

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

28 de noviembre de 1989 *

En el asunto C-186/88,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico Sr. Jörn Sack, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, Centro Wagner,

parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada por el Sr. Martin Seidel, Ministerialrat en el Ministerio Federal de Economía, y el Sr. Dietmar Knopp, Abogado de Colonia, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su embajada,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania, al someter la carne fresca de aves de corral, procedentes de otros Estados miembros, a controles sistemáticos en las fronteras (que implican una obligación de declaración previa), que van más allá de una mera comprobación de la conformidad de los documentos y certificados que acompañan a la mercancía, así como de una inspección ocular de esta última destinada a comprobar su conformidad con los documentos, efectuadas por agentes que posean competencia general para el control de las mercancías en la frontera, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE, del Reglamento nº 2777/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de aves de corral (DO L 282, p. 77; EE 03/09, p. 151); de la Directiva 71/118 del Consejo, de 15 de febrero de 1971, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca de aves de corral (DO L 55, p. 23; EE 03/04, p. 131), y de la Directiva 83/643 del Consejo, de 1 de diciembre de 1983, relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros (DO L 359, p. 8; EE 07/03, p. 187),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. C. N. Kakouris, Presidente de Sala en funciones de Presidente; F. A. Schockweiler y M. Zuleeg, Presidentes de Sala; T. Koopmans, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida y F. Grévisse, Jueces,

Abogado General: Sr. M. Darmon

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 20 de septiembre de 1989,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de octubre de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de julio de 1988, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que, al proceder en sus fronteras a controles sistemáticos, como los previstos en el artículo 24 de la «Geflügelfleischhygienegesetz» (Ley sobre la higiene de la carne de aves de corral), así como en el artículo 7 del «Geflügelfleischuntersuchungsverordnung» (Reglamento sobre la inspección de la carne de aves de corral), la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE; del Reglamento nº 2777/75 del Consejo, de 29 de octubre de 1975, por el que se establece la organización común del mercados en el sector de aves de corral (DO L 282, p. 77; EE 03/09, p. 151); de la Directiva 71/118 del Consejo, de 15 de febrero de 1971, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca de aves de corral (DO L 55, p. 23; EE 03/04, p. 131), y de la Directiva 83/643 del Consejo, de 1 de diciembre de 1983, relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros (DO L 359, p. 8; EE 07/03, p. 187).
- 2 De acuerdo con la normativa vigente en la República Federal de Alemania, es decir, la «Geflügelfleischhygienegesetz», de 12 de julio de 1973, y el «Geflügel-

fleischuntersuchungsverordnung», de 3 de noviembre de 1976, tal como resultó modificado por un reglamento de 27 de julio de 1978, toda importación de carne fresca de aves de corral en la República Federal de Alemania está sometida a un procedimiento que implica la obligación del importador de declarar la mercancía, a su debido tiempo, en la oficina de entrada competente para que sea sometida a inspección, de indicar la naturaleza y la cantidad de la mercancía, así como el momento en que debe efectuarse la inspección. Dicha inspección tiene por objeto comprobar si el lote importado va acompañado de un certificado de salubridad válido, si la mercancía incluida en dicho lote corresponde a la mercancía indicada en el certificado y si se han efectuado bien determinados marcados. Dicha inspección será efectuada obligatoriamente por agentes veterinarios.

- 3 En su sentencia de 20 de septiembre de 1988, Moormann (190/87, Rec. 1988, p. 4689), el Tribunal de Justicia, pronunciándose sobre una remisión prejudicial del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal federal alemán de lo contencioso administrativo), declaró:

«1. Constituyen medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas, en el sentido del artículo 30 del Tratado CEE, las medidas de inspección de carnes de aves de corral efectuadas sistemáticamente a la entrada en el país de destino por un veterinario o experto en materia sanitaria. Dichas medidas no pueden justificarse en virtud del artículo 36 del Tratado CEE en tanto tengan por objeto verificar sistemáticamente la observancia de las condiciones sanitarias prescritas por la Directiva 71/118 [...]

2. El apartado 2 del artículo 11 del Reglamento nº 2777/75 [...] se refiere al comercio con los terceros países y no se aplica a los intercambios intracomunitarios.

[...]

4. El concepto de “controles físicos” en el sentido de la Directiva 83/643 [...] debe ser interpretado en el sentido de que se aplica a todos los controles de la mercancía que impliquen una acción física sobre la misma. El concepto de “formalidades administrativas” debe ser interpretado como el que engloba todas las operaciones que consisten en la comprobación de los documentos y certificados que acompañan la mercancía y cuya finalidad es la de garantizar, mediante simple inspección ocular, que ésta corresponde a los documentos y certificados, en la medida que estas operaciones pueden ser realizadas por agentes con competencia general para el control de mercancías en la frontera. A la vista de estas definiciones, corresponde al órgano jurisdiccional nacional decidir en qué categoría se deben clasificar las medidas descritas en la cuarta cuestión, teniendo en cuenta las modalidades de las mismas.

5. El concepto de "controles" a que se refiere el artículo 2 de la Directiva 83/643 debe ser interpretado en el sentido de que los controles físicos mencionados en el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva sólo pueden realizarse mediante muestreo y que de dicho precepto no cabe deducir conclusión alguna sobre las modalidades de ejecución de las formalidades administrativas.»

4. A raíz de dicha sentencia, la Comisión precisó en la fase de réplica el objeto del recurso por incumplimiento, solicitando al Tribunal de Justicia que declare que, al someter la carne fresca de aves de corral procedentes de otros Estados miembros a controles sistemáticos en las fronteras, que implican una obligación de declaración previa que va más allá de una mera comprobación de la conformidad de los documentos y certificados que acompañan a las mercancías, así como de una inspección ocular de esta última, destinada a comprobar su conformidad con los documentos, efectuadas por agentes con competencia general para el control de mercancías en la frontera, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumbe en virtud del artículo 30 del Tratado CEE, del Reglamento nº 2777/75, de la Directiva 71/118 y de la Directiva 83/643.
5. Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, del desarrollo del procedimiento y de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.
6. Como resulta de la fase escrita según los escritos de réplica y dúplica, así como de los debates mantenidos en la vista, la Comisión imputa básicamente a la República Federal de Alemania haber procedido, mediante la intervención obligatoria de agentes veterinarios encargados de la realización de las formalidades administrativas, a efectuar controles veterinarios sistemáticos.
7. La República Federal de Alemania ha reconocido que la obligación de declaración previa de las mercancías encuentra explicación en la necesidad de asegurar la presencia de veterinarios en los puntos de paso de las fronteras y de coordinar su intervención. Se defiende, sin embargo, frente a la acusación de proceder a controles que van más allá del cumplimiento sistemático de las formalidades en el sentido de la Directiva 83/643, tal como fue interpretado por el Tribunal de Justicia en la sentencia citada de 20 de septiembre de 1988. La intervención de los veterinarios garantiza un cumplimiento más eficaz y rápido de formalidades administrativas sistemáticas.

- 8 A diferencia de lo que ocurre con el paso de frontera de otras mercancías, la intervención de los veterinarios para el cumplimiento de las formalidades administrativas en el sector del transporte de carne fresca de aves de corral es conforme al sistema de la normativa comunitaria y está justificada si se tiene en cuenta la necesidad de protección de la salud pública.
- 9 Para apreciar la conformidad a derecho del recurso interpuesto por la Comisión, ha de señalarse que en la citada sentencia de 20 de septiembre de 1988, el Tribunal de Justicia señaló que la Directiva 71/118 del Consejo, de 15 de febrero de 1971, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca de aves de corral (DO L 55, p. 23; EE 03/04, p. 131) estableció un sistema de controles sanitarios armonizado basado en un control completo de las mercancías en el Estado de expedición, que sustituye al control del Estado de destino y que debe permitir la libre circulación de los productos de que se trate, en condiciones análogas a las de un mercado interior (apartado 11). El Tribunal de Justicia ha declarado, por consiguiente, que los productos incluidos en la Directiva 71/118 no pueden ser objeto de controles sanitarios sistemáticos que se extienden, entre otras cosas, a cualquier medida de control ejercida por el Estado de importación que determine que se han observado, efectivamente, las prescripciones sanitarias, cuando dicha medida requiera la intervención de un veterinario o de un experto en sanidad (apartado 14).
- 10 Este Tribunal de Justicia ha deducido de ello que los productos incluidos en la Directiva 71/118 sólo pueden ser sometidos de forma sistemática, al pasar una frontera intracomunitaria, a controles administrativos a los que están sujetos todas las mercancías que pasan la frontera (apartado 16).
- 11 Ha afirmado asimismo este Tribunal de Justicia, en la citada sentencia, que las formalidades administrativas, cuyo cumplimiento sistemático autoriza la Directiva 83/643, deben entenderse como operaciones que pueden ser efectuadas por agentes con competencia general para el control de las mercancías en la frontera (apartado 29).
- 12 La interpretación que ha dado este Tribunal de Justicia del concepto de formalidades administrativas no prohíbe por sí sólo que un Estado miembro mande cumplir dichas formalidades a agentes más cualificados, en el presente caso agentes veterinarios, a condición, sin embargo, de que la intervención de dichos agentes, por una parte, no retrase el cumplimiento de las formalidades de paso de la frontera y, por otra, no transforme las formalidades administrativas en controles veterinarios.

- 13 La obligación de declaración previa de las mercancías que la legislación alemana impone de forma sistemática a los transportistas de carne fresca de aves de corral no puede considerarse una formalidad administrativa cuyo cumplimiento sistemático está autorizado en virtud de la Directiva 83/643.
- 14 En efecto, dicha Directiva, que tiene por objeto, habida cuenta de la necesidad de reforzar y desarrollar más el mercado interior, reducir al máximo las formalidades y controles en las fronteras interiores de la Comunidad, no permite formalidades ni limitaciones que vayan más allá de las exigencias normales inherentes al paso de frontera de cualquier mercancía, sea cual fuere su naturaleza.
- 15 Ahora bien, según las explicaciones del Gobierno de la República Federal de Alemania, la declaración previa tiene como único objetivo coordinar la intervención sistemática de los veterinarios y asegurar su presencia en los puestos fronterizos en el momento del paso de las mercancías por la frontera. El Gobierno de la República Federal de Alemania pretende justificar esta intervención obligatoria de los veterinarios, además de por motivos de eficacia, por la naturaleza especial de la mercancía transportada y por las responsabilidades que corresponden a los servicios veterinarios en el sector del transporte de carne fresca, en particular por lo que se refiere al imperativo de proteger la salud pública.
- 16 Habida cuenta del sistema armonizado de controles sanitarios establecido por la normativa comunitaria y basado, como ha señalado el Tribunal de Justicia en la citada sentencia de 20 de septiembre de 1988, en un control completo de la mercancía en el Estado de expedición, que sustituye al control del Estado de destino, las molestias específicas suplementarias impuestas a los transportistas con motivo del paso de la frontera no pueden justificarse por consideraciones vinculadas a la necesidad de proteger la salud.
- 17 Procede, pues, declarar que, al imponer sistemáticamente a los transportistas de carne fresca de aves de corral la obligación de declarar previamente la mercancía, con el objeto de asegurar una intervención sistemática de los veterinarios, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE y de las Directivas 71/118 y 83/643.

Costas

A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Federal de Alemania, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que, al imponer sistemáticamente a los transportistas de carne fresca de aves de corral la obligación de declarar previamente la mercancía, con el objeto de asegurar una intervención sistemática de los veterinarios, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE, de la Directiva 71/118 del Consejo, de 15 de febrero de 1971, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca de aves de corral, y de la Directiva 83/643 del Consejo, de 1 de diciembre de 1983, relativa a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre Estados miembros.
- 2) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.

Kakouris

Schockweiler

Zuleeg

Koopmans

Mancini

Moitinho de Almeida

Grévisse

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de noviembre de 1989.

El Secretario

El Presidente

J.-G. Giraud

O. Due