SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 8 de febrero de 1983 *

En el asunto 124/81,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Rolf Wägenbaur, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Peter Oliver, miembro de su Servicio Jurídico, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Oreste Montalto, miembro de dicho Servicio, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

Gobierno de la República Francesa, representado por el Sr. G. Guillaume, directeur des affaires juridiques del ministère des relations extérieures, en calidad de Agente, asistido por el Sr. A. Carnelutti, secrétaire des affaires étrangères, en calidad de Agente suplente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su Embajada,

parte coadyuvante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. G. Dagtoglou, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su Embajada,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

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 del artículo 30 del Tratado CEE, al someter las importaciones de leche y de nata UHT a medidas que producen un efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; P. Pescatore, A. O'Keeffe y U. Everling, Presidentes de Sala; A.J. Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due e Y. Galmot, Jueces;

Abogado General: Sr. P. VerLoren van Themaat;
Secretario: Sr. P. Heim;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de mayo de 1981, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado, al someter las importaciones de leche y de nata tratadas por el procedimiento UHT a restricciones relativas a la importación y al despacho al consumo de dichos productos en su territorio.

2 El procedimiento de tratamiento a temperatura ultra alta, que consiste en mantener el producto a una temperatura muy superior a los 100° C durante un breve período de tiempo, permite que la leche así tratada pueda ser conservada varios meses a temperatura ambiente, si inmediatamente después de dicho tratamiento ha sido sometida a un envasado aséptico en recipientes estériles herméticamente cerrados.

3 Más en particular, el recurso se refiere a un conjunto de disposiciones legales y reglamentarias que tienen por objeto regular la importación, el envasado y la venta de la leche y de los productos lácteos tratados mediante este procedimiento en las distintas partes del Reino Unido, cuyo efecto combinado puede resumirse de la siguiente forma:

- la leche y la nata UHT sólo pueden ser importadas a Inglaterra, al País de Gales, a Irlanda del Norte y a Escocia previa autorización de la autoridad competente, materializada en una licencia de importación. No obstante, este requisito no se aplica a la leche y la nata UHT que proceden directamente de Irlanda cuando se importan a Irlanda del Norte;

- la leche UHT (nacional o de importación) sólo puede ser comercializada en Inglaterra, en el País de Gales y en Escocia a través de centrales lecheras o vendedores autorizados por una licencia de distribución. Esta última obliga a todos los agentes a envasar la leche en una central lechera autorizada por las autoridades locales competentes;

- a partir de la nueva normativa sobre la leche y la nata en Irlanda del Norte (SR 1981, n^{os} 233 y 234), la leche y la nata UHT sólo pueden ser puestas a la venta en Irlanda del Norte si han sido producidas de acuerdo con las especificaciones vigentes en dicho territorio. Antes de esta legislación, que entró en vigor el 31 de julio de 1981, toda venta de leche UHT o de nata UHT estaba prohibida en Irlanda del Norte.

4 La Comisión considera que las medidas aplicadas por el Reino Unido constituyen medidas de efecto equivalente a restricciones a la importación prohibidas por el artículo 30 y no están justificadas con arreglo al artículo 36 del Tratado.

Sobre la admisibilidad de las pretensiones de la Comisión

5 En particular, el recurso de la Comisión tenía por objeto que se declarara que el Reino Unido había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 únicamente en relación con las disposiciones aplicables en la fecha del dictamen motivado de 7 de noviembre de 1980, dirigido al Reino Unido de conformidad con el artículo 169 del Tratado. Ahora bien, después de esa fecha, la legislación fue modificada en Irlanda del Norte por la normativa de 1981 (SR 1981, nºs 233 y 234) elaborada el 10 de julio de 1981 y que entró en vigor el 31 de julio de 1981. Dicha normativa tuvo por efecto la sustitución de una prohibición total de venta de leche y de nata UHT en Irlanda del Norte por un régimen en el que tal venta sólo es lícita si dichos productos han sido fabricados de acuerdo con las especificaciones de la normativa vigente en Irlanda del Norte. En su escrito de réplica, la Comisión solicitó que la declaración del incumplimiento se extendiera a esta nueva normativa. Procede analizar si puede admitirse esta solicitud.

6 Como recordó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 25 de septiembre de 1979, Comisión/Francia (232/78,↔ Rec. p. 2729), aun cuando el Reglamento de Procedimiento permite, en determinadas circunstancias, alegar motivos nuevos, una de las partes no puede, en el curso del proceso, modificar el objeto mismo del litigio. Por ello, la fundamentación del recurso sólo debe examinarse en relación con las pretensiones contenidas en el escrito de interposición del recurso. Además, en el marco de un recurso por incumplimiento del que dispone la Comisión con arreglo al artículo 169 del Tratado, el escrito de requerimiento dirigido por la Comisión al Estado miembro y, posteriormente, el dictamen motivado emitido por la Comisión delimitan el objeto del litigio y, en consecuencia, éste ya no puede ser ampliado. En efecto, la posibilidad de que el Estado afectado presente sus observaciones constituye, aun cuando éste considere que no debe utilizarla, una garantía esencial exigida por el Tratado y su observancia es una forma sustancial de la conformidad a Derecho del procedimiento que comprueba un incumplimiento de un Estado miembro.

7 De ello se deduce que no pueden admitirse las nuevas pretensiones formuladas por la Comisión en su escrito de réplica y relativas a la normativa de 1981 en Irlanda del Norte. No obstante, dado que la Comisión no abandonó de forma expresa sus anteriores pretensiones, éstas pueden ser admitidas en la medida

en que invocan, en apoyo del presunto incumplimiento, la normativa vigente en Irlanda del Norte en la fecha del dictamen motivado.

Sobre la fundamentación del recurso

1. *En relación con el conjunto de las medidas impugnadas*

8 El Reino Unido afirma que, a falta de una normativa común, corresponde a los Estados miembros regular todas las cuestiones relativas a la producción y a la comercialización de la leche en su propio territorio y que de ello se deduce que las disposiciones nacionales impugnadas relativas a la leche y a la nata UHT quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado. Esta tesis debe ser rechazada. La falta de una normativa común o de una Directiva de armonización relativas a la producción o a la comercialización por lo que respecta a una mercancía no basta para excluirla del ámbito de aplicación de la prohibición establecida en el artículo 30 del Tratado. La prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas se aplica, de hecho, a toda la normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio intracomunitario.

2. *En relación con la exigencia de una licencia de importación específica*

9 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 30 se opone a la aplicación, en las relaciones intracomunitarias, de una legislación nacional que mantenga la exigencia, aunque sea puramente formal, de licencias de importación o cualquier otro procedimiento similar.

10 El Reino Unido alega que existe una gran flexibilidad en la concesión de dichas licencias de importación. No obstante, procede recordar una jurisprudencia reiterada (sentencias de 24 de enero de 1978, Van Tiggele, 82/77,↔ Rec. p. 25, y de 19 de febrero de 1981, Kelderman, 130/80, Rec. p. 527) según la cual una medida que está incluida en la prohibición establecida por el artículo 30 del Tratado no escapa a dicha prohibición por el mero hecho de que la autoridad competente disponga, en la materia, de una facultad de apreciación para la aplicación de dichas medidas. La libre circulación es un derecho cuyo ejercicio

no puede depender de una facultad discrecional o de la tolerancia de la Administración nacional.

11 De todo lo anterior se desprende que el régimen de licencias de importación establecido por el Reino Unido constituye una restricción a la importación prohibida por el artículo 30 del Tratado.

12 No obstante, procede analizar si, aun constituyendo medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, dichas disposiciones no pueden admitirse con arreglo al artículo 36 del Tratado, que prevé que las disposiciones del artículo 30 no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación justificadas, en particular, por razones de protección de la salud y vida de las personas y animales.

13 Es necesario recordar que dicho artículo constituye una excepción al principio fundamental de la libre circulación de productos y, en consecuencia, debe ser interpretado de forma que sus efectos no vayan más allá de lo que sea necesario para la protección de los intereses que pretende garantizar.

14 Según la Comisión, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una licencia de importación es, en cualquier caso, contraria al artículo 30 del Tratado y no puede quedar cubierta por la excepción del artículo 36. A este respecto, procede observar que, si bien la exigencia, aunque sea formal, de una licencia es contraria al articulo 30 del Tratado, de ello no se deduce necesariamente que dicha medida no pueda, en ningún caso, quedar justificada con arreglo al artículo 36. En consecuencia, procede examinar las justificaciones invocadas por el Reino Unido.

15 A este respecto, el Reino Unido expone, en primer lugar, que el sistema de licencias de importación específicas que ha instituido permite imponer a la leche importada requisitos de tratamiento térmico variables en función de la situación del país de exportación en relación con las epizootias (tratamiento térmico más o menos elevado en función de la fecha en que se produjo la última epizootia de fiebre aftosa). El Reino Unido destaca también que el ganado afectado por la fiebre aftosa puede producir leche contaminada antes de que aparezcan los síntomas externos de la enfermedad y las autoridades sanitarias descubran la epizootia. En tal caso, las licencias de importación se concederán normalmente y la leche producida de este modo, sometida a un

tratamiento insuficiente para desactivar el virus, podrá encontrarse ya en tránsito o incluso efectivamente importada en el Reino Unido antes de que se haya identificado la enfermedad. En consecuencia, será necesario que, desde el momento en que sean informadas de la situación por el país exportador, las autoridades del Reino Unido estén en condiciones de localizar los lotes contaminados y eliminarlos antes de su comercialización. Según el Reino Unido, un sistema de licencias específicas, que permite individualizar y seguir los lotes de leche importada, es el único que satisface esta exigencia.

16 Aunque la protección de la salud de los animales es una de las preocupaciones que justifican la aplicación del artículo 36, es necesario averiguar, no obstante, si las disposiciones adoptadas en el caso de autos por el Reino Unido constituyen, debido a la posibilidad de obtener el mismo resultado con medidas menos restrictivas, una medida desproporcionada en relación con el objetivo que se pretende alcanzar o si, por el contrario, teniendo en cuenta las exigencias técnicas anteriormente expuestas, dicho sistema es necesario y, por lo tanto, está justificado con arreglo al artículo 36.

17 A este respecto, puede admitirse que las informaciones de carácter administrativo y sanitario reunidas por las autoridades del Reino Unido con ocasión de la tramitación de las solicitudes de licencias presentadas por los importadores revisten, cuando los servicios competentes las centralizan y explotan de forma adecuada, una utilidad indiscutible para alcanzar los objetivos de protección de la salud animal antes mencionados.

18 Aun cuando el Reino Unido afirmó durante la fase oral del procedimiento que la práctica administrativa actual permite una expedición automática y rápida de licencias, procede señalar que un sistema que exige la expedición de autorizaciones administrativas implica necesariamente el ejercicio de una cierta facultad discrecional y es fuente de inseguridad jurídica para los agentes económicos. Ello produce, para los intercambios intracomunitarios, una molestia que, en el caso de autos, podría quedar eliminada sin perjuicio de la eficacia de la protección de la salud animal y sin hacer más pesada la carga administrativa o económica impuesta para alcanzar dicho objetivo: para obtener este resultado, bastaría que las autoridades del Reino Unido renunciaran a expedir licencias de importación y se limitaran a reunir las informaciones que resulten útiles, por ejemplo, a través de declaraciones

suscritas por los importadores, acompañadas, en su caso, de los certificados adecuados.

19 De las consideraciones anteriores se desprende que, en el presente asunto, el requisito de licencias de importación, incompatible con el artículo 30 del Tratado, no queda amparado por la excepción del artículo 36.

3. *En relación con el régimen de licencia de distribución y la obligación que impone de envasar* in situ *la leche UHT importada*

20 No se discute entre las partes que la normativa anteriormente analizada que impone una obligación de envasado *in situ* de la leche UHT importada al Reino Unido supone, por sí misma, una obligación de someter dicha leche a un nuevo tratamiento, dado que es técnicamente imposible proceder a la apertura de los envases y volver a envasar la leche UHT sin que esta última pierda las características de una leche tratada a «temperatura ultra alta».

21 De ello se desprende que la obligación de someter dicho producto a un segundo tratamiento da lugar a retrasos en el ciclo de comercialización, implica gastos elevados a cargo del importador y, además, puede disminuir las cualidades organolépticas de una leche que ha sido tratada de esta forma en dos ocasiones. Debido a sus efectos económicos, semejante obligación de nuevo tratamiento y nuevo envasado constituye, en realidad, el equivalente a una prohibición total de importación, tal como lo reconoce expresamente el Gobierno del Reino Unido. En consecuencia, este último no tiene fundamento para afirmar que, dado que se aplica de forma supuestamente indistinta a los productos internos y a los productos importados, la medida impugnada carece de efecto discriminatorio y, por este motivo, queda fuera del ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado.

22 El Tribunal de Justicia deduce de ello que el régimen de licencias de distribución establecido por el Reino Unido constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa prohibida por el artículo 30 del Tratado.

23 No obstante, el Gobierno del Reino Unido alega que, en el Estado actual del Derecho comunitario, dicha prohibición es la única que protege eficazmente la

salud de los consumidores y, en consecuencia, está justificada con arreglo al artículo 36.

24 El Reino Unido basa esta postura, esencialmente, en la disparidad de las legislaciones de los distintos Estados miembros en materia de producción y tratamiento de la leche UHT, en la diversidad de las modalidades de aplicación de dichas legislaciones, también diferentes, y en la imposibilidad en la que se encuentra de controlar en los demás Estados miembros el conjunto del ciclo de producción de la leche UHT desde la recogida en la granja hasta el envasado y la distribución. Ahora bien, afirma que semejante control es indispensable para tener la certeza de que la leche obtenida está libre de contaminación bacteriana o viral.

25 Este razonamiento no puede aceptarse. En primer lugar, de los documentos que obran en autos y, en particular, de las respuestas de la Comisión a las cuestiones planteadas por el Tribunal de Justicia se desprende que las disparidades alegadas entre las legislaciones de los diferentes Estados miembros son, en realidad, limitadas. En efecto, de acuerdo con las diversas legislaciones, reglamentos o prácticas administrativas, la producción de leche UHT en los distintos Estados miembros se efectúa con arreglo a normas muy parecidas: por una parte, un tratamiento térmico realizado en condiciones de temperatura comparables y durante períodos muy breves y, por otra, un envasado aséptico en recipientes estériles herméticamente cerrados.

26 En segundo lugar, del análisis de los documentos científicos y técnicos sometidos por las partes al examen del Tribunal de Justicia se desprende que la leche UHT se produce en los distintos Estados miembros mediante máquinas fabricadas por un número muy reducido de constructores, de acuerdo con características técnicas comparables, y que dicha leche, sometida a controles idénticos, presenta cualidades sanitarias análogas.

27 En tercer lugar, las propias características de la leche UHT, cuya conservación de larga duración está garantizada a temperatura normal, permiten prescindir de la necesidad de controlar la totalidad del ciclo de producción de dicha leche, si se toman las precauciones necesarias durante la aplicación del tratamiento térmico.

28 En estas circunstancias, el Reino Unido podría obtener, en su afán de protección de la salud humana, garantías equivalentes a las que ha fijado para su producción interior de leche UHT, sin recurrir a la medida adoptada, que equivale a una prohibición total de importación.

29 A tal efecto, el Reino Unido podría definir los objetivos que considere deban ser respetados en relación con la calidad de la leche antes del tratamiento, así como en relación con las modalidades de tratamiento y de envasado de la leche UHT comercializada en su territorio, cualquiera que sea su procedencia. El Reino Unido podría exigir también que la leche UHT importada se atenga a las normas así definidas, preocupándose, no obstante, de no apartarse de lo que es estrictamente necesario para la protección de la salud del consumidor. Tendría la facultad de cerciorarse de esta observancia solicitando a los importadores la presentación de certificados expedidos a tal efecto por las autoridades competentes de los Estados miembros exportadores.

30 Como señala acertadamente el Gobierno francés en su intervención presentada en apoyo del recurso de la Comisión, una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (sentencias de 20 de mayo de 1976, De Peijper, 104/75,↔ Rec. p. 613, y de 8 de noviembre de 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78,↔ Rec. p. 3369) indica que cuando una colaboración entre las autoridades de los Estados miembros permite facilitar y aligerar los controles en las fronteras, las autoridades encargadas de los controles sanitarios deben examinar si los documentos de prueba, expedidos en el marco de dicha colaboración, no crean una presunción de conformidad de las mercancías importadas con las exigencias de la legislación sanitaria nacional que permita aligerar los controles efectuados con ocasión de las importaciones. El Tribunal de Justicia considera que, tratándose de la leche UHT, se cumplen los requisitos para que se reconozca una presunción de exactitud respecto a las menciones contenidas en los certificados.

31 No obstante, esta colaboración necesaria no excluye la posibilidad de que las autoridades británicas efectúen controles por muestreo para asegurarse de que se respetan las normas por ellos definidas o impidan la entrada de los lotes declarados no conformes.

32 Por último, procede señalar que el Reino Unido aceptó, sin exigir un nuevo tratamiento, la importación en su territorio de nata UHT y de leche aromatizada

UHT, las cuales presentan teóricamente, según su propio razonamiento, cualesquiera que fueran las cantidades importadas, los mismos riesgos para la salud humana. No se ha demostrado que el Reino Unido sea el país del mundo cuya salud pública está menos afectada.

33 De las consideraciones anteriores se deduce que el régimen de licencias de distribución constituye un obstáculo a la libre circulación de los productos lácteos, desproporcionado con el objetivo que se pretende alcanzar y, en consecuencia, no está justificado con arreglo al artículo 36 del Tratado.

4. *En relación con la prohibición total de venta de leche y nata UHT en Irlanda del Norte hasta el 31 de julio de 1981*

34 La legislación de que se trata contiene una prohibición completa de importación con vistas al consumo y, por eso mismo, constituye una restricción al comercio prohibida por el artículo 30 del Tratado.

35 No se ha demostrado, ni siquiera se ha alegado, que tal normativa haya sido dictada en un afán de protección de la salud pública. En consecuencia, no puede justificarse con arreglo al artículo 36 del Tratado.

36 Por lo tanto, procede declarar que el Reino Unido incumplió las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 30 y 36 del Tratado, al adoptar las distintas medidas antes mencionadas relativas a la importación, el envasado y la comercialización de la leche UHT.

Costas

37 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Por haber sido desestimados los motivos principales formulados por el Gobierno del Reino Unido, procede condenarle en costas, incluidas las de la parte coadyuvante.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar la inadmisibilidad de las pretensiones de la Comisión en la medida en que se refieren a la nueva legislación aplicable en Irlanda del Norte a partir del 31 de julio de 1981 (SR 1981, n^{os} 233 y 234).**

2) **Declarar que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE al someter a un régimen de licencia previa e individual las operaciones de importación en su territorio de leche y de nata tratados térmicamente mediante el procedimiento UHT en los demás Estados miembros.**

3) **Declarar que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE al someter la distribución en Inglaterra, País de Gales y Escocia de leche UHT importada de los demás Estados miembros a un régimen que exige un nuevo tratamiento térmico y un nuevo envasado de dicha leche.**

4) **Declarar que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE al prohibir toda venta de leche o de nata UHT en Irlanda del Norte hasta la aparición de la normativa sobre la leche dictada en 1981 (SR 1981, n^{os} 233 y 234).**

5) **Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Galmot

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de febrero de 1983.

El Secretario
P. Heim

El Presidente
J. Mertens de Wilmars