CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS presentadas el 12 de junio de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto, la Comisión pretende que se declare que, al prohibir la importación de pomelos procedentes de otros Estados miembros por los puestos fronterizos terrestres, Italia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE y de la Directiva 77/93/CEE del Consejo (DO L 26, p. 20; EE 03/11, p. 121). De acuerdo con el apartado 1 de su artículo 1, la Directiva se refiere a las «medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales, procedentes de otros Estados miembros o de terceros países». En su parte pertinente, el apartado 2 del artículo 4 establece que:

«Los Estados miembros podrán:

a) disponer que los vegetales, productos vegetales u otros objetos enumerados en la parte B del anexo III que les afecten no puedan ser introducidos en su territorio

[...]»

A la misma altura que el nombre de Italia, en la parte B del anexo III de la Directiva figura la descripción «Vegetales de cítricos». Es sabido que dicha expresión incluye a los pomelos.

2. A principios de los años ochenta, podía importarse pomelos en Italia a través de diversos medios de transporte, terrestres, ferroviarios, aéreos y marítimos. Posteriormente se modificó la legislación italiana aplicable en varias ocasiones y, el 18 de enero de 1985, se adoptó un decreto ministerial (véase GURI nº 17 de 21.1.1985, p. 425) por el que se establecía que las importaciones de pomelos en Italia debían efectuarse a través de cinco puertos marítimos concretos. Desde dicho momento, todos los demás puntos de entrada, de los que había habido un número considerable en 1980, se cerraron a tales importaciones. Posteriormente se amplió ligeramente el número de puertos por los que podían importarse los pomelos en Italia, si bien permanecieron cerrados a la entrada de pomelos otros puntos de entrada.

3. Dicha reducción del total de puntos de entrada a través de los que podían importarse pomelos en Italia se produjo con unos antecedentes que reflejaban un crecimiento exponencial de la cantidad de pomelos importados en Italia procedentes de otros Estados miembros. Las cifras que facilitó la Comisión en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia revelan que, aunque la inmensa mayoría de los pomelos importados en Italia entre 1980 y 1989 provenían de fuera de la Comunidad, las cantidades importadas de otros Estados miembros, incluidos los pomelos producidos en terceros países, ascendieron de 85 000 kg en 1980 a 6 184 000 kg en 1983. Es de advertir que, el 8 de marzo de 1984, se adoptó un decreto ministerial (véase GURI nº 83

* Lengua original: inglés.

de 23.3.1984, p. 2505) el cual, por primera vez, dedicó particularmente a los pomelos un tratamiento especial y redujo considerablemente el número de puntos de entrada a través de los que podían ser importados legalmente en Italia. Para 1988, las cantidades importadas procedentes de otros Estados miembros habían caído a 167 000 kg. Al año siguiente no hubo absolutamente ninguna importación de pomelos en Italia procedentes de otros Estados miembros.

4. Sin ser contradicha por el Gobierno italiano, la Comisión manifestó que las importaciones de pomelos procedentes de otros Estados miembros solían tener lugar principalmente por tierra, mientras que las importaciones procedentes de terceros países siempre habían llegado principalmente por mar. El Gobierno italiano reconoce que su producción nacional de pomelos es limitada e insuficiente para satisfacer la demanda.

5. En el acto de la vista, el Abogado del Gobierno italiano manifestó que, de acuerdo con las cifras facilitadas por la Comisión, las importaciones de pomelos en Italia procedentes de otros Estados miembros superaron en 1986 a las de 1985. Asimismo indicó que la inexistencia de importaciones de otros Estados miembros en 1989 se debía a la adopción el 30 de marzo de 1988 de un decreto ministerial (véase GURI nº 107 de 9.5.1988, p. 11) que, al paso que ampliaba a siete el número de puertos marítimos a través de los que se podían importar pomelos en Italia, estableció un nuevo requisito según el cual las importaciones de pomelos debían efectuarse directamente a Italia sin tránsito por terceros países.

6. En el presente procedimiento la Comisión no impugna dicha prohibición de las importaciones indirectas, pero su existencia, según parece, hace que el objetivo de la demanda de la Comisión se vea considerablemente debilitado. Si se declara la ilegalidad de la medida que se impugna en el presente procedimiento, a saber, la prohibición de importaciones de pomelos procedentes de otros Estados miembros a través de puestos fronterizos terrestres, podría ser escaso el efecto de la derogación de dicha prohibición si no se suprimiera la prohibición de importaciones indirectas. Dado que Francia es el único país miembro que tiene una frontera terrestre con Italia, el único resultado podría consistir en abrir la frontera a las importaciones de pomelos producidos en Francia; sin embargo, aunque es evidente que Francia es país productor de cítricos, de la información facilitada al Tribunal de Justicia no se desprende claramente que Francia sea productor de pomelos. Por consiguiente puede existir alguna duda sobre el efecto práctico de este procedimiento.

7. No obstante, en mi opinión el Tribunal de Justicia debería pronunciarse sobre la infracción de Derecho comunitario alegada por la Comisión, y el Gobierno italiano no ha dicho lo contrario. De la información facilitada al Tribunal de Justicia no se ve con claridad el ámbito concreto ni los efectos de la prohibición de realizar importaciones indirectas. No puede descartarse la posibilidad de que la prohibición de importaciones por tierra afecte a las importaciones de pomelos independientemente de la prohibición de importaciones indirectas. Además, la resolución del Tribunal de Justicia en este asunto puede servir de guía en cuanto a la legalidad de la prohibición de importaciones indirectas y, en consecuencia, evitar la necesidad de que dicha prohibición sea objeto de un procedimiento distinto. Por lo tanto, me refiero nuevamente a la cuestión de si la República Italiana actuó legalmente al exigir que las importaciones de pomelos se efectuaran por vía marítima.

8. Las restricciones objeto del presente procedimiento se impusieron aparentemente para evitar que se introdujeran organismos nocivos en Italia, indicándose que los cítricos italianos se encuentran entre los más sanos del mundo. El Gobierno italiano alega que la letra a) del apartado 2 del artículo 4, así como el apartado 1 de la parte B del anexo III de la Directiva 77/93 autorizan la imposición de dichas restricciones. En su opinión, el requisito de que las importaciones de pomelos pasen por las oficinas de aduanas portuarias es la única forma de posibilitar la práctica de adecuados controles fitosanitarios. Manifiesta que dichos controles deben efectuarse cuando un cargamento llega a puerto y se procede a su descarga. Sería imposible realizar los mismos en puestos fronterizos terrestres debido a la insuficiencia de personal cualificado y al hecho de que los cargamentos no pueden ser debidamente descargados y examinados en condiciones de aislamiento físico, lo cual es necesario para detectar la presencia de organismos nocivos. Además, de acuerdo con el Gobierno italiano, la descarga de cargamentos en puertos marítimos facilita la detección de cítricos escondidos entre otros tipos de frutas. El Gobierno italiano considera que es particularmente elevado el riesgo de infección en las frutas pasadas de contrabando.

9. Al adoptar la letra a) del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 77/93, el Consejo reconoció los particulares riesgos que para la preservación de los vegetales suponían las importaciones de cítricos. La Comisión no niega que debe tomarse especial cuidado para garantizar que los pomelos importados no contengan organismos nocivos, pero afirma que las medidas adoptadas por el Gobierno italiano para conseguir dicha finalidad son desproporcionadas y discriminatorias: desproporcionadas porque podría protegerse la buena salud de la industria citrícola italiana por otros medios, menos perjudiciales para los intercambios intracomunitarios; discriminatorias porque se dejan sentir sobre las importaciones procedentes de otros Estados miembros más intensamente que sobre las procedentes de terceros países. De lo anterior la Comisión infiere que el cierre de todos los puestos fronterizos terrestres a las importaciones de pomelos en Italia es contrario tanto a la Directiva 77/93 como al artículo 30 del Tratado.

10. En cuanto a la mencionada conclusión a que llega la Comisión, en su escrito de requerimiento y dictamen motivado, dicha institución se refiere a algunos obstáculos evidentes. En primer lugar, aunque la mayoría de pomelos provienen de fuera de la Comunidad, la Comisión indica que el artículo 30 les es de aplicación desde que se despachan a libre práctica en los Estados miembros: véase el apartado 2 del artículo 9 del Tratado, y el asunto 41/76 (Donckerwolcke, Rec. 1976, p. 1921, apartados 17 y 18). En el asunto 8/74 (Dassonville, Rec. 1974, p. 837) el Tribunal de Justicia declaró que los Estados miembros no están facultados para establecer distinciones injustificadas entre productos despachados a libre práctica dentro de la Comunidad y productos importados directamente de terceros países. Es cierto que los pomelos están sujetos a la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas que establece el Reglamento nº 1035/72 (DO L 118, p. 1; EE 03/05, p. 258), en su versión modificada, pero el artículo 30 forma parte integrante de dicha organización. El Gobierno italiano no niega dichos extremos.

11. En segundo lugar, debido a que la legislación italiana controvertida dificulta la importación en Italia de pomelos, al menos a partir de determinados Estados miembros, a dicha legislación le afectará el artículo 30 del Tratado, a no ser que se pueda justificar su existencia en virtud del artículo 36. El

Gobierno italiano mantiene que, aparte del artículo 36, la letra a) del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 77/93 confiere a los Estados miembros de que se trata facultades generales e ilimitadas para prohibir las importaciones de pomelos. A mi juicio no puede acogerse dicha alegación. Las facultades que la Directiva confiere a los Estados miembros deben ejercerse de acuerdo con el Tratado. En el presente asunto ello significa que las restricciones a las importaciones procedentes de otros Estados miembros deben estar justificadas, con arreglo al artículo 36 del Tratado, por ser necesarias para la preservación de los vegetales. Si éste no fuera el caso y si la letra a) del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 77/93 pretendiera constituir una excepción a lo previsto por el artículo 30 del Tratado en circunstancias no comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 36, entonces debería examinarse nuevamente la validez de la letra a) del apartado 2 del artículo 4 a la luz de la obligación de las instituciones comunitarias de «respetar la libertad de comercio dentro de la Comunidad, principio fundamental del mercado común» *(traducción provisional)* (véase el asunto 37/83, Rewe-Zentrale contra Landwirtschaftskammer Rheinland, Rec. 1984, p. 1229, apartado 18).

12. Considero que no es necesario examinar en este momento la validez de la letra a) del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 77/93, por cuanto, interpretada correctamente, en modo alguno resulta incongruente con el Tratado. Al otorgar a algunos Estados miembros la facultad de establecer excepciones al principio fundamental de la libre circulación de mercancías, la letra a) del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 77/93 debe interpretarse en sentido estricto. En concreto debe entenderse en el sentido de que autoriza restricciones a la importación de otros Estados miembros solamente en el supuesto de que se hayan respetado los principios generales del Derecho, especialmente los de proporcionalidad y no discriminación. Por lo tanto no puede entenderse que permite la imposición de restricciones a la importación más estrictas de lo necesario para evitar la introducción de organismos nocivos o que constituyan una discriminación arbitraria entre importaciones procedentes de otros Estados miembros y las procedentes de terceros países. Puede deducirse, sin embargo, que, sin perjuicio de dichos requisitos, al autorizar una total prohibición de las importaciones de cítricos, la letra a) del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 77/93 deba interpretarse en el sentido de que permite restricciones de menor entidad cuando las mismas son adecuadas para evitar la introducción de organismos nocivos en el Estado miembro de que se trate.

13. La letra a) del apartado 2 del artículo 4 constituye un mero reconocimiento por parte del legislativo comunitario de que los cítricos son propensos a transmitir enfermedades contra las que puede precisarse una protección especial. Ello hace que la Directiva tenga carácter exhaustivo como código de medidas protectoras contra la introducción de organismos nocivos para los vegetales. En mi opinión no pretende establecer excepciones a las normas del Tratado sobre la libre circulación de mercancías donde no existía ninguna anterior.

14. En consecuencia el problema consiste en dilucidar si Italia podría haber protegido su industria citrícola contra la introducción de organismos nocivos procedentes de otros países mediante medidas que tuvieran efectos menos perjudiciales sobre el comercio intracomunitario. La respuesta a esta pregunta depende de la posibilidad de que los

pomelos importados se sometan a los exámenes necesarios en los puntos de entrada distintos de las aduanas portuarias. Corresponde al Gobierno italiano probar que dichas cuestiones deben contestarse negativamente: véase el asunto 251/78 (Denkavit Futtermittel, Rec. 1979, p. 3369, apartado 24).

15. A continuación examinaré si el Gobierno italiano consiguió demostrar que es imposible practicar un examen para tener la seguridad de que los pomelos que entren en Italia por vía terrestre no son portadores de enfermedades. En su escrito de requerimiento y dictamen motivado, la Comisión alude a algunas maneras en que ello podría llevarse a cabo. Dichas menciones no se repiten ni en la demanda ni en la réplica, pero es importante examinarlas para considerar si el Gobierno italiano demostró que la legislación italiana controvertida respeta el principio de proporcionalidad.

16. La Comisión admite que sea necesario proceder a la descarga de los cargamentos para efectuar convenientemente los controles necesarios e incluso reconoce que ello puede revestir mayor dificultad en los puestos fronterizos terrestres que en las aduanas portuarias. Sin embargo, manifiesta que podrían precintarse los cargamentos al cruzar la frontera y examinar los mismos en el territorio de la República Italiana en algún lugar más apropiado, quizás incluso en una aduana portuaria si existiese alguna en las inmediaciones.

17. Sobre el particular, en su escrito de réplica la Comisión se refiere al apartado 3 del artículo 11 de la Directiva 77/93, según la redacción dada por el apartado 7 del artículo 1 de la Directiva 88/572/CEE (DO L 313, p. 39), a la que los Estados miembros debían adaptar su Derecho interno antes del 1 de enero de 1989. Dicho artículo obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar que la ejecución de dichos controles en frontera se reduzca progresivamente, con el fin de respetar el artículo 4 de la Directiva. De acuerdo con el apartado 3 del artículo 11 dichos controles «se efectuarán bien en el lugar de destino de los vegetales, productos vegetales u otros objetos, bien en otro lugar designado, siempre que se perturbe lo menos posible el itinerario previsto para los vegetales, productos vegetales u otros objetos». En cualquier caso, aun en el supuesto de que las autoridades italianas tuvieran motivos para insistir en que se descargaran en la frontera los cargamentos importados por tierra, la Comisión alega que las empresas transportistas serían responsables de transportar los cargamentos de forma que se tuviera en cuenta dicha posibilidad. Ello no necesariamente redundaría en un retraso injustificado.

18. La Comisión tampoco está convencida de que Italia no tenga suficiente personal cualificado para llevar a cabo los controles en los puestos fronterizos terrestres. Sostiene el criterio de que, a un coste razonable, Italia podría asegurarse de que en momentos concretos se contara con la presencia de inspectores, a quienes quizá las empresas transportistas podrían haber comunicado por adelantado que se precisarían sus servicios, del mismo modo que, al parecer, se anuncia por adelantado la llegada de los barcos. La Comisión señala que la Ley italiana ya exige que expertos fitosanitarios se hallen presentes en algunos puestos fronterizos terrestres y alega que no sería difícil dar a dichos expertos la adecuada preparación para el examen de los pomelos.

19. En mi opinión el Gobierno italiano no ha conseguido probar que dichas sugerencias sean irranozables. Manifiesta simplemente que entrañarían una excesiva complejidad, dificultades organizativas y gastos, tanto para los importadores como para las autoridades responsables de llevar a cabo los controles prescritos. Añade que la Comisión traspasa sus competencias pretendiendo interferir en la forma como Italia organiza su administración interna.

20. Considero que estas objeciones no son convincentes. La Comisión no se propone interferir en la forma como Italia organiza su administración interna, sino simplemente demostrar que las restricciones que imponen las autoridades italianas sobre la importación de pomelos son desproporcionadas, dado que se podría lograr su reconocido objetivo mediante otras medidas que irían menos en detrimento de los intercambios intracomunitarios.

21. Por lo que respecta a gastos y dificultades administrativas, en el asunto 104/75 (de Peijper, Rec. 1976, p. 613, apartado 18), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 36 del Tratado no puede utilizarse para justificar normas o prácticas que supongan restricciones a la libre circulación de mercancías:

«que se explican principalmente por el interés en aligerar la carga de la administración o reducir el gasto público, a menos que, a falta de dichas normas o prácticas, dicha carga o gasto exceda claramente los límites de lo que puede exigirse razonablemente» *(traducción provisional).*

22. Considero que el Gobierno italiano no ha conseguido demostrar que permitir la importación de pomelos en Italia por tierra suponga una carga administrativa irrazonable o un gasto público excesivo. Debe señalarse que, hasta comienzos de 1985, algunos puestos fronterizos terrestres permanecieron abiertos a dichas importaciones. A pesar de habérselo preguntado el Tribunal de Justicia, el Gobierno italiano ha sido incapaz de identificar ningún factor específico que pudiera explicar la decisión adoptada en 1985 para restringir las importaciones de pomelos a un número concreto de aduanas portuarias, como un fuerte incremento en la cantidad de frutas afectadas por alguna enfermedad o que sean objeto de contrabando, introducidas en Italia procedentes del extranjero.

23. En relación con el coste que supondría para los importadores la importación de pomelos en Italia por tierra y no por vía marítima, no cabe duda de que consiste en un problema de los importadores de que se trate. La Comisión no sugiere que deban prohibirse las importaciones de pomelos procedentes de otros Estados miembros por vía marítima.

24. Por todo cuanto antecede llego a la conclusión de que el Gobierno italiano no ha conseguido demostrar que el cierre de sus puestos fronterizos terrestres a las importaciones de pomelos procedentes de otros Estados miembros fuera necesaria para evitar la introducción en Italia de organismos nocivos para los vegetales. En consecuencia propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que, al prohibir la importación de pomelos procedentes de otros Estados miembros a través de puestos fronterizos terrestres, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE.

2) Condene en costas a la República Italiana.