CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 2 de diciembre de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Durante 1987 los servicios de la Comisión recibieron varias denuncias, procedentes de una empresa francesa, según las cuales las autoridades griegas habían impuesto restricciones injustificadas a la importación de pollos congelados procedentes de Francia.

Más concretamente, en dichas denuncias se afirmaba que: a) en junio de 1987, las autoridades de referencia habían decomisado 90 toneladas de pollos congelados, como consecuencia de la detección de indicios de *Salmonella* en la canal de los animales; b) en octubre de 1987, las mismas autoridades habían bloqueado dos lotes de pollos, aduciendo, como pretexto, un contenido de agua superior a lo previsto en la normativa comunitaria; c) durante el mismo año, por último, se retrasó en varias ocasiones la admisión al consumo, en el mercado griego, de varios lotes de pollos congelados.

2. Tras el examen de los hechos denunciados, la Comisión, estimando que las medidas adoptadas por las autoridades griegas vulneraban el Derecho comunitario, instó, en primer lugar, al Gobierno interesado para que autorizara la importación y comercialización de la mercancía, y, seguidamente, ante la negativa opuesta, decidió recurrir al procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado CEE.

Durante el curso del procedimiento administrativo previo, las autoridades griegas negaron decididamente haber vulnerado la normativa comunitaria pertinente y afirmaron que se habían limitado a aplicar escrupulosamente las disposiciones de la Comunidad en materia sanitaria y, a falta de las mismas, las disposiciones nacionales, sin, por lo demás, incurrir en ninguna discriminación basada en el país de origen de los productos.

3. Considerando que dicha respuesta era insatisfactoria, la Comisión decidió presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia, por el que le solicita que declare que: a) al prohibir la importación de un lote de 90 toneladas de pollos congelados procedente de Francia debido a la existencia de *Salmonella* en la superficie de determinadas canales; b) al prohibir la importación de más de 40 toneladas de pollos con el pretexto de un supuesto contenido excesivo de agua no propia; c) al retrasar de manera sistemática y repetida la importación de varios lotes de pollos congelados, la República Helénica incumplió las obligaciones que le incumben en virtud de la

* Lengua original: italiano.

Directiva 71/118/CEE; [1] de la Directiva 83/643/CEE, [2] tal y como fue modificada por la Directiva 87/53/CEE; [3] de los Reglamentos (CEE) nºs 2967/76 [4] y 2777/75, [5] y de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE.

4. Paso a examinar por separado, y sucesivamente, las tres imputaciones formuladas contra el Gobierno helénico.

Por lo que respecta a la primera de ellas, relativa a la prohibición de importaciones de pollos debido a la alegada existencia de *Salmonella,* ante todo, me parece necesario recordar más detalladamente los hechos que se encuentran en el origen del presente procedimiento.

Como se desprende de los autos, las autoridades griegas, efectivamente, en junio de 1987, decomisaron 90 toneladas de pollos, tras haber encontrado en la mercancía la existencia de *Salmonella* de los serotipos «Infantis» y «Virchow».

No obstante, un dictamen pericial contradictorio efectuado en diciembre de 1987 por un veterinario designado por la empresa exportadora, sobre la base del artículo 10 de la Directiva 71/118, [6] concluía en el sentido de que la existencia de *Salmonella* comprobada por las autoridades griegas se debía, con toda probabilidad, a una contaminación *post mortem* de las carnes. Según el perito, la diferencia entre los resultados de los análisis microbiológicos efectuados en Francia (enteramente negativos) y los efectuados en Grecia (parcialmente positivos) debía atribuirse al distinto método de análisis utilizado por los veterinarios griegos, consistente en la toma de una muestra de 25 gramos de piel, tejido subcutáneo y músculo pectoral, frente al método empleado por los veterinarios franceses, que prevé, en cambio, el levantamiento de la piel y la cauterización de la superficie muscular.

Una nueva prueba pericial efectuada sobre nuevas muestras, tomadas de 50 pollos, confirmó, en lo esencial, los resultados anteriores: en efecto, se detectaron indicios de *Salmonella* en dos muestras analizadas según el método griego, en tanto que las muestras analizadas según el método francés dieron, igualmente, resultados negativos.

5. La Comisión subraya, ante todo, que de conformidad con la Directiva 71/118, sólo está prohibida la importación de los lotes de pollos en los que estén presentes aves aquejadas de una enfermedad infecciosa. Ahora bien, en su opinión, la existencia de un número limitado de bacterias de *Salmonella* en la superficie de las canales, existencia probablemente debida a una contaminación *post mortem,* no puede conducir a considerar que

1 — Directiva del Consejo, de 15 de febrero de 1971, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carnes frescas de aves de corral (DO L 55, p. 23; EE 03/04, p. 131).

2 — Directiva del Consejo, de 1 de diciembre de 1983, relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros (DO L 359, p. 8; EE 07/03, p. 187).

3 — DO L 24, p. 33.

4 — Reglamento del Consejo, de 23 de noviembre de 1976, por el que se establecen normas comunes relativas al contenido de agua admitido en gallos, gallinas y pollos congelados o ultracongelados (DO L 339, p. 1; EE 03/11, p. 72).

5 — Reglamento del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral (DO L 282, p. 77; EE 03/09, p. 155).

6 — Recuerdo que, como se desprende del apartado 21 de la sentencia de 22 de mayo de 1990, Alimenta (C-332/82, Rec. p. I-2077), el dictamen emitido por el veterinario especialista previsto por el artículo 10 de la Directiva 71/118 no produce un efecto decisivo y coercitivo, pero constituye un importante elemento de apreciación para las autoridades nacionales y para el órgano jurisdiccional nacional al que se somete el asunto.

los pollos hayan sido contagiados por una enfermedad infecciosa, como la salmonelosis.

Por otra parte, la demandante sostiene que la existencia de *Salmonella* en las canales de los animales es, desgraciadamente, un fenómeno muy generalizado en la Comunidad y, por otra parte, de literatura científica sobre este tema se desprende que la existencia de determinados microorganismos, incluida la *Salmonella,* las canales de las aves no puede poner en peligro la salud de las personas, dado que tales productos son sometidos, antes del consumo, a un tratamiento térmico a alta temperatura.

En espera o, en todo caso, a falta de una determinación en el plano comunitario de métodos de análisis microbiológicos y de límites, en consecuencia, en opinión de la Comisión, se incurre en falta de realismo al pretender una ausencia total de gérmenes en las canales de las aves.

De ello se desprende, según la demandante, que la aplicación del método de detección de la *Salmonella* utilizado en Grecia conduce a la imposibilidad de comercializar un porcentaje considerable de la producción comunitaria de aves.

6. Dicho esto, debo recordar, ante todo, que, con el fin de facilitar el comercio intracomunitario de carnes frescas de aves de corral, el Consejo adoptó, desde los primeros años 70, la Directiva 71/118, destinada a armonizar las prescripciones sanitarias de los distintos Estados miembros.

No obstante, como ha recordado el propio Tribunal de Justicia, «la Directiva 71/118 reserva expresamente a los Estados miembros la facultad de rechazar la importación en su territorio de carnes de aves de corral inadecuadas para el consumo humano, en espera de una armonización más avanzada»; [7] y, de hecho, en el apartado 1 del artículo 9 de dicha Directiva se dispone que un Estado miembro podrá prohibir en su territorio la puesta en circulación de carnes frescas de aves de corral que procedan de otro Estado miembro si se hubiere comprobado, durante la inspección sanitaria efectuada en el país destinatario, que dichas carnes no son adecuadas para el consumo humano.

Por otra parte, es obvio que, al denegar la importación de la mercancía en su propio territorio, el Estado miembro interesado no deberá rebasar los límites de lo dispuesto en el artículo 36 del Tratado CEE, que permite la imposición de prohibiciones a la importación justificadas, en particular, por motivos de protección de la salud y vida de las personas, si bien tales prohibiciones no deben constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

7. A este respecto, debe precisarse, desde este punto, que la Comisión, como ella misma declaró expresamente durante la vista, no reprocha a la República Helénica el empleo de métodos de análisis o criterios discriminatorios contra productos importados, sino simplemente no haber autorizado la importación de aves que, a su entender, no constituyen un peligro para la salud de las personas.

7 — Sentencia Alimenta, antes citada, apartado 17.

Asimismo, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada de este Tribunal, siempre que subsistan incertidumbres, en el estado actual de las investigaciones científicas, corresponde a los Estados miembros, a falta de armonización, decidir el nivel al cual tienen intención de garantizar la protección de la salud y la vida de las personas, siempre teniendo en cuenta las exigencias de la libre circulación de las mercancías en el ámbito de la Comunidad. [8]

8. Dicho esto, debo destacar que del examen de la literatura científica presentada por la Comisión y por el Gobierno helénico se desprende, efectivamente, que la existencia de *Salmonella* en las canales de los pollos es un fenómeno bastante generalizado. No obstante, a diferencia de lo que sostiene la Comisión, los escritos de referencia subrayan que existe un riesgo real para la salud humana no sólo cuando la *Salmonella* se encuentra en los tejidos musculares de las aves sino también, y en medida ciertamente no despreciable, cuando dichos microorganismos están presentes únicamente en la canal del animal.

El peligro de infección para las personas puede derivarse, de hecho, de un tratamiento térmico inapropiado, de una manipulación de las canales contaminadas no conforme con las normas higiénicas, de una mala conservación de la carne hervida contaminada, o bien, simplemente, de la contaminación de los locales, superficies, utensilios y manos de las personas que hayan entrado en contacto con las canales infectadas.

El peligro de contaminación, que aumenta en condiciones climáticas particulares que favorecen la multiplicación de la *Salmonella*, puede ser particularmente grave, asimismo, en la hipótesis de utilización de las aves en grandes cantidades, como sucede normalmente en los comedores de centros escolares, hospitales, centros penitenciarios, etc.

Por otra parte, como puede intuirse, los riesgos de infección son particularmente preocupantes para ciertas capas de la población, como los niños, los ancianos o las personas cuyo sistema inmunitario está debilitado, categorías éstas que corren el riesgo de ser contagiadas incluso por una dosis relativamente reducida de *Salmonella*.

9. Las consideraciones que quedan expuestas acerca del riesgo que conlleva la existencia de *Salmonella* en las canales de las aves se encuentran, por otra parte, confirmadas por la circunstancia de que la Comisión, por un lado, parece reconocer que, incluso por lo que respecta a la existencia de *Salmonella* en la superficie de las canales, en todo caso, deben ser respetados ciertos límites (apartado 7 del recurso), y, por otro, ha abandonado su anterior orientación, consistente en querer establecer límites de *Salmonella* admitidos en los intercambios intracomunitarios, dirigiéndose más bien hacia una política de prevención y, en consecuencia, de reducción de la existencia de *Salmonella* en las explotaciones de cría, acompañada de una campaña de educación de los consumidores (respuesta de la Comisión a la tercera pregunta formulada por este Tribunal).

10. A la luz de cuanto queda expuesto, según mi parecer, las autoridades griegas

8 — Sentencias de 6 de junio de 1984, Melkunie (97/83, Rec. p. 2367), apartado 18; de 14 de julio de 1983, Sandoz (174/82, Rec. p. 2445), apartado 16, y de 17 de diciembre de 1981, Biologische Produkten (272/80, Rec. p. 3277), apartado 12.

podían legítimamente temer que la importación de los pollos de que se trata pudiera poner en peligro la salud de las personas, y, a mi entender, no es razonable pretender que tales autoridades expongan a la población a un riesgo, ni siquiera siendo éste limitado y resultante de una manipulación incorrecta de las aves.

11. Tampoco me parecen convincentes las afirmaciones de la Comisión según las cuales, en el presente caso, las autoridades veterinarias griegas sólo detectaron la existencia de seis bacterias de *Salmonella* en seis pollos y, en consecuencia, el número de bacterias de *Salmonella* encontrado en los lotes examinados se encontraba por debajo del umbral de peligrosidad.

Tales afirmaciones, en efecto, no parecen estar fundadas en ningún elemento objetivo y, por el contrario, el Gobierno helénico precisó que el método de análisis utilizado en el presente caso implica un enriquecimiento, que hace imposible una cuantificación precisa de las bacterias de *Salmonella* presentes en las diferentes canales. En opinión de la parte demandada, el método más apropiado para garantizar el carácter no nocivo del producto consiste, en su lugar, en determinar la ausencia de *Salmonella* en relación con un peso o con una superficie dada.

12. A ello se añade que, como se desprende de la respuesta de la Comisión a la primera pregunta formulada por este Tribunal, Grecia no es el único país de la Comunidad que efectúa controles en la piel de las aves, y que el propio Gobierno francés, que interviene en apoyo de la demandante, reconoce que las autoridades sanitarias griegas tienen derecho, a falta de prescripciones comunitarias en la materia, a proceder a los análisis utilizando muestras tomadas de una mezcla de piel y músculo (demanda de intervención, p. 4).

13. Mediante la segunda imputación, la Comisión reprocha a las autoridades griegas haber opuesto obstáculos injustificados a la importación de dos lotes de pollos, aduciendo el pretexto de un contenido excesivo de agua no propia.

Para comprender bien el alcance de la censura formulada, es necesario, en este punto, recordar la disposición del Reglamento nº 2967/76 cuya infracción se invoca.

Con arreglo al artículo 4 del Reglamento de referencia:

«1. En primera instancia, el control del contenido de agua podrá hacerse por la técnica de detección rápida descrita en el Anexo II.

Cuando existan motivos para sospechar que se han utilizado en los procesos de preparación sustancias capaces de aumentar la retención de agua en las aves, se determinará el contenido de agua directamente de acuerdo con uno de los métodos descritos en los Anexos III y IV, a elección del Estado miembro.

Si el control por la técnica de detección rápida diere un resultado igual o inferior a la cifra fijada en el número 7 del Anexo II, se considerará que las aves se ajustan al presente Reglamento.

2. Si los resultados obtenidos por la técnica de detección rápida rebasaren los límites establecidos en el número 7 del Anexo II, o si no procediere el control por dicha técnica, se efectuará un análisis químico de acuerdo con uno de los métodos descritos en los Anexos III y IV, a elección del Estado miembro.

Si los resultados obtenidos al aplicar uno de los métodos de análisis descritos en los Anexos III y IV excedieran de los límites tolerados, se considerará que las aves no se ajustan al presente Reglamento. No obstante, en tal caso el poseedor de las aves consideradas podrá solicitar que se lleve a cabo un análisis contradictorio por el mismo método.»

14. La Comisión, tanto durante el procedimiento administrativo previo como en el recurso, reprochó a las autoridades griegas haber procedido utilizando, sucesivamente, dos tipos distintos de análisis, a saber, primeramente el método de detección rápida previsto en el Anexo II y, seguidamente, el método descrito en el Anexo III del Reglamento de referencia.

Según la Comisión, dado que los resultados del control efectuado mediante la técnica de oreo (descrita en el Anexo II) no habían rebasado los límites establecidos, la mercancía de que se trata debía haber sido considerada conforme a la normativa comunitaria, sin que fuera necesario efectuar un segundo control según el método del Anexo III.

La demandante añade que, de todos modos, incluso si las autoridades griegas hubieran tenido derecho a proceder a un análisis complementario, deberían haber respetado, a diferencia de lo sucedido, los métodos de procedimiento y de cálculo previstos en el Anexo III.

15. Por lo que respecta al primer punto, deseo destacar que, tal y como se desprende de los autos, el Gobierno helénico negó firmemente, desde la fase del procedimiento administrativo previo, haber efectuado dos análisis sucesivos de acuerdo con métodos distintos y subrayó, sin embargo, que había aplicado, tanto en el primer análisis como en el segundo, el método descrito en el Anexo III. El examen del lote de aves controvertido según el método previsto en el Anexo II tuvo lugar en el contexto de un nuevo análisis del lote considerado y únicamente a solicitud del perito, a quien había sido precisado, por otra parte, que el resultado de dicho análisis no se consideraba, no obstante, pertinente ya que en el primer análisis se había aplicado el método distinto del Anexo III.

16. Ante tales afirmaciones, no impugnadas adecuadamente por la Comisión, a quien incumbe, debe recordarse, la carga de probar la existencia de la infracción denunciada, [9] sólo cabe desestimar igualmente esta imputación.

Tampoco pienso que este Tribunal pueda examinar la argumentación ulterior expuesta por la Comisión en la vista, según la cual las autoridades griegas, sin embargo, sin causa justificada, no hubieran debido efectuar el primer control empleando la técnica de detección prevista en el Anexo III. De este modo, de hecho, la Comisión transforma completamente el objeto de la propia impu-

9 — Véase, en último lugar, la sentencia de 17 de noviembre de 1992, Comisión/Países Bajos (C-157/91, Rec. p. I-5899), apartado 12.

tación, algo que, como es sabido, no permiten las normas reguladoras del procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

17. Igualmente, la afirmación de la Comisión según la cual las autoridades griegas, al aplicar el método previsto en el Anexo III, no respetaron las normas técnicas prescritas no parece suficientemente probada, a la vista de las precisiones puntuales del Gobierno helénico, que, en particular, responde a la Comisión, en relación con el cálculo del valor medio del contenido de proteínas, que ésta se limitó a mencionar los datos recogidos en una sola muestra, mientras que, por lo que respecta a las otras seis canales analizadas, ninguno de los valores comprobados supera la diferencia permitida por el método ISO 937. Por otra parte, añade la demandada, si se determina el resultado sobre la base de los seis pollos de que se trata, el lote examinado supera, en todo caso, los límites previstos en el Anexo III del Reglamento nº 2967/76.

18. Por último, la Comisión lamenta, y paso así a la tercera imputación formulada contra el Gobierno helénico, que se produjeron retrasos sistemáticos y repetidos en la importación de varios lotes de pollos congelados.

En particular, según la demandante, las autoridades griegas retrasaron, en octubre de 1987, en dos y cuatro semanas, respectivamente, la importación de dos lotes de mercancía de aproximadamente 22 toneladas cada uno. En el mes de julio anterior, retrasaron dos semanas un lote de 216 toneladas; y, por último, bloquearon durante aproximadamente un mes, en abril del mismo año, un lote de 112 toneladas.

19. La imputación formulada por la Comisión se basa, especialmente, en el artículo 30 del Tratado CEE y en el artículo 6 de la Directiva 83/643, tal y como fue modificado por la Directiva 87/53, con arreglo al cual los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los períodos de espera causados por los diferentes controles y formalidades no excedan del tiempo necesario para su correcta ejecución. A tal fin, organizarán los horarios de trabajo de los servicios encargados de efectuar los controles y formalidades, el personal disponible, así como las modalidades prácticas de tratamiento de las mercancías y de los documentos relacionados con la ejecución de los controles y formalidades, de forma que se reduzcan al mínimo los períodos de espera en el desarrollo del tráfico.

20. A continuación, debo decir que, también en relación con esta última imputación, los reproches formulados por la demandante no parecen basados en elementos de prueba suficientemente sólidos y, por el contrario, se tiene la impresión de que, habiendo decidido iniciar un procedimiento de infracción tendente a impugnar, esencialmente, los métodos de control de las autoridades griegas relativos a la *Salmonella* y al contenido de agua no propia, la Comisión, posteriormente, se ha limitado a añadir a los reproches principales otras quejas expuestas por el exportador de que se trata.

En efecto, por lo que respecta a los retrasos relativos al lote de 216 toneladas y a los dos lotes de aproximadamente 22 toneladas cada uno, no me parece que la Comisión haya expuesto elemento alguno capaz de desmentir la afirmación del Gobierno helénico, según la cual los retrasos estuvieron causados por la circunstancia de que los pollos de referencia tenían un contenido excesivo de agua, y que, en consecuencia, era necesario colocar las etiquetas correspondientes, operación que

incumbe a los representantes del expedidor (artículo 2 del Reglamento nº 2785/80). [10]

De hecho, la Comisión reconoce que las conclusiones de las autoridades griegas podrían aceptarse si el control del contenido de agua fue realizado correctamente y si su resultado superó el límite fijado en la normativa comunitaria, aunque sostiene, sin proponer, sin embargo, ningún elemento de prueba, que ello no sucedió en el caso presente.

21. Por otra parte, es cierto que, por lo que respecta a uno de los lotes de 22 toneladas, las autoridades griegas justificaron el retraso alegando el motivo de que el aparato utilizado para el examen previsto en el Anexo III del Reglamento nº 2967/76 estaba averiado, lo que hizo necesaria la sustitución de los equipos.

No obstante, si bien es un hecho incontrovertido que incumbe al Estado miembro interesado organizar las operaciones de control de tal manera que se eviten obstáculos injustificados y que se reduzcan al mínimo los períodos de espera, no me parece que, a falta de otros elementos que puedan acreditar una negligencia de las autoridades nacionales, pueda entenderse que un Estado vulneró la Directiva 83/643 o el artículo 30 del Tratado por el solo hecho de la existencia de retrasos en la importación de las mercancías, como consecuencia de una avería episódica de equipos.

A este respecto, me parece oportuno recordar que, como se desprende de los autos, el lote que se trata había sido sometido ya a un primer examen según el método previsto en el Anexo III y que, debiendo efectuarse una prueba pericial contradictoria, era necesario emplear, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 2967/76, el mismo método de análisis.

22. Por último, queda el lote de 112 toneladas, bloqueado durante aproximadamente un mes en abril de 1987. En este caso, efectivamente, el retraso no parece estar justificado por un motivo válido y el Gobierno helénico ha dado, a este respecto, respuestas vagas y, en todo caso, no satisfactorias, afirmando que la mercancía de que se trata no estaba provista del etiquetado correcto, al tiempo que añade que el comienzo de las vacaciones de Pascua pudo prolongar la espera.

Si bien, en mi opinión, está claro que, en esa ocasión concreta, se produjo un retraso injustificado en la importación de la mercancía, sin embargo, no me parece que, ante este único episodio, pueda considerarse que el Gobierno helénico retrasó de forma sistemática y repetida la importación de varios lotes de pollos y, en consecuencia, vulneró la Directiva 83/643 o el artículo 30 del Tratado.

Por lo que respecta, en particular, a esta última norma, en efecto, quiero recordar que, como resulta de la jurisprudencia de este Tribunal, una práctica administrativa, para constituir una medida prohibida por el artículo 30, debe ser en cierta medida constante y general. [11]

10 — Reglamento de la Comisión, de 30 de octubre de 1980, por el que se establecen modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2967/76 (DO L 288, p. 13; EE 03/19, p. 153).

11 — Sentencias de 9 de mayo de 1985, Comisión/Francia (21/84, Rec. 1355), apartado 13, y de 18 de diciembre de 1986, Comisión/Italia (35/84, Rec. p. 545), apartado 11.

23. En consecuencia, a la luz de las consideraciones que anteceden, propongo que el Tribunal de Justicia:

«1) Desestime el recurso.

2) Condene en costas a la Comisión.

3) Declare que el Gobierno francés, parte coadyugante, soportará sus propias costas.»