# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 24 de febrero de 2000 *

## I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial planteada por la House of Lords, England and Wales, se suscitó a raíz de la reacción de algunas empresas exportadoras de cítricos procedentes de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas a la sentencia de este Tribunal de Justicia en el asunto Anastasiou y otros [1] (en lo sucesivo, «sentencia Anastasiou I»), según la cual las autoridades de los Estados miembros no estaban facultadas para admitir, en relación con las importaciones de cítricos procedentes de Chipre, certificados fitosanitarios expedidos por autoridades que no sean las competentes de la República de Chipre. Posteriormente, las empresas de que se trata empezaron a exportar sus productos a la Comunidad a través de un puerto situado en Turquía, en el que las autoridades competentes turcas expedían certificados fitosanitarios. Aunque el presente asunto tiene implicaciones en la complicada situación política de Chipre, [2] las cuestiones jurídicas se refieren al sistema de control fitosanitario de los vegetales y productos vegetales importados en la Comunidad procedentes de países terceros.

* Lengua original: inglés.

1 — Sentencia de 5 de julio de 1994 (C-432/92, Rec. p. I-3087), apartado 65 y fallo.

2 — Para un breve repaso de la misma, véanse la sentencia Anastasiou I, apartado 13, y las conclusiones del Abogado General Sr. Gulmann, puntos 9 a 14.

## II. Marco jurídico y hechos

### i) *Disposiciones legales comunitarias*

2. El objetivo de la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad, [3] consiste en evitar la reducción de la producción de vegetales en la Comunidad mediante medidas de protección contra la introducción de organismos nocivos. [4] A tal fin, exige a los Estados miembros adoptar determinadas normas en relación con la introducción en su territorio de vegetales y productos vegetales procedentes de otros Estados miembros y de países terceros.

3. Con respecto a las importaciones procedentes de países terceros, el artículo 12 [5] de

3 — DO 1977, L 26, p. 20; EE 03/11, p. 121; en lo sucesivo, «Directiva». El título original fue modificado mediante la Directiva 91/683/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1991 (DO L 376, p. 29).

4 — Véanse los considerandos segundo, tercero, cuarto, quinto y séptimo de la Directiva.

5 — Modificado por la Directiva 80/392/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1980 (DO L 100, p. 32; EE 03/17, p. 224); la Directiva 85/574/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1985 (DO L 372, p. 25; EE 03/40, p. 106), y la Directiva 91/683, citada en la nota 4 *supra*. A diferencia de la República de Turquía, la República de Chipre no es parte del Convenio Internacional para la Protección de los Vegetales mencionado en el artículo 12, apartado 1, letra b), de la Directiva. En la vista, se afirmó que Chipre había firmado el Convenio en 1999.

la Directiva, en la versión aplicable en el momento de los autos, establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros establecerán, por lo menos para la introducción en su territorio de vegetales, productos vegetales u otros objetos enumerados en la Parte B del Anexo V procedentes de terceros países:

a) que dichos vegetales, productos vegetales u otros objetos, así como sus envases, sean minuciosa y oficialmente examinados, en su totalidad o sobre una muestra representativa y que, cuando fuere necesario, se examinen también minuciosa y oficialmente los vehículos que los transporten con objeto de asegurar, en la medida en que se pueda comprobar:

— que aquéllos no estén contaminados con los organismos nocivos enumerados en la Parte A del Anexo I;

— en lo referente a los vegetales y productos vegetales enunciados en la Parte A del Anexo II, que no estén contaminados con los organismos nocivos que les afecten y que figuren en dicha Parte del Anexo;

— en lo que respecta a los vegetales, productos vegetales u otros objetos enumerados en la Parte A del Anexo IV, que cumplan las exigencias especiales que figuran en dicha parte del Anexo que les correspondan;

b) que deban ir acompañados de los certificados establecidos en los artículos 7 y 8 y que no se podrá extender el certificado fitosanitario más de 14 días antes de la fecha en la que los vegetales, productos vegetales u otros objetos hayan salido del país expedidor. Los certificados prescritos en los artículos 7 y 8 [...] serán expedidos por los servicios autorizados a tales fines en el marco del Convenio Internacional para la Protección de los Vegetales o en el caso de los países que no sean Partes Contratantes en función de las disposiciones legales o reglamentarias del país. De acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 16, se podrán establecer listas de los servicios autorizados por los diferentes terceros países para expedir los certificados.

[...]»

4. En el artículo 7, apartado 1,[6] de la Directiva se dispone lo siguiente:

«Cuando se considere, basándose en el examen prescrito en los apartados 1 y 2 del artículo 6, que se cumplen las condiciones que en ellos figuran, podrá expedirse un certificado fitosanitario conforme al modelo de la Parte A del Anexo VIII [...]»

En el artículo 8, apartado 2,[7] de la Directiva se dispone lo siguiente:

«Cuando los vegetales, productos vegetales u otros objetos procedentes de un Estado miembro hayan sufrido un fraccionamiento o almacenamiento en un segundo Estado miembro o una modificación del envase y, a continuación, se introduzcan en un tercer Estado miembro, el segundo Estado miembro quedará eximido de proceder a un nuevo examen que cumpla las disposiciones del artículo 6, si se hubiere comprobado oficialmente que dichos productos no han corrido ningún riesgo en su territorio que ponga en duda la observancia de las condiciones enumeradas en el artículo 6. En tal caso, se expedirá un certificado fitosanitario de reexpedición, en un sólo ejemplar, conforme al modelo fijado en la Parte B del Anexo VIII, redactado al menos en una de las lenguas oficiales de la Comunidad [...]. Dicho certificado deberá adjuntarse al certificado fitosanitario expedido por el primer Estado miembro o a la copia certificada conforme de aquél. Tal certificado podrá llevar por título certificado fitosanitario de reexportación. [...]»

5. En el artículo 6 de la Directiva[8] se dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros dispondrán por lo menos para la introducción en otro Estado miembro de vegetales, productos vegetales y otros objetos enumerados en la Parte A del Anexo V, que tanto éstos como sus envases sean examinados minuciosa y oficialmente en su totalidad o sobre muestra representativa y que, cuando fuere necesario, también los vehículos que los transporten sean examinados oficialmente con el fin de garantizar:

a) que no estén contaminados por los organismos nocivos enumerados en la Parte A del Anexo I;

b) en lo relativo a los vegetales y productos vegetales enumerados en la Parte A del Anexo II, que no estén contaminados por los organismos nocivos que les

6 — Modificado por la Directiva 85/574, citada en la nota 5 *supra*.

7 — Modificado por la Directiva 85/574, citada en la nota 5 *supra*.

8 — Modificado por la Directiva 91/683, citada en la nota 5 *supra*.

afecten y que figuren en dicha parte del Anexo;

c) en lo relativo a los vegetales, productos vegetales u otros objetos enumerados en la Parte A del Anexo IV, que cumplan las exigencias particulares que figuran en dicha parte del Anexo que les afecten.

[...]

4. [...]

Los controles oficiales contemplados en los apartados 1, 2 y 3 se efectuarán con arreglo a las siguientes disposiciones:

a) Se aplicarán a los vegetales o productos vegetales pertinentes que hayan sido cultivados, producidos o utilizados por el productor o que se encuentren por otro motivo en sus dependencias, así como al medio de cultivo en ellas utilizado.

b) Se realizarán en los establecimientos y, preferentemente, en el lugar de producción.

c) Se efectuarán con regularidad y en el momento adecuado, como mínimo una vez al año y, al menos, mediante observación visual, sin perjuicio de los requisitos especiales enumerados en el Anexo IV; podrán llevarse a cabo actividades ulteriores en los casos previstos de conformidad con lo dispuesto en el apartado 7.

Los productores a quienes se exija el examen oficial con arreglo a lo dispuesto en el párrafo segundo de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 a 4 se incluirán en un registro oficial con un número de registro que permita su identificación. La Comisión podrá acceder, previa petición, a los registros oficiales así establecidos. [...]»

En el artículo 9, apartado 1, de la Directiva [9] se dispone lo siguiente:

«1. En el caso de vegetales, productos vegetales u otros objetos a los que se apliquen los requisitos particulares establecidos en la Parte A del Anexo IV, el certificado fitosanitario oficial exigido de acuerdo con las disposiciones del artículo 7 deberá haberse expedido en el país de

9 — Modificado por la Directiva 89/439/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1989 (DO L 212, p. 106).

origen de los vegetales, productos vegetales u otros objetos, excepto:

— en el caso de la madera, si [...]

— en los casos restantes, en la medida en que los requisitos especiales establecidos en la Parte A del Anexo IV puedan cumplirse también en lugares distintos del lugar de origen.»

6. El Anexo V de la Directiva lleva por título «Vegetales, productos vegetales y otros objetos que deberán someterse a inspecciones fitosanitarias, en su lugar de producción si son originarios de la Comunidad antes de su traslado dentro de la Comunidad, o en su país de origen o de procedencia si no son originarios de la Comunidad, antes de recibir la autorización necesaria para ser introducidos en la Comunidad». [10] Los cítricos se encuentran entre los vegetales y productos vegetales enumerados en la Parte B del Anexo V de la Directiva.

7. El Anexo IV, Parte A, de la Directiva establece requisitos particulares para los «Vegetales de Citrus L., Fortunella Swingle, Poncirus Raf. y sus híbridos, originarios de países terceros». [11] Exige que los frutos estén exentos de pedúnculos y hojas y que el envase lleve «una marca de origen adecuada». Además, cuando el fruto proceda de países no miembros en los que se tenga constancia que existen determinadas enfermedades, los frutos deben ir acompañados del certificado oficial correspondiente. Sin embargo, las partes están de acuerdo en que no se tiene constancia de que dichas enfermedades existan en Chipre. Por otro lado, los cítricos procedentes de Chipre pueden verse afectados por los organismos nocivos enumerados en los Anexos I y II de la Directiva. Al parecer, los organismos nocivos que más preocupan en el caso de los cítricos procedentes de Chipre son el *Thrips palmi* Karny [letra a), número 24] y el *Xylella fastidiosa* [letra b), número 1], mencionados en el Anexo I, Parte A, Capítulo I, de la Directiva, y el *Scirothirps aurantii* Faure, mencionado en el Anexo II, Parte A, Capítulo I.

ii) *El Convenio Internacional para la Protección de los Vegetales*

8. El Convenio Internacional para la Protección de los Vegetales y los Productos Vegetales, celebrado en Roma el 6 de diciembre de 1951 [12] (en lo sucesivo, «Convenio»), dio lugar a un cierto grado de armonización de las legislaciones fitosanitarias, pero, independientemente de dicha cooperación internacional, se consideró necesario proceder a una mayor armoniza-

10 — Modificado por la Directiva 92/98/CEE del Consejo, de 16 de noviembre de 1992 (DO L 352, p. 1). Inicialmente, el Anexo V se titulaba «Vegetales, productos vegetales y otros objetos que deben someterse al examen fitosanitario por parte del país de origen o de expedición, para la introducción en todos los Estados miembros».

11 — Estas exigencias especiales fueron añadidas al Anexo IV, Parte A, mediante la Directiva 92/103/CEE de la Comisión, de 1 de diciembre de 1992, por la que se modifican los Anexos I a IV de la Directiva 77/93 (DO L 363, p. 1).

12 — United Kingdom Treaty Series nº 16 (1954).

ción bajo la forma de la Directiva. [13] En el artículo IV, apartado 1, del Convenio se establece, entre otras cosas, lo siguiente:

«Cada Parte Contratante se compromete a tomar las medidas necesarias para establecer, en el plazo más breve posible y en la medida de sus posibilidades:

a) una organización oficial de protección de los vegetales, encargada fundamentalmente de:

i) la inspección de los cultivos vegetales, de las superficies de cultivo (incluidas las tierras, las plantaciones, los semilleros y los invernaderos) y de los vegetales y productos vegetales almacenados o transportados, en particular con el fin de detectar la existencia, la aparición y la propagación de las pestes fitosanitarias y de controlarlas;

[...]

iv) la expedición de certificados relativos al estado fitosanitario y al origen de los envíos de vegetales y productos vegetales [...]

[...]»

iii) *Anastasiou I*

9. La comunidad turca establecida en la parte de Chipre al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas (en lo sucesivo, «parte septentrional de Chipre») se denomina a sí misma «República Turca de Chipre Septentrional» (en lo sucesivo, «RTCS»), pero no es reconocida por la Comunidad ni por ninguno de sus Estados miembros. Estos reconocen a la República de Chipre, cuyo territorio comprende la totalidad de la isla de Chipre, salvo las zonas de las bases soberanas del Reino Unido. En la sentencia Anastasiou I, este Tribunal de Justicia abordó la cuestión planteada por la High Court of Justice of England and Wales sobre si, habida cuenta de lo dispuesto en la Directiva, el Derecho comunitario impedía a los Estados miembros o les obligaba a aceptar la importación, entre otros productos, de cítricos procedentes de Chipre acompañados de certificados fitosanitarios expedidos por la comunidad turca de la parte septentrional de Chipre y no por los funcionarios debidamente autorizados por la República de Chipre.

13 — Considerandos sexto y séptimo de la Directiva.

10. El Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«61. Debe señalarse que el régimen común de protección contra la introducción de organismos nocivos en los productos importados de países terceros, establecido en la Directiva 77/93, se basa esencialmente en un sistema de controles efectuados por expertos legalmente autorizados por el Gobierno del país exportador, garantizados por la expedición del certificado fitosanitario correspondiente. Los requisitos de admisión de dichos certificados como medio de prueba uniforme deben ser en consecuencia rigurosamente idénticos en todos los Estados miembros.

62. En el marco de la aplicación de la Directiva 77/93, en realidad, los Estados miembros importadores pueden efectuar en la frontera controles sobre los productos procedentes de países terceros. Sin embargo, en la práctica, como reconoció la Comisión en sus observaciones escritas, dicho control se encuentra muy limitado y, en todo caso, no puede suplir a los certificados fitosanitarios.

63. Además, cualquier dificultad y cualquier duda relativas a un certificado deben ser comunicadas a las autoridades del Estado exportador por el Estado importador. Ahora bien, esta colaboración necesaria para alcanzar los objetivos de la Directiva no puede ser efectuada por autoridades no reconocidas por la Comunidad ni por sus Estados miembros. En efecto, sería imposible que un Estado importador se dirigiese a los servicios o a los funcionarios de una entidad no reconocida, por ejemplo, en caso de productos contaminados o de certificados no conformes o falsificados. Es evidente que, cuando existan denuncias vinculadas con una contaminación de productos vegetales exportados de Chipre, sólo pueden actuar las autoridades de la República de Chipre.

64. Por consiguiente, procede interpretar los términos "servicios autorizados" que figuran en la letra b) del apartado 1 del artículo 12 de la Directiva 77/93 en el sentido de que, por lo que atañe a las importaciones de productos de Chipre, se refieren exclusivamente a los servicios designados por la República de Chipre para expedir los certificados fitosanitarios.

65. Por consiguiente, la Directiva 77/93 se opone a que las autoridades de un Estado miembro admitan, con motivo de una importación de cítricos o de patatas de Chipre, certificados fitosanitarios expedidos por autoridades que no sean las competentes de la República de Chipre.

66. La situación particular de Chipre, que está vinculada con su división de hecho [...] no puede modificar, respecto a las exportaciones de productos de su parte septen-

trional, las interpretaciones finalmente deducidas [...] en lo que respecta a los [...] certificados fitosanitarios.»

11. El Tribunal de Justicia también declaró que los certificados de circulación EUR.1 expedidos por la comunidad turca de la parte septentrional de Chipre no eran aceptables como prueba del origen chipriota de las mercancías a efectos de la aplicación de los aranceles preferenciales con arreglo al Acuerdo de Asociación CE-Chipre. [14] El Tribunal de Justicia declaró que «el sistema de los certificados de circulación como medios de prueba del origen de los productos se basa en el principio de la confianza institucional y la cooperación entre las autoridades competentes del Estado exportador y las del Estado importador». [15] Ahora bien, la cooperación eficaz con las autoridades de una entidad no reconocida no era posible. [16]

iv) *El presente asunto*

12. Tras la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Anastasiou I, dos empresas que importaban en el Reino Unido cítricos y patatas procedentes de la parte septentrional de Chipre y que habían intervenido en el procedimiento principal en aquel asunto, Cypfruvex (UK) Limited y Cypfruvex Fruit and Vegetable (Cypfruvex) Enterprises Limited (en lo sucesivo, «partes coadyuvantes»), llegaron a un acuerdo alternativo con una sociedad turca, Citex, que en realidad forma parte del mismo grupo empresarial. Ahora, los buques que transportan los cítricos hacen escala en el puerto turco de Mersin, en el que las autoridades turcas expiden certificados en los que se acredita que la fruta ha sido inspeccionada con arreglo a las disposiciones aplicables y cumple las normas fitosanitarias aplicables en el país importador. Normalmente, la escala de los buques en el puerto no dura más de 24 horas. La fruta no se descarga ni pasa por la aduana. Se cumplimentan conocimientos de embarque diferentes para el envío de la mercancía a Turquía y desde Turquía al país importador. Puesto que los certificados de circulación EUR.1 no son expedidos por las autoridades de la República de Chipre, el producto no se beneficia, al entrar en la Comunidad, de los aranceles preferenciales contemplados en el Acuerdo de Asociación con Chipre. El mismo procedimiento se sigue en el caso de las patatas.

13. La sociedad S.P. Anastasiou (Pissouri) Limited y una serie de otros productores y exportadores de cítricos y patatas establecidos en la parte de Chipre situada al sur de la zona de seguridad de las Naciones Unidas, que ya entablaron la acción que dio lugar a la sentencia en el asunto Anastasiou I (en los sucesivo, «demandantes»), solicitaron a la High Court, en el marco de dicho procedimiento, que dictara un auto que prohibiera al Minister of Agriculture, Fisheries and Food (Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación; en lo sucesivo, «demandado») autorizar la entrada en el Reino Unido de cítricos o patatas producidas en la parte septentrional

14 — Acuerdo de 19 de diciembre de 1972 por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Chipre, anexo al Reglamento (CEE) nº 1246/73 del Consejo, de 14 de mayo de 1973 (DO L 133, p. 1; EE 11/03, p. 169).

15 — Apartado 38 de la sentencia.

16 — Sentencia Anastasiou I, apartados 38 a 41.

de Chipre, a no ser que fueran acompañados de certificados fitosanitarios expedidos por las autoridades competentes de la República de Chipre. Las partes coadyuvantes intervinieron una vez más en apoyo del demandado. El auto solicitado fue denegado, por lo que respecta a los cítricos, tanto en primera instancia como en apelación ante la Court of Appeal, England and Wales, lo que dio lugar a la interposición del presente recurso de casación ante la House of Lords. El auto solicitado fue dictado, sin ser apelado, por lo que respecta a las patatas, aparentemente debido a que las patatas originarias de Chipre pueden presentar enfermedades enumeradas en el Anexo IV, Parte A, de la Directiva que sólo pueden detectarse en la zona de cultivo.

14. La House of Lords resumió la cuestión fundamental, considerando que consistía en «dilucidar si, en el caso de que las coadyuvantes no puedan importar legalmente dichos cítricos directamente en el Reino Unido con certificados expedidos en la RTCS, pueden hacerlo enviándolos a un puerto turco desde el cual, respaldados por certificados fitosanitarios expedidos en ese puerto, son enviados posteriormente al Reino Unido por una empresa turca que, a todos los efectos, es la misma que las coadyuvantes». A continuación, sometió al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, las siguientes cuestiones:

«1) Con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra b), de la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales, en su versión modificada (en lo sucesivo, "Directiva"), ¿está facultado un Estado miembro (y si es así, en qué circunstancias y con qué requisitos) para admitir la introducción en su territorio de vegetales, tal como se definen en la Directiva (en lo sucesivo, "vegetales"), originarios de países terceros y enumerados en la Parte B del Anexo V de la Directiva, cuando dichos vegetales van acompañados únicamente de un certificado fitosanitario expedido por un país tercero desde el que los vegetales han sido enviados a la Comunidad y no de un certificado fitosanitario expedido por el país tercero de origen?

2) ¿Varía la respuesta a la primera cuestión, y si es así en qué sentido, cuando los vegetales de que se trata están sujetos a requisitos particulares establecidos en el Capítulo 1 de la Parte A del Anexo IV de la Directiva que pueden cumplirse en países terceros distintos del país de origen, conforme a lo previsto en artículo 9, apartado 1, de la Directiva?

3) ¿Debe interpretarse y aplicarse la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Anastasiou (C-432/92, Rec. 1994, p. I-3087) en el sentido de que se opone a que las autoridades nacionales de un Estado miembro autoricen la importación de cítricos originarios de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas cuando van acompañados de un certificado fitosanitario expedido por las autoridades de otro país tercero

desde el que dichos cítricos han sido enviados a la Comunidad?

4) ¿Son distintas las respuestas a cualquiera de las cuestiones precedentes si:

a) los vegetales de que se trata nunca fueron importados en el país tercero en el que se expidió el certificado fitosanitario que los acompañaba a su llegada a la Comunidad, es decir, que nunca fueron descargados del buque que los transportaba y/o nunca atravesaron las barreras aduaneras; y/o

b) los requisitos particulares aplicables a los vegetales de que se trata ya se habían cumplido en el país de origen?

5) ¿Son distintas las respuestas a las cuestiones primera y segunda si los vegetales de que se trata fueron presentados para la obtención del certificado en un país tercero distinto del de origen no por razones fitosanitarias, sino para no tener que obtener un certificado fitosanitario de las autoridades competentes en el país de origen?»

## III. Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

15. Presentaron observaciones escritas y orales los demandantes, las partes coadyuvantes, la República Helénica, el Reino Unido y la Comisión. Las partes coadyuvantes, el Reino Unido y la Comisión sostienen que los cítricos procedentes de Chipre pueden importarse legalmente si las autoridades competentes de un Estado no miembro distinto de Chipre desde el cual se expide la mercancía para su reexportación a la Comunidad han expedido certificados fitosanitarios válidos. Las demandantes y la República Helénica sostienen la tesis contraria, según la cual dicha importación es contraria a la Directiva a no ser que la mercancía vaya acompañada por certificados fitosanitarios expedidos por las autoridades competentes del país tercero de origen, a saber, la República de Chipre.

i) *Argumentos en favor de permitir la importación*

16. Los argumentos aducidos en favor de permitir la importación en unas circunstancias como las del presente caso son a grandes líneas los siguientes. Actualmente, en la práctica, los certificados fitosanitarios expedidos en países terceros «de expedición» suelen ser aceptados, y ello por buenas razones; en la vista, el representante del Reino Unido puso el ejemplo de los árboles cortados en el norte de Estados Unidos y procesados en Canadá durante un período de más de 14 días antes de ser exportados a la Comunidad, fecha a partir

de la cual un certificado expedido en Estados Unidos ya no cumpliría lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, letra b), de la Directiva. De este modo, sólo en determinados casos especiales es esencial que el certificado sea expedido en el país de origen de los vegetales. [17] Ante la perspectiva del establecimiento del mercado interior, desde 1993 la Directiva estableció dos regímenes diferentes, uno para los vegetales comunitarios, basado en la inscripción de los productores en un registro y la inspección de los vegetales en el lugar de producción, [18] y el otro para las importaciones procedentes de países terceros, que prohíbe la importación de determinados vegetales, supedita la de otros al cumplimiento de exigencias especiales y, en otros casos (como los de las manzanas y peras), se limita a exigir un certificado fitosanitario. Muchos vegetales no están sujetos a ningún tipo de certificación. Aunque existan dos regímenes, los niveles de protección que ambos garantizan son equivalentes.

17. El título del Anexo V de la Directiva, en su forma original, dejaba claro que los vegetales podían ser objeto de exámenes fitosanitarios bien en su país de origen o bien en un país de expedición. Esta formulación se mantuvo en 1993 por lo que respecta a los productos no comunitarios, aun cuando posteriormente fuera eliminada con respecto a los vegetales originarios de Estados miembros, como puede verse en el punto 6 *supra*. Esto se ajusta al artículo 9, apartado 1, de la Directiva, que actualmente se aplica únicamente a los vegetales no comunitarios: al establecer que sólo algunos de los requisitos especiales establecidos en el Anexo IV, Parte A, de la Directiva deben cumplirse en el país de origen, implícitamente admite que el requisito general de certificación puede cumplirse en otros lugares, ya que no se establece ninguna disposición con respecto a la cuestión de los certificados fitosanitarios múltiples parciales. Esto puede contraponerse con la situación que existía en virtud de la versión original del artículo 9, apartado 1, de la Directiva, que exigía la certificación del cumplimiento de las exigencias especiales además de los certificados prescritos en los artículos 7 y 8. Las únicas exigencias especiales aplicables a los cítricos procedentes de Chipre o de Turquía son que estén exentos de pedúnculos y hojas y que el envase lleve una marca de origen adecuada. Esto es algo que puede comprobarse mediante una inspección visual, al igual que la no contaminación por determinados organismos mencionados en los Anexos I y II de la Directiva, lo que tiene como consecuencia que no exista ningún obstáculo para la admisión de los certificados de países terceros expedidos tras proceder a una adecuada inspección de la mercancía.

18. El artículo 9 de la Directiva —y no el artículo 12— determina quién debe expedir un certificado fitosanitario para las mercancías no comunitarias. La referencia al certificado establecido en el artículo 7 que se hace en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva, que rige la certificación de los productos vegetales procedentes de países terceros, versa únicamente sobre el tipo y la forma del certificado. El artículo 12, apartado 1, no puede entenderse en el sentido de que extiende al proceso de certificación de los vegetales de terceros países los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 4, para los productos comunitarios, ya que ello supondría prescindir de los dos regímenes diferentes establecidos

17 — De acuerdo con el artículo 2, apartado 1, letra a), de la Directiva, los cítricos son «vegetales» y no «productos vegetales».

18 — Véase el artículo 6, apartado 4, de la Directiva.

mediante la Directiva y conduciría a resultados absurdos, como, por ejemplo, exigir la inscripción en el registro de los productores de países terceros. Asimismo, privaría de toda lógica a las excepciones establecidas en el artículo 9, apartado 1. Con anterioridad al establecimiento del régimen dual, en 1993, en el artículo 6 de la Directiva no había ninguna disposición relativa al lugar de inspección de los productos comunitarios. Hubiera sido desproporcionado imponer como requisito la certificación en el país tercero de origen, ya que ello no es necesario para alcanzar los objetivos de la Directiva. La exigencia que figura en el artículo 12, apartado 1, letra a), de realizar nuevas inspecciones sistemáticas en el momento de la importación también sería innecesaria en tales circunstancias y, por tanto, desproporcionada [19] y discriminatoria, contraria al artículo 40, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 34 CE, apartado 2, tras su modificación) y al Acuerdo Fitosanitario de la OMC.

19. El artículo 8 de la Directiva, al que también se remite el artículo 12, apartado 1, se refiere únicamente a los casos en que los vegetales han sido fraccionados o almacenados o en que su envase ha sido modificado con posterioridad a su exportación de su país de origen, en cuyo caso las autoridades locales competentes deben expedir un certificado fitosanitario de reexpedición, denominado certificado fitosanitario de reexportación, que debe adjuntarse al certificado fitosanitario original. Esto no implica que las autoridades de un país de expedición no estén facultadas para expedir un certificado fitosanitario en los casos en que la expedición no ha sufrido manipulación alguna.

19 — Sentencia de 8 de abril de 1992, Mignini (C-256/90, Rec. p. I-2651).

20. Por lo que respecta al Convenio, no todos sus objetivos lo son también de la Directiva, como sucede por ejemplo con los relativos a las condiciones de producción en los países terceros.

21. La sentencia Anastasiou I tan sólo se ocupó de la interpretación de la expresión «servicios autorizados» que figura en el artículo 12, apartado 1, letra b), de la Directiva, y no afecta al presente caso. Los problemas derivados de la cooperación con funcionarios de una entidad no reconocida no se plantean en el caso de los funcionarios turcos.

22. Por lo que respecta a las circunstancias de expedición de los certificados en el presente caso, la Directiva no establece ningún requisito relativo a la descarga de los buques, a la necesidad de que las mercancías pasen por aduana, ni al período de tiempo que las mercancías deben pasar en un país de expedición. Sería imposible comprobar el cumplimiento de dichos requisitos, que, en todo caso, carecen de pertinencia a efectos de la capacidad de las autoridades competentes para realizar las inspecciones requeridas. La entrada en Turquía de las mercancías carece de pertinencia en la medida en que el objetivo del certificado fitosanitario consiste en acreditar el cumplimiento de las normas del país *importador*. El principio de la cortesía internacional entre Estados impide las injerencias en los actos de funcionarios de un Estado extranjero realizados en dicho Estado. Es suficiente con que el certificado fitosanitario haya sido expedido en el último lugar en que estuvieran los vegetales antes de ser importados en la Comunidad, aun cuando todas las exigencias especiales ya hubieran sido cumplidas en el país de origen.

23. A la luz de los argumentos anteriores, la posibilidad de obtener certificados fitosanitarios en un país tercero de expedición distinto del país de origen de los vegetales está prevista en la Directiva y el recurso a dicha opción con respecto a los cítricos procedentes de la parte septentrional de Chipre no puede considerarse un abuso. Es simplemente el ejercicio de un derecho conferido por el Derecho comunitario, en contraposición con las situaciones en que se intenta utilizar el Derecho comunitario para alcanzar un fin que de otro modo sería ilegal con arreglo al Derecho nacional.

ii) *Argumentos en contra de permitir la importación*

24. El certificado fitosanitario exigido por el artículo 12, apartado 1, de la Directiva en el caso de los cítricos de países terceros debe ser expedido por las autoridades del país de origen del producto. El examen minucioso al que se hace referencia en el artículo 12, apartado 1, letra a), no se limita a los controles en frontera con ocasión de la importación en la Comunidad, que son meramente opcionales y que en todo caso están sujetos a considerables limitaciones.[20] Este examen minucioso se exige también, con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra b), antes de proceder a la expedición de los certificados fitosanitarios. Así lo confirma la referencia al artículo 7 de la Directiva, que, a su vez, se remite al artículo 6, apartados 1 y 2, y, por ende, implícitamente, a los requisitos del artículo 6, apartado 4. Aunque el artículo 6, apartado 4, no se aplica directamente a los países terceros, la Comunidad está facultada para imponer exigencias equivalentes como requisito para la importación del producto procedente de países no miembros. Sería contrario al objetivo de la Directiva permitir, en el caso de las importaciones de países terceros, controles menos rigurosos, como una inspección visual en la bodega de un buque en el puerto de un país de expedición o con ocasión de su paso por la frontera comunitaria, que los exigidos para los vegetales comunitarios, que se someten a una inspección en el lugar de producción. El sistema de controles de las plantas vivas y las zonas de cultivo establecido por el artículo IV, apartado 1, letra a), inciso i), del Convenio también indica que sólo es posible realizar un examen minucioso en el país de origen. Los «procedimientos apropiados» a que se hace referencia en el modelo de certificado fitosanitario que aparece en el Anexo VIII, Parte A, de la Directiva deben entenderse en el sentido de que se refieren a esta disposición del Convenio.

25. El artículo 8 de la Directiva permite a un país tercero de expedición desde el cual se reexpide el producto confiar en el examen minucioso original, que el modelo de certificado de reexpedición que figura en el Anexo VIII, Parte B, de la Directiva presupone que ha sido realizado ya en el país de origen. En el caso de los cítricos, el requisito especial del Anexo IV, Parte B, según el cual el envase debe llevar una marca de origen adecuada, tan sólo puede cumplirse mediante un examen en el país de origen,[21] lo que tiene como consecuencia que no se cumpla el requisito establecido en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva para la expedición de un certificado fitosa-

20 — Sentencia Anastasiou I, apartado 62.

21 — Véase la sentencia Anastasiou I, apartado 39, en relación con la comprobación del origen de los vegetales mediante los certificados de circulación EUR.1.

nitario en otro país no miembro. Además, sería absurdo que el mero hecho de que la exigencia especial relativa a la eliminación de las hojas y pedúnculos pueda comprobarse mediante una inspección visual con posterioridad a la exportación desde el país de origen implicara que los controles relativos a los organismos nocivos mencionados en los Anexos I y II de la Directiva, que exigen conocimiento y control sobre las condiciones de producción, pudieran llevarse a cabo asimismo con posterioridad a la exportación inicial a otro país tercero. En la vista, el abogado de Anastasiou expresó su preocupación sobre la posibilidad de detectar determinados insectos microscópicos mediante una breve inspección visual. Así pues, el artículo 9, apartado 1, sólo permite la certificación del cumplimiento de los requisitos especiales establecidos en el Anexo IV, Parte A, fuera del país de origen cuando dichos requisitos puedan cumplirse en otros lugares. Esto se añade al certificado fitosanitario original, cuyo modelo recogido en el Anexo VIII, Parte A, reserva un espacio para cualquier «declaración suplementaria». Además, puesto que el artículo 9, apartado 1, permite una excepción limitada al principio de certificación en el país de origen de los vegetales, no debe aplicarse cuando el cumplimiento de todos los requisitos especiales impuestas por el Anexo IV, Parte A, puede certificarse efectivamente en el país de origen, como sucede en el presente caso.

26. Está claro que la referencia que se hace en el título del Anexo V de la Directiva a los exámenes fitosanitarios resulta engañosa, ya que es incompatible con el contenido material de la Directiva y con sus objetivos. Esta discrepancia resultaba particularmente evidente cuando estaba en vigor la versión original del artículo 9, apartado 1, que exigía expresamente la expedición de un certificado fitosanitario en el país de origen de los productos enumerados en el Anexo IV, Parte A, importados en la Comunidad, además de los prescritos en los artículos 7 y 8 de la Directiva.

27. La sentencia Anastasiou I reviste una importancia determinante para resolver el presente asunto, y procede responder en primer lugar a la tercera cuestión. Dicha sentencia se refiere a la necesidad de cooperación entre las autoridades nacionales con respecto a los productos contaminados.[22] En ese caso, debe ser posible plantear el problema a las autoridades del país en el que se cultivaron los vegetales, pero esto es algo imposible con respecto a las «autoridades» de la parte septentrional de Chipre, y las autoridades competentes de la República de Chipre no tienen acceso a dicha zona.

28. Por lo que respecta a la quinta cuestión, el Derecho comunitario no permite invocar una norma jurídica para eludir la aplicación de otra.[23] De lo contrario, los exportadores a la Comunidad podrían incurrir en prácticas de elección de fuero en busca del régimen menos riguroso para la expedición de certificados fitosanitarios para sus productos, pudiéndose permitir el «blanqueo» de productos de origen desconocido o ilegal. No existe ninguna razón comercial

22 — Apartado 63.

23 — Sentencias de 5 de octubre de 1994, TV 10 (C-23/93, Rec. p. I-4795), apartados 20 a 22; de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299), apartado 13; de 10 de enero de 1985, Leclerc (229/83, Rec. p. 1), apartados 23 a 27, y de 12 de mayo de 1998, Kefalas y otros (C-367/96, Rec. p. I-2843), apartado 20. La sentencia de 27 de septiembre de 1988, Daily Mail y General Trust (81/87, Rec. p. 5483), fue citada en un sentido similar ante la Court of Appeal.

o fitosanitaria legítima para enviar fruta a la Comunidad a través de Turquía.

## IV. Análisis

29. No me propongo abordar las cuestiones planteadas por la House of Lords punto por punto. Tal y como observó la propia House of Lords, la cuestión esencial en el presente caso es la de si pueden importarse cítricos en la Comunidad en unas circunstancias como las controvertidas. Por supuesto, todos los elementos planteados en cada una de las cuestiones constituyen factores importantes para resolver dicha cuestión. Abordaré sucesivamente las cuestiones de si, en principio, la certificación fitosanitaria realizada por un país tercero distinto del país de origen de los vegetales es admisible en algún supuesto y, en caso de respuesta afirmativa, si los cítricos procedentes de la parte septentrional de Chipre pueden ser objeto de una certificación de este tipo.

30. Para empezar, debo señalar que la Directiva no está redactada en términos demasiado claros, y que es comprensible que exista cierto grado de confusión sobre su interpretación. Una de las principales dificultades radica en el hecho de que las normas aplicables a la importación de vegetales no comunitarios en la Comunidad se establezcan por referencia a las que rigen para los productos comunitarios, que han sido ampliamente modificadas con el fin de permitir el establecimiento de un mercado interior, régimen que tan sólo resulta pertinente para los productos no comunitarios una vez que ya han sido efectivamente importados. No obstante, de la estructura y los objetivos de la Directiva cabe extraer algunas conclusiones relativas a la interpretación de su tenor. A partir de dicho análisis, acojo los argumentos formulados por las partes coadyuvantes, el Reino Unido y la Comisión según los cuales, en principio, las autoridades de un país de expedición distinto del país de origen de productos agrícolas no comunitarios pueden certificar que dichos productos cumplen las normas del país importador en los casos en que o bien el vegetal de que se trate no esté sujeto a los requisitos especiales establecidos en el Anexo IV, Parte A (de modo que el artículo 9, apartado 1, no se aplica), o bien cuando cualesquiera requisitos especiales aplicables pueden cumplirse en lugares distintos del de origen (como se prevé en la disposición de excepción contenida en el artículo 9, apartado 1).

31. Como punto de partida, habida cuenta de que la Directiva tiene por objeto regular la libre circulación de vegetales y productos vegetales dentro de la Comunidad, independientemente de su origen, cabe presumir que todos los productos de ese tipo deben estar sujetos a un nivel equivalente de control. En segundo lugar, en la medida en que los productos comunitarios pueden ser comercializados dentro de la Comunidad a partir del momento de la cosecha, parece lógico que los controles tengan lugar en el momento de producirse la cosecha o con anterioridad a la misma, con objeto de garantizar que con posterioridad a la misma dicho comercio sea lo más libre posible, sin perjuicio de cualquier otro argumento en favor de que dicho control se lleve a cabo en el lugar de producción, como la mayor facilidad de detección de determinados organismos nocivos. Por otro lado, el comercio intracomunitario de pro-

ductos no comunitarios tan sólo puede desarrollarse libremente una vez que dichos productos han sido efectivamente despachados en la frontera comunitaria. Se trata de un momento y lugar adecuados para realizar los controles comunitarios que complementen a los ya realizados en países terceros. Esto significa asimismo que, salvo en el caso de los organismos que sólo pueden detectarse o que pueden detectarse con mayor facilidad en el lugar de cultivo, el interés comunitario no resulta afectado por el momento y lugar en que, con anterioridad a la importación, las autoridades de países terceros realizan exámenes de los vegetales y expiden certificados fitosanitarios. Tal como demostró de manera convincente el Reino Unido, la flexibilidad a este respecto puede ser necesaria en aras del comercio, particularmente en el caso de bienes no perecederos que no necesitan ser importados en la Comunidad en el plazo de catorce días a partir de su cosecha.

32. Además, la Directiva, adoptada según el artículo 43 del Tratado CE (actualmente artículo 37 CE, tras su modificación) y en el artículo 100 del Tratado CE (actualmente artículo 94 CE) expresa, en los considerandos primero y segundo de su exposición de motivos, una preocupación por los rendimientos de la producción comunitaria, lo que justifica su interés por las condiciones de producción. Por otro lado, la preocupación de la Directiva por las condiciones en que se desarrolla dicha producción en los países terceros tan sólo puede basarse en el interés por controlar su impacto en la Comunidad, principalmente a través de los controles de los vegetales y productos vegetales derivados de dicha producción. Por tanto, me inclino a aceptar el argumento según el cual los objetivos de la Directiva no son tan amplios como los establecidos en el artículo IV del Convenio.

33. Es importante subrayar que la Directiva se ocupa exclusivamente de la preservación de los vegetales comunitarios. Si pueden cumplirse sus exigencias, el hecho de que las mercancías tengan su origen en una parte de Chipre controlada por una entidad no reconocida por la Comunidad carece de pertinencia. Dichas mercancías pueden acceder al mercado comunitario en las mismas condiciones que las procedentes de la parte meridional de Chipre, siempre y cuando puedan cumplirse los diversos requisitos impuestos por el Derecho comunitario.

34. Paso a analizar ahora las disposiciones de la Directiva. Por lo que respecta a los vegetales y productos vegetales importados, la Directiva pretende establecer un nivel de protección equivalente al alcanzado gracias a las inspecciones efectuadas dentro de la Comunidad mediante la aceptación, en aras de la conveniencia y la cortesía internacional entre Estados, de los resultados de las inspecciones efectuadas por las autoridades de países terceros, que se traducen en certificados fitosanitarios, combinados con el mecanismo de control suplementario constituido por los controles en frontera. Para mí, está claro que el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva se refiere exclusivamente a los exámenes «minuciosos» que los Estados miembros deben realizar cuando productos procedentes de países no miembros entran por vez primera en la Comunidad. A este respecto, su tenor puede contrastarse con el del artículo 12, apartado 1, letra b), que no exige que se establezcan procedimientos

para la concesión de certificados fitosanitarios por países terceros, sino simplemente que se cumpla el requisito —que la Comunidad es competente para imponer— de que los productos vayan acompañados de un certificado para poder entrar en su territorio. Podría añadir que el artículo 12, apartado 1, letra a), tiene carácter imperativo y que, a mi entender, esto es coherente con la necesidad de garantizar niveles de protección equivalentes para todos los productos. Así pues, en la medida en que parte de la sentencia Anastasiou I pueda entenderse en el sentido de que indica que los referidos controles en frontera tienen carácter discrecional, con todo respeto discrepo, añadiendo que dicha interpretación del apartado 62 de la sentencia no es evidente en sí misma y, en todo caso, no constituye un elemento central del razonamiento del Tribunal de Justicia en aquel asunto. Aunque en el apartado 62 el Tribunal de Justicia se refiriera también a las limitaciones a que están sujetos dichos controles, de las disposiciones relativas a los mismos contenidas en el artículo 12, apartado 1, letra a), se desprende claramente que forman parte integrante del proceso de control de los vegetales y productos vegetales importados. Constituyen, para los Estados miembros distintos del de primera importación, una garantía de suma importancia de que se ha llevado a cabo un examen «minucioso».

35. Así pues, el artículo 12, apartado 1, letra b), de la Directiva, con su remisión a los artículos 7 y 8, es, en circunstancias normales, el criterio que debe adoptarse para apreciar la admisibilidad de los certificados fitosanitarios expedidos por las autoridades de países terceros. En la medida en que, en el presente asunto, nos ocupamos de envíos de fruta que en ningún caso fueron objeto de manipulación alguna en el puerto de Mersin, me refiero principalmente al artículo 7. En primer lugar, cabe señalar que el artículo 12, apartado 1, letra b), no hace ninguna mención del lugar en el que debe expedirse el certificado. Tan sólo afirma que debe expedirse en el plazo de catorce días antes de que los productos hayan salido del país de expedición, país que, dependiendo de la naturaleza del producto y de los azares del comercio internacional, puede ser o no el país de origen del producto. El artículo 12, apartado 1, letra b), tampoco describe expresamente el tipo de examen que las autoridades del país tercero deben efectuar para que el producto se considere debidamente certificado cuando se presenta posteriormente en la frontera comunitaria. Por lo que respecta a los productos comunitarios, el artículo 7 de la Directiva tampoco establece un criterio de este tipo. En su lugar, se refiere al examen prescrito en el artículo 6, apartados 1 y 2, y no veo ninguna razón para que los vegetales y productos vegetales de países terceros, que deben ir acompañados para su importación del certificado prescrito en el artículo 7, no deban estar sujetos a la misma norma, es decir, a un examen oficial minucioso del producto y de su envase o de una muestra representativa del mismo y, cuando fuere necesario, de los vehículos que lo transporten, para asegurar que no está contaminado y que cumple cualesquiera requisitos especiales.

36. Sin embargo, de mi anterior análisis sobre el modo en que la Directiva, tal como fue modificada, contribuye a la realización del mercado interior y la consecución de los objetivos de la Política Agrícola Común debería resultar evidente que, por razones tanto prácticas como de principio, las disposiciones del artículo 6, apartado 4, de la Directiva relativas a los exámenes en el lugar de cultivo y al registro de los

productores no pueden ni deben entenderse en el sentido de que son aplicables a los vegetales y productos vegetales no comunitarios. Es simplemente de lamentar que, cuando se añadió dicha disposición, no se señalara expresamente que tan sólo se refiere a los productos comunitarios. Imponer dichos requisitos por lo que respecta a organismos que pueden detectarse con la misma facilidad en una fase posterior del control del propio producto interferiría considerablemente con las prácticas de control de los Estados que mantienen relaciones comerciales con la Comunidad, no contribuiría a incrementar el nivel de protección de los productores o consumidores comunitarios, sería innecesario para la realización del mercado interior y, por consiguiente, como se ha alegado, sería desproporcionado. Con independencia de si el certificado fitosanitario ha sido expedido en el país de origen de un envío de productos o en un país de expedición, el requisito establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Anastasiou I según el cual las autoridades del Estado miembro deben estar en condiciones de ponerse en contacto con las autoridades expedidoras para plantear cualquier duda o dificultad que se suscite puede satisfacerse siempre y cuando dichas autoridades pertenezcan a una entidad reconocida. Aun en caso de contaminación de los productos, el interés comunitario con arreglo a la Directiva consiste fundamentalmente en impedir la expedición de certificados relativos a productos contaminados, que podrían entrar así en la Comunidad, y no en hacer frente a la fuente de contaminación.

37. Por lo que respecta a los cítricos chipriotas controvertidos en el presente asunto, resulta que los tres organismos nocivos enumerados en el Anexo I, Parte A, y en el Anexo II, Parte A, que son pertinentes pueden detectarse en todos los casos mediante un examen minucioso de la propia fruta. Así pues, si los cítricos no estuvieran sujetos a ningún requisito especial con arreglo al Anexo IV, Parte A, consideraría que la cuestión principal ha quedado dilucidada mediante el anterior análisis, sin perjuicio de la comprobación de los niveles de control efectivamente aplicados en Mersin y de la cuestión del abuso de derecho. Este análisis se vería reforzado por una serie de elementos textuales adicionales que he preferido no subrayar hasta ahora debido a mis observaciones sobre el carácter en líneas generales endeble del texto de la Directiva. En primer lugar, el régimen establecido en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva permite expresamente, en las circunstancias descritas, la admisión de certificados fitosanitarios expedidos por países distintos del país de origen del producto en los casos en que éste está sujeto a requisitos especiales. Dicho régimen puede entenderse asimismo en el sentido de que implica, *a contrario,* que los productos que no están sujetos a requisitos especiales pueden ir acompañados en cualquier caso de un certificado fitosanitario emitido por un país de expedición, y no por el país de origen. En segundo lugar, probablemente sea revelador el hecho de que la referencia a los países de expedición que se hace en el título del Anexo V de la Directiva se mantuviera en el caso de los productos de países terceros en el momento en que fue expresamente eliminada con respecto a los países comunitarios, con ocasión del establecimiento del mercado interior. [24]

38. Una cuestión estructural de mayor importancia es el hecho de que, aunque

24 — Existe otra posible interpretación alternativa del título del Anexo V: que se refiere a la certificación por el país de origen o, en las circunstancias del artículo 8, apartado 2, de la Directiva, a la certificación por el país de expedición.

este Tribunal no ha recibido dictámenes periciales al respecto, la distinción entre los Anexos I y II, por un lado, y el Anexo IV, por otro, parece girar, al menos en parte, en torno al hecho de que los organismos mencionados en los dos primeros pueden detectarse a partir de un simple examen de los propios vegetales o productos vegetales, mientras que los requisitos especiales establecidos en el último están vinculados, en gran medida, a un determinado lugar de producción y a la evaluación de las condiciones imperantes en el mismo: identificación de la planta madre, identificación de la existencia de determinadas enfermedades en las proximidades, examen del suelo y las raíces, etc. Si esto es cierto, contribuye en gran medida a explicar el régimen establecido mediante el artículo 9, apartado 1, de la Directiva con respecto a los vegetales y productos vegetales sujetos a requisitos especiales.

39. Sin embargo, una cuestión mucho más difícil de resolver es la de si, en las circunstancias del presente caso, las partes coadyuvantes pueden invocar la excepción (que se introduce con el término «excepto») del segundo guión del artículo 9, apartado 1, de la Directiva a la norma general según la cual los certificados sólo se admitirán, en el caso de los vegetales y productos vegetales de países terceros sujetos a requisitos especiales, si han sido expedidos por el país de origen. No se discute que es posible comprobar si las hojas y pedúnculos han sido eliminados de la fruta mediante un examen realizado en un lugar diferente del de origen, incluso, si se realiza un examen apropiado, en un puerto de paso. De hecho, en determinados casos la eliminación de los pedúnculos sólo puede llevarse a cabo después de que la fruta haya salido de su país de origen. Sin embargo, la comprobación de que el envase de la fruta lleva una marca de origen adecuada plantea dificultades más serias. A este respecto, aunque se trata de una cuestión discutida, las alegaciones formuladas no han servido de gran ayuda a este Tribunal. Lo que es peor, la redacción de la Directiva tampoco sirve de ayuda, en la medida en que, si se lee literalmente, el requisito especial consiste en que las mercancías «lleven una marca de origen adecuada», sin referencia alguna al hecho mismo del origen, de cómo debe certificarse ni de quién debe hacerlo.

40. Para las autoridades turcas, o para las de cualquier país de expedición, no supone ninguna dificultad comprobar que se ha estampado en el envase de un envío de fruta un sello de algún tipo en el que se indique su origen. Sin embargo, el requisito especial referido a los cítricos (y a algunas otras frutas) establecido en el punto 16.1 del Anexo IV, Parte A, de la Directiva afirma que esta marca debe ser «adecuada». El análisis de este requisito se ve dificultado por el hecho de que no existe ninguna indicación, ni en el acto mediante el cual se estableció ni en ninguna otra parte, acerca de por qué dicho requisito especial se impuso exclusivamente en relación con unas cuantas variedades de fruta. Aparentemente, es independiente de los demás requisitos especiales que se aplican únicamente en el caso de los cítricos de un determinado origen, por ejemplo, procedentes de países en los que se sabe que existen determinadas enfermedades: requisitos especiales similares, diferenciados en función del origen, se aplican a otros vegetales y productos vegetales sin ir acompañados de un requisito de marca de origen. Sin embargo, me veo obligado a suponer que este requisito tiene algún objeto. A mi entender, la calificación «adecuada» debe tener, por tanto, un contenido sustancial. Presupone que las autoridades certificadoras tengan razones para creer en la veracidad de la marca, pues de lo contrario no tendría ninguna utilidad. Además, en el caso de que se suscite alguna duda o controversia sobre la certificación

de dicha marca, las autoridades del Estado miembro deben poder cooperar con sus homólogas del país tercero para resolver el problema.

41. En condiciones normales, ello no tendría por qué ser un problema, ya que las mercancías chipriotas destinadas a la Comunidad deben ir acompañadas de un certificado de origen EUR.1 expedido por las autoridades de la República de Chipre, en el cual, en virtud de la cortesía internacional entre Estados y la cooperación administrativa, deben basarse las autoridades turcas para comprobar la marca de origen del envase. Además, en caso de sospecha de fraude o de alguna otra irregularidad las autoridades del Estado miembro estarían en condiciones de consultar tanto con las autoridades de Turquía como con las de la República de Chipre. Por supuesto, el presente caso no es sencillo, ya que el origen chipriota de las mercancías no ha sido certificado por la República de Chipre.

42. El punto de partida en la búsqueda de una respuesta a este problema es el tenor del artículo 9, apartado 1, que, en el caso de los productos enumerados en el Anexo IV, establece una norma general según la cual «el certificado fitosanitario oficial [...] deberá haberse expedido en el país de origen de los vegetales, productos vegetales u otros objetos [...]». No puedo aceptar la alegación del Reino Unido y de las partes coadyuvantes según la cual esta disposición debe considerarse una excepción a la norma general establecida en el artículo 12, en relación con el título del Anexo V, según la cual el certificado debe ser otorgado por las autoridades competentes de cualquier país de expedición. El artículo 9, apartado 1, constituye la norma especial aplicable a los vegetales incluidos en el Anexo IV, Parte A.

43. Hay otros dos elementos de la génesis legislativa de la Directiva que, a mi entender, arrojan cierta luz sobre esta cuestión. En primer lugar, el requisito según el cual el certificado fitosanitario debe ser expedido en el país de origen estaba contenido ya en la versión original de la Directiva. La disposición de excepción del artículo 9, apartado 1, para los restantes casos —«en la medida en que los requisitos especiales establecidos en la Parte A del Anexo IV puedan cumplirse también en lugares distintos del lugar de origen»— fue introducida mediante una Directiva de modificación del Consejo de 1989.[25] En el tercer considerando de dicha Directiva se explica que se había «puesto de manifiesto la necesidad de aclarar el requisito contenido en el apartado 1 del artículo 9 [...] según el cual el certificado fitosanitario oficial [...] debe ser expedido en el lugar de origen de los vegetales [...] [y que] [...] resulta[ba] oportuno definir en términos más generales las excepciones a dicha obligación, de modo que no [fuera] necesario modificar el apartado 1 del artículo 9 cada vez que la Comisión [introdujera] una modificación al respecto en el Anexo IV».[26] Cuando se adoptó la Directiva, los cítricos no figuraban en el Anexo IV, Parte A. Tampoco ningún otro de los vegetales o productos vegetales que aparecían enumerados en el mismo estaban sujetos a requisito alguno en materia de marca de origen. Sin embargo, está claro que el objetivo perse-

25 — Directiva 89/439, citada en la nota 9 *supra*.

26 — Está claro que existe un error en la siguiente expresión de la versión inglesa del texto: «[...] so that article 9(1) need to be amended [...]». En su lugar, debe decir «need not be»; véase la versión francesa («n'ait pas besoin»). Así lo confirma la consulta de otras versiones lingüísticas.

guido al introducir dicha excepción consistía en permitir cierta flexibilidad, de modo que, aunque la Comisión pudiera modificar el Anexo IV, el Consejo no tuviera que modificar cada vez el artículo 9, apartado 1, para ajustarse a dichos cambios.

44. En segundo lugar, los cítricos no se añadieron al Anexo IV, Parte A, hasta que la Comisión sustituyó íntegramente el texto de los Anexos I a IV, en 1992.[27] Los requisitos especiales pertinentes figuran en los puntos 16.1, 16.2, 16.3 y 16.4. Así pues, el requisito según el cual «el envase llevará una marca de origen adecuada» no puede haber sido tenido en cuenta por el Consejo al redactar la excepción al artículo 9, apartado 1. Posteriormente, el Consejo estableció el mecanismo por el cual se delega a la Comisión, con el asesoramiento del Comité fitosanitario permanente, la facultad de adaptar el Anexo IV, incluida la especificación de los «requisitos especiales».[28]

45. Los puntos 16.2, 16.3 y 16.4 del Anexo IV, Parte A, establecen, respectivamente, en lo que atañe a los cítricos originarios de terceros países en los que se tiene constancia de la presencia de tres organismos vegetales diferentes, un requisito (ligeramente distinto en cada uno de los tres casos) relativo a una «declaración oficial» de que los frutos son originarios de zonas donde no existe el organismo de que se trate o, alternativamente, que la inexistencia de síntomas del mismo pueda verificarse mediante la observación, la toma de muestras o el tratamiento durante períodos especificados. Está claro que ninguno de estos requisitos podía cumplirse, a efectos del artículo 9, apartado 1, en ningún otro lugar que no fuera el país de origen. Sin embargo, las partes están de acuerdo en que no se tiene constancia de que alguna de las enfermedades de los vegetales especificadas exista en Chipre (si bien las demandantes expresaron su reserva acerca de que esto es algo que no puede necesariamente afirmarse en relación con la parte septentrional de Chipre).

46. En mi opinión, la importancia de estos requisitos radica en que la prueba sobre el origen de los productos resulta esencial para determinar que dichas enfermedades no existen en el lugar de origen de la fruta. En síntesis, es necesario demostrar que es originaria de Chipre. En ese caso, no se aplicarán los requisitos especiales establecidos en los puntos 16.2, 16.3 y 16.4.

47. Sobre esta base, paso a considerar si el artículo 9, apartado 1, permite invocar la excepción que en él se establece, es decir, que el certificado fitosanitario, en la medida en que acredite que «el envase [lleva] una marca de origen adecuada», puede ser expedido en un lugar distinto del país de origen.

48. En la vista, la Comisión aceptó que el requisito especial de que se trata no se cumple por el mero hecho de que las mercancías lleven una marca de origen, y que se requiere una prueba sobre su origen. Con el apoyo del Reino Unido y de las partes coadyuvantes, sostuvo que esta

27 — Directiva 92/103, citada en la nota 11 *supra*.

28 — Artículos 3, apartado 6, 5, apartado 3, y 16 *bis* de la Directiva, modificados por las Directivas 89/439 y 91/683.

prueba la aporta debidamente el certificado fitosanitario expedido por las autoridades turcas. Se afirmó que estas últimas pueden comprobar fehacientemente el origen chipriota de la fruta mediante el control de los documentos de transporte que la acompañan, especialmente el conocimiento de embarque, y que el Reino Unido confía en la certificación de las autoridades turcas de que lo han comprobado así.

49. Sin embargo, a mí me parece que los documentos de transporte tan sólo pueden demostrar que las mercancías fueron *enviadas* desde Chipre, algo que las autoridades del Reino Unido podían comprobar por sí mismas. Nada dicen, en cambio, sobre el lugar de origen de la fruta, ni siquiera sobre dónde o por quién o con qué autoridad se estampó la marca de origen. Parece sumamente probable que, en realidad, las autoridades turcas, puesto que reconocen a la entidad que controla la parte septentrional de Chipre, confíen en la práctica en la certificación de origen proveniente de dicha fuente. Efectivamente, un proceso como ese puede ofrecer una mejor garantía sobre el verdadero origen de la fruta que los documentos de transporte. Sin embargo, ninguna de las partes ha afirmado que esta confianza indirecta en la certificación de las autoridades de la parte septentrional de Chipre sea la base sobre la cual el Reino Unido ha admitido hasta ahora los certificados fitosanitarios turcos. En cualquier caso, dicha confianza indirecta resultaría difícil de conciliar con la sentencia Anastasiou I, en la que se afirma, en relación con las exportaciones directas desde la parte septentrional de Chipre, que «cualquier dificultad y cualquier duda relativas a un certificado deben ser comunicadas a las autoridades del Estado exportador [...]» y que «esta colaboración [...] no puede ser efectuada por autoridades no reconocidas por la Comunidad ni por sus Estados miembros».[29]

50. Reconozco que, en el marco del sistema de certificados de circulación EUR.1, el Tribunal de Justicia ha admitido la posibilidad de excepciones cuando la presentación de dicho certificado es imposible. En la sentencia Huygen y otros,[30] el Tribunal de Justicia declaró que cuando resultara imposible para las autoridades del Estado de exportación comprobar el origen de las mercancías éstas podían tomar en consideración otras pruebas del origen de las mismas. Aunque normalmente las autoridades del Estado de exportación son las que se encuentran en la situación más adecuada para comprobar directamente los hechos que condicionan el origen, cuando no estén en condiciones de hacerlo nada prohíbe a las autoridades del Estado de importación comprobar la exactitud de un certificado de origen recurriendo a otras fuentes.[31] En aquel asunto, esa prueba adicional la constituía la factura original correspondiente a las mercancías de que se trataba.[32] Sin embargo, no creo que el razonamiento seguido en la sentencia Huygen y otros pueda trasladarse fácilmente al presente caso. Aun cuando documentos no oficiales, como son las facturas, puedan aportar normalmente una mejor prueba del origen que los documentos de transporte, lo cierto sigue siendo que cualquier investigación de los casos de fraude, o incluso de simple error, se vería irremediablemente obstaculizada por la imposibilidad de cooperar con la parte septentrional de Chipre. Las autoridades turcas no podrían sustituir adecuadamente a las autoridades legítimas,

29 — Apartado 63.

30 — Sentencia de 7 de diciembre de 1993 (C-12/92, Rec. p. I-6381).

31 — *Ibidem*, apartados 25 y 27.

32 — *Ibidem*, apartado 7.

es decir, a las de la República de Chipre, en cualquier investigación sobre las operaciones subyacentes realizada a instancia y en cooperación con las autoridades del Estado miembro. Cabe añadir que una atribución errónea o fraudulenta del origen de un único envío de fruta contaminada podría tener unas consecuencias mucho más graves y más transcendentales para la situación fitosanitaria en la Comunidad que las consecuencias limitadas y esencialmente financieras de dicha atribución errónea, a efectos arancelarios, bajo el régimen EUR.1.

51. En consecuencia, considero que, aunque es posible confiar en un certificado fitosanitario expedido por las autoridades turcas por lo que respecta a la primera parte del requisito especial establecido en el punto 16.1 del Anexo IV, Parte A («los frutos estarán exentos de pedúnculos y hojas»), no lo es por lo que respecta a la segunda («el envase llevará una marca de origen adecuada»).

52. A la luz de mi conclusión relativa a la admisibilidad de un certificado fitosanitario expedido por las autoridades de un país de expedición en relación con importaciones en la Comunidad de cítricos de un país tercero, no veo la necesidad de abordar los demás aspectos del presente caso planteados por la House of Lords, a saber, las circunstancias en que las autoridades turcas realizaron sus exámenes y el supuesto abuso de los derechos que les confiere el Derecho comunitario por las partes coadyuvantes. Basta decir que, si el Tribunal de Justicia acoge mi tesis general relativa a la cuestión de los certificados fitosanitarios expedidos por países de expedición y no acoge mi análisis de los efectos del artículo 9, apartado 1, de la Directiva con respecto a los cítricos, me inclino a aceptar, por los motivos expuestos en el resumen de sus observaciones que se ha hecho en los puntos 22 y 23 *supra*, los argumentos formulados sobre estas cuestiones por las partes coadyuvantes, el Reino Unido y la Comisión.

## V. Conclusión

53. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión planteada con carácter prejudicial por la House of Lords:

«Un Estado miembro está facultado para admitir la introducción en su territorio de vegetales originarios de países terceros y enumerados en el Anexo V, Parte B, de la Directiva 77/93/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, relativa a las medidas de protección contra la introducción en los Estados miembros de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad, si dichos vegetales van acompañados únicamente de un certificado fitosanitario expedido por un país tercero distinto del de origen desde el cual los vegetales han sido transportados a la Comunidad, siempre y cuando, en el caso de que los vegetales estén sujetos a requisitos especiales establecidos en el Anexo IV, Parte A, de la Directiva, dichos requisitos especiales puedan cumplirse en el país tercero que expidió el certificado fitosanitario. El requisito especial consistente en que el envase de los cítricos lleve una marca de origen adecuada no puede cumplirse en un país distinto del de origen en el caso de los cítricos supuestamente originarios de la parte de Chipre situada al norte de la zona de seguridad de las Naciones Unidas.»