CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. FRANCESCO CAPOTORTI, presentadas el 5 de mayo de 1981 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante recurso interpuesto el 28 de abril de 1980, la Comisión se ha dirigido al Tribunal de Justicia en virtud del párrafo 2 del artículo 169 del Tratado CEE, reprochando a la República de Irlanda la violación del artículo 30 de este Tratado. Se solicita a este Tribunal que examine determinadas disposiciones de la legislación irlandesa con consecuencias en materia de importación y venta de artículos de joyería producidos en el extranjero, con objeto de decidir si tales disposiciones son o no compatibles con la prohibición comunitaria de cualquier medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación.

Es necesario señalar que por los «Statutory Instruments» [Decretos Legislativos (en lo sucesivo, «Decretos»)] nos 306 y 307 de 1971, en vigor desde 1972, la República de Irlanda ha establecido la obligatoriedad de fijar marcas de fábrica en los objetos de joyería importados, elaborados con metales preciosos o con metal ordinario, en los que figuren imágenes, emblemas u otros motivos que indiquen que se trata de «souvenirs» de Irlanda. Unicamente se autoriza la importación y la comercialización de objetos de este tipo fabricados en otros países si en ellos figura, estampada de forma perfectamente visible, la indicación del país de origen o el término «foreign» (extranjero), u otros términos que indiquen claramente que se trata de objetos no producidos en Irlanda.

Mediante un primer escrito de 9 de diciembre de 1975, la Comisión solicitó al Gobierno irlandés que le suministrara toda la información que juzgase útil para determinar si dichas disposiciones constituían una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa. El Gobierno irlandés no dio curso a esta solicitud. Mediante un segundo escrito de 9 de marzo de 1977, la Comisión le informó que el mantenimiento de las referidas normas era, a su juicio, contrario al artículo 30 del Tratado CEE, y no podía justificarse conforme al artículo 36. Por consiguiente se instó al mencionado Gobierno a que ofreciera garantías de que había adoptado las medidas necesarias «para procurar que las exigencias previstas en Irlanda en materia de mercado» fueran «conformes a las disposiciones del Derecho comunitario aplicables en este ámbito»,

* Lengua original: italiano.

especialmente en lo relativo a los artículos de joyería con motivos o características irlandesas. Una vez más, el Gobierno irlandés no dio respuesta alguna de forma que, mediante un tercer escrito de 8 de mayo de 1978, firmado por el Comisario Sr. Davignon, la Comisión estimó oportuno recordar el contenido del escrito precedente de 9 de marzo.

En esta ocasión, el Gobierno irlandés definió su posición (mediante escrito de 7 de julio de 1978), sosteniendo que los dos Decretos objeto de controversia debían considerarse compatibles con el artículo 30 del Tratado, en la medida en que su objetivo era la protección del consumidor. No obstante, esta tesis no convenció a la Comisión la cual, el 19 de marzo de 1979, decidió emitir el dictamen motivado previsto en el artículo 169, en el cual afirmaba que, al mantener en vigor los dos Decretos de 1971, Irlanda había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 30 del Tratado, e instaba a dicho Estado a adoptar, en el plazo de dos meses, las medidas necesarias para corregir su ordenamiento jurídico en el sentido exigido por el Derecho comunitario.

Irlanda no se atuvo a este requerimiento. Por consiguiente, la Comisión interpuso el recurso judicial que ha dado origen al presente procedimiento.

2. Comencemos por verificar si la normativa irlandesa arriba descrita representa un obstáculo para el comercio intracomunitario y si contraviene en particular lo dispuesto en el artículo 30 del Tratado CEE. Si la respuesta a esta primera pregunta es afirmativa, será necesario entonces determinar si la mencionada normativa queda cubierta por el artículo 36 o justificada de alguna manera por una de las exigencias de carácter general (especialmente la protección del consumidor) que el Tribunal de Justicia considera que pueden neutralizar la prohibición del artículo 30.

Ya he señalado que, en virtud de los dos Decretos irlandeses, los fabricantes extranjeros tienen la obligación de fijar sobre cada objeto una estampilla que indique el país de origen o, cuando menos, de precisar que se trata de un producto extranjero.

Para la comercialización, el Decreto 306 especifica que la indicación prescrita debe figurar igualmente sobre la etiqueta eventualmente pegada al objeto o en el embalaje que lo contiene; por su parte, el Decreto 307 prescribe que el estampillado sobre el producto importado sea indeleble (además de visible y legible). No cabe ninguna duda de que estas disposiciones imponen a los fabricantes extranjeros y a los importadores cargas discriminatorias que se traducen ante todo en costes suplementarios. Su incidencia sobre el coste total de cada producto será tanto mayor cuanto más modesto sea el coste unitario del producto. Ahora bien, si se piensa en la gran difusión en el mercado de los «souvenirs» de metal ordinario, el caso más frecuente será precisamente aquel en el que el coste del estampillado representa un porcentaje elevado del coste, lo que repercute en un aumento sensible del coste total. Además, el valor (o por lo menos el

atractivo) de un objeto que lleva un estampillado que ha de ser claramente visible es sin duda alguna menor que el de un objeto equivalente desprovisto de dicho estampillado: en el presente caso, el «souvenir» de producción nacional. Lo que resulta de todo esto es una restricción de las corrientes de intercambio de los referidos objetos hacia Irlanda y una correlativa situación de privilegio para los fabricantes irlandeses. Por lo demás, el propio Gobierno demandado parece ser consciente de que la normativa objeto de controversia da lugar a una discriminación en el mercado irlandés entre productores nacionales y extranjeros, hasta tal punto que se limita a sostener que esta disparidad de tratamiento estaría justificada por la necesidad de proteger tanto a los consumidores como a los productores contra el ejercicio de prácticas comerciales desleales. En definitiva, parece estar fuera de toda duda que las disposiciones de los Decretos irlandeses nos 306 y 307 de 1971 producen efectos equivalentes a los de una restricción cuantitativa a la importación y constituyen por tanto medidas que Irlanda debía haber suprimido a más tardar el 1 de enero de 1975, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 42 del Acta de adhesión.

3. En mis conclusiones de 29 de mayo de 1980 relativas al asunto en el que recayó la sentencia de 26 de junio de 1980, Gilli (788/79, Rec. p. 2071), tuve la ocasión de recordar que, a pesar de las prohibiciones previstas en los artículos 30 y 40 del Tratado CEE, los Estados miembros no están enteramente privados de la facultad de adoptar, en determinadas circunstancias, disposiciones que planteen obstáculos, directos o indirectos, al comercio intracomunitario. A este respecto, me he referido tanto al propio artículo 36 del Tratado como a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que ha admitido la compatibilidad con el Derecho comunitario de las medidas restrictivas nacionales que sean «necesarias para satisfacer las exigencias imperativas referidas, principalmente, a la eficacia de los controles fiscales, a la protección de la salud pública, a la lealtad de las transacciones comerciales y a la defensa de los consumidores» (esta formulación se encuentra en la sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe, 120/78, Rec. p. 649, a cuya doctrina la sentencia dictada en el asunto Gilli antes citado se adhirió posteriormente). En efecto, incluso fuera de los supuestos mencionados por el artículo 36 del Tratado CEE, el Tribunal de Justicia ha reconocido la legalidad de las disposiciones nacionales que se aparten de las prohibiciones de los artículos 30 y 34 a condición de que dichas disposiciones persigan «una finalidad de interés general tendente a dar primacía a las exigencias de la libre circulación de mercancías, que constituye una de las reglas fundamentales de la Comunidad» (sentencia Rewe, antes citada, apartado 14).

Una vez dicho esto, no es posible reprochar al Gobierno irlandés que haya buscado fuera del artículo 36 justificaciones de la normativa descrita más arriba, al sostener que fue adoptada con objeto de garantizar la protección del consumidor y la lealtad de las transacciones comerciales. El Tribunal de Justicia tiene, pues, la facultad y la obligación de verificar si esta justificación tiene o no un fundamento objetivo, y más precisamente, si las medidas adoptadas por el

Gobierno irlandés y que éste mantiene en vigor eran realmente necesarias para proteger al consumidor y garantizar unas condiciones mínimas de lealtad en el comercio de los referidos productos.

En apoyo de su tesis, el Gobierno irlandés ha afirmado que los objetos de joyería que tienen el carácter de «souvenirs» de un país determinado incitan al consumidor a pensar que han sido fabricados en ese mismo país. Cuando, viceversa, se trata de objetos producidos en el extranjero y posteriormente importados, los compradores potenciales deberían ser informados de su origen. En ausencia de tal información, éstos se verían engañados, en el sentido de que se arriesgarían a comprar mercancías extranjeras en el convencimiento de que se trata de mercancías producidas *in loco*». De aquí se deriva la necesidad –para proteger al consumidor, de una parte, y a los productores nacionales, de otra– de imponer un estampillado que indique el origen extranjero en todos los artículos de joyería fabricados en el extranjero que pretendan ser «souvenirs de Irlanda».

A mi juicio, no se puede compartir este punto de vista por diferentes razones. En primer lugar, no es exacto afirmar que la característica esencial –o por lo menos el atractivo principal– de los «souvenirs» reside en el hecho de que han sido producidos en el país donde se adquieren. Por «souvenir» se entiende, desde un punto de vista estrictamente lingüístico, un objeto que recuerda una cosa, un lugar o un acontecimiento, ya sea por lo que el objeto represente en sí (pienso en las reproducciones de monumentos o de maravillas de la naturaleza), ya sea por el lugar donde ha sido comprado, ya sea por ambas razones a la vez. En el caso que nos ocupa, las disposiciones objeto de controversia se refieren a un tipo particular de «souvenirs»: los objetos que son vendidos generalmente a los turistas y que tienen como finalidad recordar una localidad determinada que han tenido la ocasión de visitar. No me parece que el turista se vea incitado a comprar uno de estos objetos por la convicción de que se trata de productos fabricados *in loco*: en efecto, es de domino público que los artículos de que se trata son a menudo fabricados en otros lugares (¡pienso en las muy numerosas reproducciones de la Torre Eiffel o de la Estatua de la Libertad, o incluso en las innumerables góndolas venecianas en miniatura!). La característica esencial de los «souvenirs», que les atribuye la capacidad de evocar y de traer de nuevo a la memoria los lugares visitados, se debe sobre todo a las imágenes que contienen y al hecho de que son comprados *in loco*. Por ello el hecho de establecer para los productos de importación la obligación de un estampillado con indicación del origen representa una medida que no es necesaria para la protección del consumidor o la lealtad de las transacciones comerciales y que se reduce únicamente a una restricción, injustificada, de la libertad de circulación de mercancías.

El razonamiento es distinto para los productos típicos de artesanía local. En lo que se refiere a objetos de este tipo, es exacto afirmar que el comprador parte de la convicción de que han sido fabricados en ese mismo lugar, de modo que es evidente que aquel que los comprara sin saber que en

realidad proceden del extranjero, sería víctima de un tratamiento comercial desleal. En este caso, conforme al Derecho comunitario es ciertamente necesaria y por consiguiente, legítima una protección apropiada del consumidor. Pero, como se ha visto, las disposiciones irlandesas objeto de controversia se refieren a artículos de joyería, elaborados en metal precioso u ordinario, los cuales constituyen «souvenirs de Irlanda» y no productos típicos de artesanía local. La obligación de estampillar el lugar de origen o de indicar la procedencia del extranjero en productos importados que presentan tales características no está, por tanto, justificada.

En todo caso, incluso en lo que se refiere a los productos típicos de artesanía local, dudo que la protección del consumidor y de la lealtad en las relaciones comerciales no pueda quedar garantizada de manera diferente a aquella que obliga a indicar el origen extranjero. Los mismos objetivos podrían y deberían perseguirse obligando a los fabricantes nacionales a fijar una marca de origen sobre sus productos. El coste, en su caso, superior se vería en este caso compensado por la situación de preeminencia en el mercado de que evidentemente gozan los productores nacionales y que se traduce en la posibilidad de prever unos beneficios más elevados.

Este punto cabe desarrollarlo de manera más amplia. Incluso en relación con los «souvenirs» a que se refieren las disposiciones irlandesas aquí consideradas, habría sido posible, y fácil, informar al consumidor de su origen introduciendo la obligación de indicar una marca de fábrica para los productos nacionales. El hecho de que no se haya seguido esta vía confirma que en su elección el Estado irlandés ha optado por el sistema que beneficia con mayor amplitud a los productos nacionales, incluso en el plano de los costes; precisamente por ello resulta innegable que ha existido una desigualdad de trato entre productos nacionales y productos de importación con efectos restrictivos sobre el comercio intracomunitario. En realidad, incluso en el supuesto de que fuera necesario proteger al consumidor contra el riesgo de comprar «souvenirs» fabricados en el extranjero, el hecho de haber impuesto una carga desproporcionada en relación con el objetivo –prefiriendo fijar obligaciones a cargo de los productos extranjeros antes que ordenar que se indique la marca de fabricación en los productos nacionales– sería suficiente para que se produjera una infracción del último párrafo del artículo 36 del Tratado CEE.

4. De acuerdo con las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que admita el recurso interpuesto por la Comisión contra Irlanda el 28 de abril de 1980 y que, en consecuencia, declare que, al mantener en vigor en su ordenamiento jurídico la prohibición de importar, vender o de exponer para la venta objetos de joyería fabricados en el extranjero y que no lleven indicación de su origen extranjero, el Estado demandado ha incumplido las obligaciones que el artículo 30 del Tratado CEE impone a los Estados miembros.