# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ALBERTO TRABUCCHI presentadas el 5 de febrero de 1975 *

*Señor Presidente,*
*Señores Jueces,*

Las cuestiones que en este asunto somete a interpretación el Presidente del Tribunale di Bolzano plantean problemas que indirectamente afectan a diversos Estados miembros en los que se aplican, en materia de agricultura, exacciones vinculadas a los controles de calidad. Según las informaciones proporcionadas por la Comisión, se aplican exacciones de este tipo en Italia y también en Francia y en los Países Bajos. En su momento la Comisión inició –sin éxito hasta el momento– recursos por incumplimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, relativos tanto a la exacción que ha dado lugar al presente asunto como a otras exacciones análogas, que gravan diversos productos en Italia y en los Países Bajos.

Una vez más, una materia que se refiere en el fondo a una supuesta infracción del Tratado por parte de un Estado miembro se ve sometida pues al examen del Tribunal de Justicia a través del procedimiento prejudicial. Aun reconociendo que la vía que abre el artículo 169 podría dar lugar a una decisión más meditada sobre el conjunto del objeto del litigio, el uso –cuyos resultados constructivos son extremadamente importantes– nos lleva a proceder a un examen de la validez de los actos nacionales a través de la iniciativa interesada y atenta de las partes y con la colaboración del Juez nacional. Sin embargo, para conseguir el resultado que así persiguen las partes, también es preciso profundizar en el examen sobre el fondo; ahora bien, precisamente también por esta exigencia, la respuesta del Tribunal de Justicia se ve limitada a la materia de la competencia específica. Es decir, limitada a las cuestiones que se han podido plantear y que de hecho se han planteado en el procedimiento seguido ante el Juez nacional. Esta premisa tiene una importancia muy particular en un proceso como el presente, en el cual un gravamen económico particular constituye directamente el objeto del litigio, mientras que ante el Tribunal se ha manifestado un interés distinto, sobre todo por parte de la Comisión, que no sólo pretende abolir la módica exacción, sino sobre todo que se declaren ilícitos ciertos controles realizados en frontera, debido a su forma de ejecución.

Si se considera que este último punto es ajeno a lo que constituye directamente el objeto del presente procedimiento, como en

* Lengua original: italiano

realidad sucede, será fácil resolver el problema, que se limita a la cuestión que el Juez nacional ha presentado y que se refiere únicamente a la licitud de la exacción; la cuestión más delicada de la licitud de los controles que se quiere realizar sobre ciertos productos en el marco del sistema comunitario no será abordada. La Comisión dispone de medios adecuados que le permiten, cuando lo considera necesario, llegar en estas materias a una solución adecuada, a la luz de informaciones más amplias sobre la situación en diversos países y de un examen más profundo de los problemas con ella relacionados, basándose en criterios unitarios y con ayuda de procedimientos que tienen como objeto directo examinar la licitud de la acción de los Estados miembros. No es éste el tema que debemos tratar en el presente asunto.

El Juez de Bolzano quiere saber si la percepción de la exacción establecida por el Instituto Nacional para el Comercio Exterior (ICE) y vinculada a la extensión de un certificado de control relativo a ciertos productos hortofrutícolas, exacción a cuyo pago la legislación italiana condiciona la exportación de sus productos, es compatible con el Derecho comunitario. Esta exacción, establecida por el Estado italiano antes de entrar en vigor el Tratado CEE, grava exclusivamente los productos destinados a la exportación y su recaudación tiene lugar al pasar la frontera nacional. El control realizado por el ICE sobre los productos especificados en el Decreto Ley nº 2213 de 20 de diciembre de 1937 tenía en un principio como propósito garantizar que los productos respondiesen a las normas de calidad, de selección, de acondicionamiento y de embalaje que las leyes internas consideraban como requisitos necesarios para que estos productos alcanzasen una «marca nacional de calidad». La exacción recaudada por el ICE estaba destinada a cubrir los gastos relacionados con la ejecución de este control y también los de la organización de servicios de información para promover las exportaciones de frutos y hortalizas italianos y estimular las iniciativas para mejorar los productos hortofrutícolas producidos en el país, de acuerdo con las exigencias del comercio de exportación.

A consecuencia de la entrada en vigor de la legislación comunitaria que establecía normas de calidad para la comercialización de productos hortofrutícolas, el control realizado por el ICE para conceder la marca se transformó, según los datos proporcionados por el representante del Gobierno italiano, en una comprobación de la adecuación de estos productos, cuando están destinados a la exportación, a los requisitos de calidad comunitarios y nada más.

En los asuntos anteriores hemos visto que una exacción que grave ciertas categorías precisas de operadores económicos para financiar organismos que ejercen una actividad en interés de la categoría afectada o, de modo general, de ciertos productos nacionales relacionados con la actividad de las personas gravadas por la exacción, no es necesariamente incompatible con el Derecho comunitario, incluso cuando exista una organización común de mercados. Sin embargo, es necesario, en primer lugar, que la exacción no se imponga de modo discriminatorio. Por principio, no cumpliría este requisito una exacción que –aunque su nivel

sea realmente mínimo, como el señalado por el Juez de Bolzano– grave sólo los productos al ser importados o exportados, excluyendo los productos nacionales comercializados en el interior del Estado. A menos que pueda justificarse la exención del gravamen de que disfrutan estos últimos productos, la exacción que tendría entonces el carácter de contrapartida de un servicio prestado exclusivamente en favor de los exportadores o de los importadores, semejante gravamen sería inadmisible, puesto que iría en contra de la prohibición de exacciones de efecto equivalente a derechos de aduana, prohibición que, por lo que respecta a la exportación de productos mencionados por el Juez de Bolzano, se aplica a partir del 1 de enero de 1962 respecto a las medidas anteriores a la entrada en vigor del Tratado.

En primer lugar, recordemos lo que afirmaba el Tribunal de Justicia a propósito de un Derecho de estadística que gravaba tanto las importaciones como las exportaciones: «un gravamen pecuniario, por mínimo que sea, impuesto unilateralmente, cualquiera que sea su denominación y su técnica, que grave las mercancías nacionales o extranjeras a causa de que atraviesan la frontera, cuando no se trate de un derecho de aduana propiamente dicho, constituye una exacción de efecto equivalente en el sentido de los artículos 9, 12, 13 y 16 del Tratado, aunque no se perciba a favor del Estado», y ello incluso si grava de modo no discriminatorio cualquier entrada de mercancías en la frontera y si no tiene ningún efecto proteccionista (sentencia Comisión/Italia, 24/68, Rec. 1969, pp. 193 y ss., especialmente p. 201).

Los dos Gobiernos que han intervenido en el presente procedimiento sostienen por otra parte que, ya que se trata de gravámenes percibidos exclusivamente con ocasión de la exportación, en relación con actividades que benefician a los exportadores, no les debería ser aplicable la prohibición general antes citada, en virtud del principio de la licitud de la percepción de una contrapartida adecuada por un servicio efectivamente prestado.

En particular, el Gobierno italiano pretende distinguir la presente situación de aquella a la cual se refirió el Tribunal de Justicia en el asunto Marimex (29/72, Rec. 1972, pp. 1309 y ss., especialmente p. 1317), en la cual se excluyó que existiese un servicio que justificase la percepción de un gravamen. En este sentido, Italia afirma que, contra lo que sucede en el caso de los derechos de control veterinario percibidos con ocasión de la visita sanitaria efectuada desde la perspectiva del interés general de la colectividad nacional, el derecho previsto para la concesión de la marca nacional de garantía de calidad es la contrapartida de un servicio que beneficia de modo específico al exportador, el cual puede contar sobre el prestigio y sobre el valor económico de un examen técnico riguroso, que puede garantizar el nivel cualitativo de su producto.

Sin que sea necesario buscar en el presente caso si un servicio obligatorio impuesto al conjunto de los exportadores de ciertos productos determinados puede responder al concepto del servicio prestado individualmente, de modo que justifique, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justi-

cia, el reembolso del coste efectivo de este servicio (véase en último lugar el asunto - Rewe, 39/73, Rec. 1973, pp. 1039 y ss., especialmente p. 1044), basta señalar que esta noción de servicio individual no puede aplicarse a una actividad que, como en el caso de control realizado por el ICE con vistas a la concesión de la marca nacional, se limita a garantizar la conformidad de los productos a los requisitos de calidad a los cuales subordina su comercialización la normativa comunitaria.

El organismo nacional realiza este control en cada envío, en vez de hacerlo de modo más irregular como, según la Comisión, imponen las disposiciones comunitarias, que prevén un sistema de control «por muestreo». Dejando aparte la cuestión de la licitud de este sistema de comprobación planteada por la Comisión, cuestión que no es en absoluto clara desde el momento en que esta misma normativa comunitaria, mientras prevé un control obligatorio de cada lote que va a ser exportado hacia países terceros, establece al mismo tiempo que «las operaciones de control se efectuarán mediante sondeo» (véanse los artículos 2 y 3 del Reglamento (CEE) nº 496/70 de la Comisión, de 17 de marzo de 1970; DO L 62); como ya he señalado, esta cuestión queda fuera del ámbito de las cuestiones planteadas por el Juez nacional. Una eventual discusión sobre la frecuencia del control y no sobre sus criterios sustanciales no añade nada al contenido de la marca nacional por lo que respecta a los productos a los cuales se aplican las normas comunes de calidad: se limita en todo caso a certificar que el producto puede ser comercializado en la Comunidad, de acuerdo con las normas comunes aplicables.

Dado por otra parte que estas normas comunes se aplican también a la comercialización de productos hortofrutícolas en el Estado productor y que, por lo tanto, hay que suponer que las autoridades nacionales efectúan también en este sentido controles adecuados, incluso si éstos se realizan por medio de organismos distintos y ello de acuerdo con lo que dispone el artículo 5 del Reglamento nº 158/66 del Consejo, la percepción de una exacción solamente por un control de calidad en la exportación tiene un carácter discriminatorio en relación a los productos comercializados en el interior del Estado y, por lo tanto, tiene sobre la libre circulación de productos el mismo efecto restrictivo que un derecho de aduana de exportación, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase en último lugar la sentencia dictada el 23 de enero último, Van der Hulst's Zonen, 51/74, Rec. 1975, p. 79, apartados 13 y 14).

Todo ello, claro está, sin perjuicio de la licitud del control que podría ser impuesto por razones de interés general o incluso sólo para salvaguardar la seriedad de las transacciones comerciales, siempre que este control respete las disposiciones comunitarias. Pero si consideramos la marca nacional como algo distinto de un certificado positivo del control realizado en el marco de la normativa comunitaria, nos encontraremos enfrentados a un tipo de distinciones que sólo bajo ciertas condiciones puede conjugarse con la idea de un mercado común. La aplicación de la marca nacional de control

que certifique algo más de lo que exige la normativa comunitaria para la comercialización del producto nacional sometido a la organización común de mercados podría también reflejar tanto el interés individual del comerciante como el interés general del sector para preservar su buen nombre y evitar la competencia peligrosa basada en la disminución de calidad del producto; pero, bajo el primer punto de vista, permanece vinculada al interés que cualquiera puede tener en someter voluntariamente sus propios productos, incluso mediante una contrapartida y, bajo el segundo punto de vista, la imposición obligatoria de la marca tendría como efecto obligar al mantenimiento de las características propias de un mercado nacional, las cuales –repitámoslo– sólo pueden admitirse por decidirlo libremente así los interesados.

Otra cosa es el control comunitario, que se realiza simultáneamente en el interés de los productores, de los consumidores y de la lealtad de las transacciones comerciales entre los Estados miembros.

Llego pues a la conclusión de que debo proponer al Tribunal que responda a la primera cuestión del Juez de Bolzano del siguiente modo: un gravamen de carácter pecuniario vinculado a la entrega de un certificado que demuestre la conformidad de los productos exportados a los requisitos de calidad establecidos por el Derecho comunitario constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana, siempre que los productos idénticos comercializados en el Estado no se vean sometidos a la misma exacción.

Por lo que respecta a la segunda cuestión, basta señalar que la prohibición que establece el artículo 16 del Tratado CEE de continuar cobrando derechos de aduana de exportación y exacciones de efecto equivalente anteriores a la entrada en vigor del Tratado se aplica a todos los productos y también a los productos hortofrutícolas, a partir del 1 de enero de 1962 y que, en consecuencia, el artículo 13 del Reglamento nº 159/66/CEE, modificado en último lugar por el Reglamento (CEE) nº 161/69, el cual prevé la supresión a partir del 1 de julio de 1969 de los derechos de aduana y las exacciones de efecto equivalente en lo que respecta a los intercambios entre Estados miembros, sólo puede aplicarse a las importaciones.