometidos al correspondiente control sistemático antes de ser expedidos y únicamente deben someterse a un control veterinario excepcional y temporal, por orden del prefecto y en caso de aparición de enfermedades. Cuando se efectúa un control sanitario sobre carnes en el lugar de destino, éste se realiza aparentemente también sobre las carnes importadas, es decir, éstas sufren un doble control. Por otro lado, en cuanto a la afirmación del Gobierno italiano, realizada en el curso de la fase oral de que dentro del país también se efectuaban diversos controles sanitarios de naturaleza distinta, no me parece que ello demuestre, en modo alguno, que se trate de controles idénticos y equivalentes que eliminen todo efecto discriminatorio en detrimento de los productos importados. En definitiva, sería en todo caso necesario aportar las aclaraciones necesarias sobre este punto en el marco del litigio principal, ya que el procedimiento prejudicial del artículo 177 no se presta a tales consideraciones que desembocan, de hecho, en la aplicación del Derecho al caso concreto.

b) Las disposiciones del artículo 36 del Tratado CEE revisten una importancia capital en relación con la siguiente cuestión, cuyo objeto es saber si las medidas de control en litigio pueden, no obstante, estar justificadas. Este artículo autoriza la restricción de los intercambios, siempre que se encuentre justificada por razones de protección de la salud y vida de las personas y animales. No debe ignorarse, sin embargo, la reserva hecha por el artículo 36, según la cual dichas restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria, ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros. Además, de sus términos se desprende claramente que las citadas medidas deben tener un carácter *necesario,* tal y como se ha señalado expresamente en el asunto en el que recayó la sentencia de 20 de mayo de 1976, De Peijper (104/75,– Rec. pp. 613 y ss., especialmente p. 635).

En relación con la cuestión anteriormente citada, la correspondiente normativa adoptada en el plano comunitario y, en especial, las Directivas del Consejo reguladoras de los problemas de policía sanitaria, revisten (como se ha demostrado en el procedimiento) una importancia decisiva. No expondré aquí en detalle su contenido. La Comisión lo ha hecho exhaustivamente en sus observaciones, poniendo claramente de manifiesto que se han adoptado en el plano comunitario amplias medidas en materia de pre-

vención y lucha contra las epizootias y otras tendentes a garantizar que las carnes destinadas a la alimentación humana lleguen al mercado en un estado irreprochable. Estas medidas se aplican ya fuera de la Comunidad y en los intercambios con países terceros, con el fin de evitar la importación de mercancías que puedan propagar las epizootias, siendo particularmente amplias y detalladas dentro de la Comunidad, ya se trate de la prevención o de la lucha contra las epizootias. Es especialmente significativo que se establezcan, para las mercancías destinadas al comercio intracomunitario, controles sistemáticos y detallados, efectuados por un veterinario oficial en el país exportador y la realización de inspecciones detalladas sobre las carnes, antes y después del sacrificio. Al finalizar dichos controles, las Autoridades expiden un certificado sanitario que acompaña a la mercancía y que acredita, en el caso de animales, que no presentan signo clínico alguno de enfermedad, y en el caso de las carnes, que proceden de animales sanos, aptos para el consumo humano.

Habida cuenta de esta normativa, expresamente adoptada con el fin de llevar a cabo la libre circulación de mercancías y -a diferencia de las disposiciones invocadas en el citado asunto 4/75- no simplemente para complementar las disposiciones nacionales dado que, además, las garantías ofrecidas por la normativa comunitaria son -como ha asegurado la Comisión- superiores a los sistemas nacionales y, en especial, al régimen italiano, a la vista también de la circunstancia revelada por la experiencia adquirida desde la entrada en vigor de la normativa comunitaria -la Comisión ha aludido a ello en detalle- de que dicha normativa es satisfactoria, hay forzosamente que concluir que los controles sistemáticos sobre las importaciones no son, por tanto, necesarios ni están justificados. A este respecto, hay que recordar, en concreto, la afirmación hecha en el asunto 8/74, antes citado, según la cual los Estados miembros pueden adoptar determinadas medidas de restricción del comercio, mientras no exista una normativa comunitaria. Además, la Comisión alegó, con toda la razón, que las cargas instauradas por la normativa comunitaria para los productos exportados, a las cuales no se hallan sometidas las mercancías destinadas al comercio interior, no hallarían, de hecho, justificación mas que en la medida en que se admita la obligación fundamental de los Estados miembros de reconocer los certificados sanitarios expedidos en otros Estados miembros.

Por otro lado, la especial referencia al ámbito de aplicación del régimen comunitario, así como a las normas concretas que figuran en las Directivas invocadas, tampoco cuestiona la validez de la conclusión básica a la que, hasta ahora, hemos llegado. El Gobierno italiano ha hecho referencia a ello, sosteniendo que la normativa comunitaria no estaba completa, que expresamente autorizaba determinadas restricciones a las importaciones y que, además, la práctica había demostrado que su correcta aplicación no siempre estaba garantizada.

En este sentido, debe ciertamente admitirse que el artículo 6 de la Directiva 64/432 y el artículo 5 de la Directiva 64/433, faculta a

los Estados miembros para prohibir, en determinadas condiciones, la introducción en sus territorios de animales de las especies bovina y porcina, o de carnes, y que ello supone la puesta en marcha de controles en los puestos fronterizos. También es cierto que, según los términos del artículo 8 de la Directiva 64/432, ésta no afectaría a determinadas disposiciones nacionales que se refieran, por ejemplo, a animales de la especie bovina a los que se hayan administrado antibióticos y, según el artículo 6 de la Directiva 64/433, tampoco se verán afectadas por ella otras disposiciones nacionales que se refieran a la introducción de pequeños trozos de carne, al tratamiento de animales de abasto con determinadas sustancias, o al control destinado a detectar la presencia de triquinas en las carnes de animales de la especie porcina. Finalmente, también es cierto que las Directivas incluyen determinadas cláusulas de salvaguardia que prevén, por ejemplo, –como el artículo 9 de la Directiva 64/432– en caso de peligro de propagación de enfermedades de animales por la introducción en su territorio de bovinos o de cerdos procedentes de otro Estado miembro, que un Estado miembro pueda adoptar determinadas medidas. Por otra parte, también facultan a los Estados miembros –como el artículo 4 de la Directiva 64/433– para rechazar la introducción en su territorio de carnes frescas procedentes de determinados mataderos o salas de despiece.

No obstante, no hay que perder de vista a este respecto que, por una parte, estas normas únicamente permiten justificar controles *específicos* realizados sobre determinados aspectos, y no las inspecciones generales. Además, tales medidas deben estar basadas, por ejemplo, en lo que se refiere a la aparición de enfermedades o la inobservancia de las disposiciones comunitarias por parte del Estado exportador, en indicios concretos. Esto es lo que se deduce, en mi opinión, de la sentencia dictada en el asunto 4/75, antes citada, en la que el Tribunal de Justicia subrayó la necesidad de que hubiera razones para creer, de acuerdo con la experiencia adquirida, que se correrían determinados riesgos de no existir controles a la importación. Además, hay que suponer que estos controles deben ceñirse al examen de muestras, en atención al principio según el cual la restricción de los intercambios debe mantenerse dentro de los límites más estrictos posibles. Finalmente, conviene señalar –en relación con la aplicación de las cláusulas de salvaguardia citadas, como por ejemplo el artículo 8 de la Directiva 64/432– que tales medidas se limitan a situaciones excepcionales, pudiendo únicamente tener carácter temporal. Además, implican el respeto de un procedimiento comunitario en el marco del cual el comité veterinario, creado por la Decisión del Consejo de 15 de octubre de 1968, desempeña su función, teniendo también la Comisión y el Consejo competencia para adoptar decisiones. Finalmente, no hay que olvidar que también es importante, en relación con este aspecto, respetar la prohibición de discriminación, es decir, que los productos nacionales y los importados deben gozar, en principio, del mismo trato.

c) Por tanto, de todo ello se deduce que las medidas de control en litigio en el procedimiento principal, deben ser consideradas como medidas de efecto equivalente a

restricciones cuantitativas a la importación y, por tanto, incompatibles con las disposiciones del Tratado. Por otra parte, hay que añadir -ya que este punto también se ha suscitado en el marco del primer grupo de cuestiones- que la prohibición relativa a los productos incluidos en la organización común de mercados entró en vigor en la fecha fijada por los Reglamentos constitutivos de las organizaciones de mercado. Si se parte de la idea de que los controles nacionales estaban justificados al amparo del artículo 36 del Tratado, antes de la adopción de la normativa comunitaria que ya he invocado en varias ocasiones, hay que suponer que, en todo caso, dicho efecto se produjo en el momento de la adopción de las disposiciones nacionales conformes con la normativa comunitaria o, como máximo, al expirar los plazos fijados por las Directivas del Consejo para la armonización de las disposiciones nacionales en materia de policía sanitaria.

2. La segunda cuestión que ahora abordo, a saber, la de la compatibilidad con el Tratado de las exacciones en frontera devengadas como consecuencia de los controles veterinarios, no me retendrá demasiado tiempo, ya que únicamente se ha planteado en caso de respuesta negativa a la primera cuestión.

A este respecto, recordemos la definición de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, que la jurisprudencia ha dado en varias ocasiones y, especialmente que es irrelevante saber -y este aspecto se puso de manifiesto en el asunto 63/74, antes citado- a qué fines se han aplicado las exacciones y si se exigen en beneficio del Estado. La adecuación de esta definición al presente caso viene ya confirmada por la circunstancia de que los controles sistemáticos realizados en la frontera, a consecuencia de los cuales se devengan las exacciones, deben ser considerados ilícitos. Además, la jurisprudencia -sentencia de 14 de diciembre de 1972, Marimex (29/72, Rec. pp. 1309 y ss., especialmente p. 1318)- ya afirmó claramente que, si el artículo 36 del Tratado no constituye un obstáculo para los controles sanitarios, la percepción de exacciones no queda, por el contrario, protegida por esta norma.

No obstante, puedo añadir las siguientes consideraciones:

- La recaudación de exacciones no queda ciertamente justificada por el argumento de que la exacción constituye la contrapartida de un servicio prestado por la Administración al importador. El eje central de esta cuestión se puso de manifiesto en el asunto en el que recayó la sentencia de 5 de febrero de 1976, Bresciani (87/75,- Rec. pp. 129 y ss., especialmente p. 139) en el que se puntualizó que toda inspección de policía sanitaria era efectuada en interés de la colectividad y que parecía oportuno, en consecuencia, que las cargas pecuniarias resultantes de tales controles fueran soportadas por la misma.

- Dichas exacciones tampoco pueden justificarse alegando que los productos nacionales también están sujetos a tales cargas, es

decir, que debe tenerse en cuenta el artículo 95 del Tratado, y no el artículo 13, ni los artículos correspondientes de los Reglamentos reguladores de las organizaciones comunes de mercado. A tal fin, es importante recordar la afirmación hecha anteriormente, según la cual los productos nacionales, aparentemente, no son objeto de idénticos controles y que los controles efectuados dentro del país, si se llevan a cabo, vienen a sumarse a los realizados sobre las importaciones, es decir, conducen a una doble imposición sobre los productos importados. Por otra parte, parece que las tasas exigidas dentro del país, lo son en concepto de servicios cuyo objetivo es diferente y que afectan a otro estadio de la producción, siendo evidente que sus criterios impositivos difieren de los aplicables a los controles a la importación. En otras palabras, me estoy refiriendo aquí a los términos de las sentencias dictadas en los asuntos 29/72 y 85/75, antes citados -no puede considerarse que los tributos exigidos como consecuencia del control de las importaciones se hallen inscritos en un régimen general de tributos internos que se apliquen sistemáticamente, y según idénticos o similares criterios, a los productos nacionales y a los importados.

En consecuencia, los tributos en litigio en el procedimiento principal deben calificarse como exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, lo cual, según los términos del Tratado y de las disposiciones correspondientes reguladoras de las organizaciones comunes de mercado, demuestra su carácter ilícito.

3. Por tanto, puede responderse a las cuestiones planteadas por el Pretore de Susa del siguiente modo:

a) La obligación de someter a un control sanitario sistemático a las carnes y a los animales, destinados al comercio intracomunitario y contemplados por las Directivas relativas a la armonización de las legislaciones en materia sanitaria, en el momento de su importación en un Estado miembro, constituye una medida prohibida con arreglo a los artículos 30 y siguientes del Tratado CEE no justificable por el artículo 36 del Tratado, y que produce efectos equivalentes a una restricción cuantitativa a la importación. Esta prohibición rige, en principio, para los productos incluidos en una organización común de mercados, a partir de la fecha fijada en los Reglamentos constitutivos de la organización común de mercados.

b) Toda carga pecuniaria impuesta unilateralmente por un Estado miembro que recaiga, en el marco del comercio intracomunitario, sobre los productos que atraviesen la frontera, como consecuencia del control sanitario de los mismos, constituye una exacción de efecto equivalente a derechos de aduana.