CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 19 de octubre de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente recurso por incumplimiento, este Tribunal de Justicia deberá pronunciarse sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de las disposiciones alemanas vigentes sobre la importación de carne fresca de aves de corral, disposiciones sobre las que el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de conocer con motivo de las cuestiones prejudiciales que le planteó el Bundesverwaltungsgericht en el asunto Moormann.

2. Como consecuencia de la referida sentencia, [1] la Comisión desistió parcialmente del objeto de su recurso, y únicamente mantuvo los dos motivos siguientes:

— La circunstancia de que los controles de importación se lleven a cabo por veterinarios.

— La obligación de declaración previa.

3. Examinemos sucesivamente ambos aspectos.

En cuanto al primero, es preciso recordar que en la sentencia Moormann este Tribunal de Justicia declaró:

«los productos incluidos en la Directiva 71/118 no pueden ser objeto de manera sistemática al cruzar una frontera intracomunitaria más que tan sólo de aquellos controles de carácter administrativo a los que están sometidas todas las mercancías que las cruzan», [2]

tras haber recordado que

«tan sólo son admisibles los controles sanitarios esporádicos, efectuados por el Estado destinatario», [3]

y definiendo el control sanitario como

«cualquier medida de control realizada por el Estado de importación al objeto de comprobar que las condiciones sanitarias prescritas han sido realmente observadas, cuando dicha medida requiera la intervención de un veterinario o de un experto en materia sanitaria». [4]

El Tribunal de Justicia añadió:

«dichos controles sanitarios deben distinguirse de la verificación general de la conformidad de las mercancías transportadas con los documentos anejos a las mismas». [5]

4. Por otra parte, el Tribunal de Justicia precisó:

* Lengua original: francés.

1 — Sentencia de 20 de septiembre de 1988, 190/87, Rec. 1988, p. 4689.

2 — Apartado 16.

3 — Apartado 13.

4 — Apartado 14.

5 — Apartado 15.

«el concepto de "formalidades administrativas" debe ser entendido como el relativo a todas las operaciones que consisten en la verificación de los documentos y certificados que acompañan a la mercancía y que tienden a garantizar, mediante una simple inspección ocular, que ésta corresponde a los documentos y certificados, en cuanto dichas operaciones pueden ser realizadas por agentes con competencia general para el control de mercancías en la frontera». [6]

5. También declaró el Tribunal de Justicia:

«debe entenderse que el concepto de "controles físicos" se refiere a todos los controles efectuados sobre la mercancía y que impliquen una acción física sobre la misma» [7]

y que

«la Directiva 83/643 debe ser interpretada en el sentido de que los controles físicos mencionados en el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva sólo pueden realizarse mediante muestreo y que de dicho precepto no cabe deducir conclusión alguna sobre las modalidades de ejecución de las formalidades administrativas». [8]

6. Resumiendo esta jurisprudencia, creo que nos indica lo siguiente: el «control de conformidad» que prevé la legislación alemana constituye una formalidad administrativa que, aunque se lleve a cabo sistemáticamente, no resulta contraria ni a la Directiva 83/643 ni a la Directiva 71/118, en la medida en que, por su naturaleza, puede ser llevado a cabo por agentes con competencia general.

7. Tengo que decir que esta solución no coincide exactamente con la que propuse al Tribunal de Justicia que adoptase, pues creo que el concepto de control físico engloba cualquier acción sobre la mercancía *y* sobre el medio de transporte. La inspección ocular en que consiste el control de conformidad supone la apertura de los camiones, la manipulación de las cajas, etc., por lo que creo que rebasa los límites del concepto de formalidades administrativas recogido en la Directiva 83/643, para convertirse en un control que sólo se puede llevar a cabo mediante sondeo, en el sentido de dicha Directiva. Aparentemente, no ha sido ésta la tesis acogida por este Tribunal de Justicia. Por lo demás, la Comisión ha modificado en este sentido su recurso, puesto que ya no cuestiona la licitud del principio del control de conformidad, licitud que cuestionaba en su recurso inicial, y en sus observaciones en el asunto Moormann.

8. En efecto, lo que ahora solicita la Comisión al Tribunal de Justicia es que declare la infracción del Derecho comunitario derivada de que el control lo lleven a cabo veterinarios.

9. Indiquémoslo sin ambigüedades: no creemos que el tenor de la sentencia Moormann pueda constituir un fundamento sólido de dicha tesis. En efecto, este Tribunal de Justicia ha considerado contrarios al Derecho comunitario los controles que *requieran* la intervención de un veterinario o de un experto en materia sanitaria y las inspecciones que *no puedan ser realizadas* por agentes con competencia general. En otros términos, lo que este Tribunal de Justicia ha tenido en cuenta como criterio de licitud no es la cualificación de las personas que intervienen sino la *naturaleza*, el *contenido* de las medidas aplicadas.

10. Ahora bien, la legislación alemana prevé controles sistemáticos que tienen por objeto

6 — Apartado 29.
7 — Apartado 28.
8 — Apartado 35.

comprobar la conformidad entre los documentos y la mercancía que designan, así como la existencia de determinado etiquetado. Tales medidas no constituyen, desde luego, inspecciones veterinarias cuyo carácter sistemático esté prohibido como consecuencia de la Directiva 71/118 y de la armonización llevada a cabo por dicho texto. Por lo demás, esta es la solución que el Tribunal de Justicia ha consagrado en su sentencia Moormann.

11. Evidentemente, la circunstancia de que las referidas medidas las apliquen veterinarios incita a plantearse la siguiente pregunta: ¿la «excesiva cualificación» del personal no favorecerá, bajo la apariencia de un «control de conformidad», la práctica de inspecciones veterinarias sistemáticas y no tan sólo esporádicas? Ese es, desde luego, el punto decisivo de la cuestión planteada al Tribunal de Justicia y esas son las preocupaciones que mueven a la Comisión a pedir que el Tribunal de Justicia declare un incumplimiento al respecto.

12. Pero no he percibido con claridad cuáles son los fundamentos jurídicos que invoca la Comisión en apoyo de la tesis según la cual el Derecho comunitario prohíbe que se lleven a cabo controles de conformidad por parte de agentes cuya cualificación sea superior a la que resulta normalmente suficiente. Es evidente, sin embargo, que yo propondría al Tribunal de Justicia que declarase un incumplimiento si, en semejante contexto, se llevase a cabo la prueba de la existencia de una práctica de inspecciones veterinarias que no fuesen esporádicas. Ahora bien, se puede comprobar que la Comisión no ha facilitado al Tribunal de Justicia elementos que caractericen una situación de este tipo, situación que no puede presumirse, incluso aunque se tema que se haya producido. En efecto, la Comisión se ha limitado a evocar (y ello, además, por primera vez en la vista) unas declaraciones de un Ministro de un Land de las que se podría deducir que los controles en cuestión van más allá de los meros controles de conformidad. De la misma manera, la Comisión ha hecho alusión (también por primera vez en la vista) a las reclamaciones de los importadores, pero sin estar en condiciones de aportar precisiones concretas. El carácter vago de tales alegaciones (que, además, han sido invocadas en esta fase del procedimiento) no es suficiente para que el Tribunal de Justicia pueda verificar si el contenido real de los controles practicados sistemáticamente en la frontera iba más allá del de los controles de conformidad. En vista de lo cual, solicitamos al Tribunal de Justicia que desestime el incumplimiento basado en este motivo.

13. Por el contrario, creemos que la obligación de una declaración previa, impuesta a los importadores, debe ser enjuiciada negativamente por este Tribunal de Justicia. En primer lugar, descartamos a este respecto los argumentos que el Gobierno alemán basa en el tenor literal de los textos. A pesar de la ambigüedad que podría derivarse de su versión alemana,[9] el artículo 6 *bis* de la Directiva 83/643, según resultó modificado por la Directiva 87/53/CEE del Consejo, de 15 de diciembre de 1986,[10] no presupone, como se sostiene en el escrito de dúplica, la licitud de la declaración previa. En efecto, como se desprende de todas las demás versiones lingüísticas,[11] al evocar «el examen de la validez y de la autenticidad de los documentos y el control somero de la identidad de las mercancías *declaradas en dichos documentos*» se hace referencia a la descripción contenida en los documentos que se adjunten, pero no se hace alusión alguna a una declaración previa a la importación.

9 — «Die summarische Kontrolle der angemeldeten Waren».

10 — DO L 24 de 27.1.1987, p. 33.

11 — «A summary check on the identity of the goods declared in such document»; «en summarisk Kontrol af identiteten af det i disse dokumenter angivne gods»; «le contrôle sommaire de l'identité des marchandises déclarées dans ces documents»; «[...] «il controllo sommario dell'identità delle merci dichiarete negli stessi»; «en een snelle identificatie van de in die documenten aangegeven goederen»; «ao controlo sumario da identidade das mercadorias declaradas nesses documentos».

14. Por otra parte, la declaración previa debe analizarse ciertamente como una formalidad en el sentido de la Directiva 83/643, por lo que no puede basarse en dicho texto la ilicitud de la referida declaración. Lo cual no significa, sin embargo, que no pueda estar prohibida por otras disposiciones de Derecho comunitario y, en primer lugar, por los artículos 30 y siguientes del Tratado.

15. No me cabe ninguna duda de que la obligación de declaración previa constituye una medida de efecto equivalente en el sentido de la sentencia Dassonville: [12] no creo que pueda discutirse seriamente la restricción real que supone dicha obligación para el comercio.

16. Y sostengo con firmeza que la referida obligación no puede justificarse para planificar la intervención de veterinarios, cuya cualificación es, en cualquier caso, superior a la que requieren las medidas que pueden aplicarse sistemáticamente. Ahora bien, la República Federal de Alemania ha admitido en la vista que la declaración previa tiene por objeto garantizar la coordinación de la ejecución de los controles, y no ha negado que sirva, además, para garantizar la presencia de veterinarios en aquellos puestos fronterizos en los que su presencia permanente no estuviese asegurada.

17. Por lo que a mi respecta, estoy convencido de que no se puede basar ningún argumento en la necesidad de planificar la intervención de un personal cualificado, ni siquiera sosteniendo que se trata en realidad de facilitar el paso de la frontera, cuando los únicos controles sistemáticos lícitos deben poder ser realizados por un personal «normal». En otros términos, debe considerarse desproporcionado e injustificado el entorpecimiento de las operaciones de paso de la frontera provocado por las necesidades de organización del personal veterinario, cuya cualificación es superior a la que resulta necesaria para llevar a cabo únicamente controles sistemáticos lícitos.

18. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, al establecer una obligación de declaración previa para las importaciones de carne fresca de ave de corral procedente de otros Estados miembros, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 30 y siguientes del Tratado CEE.

— Desestime el recurso en todo lo demás.

— Condene a cada parte a cargar con sus propias costas.

12 — Sentencia de 11 de julio de 1974, 8/74, Rec. 1974, p. 837.