

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
presentadas el 7 de diciembre de 1982 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. Introducción

En el asunto 124/81, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE al someter las importaciones de leche y de nata UHT a las restricciones y prohibiciones que aquélla menciona. Por leche UHT se entiende la leche que ha sido sometida a una temperatura muy alta, de 132,2° C como mínimo y que, a continuación, ha sido inmediatamente envasada en condiciones de asepsia.

Las restricciones y prohibiciones mencionadas están descritas con precisión en el recurso y, tras las correcciones aportadas por el Reino Unido en su escrito de contestación, pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) La leche y la nata UHT (independientemente de que estén destinadas al consumo animal o humano) sólo pueden ser importadas al Reino Unido con una

licencia general o específica expedida por el Ministro competente. En realidad, únicamente se expiden licencias de importación específicas. No obstante, la importación directa en Irlanda del Norte procedente de Irlanda no requiere licencia de importación.

- b) En Inglaterra, el País de Gales y Escocia, la leche UHT destinada al consumo humano, tanto si procede del Reino Unido como de otros países, sólo puede ser comercializada por centrales lecheras autorizadas o por comerciantes titulares de una licencia de distribución. La licencia de distribución se concede únicamente en caso de tratamiento UHT por una central lechera autorizada por las autoridades locales.

- c) En Irlanda del Norte, la leche y la nata UHT destinadas al consumo humano sólo pueden venderse en condiciones similares a las señaladas en la letra b).

Para una visión del régimen jurídico de estas disposiciones sobre importación y distribución, me remito a los escritos de las partes.

* Lengua original: neerlandés.

Como se aprecia ya en el resumen anterior, las disposiciones pueden distinguirse entre, por una parte, el régimen de importación y, por otra, el régimen de distribución. Teniendo en cuenta la petición de la Comisión, examinaré a continuación ambos regímenes, en particular en la medida en que se refieren a la leche y a la nata UHT importadas, pero sin olvidar que, en realidad, se aplican también a los demás tipos de leche y de nata. Procederé al análisis de cada grupo de disposiciones, primero a la luz del artículo 30 y, posteriormente, a la luz del artículo 36 del Tratado.

2. La aplicabilidad de los artículos 30 y 36 del Tratado al régimen de importación

2.1. Examen del régimen de importación a la luz del artículo 30 del Tratado

Exceptuando la leche procedente de Irlanda y destinada a Irlanda del Norte, que se importa libremente, la importación de leche y de nata, entre otros productos, en todas las partes del Reino Unido sólo es posible mediante una licencia general o específica expedida por el Ministro competente. A tenor de los escritos del Reino Unido y de su respuesta a una cuestión planteada por el Tribunal de Justicia, la importación de leche y de nata procedente de otros Estados miembros, incluidas la leche y la nata UHT, siempre está supeditada a una licencia específica previa. Dicha respuesta y las precisiones facilitadas a este respecto durante la fase oral del procedimiento muestran que esta licencia se expide de forma automática e inmediata, a condición de que la leche vaya acompañada en el momento de su

importación de un certificado que pruebe que esta leche o esta nata o bien está pasteurizada o bien ha sido sometida durante tres segundos a una temperatura muy alta, de 140° C (en función de la situación sanitaria de la región de la fuente de abastecimiento). La licencia específica puede referirse bien a una sola operación de importación determinada o bien a un período de importación determinado. Las licencias de importación se deniegan cuando en el momento de presentarse la solicitud ha brotado una enfermedad no controlada en la región de la que procede la leche. El control de calidad con ocasión de una importación autorizada de esta manera se efectúa exclusivamente cuando, después de la expedición, se comprueba que se ha modificado la situación sanitaria en la región de origen. Gracias a la licencia específica, las autoridades veterinarias tienen conocimiento tanto del origen como del importador de las mercancías importadas, aun antes de que se produzca la importación efectiva. En caso de que brote una enfermedad en el país de exportación después de la expedición, es posible tanto impedir otras exportaciones e importaciones mientras se mantenga el estado de alerta como combatir rápidamente la infección de la leche ya importada. Durante la fase oral del procedimiento no se ha puesto de manifiesto que el funcionamiento de este sistema en la práctica haya dado lugar a quejas específicas.

En contra de lo que afirma el Reino Unido en su escrito de contestación, las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1971, *International Fruit Company* y otros (asuntos acumulados 51/71 a 54/71, *Rec. p. 1107*), apartado 9;

de 15 de diciembre de 1976, Donckewolcke (41/76, ↔ Rec. p. 1921), apartados 19 y 20; de 16 de marzo de 1977, Comisión/Francia (68/76, Rec. p. 515), apartados 14 y 16, y de 8 de noviembre de 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, ↔ Rec. p. 3369), apartado 26, muestran con toda evidencia que, sin perjuicio de la posible aplicación del artículo 36, semejante régimen de importación es contrario al artículo 30 del Tratado. En efecto, en las citadas sentencias se consideró que incluso la exigencia puramente formal de licencias de importación estaba incluida en el ámbito de aplicación del artículo 30.

No puede pensarse en aplicar la «rule of reason» de la sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, ↔ Rec. p. 837), apartado 6, en particular tras las precisiones que la jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia ha introducido respecto a dicha norma de flexibilidad (entre otras, las sentencias de 17 de junio de 1981, Comisión/Irlanda, 113/80, Rec. p. 1625, apartados 10 y 11, y de 2 de marzo de 1982, Beele, 6/81, ↔ Rec. p. 707), por el mero hecho de que el régimen de importación se aplica únicamente, por naturaleza, a los productos importados.

2.2. *Examen del régimen de importación a la luz del artículo 36 del Tratado*

No existe todavía una jurisprudencia clara relativa a la cuestión de si un Estado miembro está facultado para exigir una licencia de importación específica para la importación de un producto originario de otros Estados miembros, en interés de la protec-

ción de la salud pública de las personas o de los animales, cuando no existe una Directiva de armonización ni otras disposiciones comunitarias en la materia y, de ser así, en qué circunstancias.

En el caso de autos, las precisiones facilitadas durante la fase oral del procedimiento ponen de manifiesto que las partes no discuten que las licencias específicas se expiden, entre otras cosas, de forma automática e inmediata, a condición de que la leche (o la nata) UHT importada vaya acompañada de un certificado relativo al tratamiento UHT recibido en el país de exportación, como ya he explicado anteriormente. No obstante, por lo que respecta, en particular, a las regiones de procedencia en las que no se ha comprobado ninguna enfermedad contagiosa, basta, por regla general, que se cumpla el requisito menos estricto de pasteurización. Si la leche está destinada al consumo animal, no se aplican los requisitos complementarios en materia de distribución de la leche, que aún no he examinado.

En su escrito de réplica (pp. 4 a 7), la Comisión considera que el objetivo de la protección de la salud de los animales puede quedar igualmente asegurado, y con efectos menos restrictivos para la importación, mediante licencias *generales* que informen a los importadores sobre los certificados que deben presentar en cada operación de importación. Como el Reino Unido ha confirmado durante la fase oral del procedimiento que el régimen de importación para la leche destinada al consumo humano es idéntico al régimen de importación para la leche destinada al consumo animal, la mis-

ma cuestión relativa al fundamento del régimen de importación debe examinarse también para la leche o nata destinadas al consumo humano. Únicamente deben analizarse de forma separada las exigencias complementarias en materia de distribución de esta última categoría de leche o nata.

El problema que se plantea en el presente asunto en relación con la justificación de un régimen de licencias de importación específicas desde el punto de vista de la protección de la salud de las personas y de los animales aún no ha sido tratado en cuenta tal por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La citada sentencia *Denkavit Futtermittel* simplemente permite llegar a la conclusión de que, en cualquier caso, el órgano jurisdiccional está obligado a examinar si los requisitos exigidos son *indispensables* para alcanzar los objetivos perseguidos por el artículo 36. En la sentencia de 15 de julio de 1982, Comisión/Reino Unido (40/82, Rec. p. 283), aunque la importación de huevos suscitó una cuestión prácticamente idéntica, no obstante el Tribunal de Justicia se reservó expresamente, en los apartados 49 a 52, su postura sobre este punto para una sentencia posterior. En sus conclusiones de 7 de julio de 1982, presentadas en el citado asunto, el Abogado General Sr. Capotorti manifestó, sin embargo, una opinión a este respecto. En el punto 11 de sus conclusiones afirmó lo siguiente al respecto: «estos obstáculos al comercio intracomunitario no parecen justificados por el objetivo de proteger la salud de los animales, ya que el procedimiento necesario para la concesión de la licencia especial nada añade a las garantías que resultarían de la admisión de los productos sobre la base

de una medida de carácter general, que exigiría una documentación capaz de probar que los productos fueron sometidos al tratamiento térmico exigido».

En el presente asunto, la Comisión ha defendido un punto de vista similar (véase, en particular, el apartado IV de su escrito de réplica, así como las precisiones facilitadas a este respecto durante la fase oral del procedimiento). Al examinar este punto de vista, no se dejará de tener en cuenta que el resumen que he hecho anteriormente pone de manifiesto que el régimen de importación implica solamente, por regla general, la presentación de un certificado de pasteurización en el momento de la importación efectiva, pero que el hecho de cumplir este requisito (en particular si, tras la expedición de la licencia, surge en el país de exportación la fiebre aftosa) puede considerarse insuficiente en el mismo momento de la importación y que además, según los datos de la licencia de exportación específica, la leche ya importada puede ser retirada del mercado. Considero que la Comisión no ha demostrado que estas dos garantías complementarias pueden obtenerse igualmente mediante un régimen de licencias generales como el que ella defiende y, en mi opinión, tampoco me parece muy verosímil que puedan serlo. En el momento de la importación, el certificado de pasteurización presentado de conformidad con las normas de base podrá, en el intervalo, revelarse insuficiente y, al brotar la fiebre aftosa en el país de exportación, la leche pasteurizada ya importada podrá ser retirada del mercado, en determinadas circunstancias, de forma más rápida basándose en una licencia de importación previa a la importación efectiva

que basándose en un registro central de los certificados presentados, aun cuando dichos certificados contengan también indicaciones relativas al origen de la leche y a la identidad del importador. No obstante, no parece que pueda excluirse completamente que, en los casos excepcionales que requieran la presentación del certificado UHT, ésta esté de hecho subordinada a requisitos más severos que en el caso de tratamiento UHT de leche originaria del propio país.¹ Para evitar toda discriminación entre leche importada y leche producida en el propio país, procederá formular una reserva sobre este punto.

Teniendo en cuenta el sistema existente de licencias de importación específicas para la leche, llego a la conclusión, pues, provisoriamente, de que las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación que dicho sistema supone están justificadas con arreglo al artículo 36 del Tratado, con tal que dichas licencias se expidan inmediata y automáticamente apenas se presenten en el momento de la importación los certificados sanitarios del país de exportación y dichos certificados no estén sujetos a exigencias más severas que

las que rigen para la leche producida dentro del Reino Unido. En cuanto a la leche UHT importada y destinada al consumo humano, esta conclusión provisional deberá precisarse más. No obstante, al centrar mis conclusiones sobre la leche UHT, será necesario, como ya he hecho observar, no perder de vista el hecho de que el régimen de importación que se debate se aplica de hecho a todos los tipos de leche y se justifica precisamente por este hecho.

3. Examen del régimen de distribución de la leche importada destinada al consumo humano a la luz de los artículos 30 y 36 del Tratado

3.1. Examen a la luz del artículo 30

Como ya he señalado, la leche UHT importada (y en Irlanda del Norte también la nata UHT) sólo puede ser comercializada en el Reino Unido a través de un distribuidor autorizado y después de haber recibido un nuevo tratamiento UHT en una central lechera autorizada por las autoridades locales.

Si bien existen propuestas de medidas de armonización a escala comunitaria, no obstante éstas no han sido aún adoptadas.

En los apartados 9 (última frase) y 62 de su escrito de contestación, el Reino Unido reconoce que la exigencia de que se trata en este caso, relativa a un segundo tratamiento UHT, hace de hecho imposible (desde el punto de vista económico) la importación de

¹ Pienso en particular aquí en la afirmación no discutida por el Reino Unido y que figura en el recurso de la Comisión según la cual dicho país exige simplemente un tratamiento UHT ininterrumpido durante al menos un segundo a una temperatura de 132,2° C, mientras que la leche importada procedente de regiones donde ha habido epizootias de fiebre aftosa debe ser sometida a un tratamiento más largo a una temperatura de 140° C.

leche UHT procedente de otros Estados miembros, a causa de los elevados costes adicionales que de ella se derivan.

El Reino Unido alega en primer lugar, a favor de las citadas disposiciones, que éstas se aplican sin distinción a la leche importada y a la leche producida dentro del país (y a la nata). En su opinión, en el caso de autos no se puede aplicar el artículo 30 porque también concurren en él los demás criterios fijados al efecto por la sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe, «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649), en particular el apartado 8. No obstante, dicha «rule of reason» que, como ya he hecho observar, tiene su origen en la sentencia Dassonville, sólo se aplica, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (entre otras, la citada sentencia Comisión/Irlanda), a medidas indistintamente aplicables a los productos importados y a los productos nacionales. Este requisito no se cumple cuando hay disposiciones que establecen un segundo tratamiento UHT para la leche o la nata UHT importadas, mientras que para la leche producida dentro del país se exige un solo tratamiento UHT. En consecuencia no debe estimarse este motivo de defensa. Como de este modo tal normativa contiene, por una parte, un efecto que se reconoce equivalente a una restricción cuantitativa a la importación y, por otra, no cumple uno de los criterios fundamentales de la rule of reason que tiene por efecto flexibilizar, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la fórmula de base de la citada sentencia Dassonville, el régimen de distribución de la leche (o de la nata) UHT importadas cae, en principio, bajo la prohibición del artículo 30 del Tratado.

3.2. *Examen a la luz del artículo 36*

Teniendo en cuenta la aplicabilidad del artículo 36, el Reino Unido invoca, en particular, las conclusiones del Abogado General Sr. Mayras presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 12 de julio de 1979, Union laitière normande (244/78, Rec. p. 2663). Dichas conclusiones son las siguientes:

«La comercialización en el territorio de un Estado miembro que ha elegido la fórmula de la leche entera no normalizada, de la leche normalizada procedente de otro Estado miembro, leche cuyo contenido en materia grasa no era inferior al porcentaje indicativo fijado por el Consejo, sólo podía efectuarse, en 1978, conforme a las prescripciones relativas al envase previo en volumen y a la protección de la salud pública vigentes en el país miembro de destino.»

El Reino Unido afirma, en particular, en su escrito de réplica, que las citadas conclusiones del Abogado General Sr. Mayras nunca han sido discutidas por la jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia.² Me

² Para evitar que los terceros sufran el mismo malentendido, me gustaría señalar aquí que el Reino Unido concede demasiada importancia a las conclusiones de un Abogado General cuando sugiere en la réplica que las conclusiones de un Abogado General reflejan imperativamente la situación del Derecho vigente, siempre que el propio Tribunal de Justicia no se haya pronunciado en sentido contrario. Un Abogado General no es un Juez de primera

parece que procede examinar un poco más en detalle las citadas conclusiones, no sólo porque son del Abogado General Sr. Mayras, sino también porque se refieren, en efecto, al fondo de la cuestión planteada en el presente caso.

En su escrito de contestación, el Reino Unido citó además un pasaje que precede inmediatamente a la conclusión final del Sr. Mayras.

Dicho pasaje está redactado en los siguientes términos:

«A falta de medidas comunitarias de armonización, el control sanitario del Reino Unido sigue siendo lícito, por más que contribuya a una compartimentación del mercado.»

Mediante esta frase explicativa, el Abogado General se aparta especialmente de la opinión de la Comisión (mencionada en la página 2689 de sus conclusiones) según la cual «si las autoridades sanitarias del Estado de expedición afirman que existen en sus países garantías idénticas o equivalentes e “instan” a las autoridades sanitarias del Estado miembro de destino a comprobarlo

instancia, aunque, al formular su opinión independiente sobre el Derecho comunitario vigente, deba, al igual que un Juez, conceder tanta atención a los intereses de la Comunidad como a los intereses de los Estados miembros o de los demás justiciables.

in situ y si dichas comprobaciones resultan positivas, las autoridades del Estado de destino no están obligadas a aplicar su propia legislación».

Recuerdo que las conclusiones antes mencionadas se referían al mismo régimen jurídico que el presente asunto y por esta razón procede también consultarlas siempre. Además, también en el presente asunto, la Comisión considera, entre otras cosas, que debe reconocerse al Reino Unido la posibilidad de ejercitar controles en el país de exportación. Además de la opinión del Sr. Mayras, según la cual, a falta de medidas comunitarias de armonización, procede, en principio, aplicar los controles del país de importación y no los del país de exportación, también es interesante señalar que, según él, la coordinación bilateral de los controles propuesta por la Comisión «(parece) difícilmente practicable y fuente de divergencias» (último párrafo de sus conclusiones).

El punto de vista del Sr. Mayras, según el cual los controles veterinarios administrativos practicados en el país de importación son, en principio, lícitos y, en consecuencia, no puede exigirse al país de importación que renuncie a ellos en atención a controles considerados equivalentes por el *país de exportación*, me parece correcto y adecuado especialmente al tenor literal y al alcance del artículo 36 del Tratado. Al igual que el Reino Unido, no he podido encontrar en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia argumentos que desvirtúen el punto de vista del Sr. Mayras. Por el contrario, se verá a

continuación que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia suscribe este punto de vista.

No obstante, sobre algunos puntos importantes para el presente procedimiento, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha precisado efectivamente el principio de la aplicabilidad de la legislación del país de importación. Gran número de estas precisiones se refieren a la exigencia establecida en el artículo 36, en el sentido de que las prohibiciones o restricciones impuestas a la importación deben estar justificadas por los objetivos de interés general no económicos mencionados en dicho artículo, entre los cuales figura la protección de la salud de las personas. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia deduce de esta necesidad de justificación un principio de proporcionalidad, especialmente o, en otras palabras, la exigencia de que es necesario limitarse a las medidas menos restrictivas para la importación, si la salud de las personas puede protegerse con la misma eficacia mediante dichas medidas menos restrictivas. A este respecto, me remito fundamentalmente a las sentencias de 20 de mayo de 1976, *De Peijper* (104/75, $\rightarrow$ Rec. p. 613), y de 7 de abril de 1981, *United Foods* (132/80, $\rightarrow$ Rec. p. 995). En consecuencia las restricciones impuestas deben ser indispensables para alcanzar el objetivo que se pretende y las partes del presente procedimiento coinciden en reconocer que la carga de la prueba de esta necesidad corresponde al país que aplica estas restricciones.

El hecho de que, desde 1977, no se exija un segundo tratamiento UHT para la *nata* UHT

importada a Inglaterra, Escocia y al País de Gales, sin que este cambio haya supuesto nunca un peligro para la salud pública, lleva a la Comisión a afirmar, en mi opinión acertadamente, que no se ha demostrado que la imposición de un segundo tratamiento UHT para la *leche* UHT importada (y en Irlanda del Norte también para la *nata* UHT importada) sea efectivamente imprescindible. Por supuesto, el hecho de que en la actualidad se trate de extender a la *nata* UHT importada en el conjunto del Reino Unido esta exigencia de un segundo tratamiento UHT no cambia en absoluto este punto de vista. Dado que en el caso de autos se trata, precisamente, de un producto cuya venta (a diferencia de lo que sucede en la sentencia de 5 de febrero de 1981, *Eyssen*, 53/80, Rec. p. 409) no se considera necesariamente, en el país de importación, cualquiera que sea su procedencia, incompatible con la salud de las personas o de los animales, me gustaría defender además el punto de vista según el cual, por analogía con la letra b) del apartado 3 del artículo 85 del Tratado, una normativa que equivale en la práctica a una prohibición total de importación de *leche* UHT debe necesariamente considerarse contraria al principio de proporcionalidad.

Otra precisión aportada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se refiere (también a falta de Directivas comunitarias de armonización en la materia) a la obligación de colaborar con los demás Estados miembros en lo que se refiere a los intereses protegidos por el artículo 36, con vistas a limitar de esta manera la necesidad de recurrir a disposiciones que pongan trabas a la importación. En la citada sentencia

Denkavit Futtermittel, el Tribunal de Justicia consideró que un doble control en el país de exportación y en el país de importación iba más allá de lo permitido por el artículo 36, si las exigencias en materia de salud pública pueden satisfacerse con igual eficacia con medidas menos restrictivas para los intercambios intracomunitarios. En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró, en la citada sentencia *United Foods*, apartado 29, que «en el presente caso, como el pescado ya ha sido objeto de una inspección sanitaria en el Estado de expedición, efectuada *con arreglo a las normas prescritas por la propia legislación del Estado de destino*, la inspección sobre la importación debe limitarse en todo caso a las medidas destinadas a prevenir los riesgos del transporte o los resultantes de posibles manipulaciones posteriores a la inspección efectuada en la salida». Como se desprende del pasaje escrito en cursiva, este apartado respeta íntegramente el principio establecido por el Abogado General Sr. Mayras, según el cual las garantías exigidas por la legislación del país de importación son, en principio, aplicables. En la sentencia de 7 de diciembre de 1981, *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten* (272/80, Rec. p. 3277), el Tribunal de Justicia estableció aún más claramente una obligación de colaboración en la materia en lo que se refiere al país de exportación y ello en los siguientes términos:

«Por más que un Estado miembro sea libre para someter un producto como el que aquí se examina, que ya ha sido objeto de una autorización en otro Estado miembro, a un nuevo procedimiento de examen y de auto-

rización, las autoridades de los Estados miembros están obligadas, no obstante, a contribuir a aligerar los controles en el comercio intracomunitario. De ello se deduce que no tienen derecho a exigir sin necesidad análisis técnicos o químicos o ensayos de laboratorio cuando los mismos análisis y ensayos han sido ya efectuados en otro Estado miembro y sus resultados están a disposición de dichas autoridades o pueden estarlo a petición de las mismas» (apartado 14) y, posteriormente, «por estas mismas razones el Estado miembro que concede una autorización debe velar para que no se produzcan gastos de control inútiles *si los resultados del control efectuado en el Estado miembro de origen satisfacen las necesidades de protección de la salud en el Estado importador*» (primera frase del apartado 15; el subrayado es mío).

A la exposición hecha de este modo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre esta materia, quiero añadir aún que el Reino Unido no ha conseguido en su escrito de contestación refutar el punto de vista de la Comisión según el cual el segundo tratamiento UHT obligatorio ni siquiera sirve para asegurar de forma más eficaz la protección de la salud pública contra las enfermedades que un primer tratamiento UHT efectuado en el país de exportación, siempre que el primer tratamiento UHT ofrezca las mismas garantías que las exigidas a este respecto en el Reino Unido.

Por último, hago observar también que, en la sentencia de 12 de octubre de 1978, *Eggers* (13/78, Rec. p. 135), apartado 25,

el Tribunal de Justicia ya consideró «que si los Estados miembros son competentes para establecer normas de calidad para los productos comercializados en su territorio es a condición de que dichas normas no estén vinculadas a una localización nacional del proceso de fabricación de los productos de que se trate, sino únicamente a la presencia de las características objetivas intrínsecas que dan a los productos la calidad legalmente exigida». En mi opinión, el alcance de este apartado implica que el mismo se aplica también a un requisito como el de que se trata en el presente asunto y conforme al cual una *parte* importante del proceso de fabricación (en el caso de autos, el tratamiento UHT) debe efectuarse en el territorio nacional. Considero que semejante requisito es, por definición, incompatible con los principios rectores de la libre circulación de mercancías.

Sin invocar además a este respecto la segunda frase del artículo 36, llego a la conclusión, según la jurisprudencia antes mencionada, de que el Reino Unido (sin justificación fundada en el artículo 36 del Tratado) actúa contrariamente al artículo 30 del Tratado al exigir, además de la presentación en el momento de la importación de certificados obligatorios o presentados voluntariamente, pero que respondan a los mismos criterios y demuestren que el tratamiento UHT efectuado en el país de exportación es conforme a las exigencias de la legislación nacional de que se trata en el caso de autos, un segundo tratamiento UHT que debe efectuarse dentro del Reino Unido.

4. Observaciones finales

A las conclusiones anteriores añadiré además tres observaciones.

Como la jurisprudencia sobre esta materia que acaba de citarse no contiene ninguna motivación detallada, experimento en primer lugar la necesidad, suscitada por mi pasado universitario, de examinar un poco más en detalle las razones que han podido llevar al Tribunal de Justicia a establecer obligaciones de colaboración para disminuir los controles efectuados por el país de importación y que tienen por efecto poner trabas a la importación. En mi opinión hay que buscar dichas razones en la propia naturaleza de la Comunidad. A este respecto, destaco en primer lugar que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse las sentencias de 15 de diciembre de 1976, *Simmenthal*, 35/76, Rec. p. 1871; de 5 de octubre de 1977, *Tedeschi*, 5/77, Rec. p. 1576; de 12 de julio de 1979, *Comisión/Alemania*, 153/78, Rec. p. 2566, y *Denkavit Futtermittel*, antes citada), el artículo 36 no puede ser considerado como una cláusula de reserva de soberanía en favor de los Estados miembros que aleguen dicha disposición. En segundo lugar, en la sentencia de 9 de diciembre de 1981, *Comisión/Italia* (193/80, Rec. p. 3019), el Tribunal de Justicia destacó en el apartado 17 que «el principio fundamental de unidad de mercado y su corolario, la libre circulación de mercancías, no pueden estar subordinados —en cualquier circunstancia— al requisito previo de la aproximación de las legislaciones nacionales, ya que semejante condicionante obligatoria privaría a dicho principio de todo su contenido». Por más

que en aquel asunto no fue posible invocar el artículo 36, considero que el principio fundamental mencionado reviste también interés, *mutatis mutandis*, para el presente caso. De acuerdo con el apartado 7 del artículo 8 del Tratado, las medidas de armonización propuestas al respecto por la Comisión en 1971 deberían haber sido adoptadas incluso antes de que finalizara el período transitorio. Al no haber sucedido así (a este respecto, el Reino Unido disfrutaba de un período transitorio más largo), puede exigirse a los Estados miembros que, mediante una estrecha colaboración aligeren las restricciones a la importación en la medida en que ello sea compatible con las garantías establecidas por su legislación nacional para la protección de los objetivos propuestos por el artículo 36. Por lo que respecta a los productos agrícolas, según la doctrina Charmasson de este Tribunal de Justicia (asuntos 48/74,↔ Rec. 1974, p. 1383; 118/78,↔ Rec. 1979, p. 1387; 231/78,↔ Rec. 1979, p. 1447, y 232/78,↔ Rec. 1979, p. 2729), este principio está confirmado por el apartado 2 del artículo 38 del Tratado, ya que la propuesta de armonización de que se trataba se basaba en el artículo 43 del Tratado. Por lo tanto, sólo la armonización de las propias garantías, con la liberalización progresiva de los intercambios de mercancías y las medidas de control comunitarias consiguientes, será objeto de las Directivas de armonización propuestas. Finalmente, la obligación de colaboración puede deducirse también del artículo 2 (el establecimiento de un mercado común y la promoción de relaciones más estrechas entre los Estados que integran la Comunidad), de la letra a) del artículo 3, del apartado 1 del artículo 4 y del artículo 5 del Tratado. En particular, con arreglo al apartado 1

del artículo 4, se supone que también el Tribunal de Justicia asegurará la realización de las funciones confiadas a la Comunidad en los artículos 2 y 3. En resumen, puede añadirse también a estos argumentos que el principio del mercado común implica que el sector privado, que depende más y más de sus posibilidades de exportación a otros Estados miembros, debe poder contar con una cooperación de dichos Estados orientada a que no se pongan trabas a estas posibilidades de exportación sin una necesidad imperativa y por razones como las mencionadas en el artículo 36. En particular, el mercado común de los productos agrícolas quedaría dañado en sus propios cimientos si se admitieran con demasiada facilidad las restricciones a la importación procedente de otros Estados miembros basándose en las razones mencionadas.

Mi segunda observación final se refiere al alcance de la sentencia que debe dictar el Tribunal de Justicia. Como se desprende de la sentencia que siguió a la citada sentencia Dassonville, es decir, la sentencia de 15 de mayo de 1979, Comisión/Bélgica (2/78, Rec. p. 1761), así como de la consecuencia práctica de la citada sentencia Comisión/Reino Unido, la mera declaración de que un Estado miembro ha infringido el Derecho comunitario al adoptar determinadas medidas deja aún totalmente abierta la cuestión de qué medidas compensatorias puede adoptar efectivamente el Estado miembro sin infringir el Derecho comunitario. En el curso del presente procedimiento, el Agente del Reino Unido ha anunciado ya de manera explícita que, en el supuesto de ser condenado en el caso de autos, el Reino Unido tendría que adoptar medidas sustitui-

torias que, respecto a la leche importada, ofrezcan para la salud de la población, desde la fase del establo hasta la del consumidor, garantías equivalentes a las que brinda la obligación actual (que hace la importación imposible) de un segundo tratamiento UHT de la leche importada (véanse los apartados 61 y 62 del escrito de contestación).

Al abordar este problema, debo destacar en primer lugar, que, por supuesto, no corresponde al Tribunal de Justicia imponer al Estado de importación afectado una solución determinada entre todas las que podrían contemplarse. Como precisan las sentencias del Tribunal de Justicia, en el marco del Derecho comunitario, el Estado miembro afectado es efectivamente libre para realizar él mismo la elección entre las distintas soluciones que se presentan con vistas a la protección de la salud pública. No obstante, a este respecto, el Estado miembro afectado sólo podrá establecer medidas sustitutorias razonables que no pongan a la importación obstáculos mayores que lo estrictamente requerido del mismo modo a los productos nacionales, para garantizar la protección de la salud pública. En este sentido, además de los controles efectuados por agentes del país de importación en el lugar en que estén situadas las centrales lecheras del país de exportación, como sugiere la Comisión, se puede también pensar, especialmente, en medidas que precisen el contenido de los certificados sanitarios que deben presentarse en el momento de la importación de leche UHT procedente de otros Estados miembros, en combinación o no con tomas de muestras en relación con la calidad de la leche importa-

da, práctica seguida en algunos otros Estados miembros. Estas medidas, que precisarían los criterios a los que tendrían que ajustarse los certificados, no me parecen, a la luz del artículo 36, necesariamente contrarios a las prohibiciones establecidas en los artículos 31 y 32, según las cuales está prohibido introducir nuevas medidas de efecto equivalente o hacer más restrictivas las medidas existentes. Por el contrario, teniendo en cuenta también el artículo 36, considero que serían incompatibles con dichas prohibiciones las medidas que supusieran garantías más severas contra la difusión de enfermedades como la tuberculosis y la fiebre aftosa que las que se consiguen actualmente a través del control de las centrales lecheras en el Reino Unido, en relación con la leche producida dentro del país. A este respecto, deberá tomarse en serio la legislación del Reino Unido y, por lo tanto, partir de la suposición de que el tratamiento UHT prescrito ofrece garantías suficientes para la salud pública también respecto a la leche importada.

Por ello considero deseable que la sentencia que debe dictarse dedique suficiente atención, por lo menos en sus apartados, al problema examinado aquí, de forma que ayude al legislador británico en la difícil tarea que sobre él recae de sacar de la sentencia del Tribunal de Justicia las consecuencias contempladas en el artículo 171 del Tratado, así como dar a dicha sentencia la eficacia deseable en relación con la disminución de los obstáculos existentes para los intercambios.

Finalmente señalaré también que, en mi opinión, la exigencia de que tanto la leche

producida dentro del país como la leche importada sólo pueden ser comercializadas por distribuidores autorizados no puede considerarse, en cuanto tal, contraria al artículo 30. También desde esta perspectiva, considero que el recurso de la Comisión va demasiado lejos. Si esta autorización diera lugar a una discriminación en función de la nacionalidad, sería necesario proceder a un

examen a la luz del artículo 52 del Tratado, pero la Comisión no alega la existencia de semejante discriminación. De hecho, la Comisión sólo ha censurado la obligación impuesta a los distribuidores de hacer que se proceda a un tratamiento UHT dentro del país, cuando se trate de leche o de nata UHT importadas.

5. Conclusión

En resumen, propongo las siguientes conclusiones:

- 1) El Reino Unido no incumple el artículo 30 del Tratado CEE cuando, como consecuencia de su régimen de importación aplicable a la leche y a los productos lácteos en general, somete también la importación de leche o de nata UHT procedente de otros Estados miembros a un sistema de licencias de importación específicas, siempre que dichas licencias se expidan de forma inmediata y automática, a condición de presentar, en el momento de la importación, certificados que demuestren que se ha procedido a un tratamiento UHT en el país de exportación y siempre que dichos certificados no estén sometidos a requisitos más severos que los aplicables en caso de tratamiento UHT de la leche producida dentro del Reino Unido.
- 2) El Reino Unido incumple el artículo 30 del Tratado CEE cuando exige, además de los certificados de tratamiento UHT efectuado en el país de exportación, presentados en el momento de la importación de la leche o de la nata, de manera obligatoria o voluntaria, pero de acuerdo con los mismos requisitos, que dichos productos sean sometidos a un segundo tratamiento UHT dentro del Reino Unido, de conformidad con la legislación de que se trata en el caso de autos.
- 3) Dado que sólo se ha estimado parcialmente el recurso de la demandante, procede condenar a cada parte, así como a la República Francesa, en cuanto parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones de la Comisión, a cargar con sus propias costas, de conformidad con el apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.