SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 3 de julio de 2003 *

En el asunto C-220/01,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por la High Court of Justice (England & Wales) Queen's Bench Division (Commercial Court) (Reino Unido), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Joseph Lennox, que actúa con el nombre comercial «R. Lennox & Son»,

e

Industria Lavorazione Carni Ovine,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 9 de la Directiva 91/68/CEE del Consejo, de 28 de enero de 1991, relativa a las normas de policía sanitaria que regulan los intercambios intracomunitarios de animales de las especies ovina y caprina (DO L 46, p. 19), así como de otras disposiciones comunitarias,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. D.A.O. Edward, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr y A. Rosas (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Sr. Lennox, por el Sr. C. Quigley, Barrister, designado por los Sres. A. M. Burstow y D. Cooper del bufete Argles Stoneham Burstow, Solicitors;

— en nombre de Industria Lavorazione Carni Ovine, por el Sr. M. Sheridan, Barrister, designado por el bufete Beachcroft Wansbroughs, Solicitors;

— en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. D. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por el Sr. E. Mulloy, BL;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. A. Bordes y K. Fitch, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Lennox, representado por el Sr. C. Quigley, de Industria Lavorazione Carni Ovine, representada por el Sr. M. Sheridan, del Gobierno irlandés, representado por la Sra. R. Boyle, BL, y de la Comisión, representada por los Sres. A. Bordes y K. Fitch, expuestas en la vista de 12 de septiembre de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de octubre de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 13 de noviembre de 2000, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de mayo de 2001, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), planteó, con arreglo al artículo 234 CE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 9 de la Directiva 91/68/CEE del Consejo, de 28 de enero de 1991, relativa a las normas de policía sanitaria que regulan los intercambios intracomunitarios de animales de las especies ovina y caprina (DO L 46, p. 19), así como de otras disposiciones comunitarias.

2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Lennox, que actúa con el nombre comercial «R. Lennox & Son», exportador de ganado domiciliado en el Reino Unido e Industria Lavorazione Carni Ovine (en lo sucesivo, «ILCO»), una empresa que explota un matadero en Italia, acerca de la pérdida de tres cargamentos de ovinos vivos debido a que, cuando se exportaron del Reino Unido a Italia, no iban acompañados de los certificados sanitarios exigidos por la legislación italiana.

Marco jurídico

Derecho comunitario

La Directiva 90/425/CEE

3 Los intercambios entre Estados miembros de ciertos animales vivos están regulados por la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29).

4 El artículo 1 de la Directiva 90/425 tiene por objeto, en particular, los animales vivos y los productos regulados por las directivas enumeradas en su anexo A. Los ovinos fueron incluidos en este anexo por la Directiva 91/68.

5 La Directiva 90/425 establece el principio de control de los animales en el Estado miembro de expedición. Sin embargo, su artículo 5 prevé distintos tipos de controles que pueden realizarse en el Estado miembro de destino.

6 El artículo 5, apartado 1, letra a), de la Directiva 90/425 establece el principio de control veterinario por sondeo. El apartado 1, letra b), de este artículo prevé otros controles que varían en función de la situación.

7 De esta forma, el artículo 5, apartado 1, letra b), párrafo primero, inciso i), de la Directiva dispone que la autoridad competente controlará los certificados u otros documentos de acompañamiento cuando los animales vayan destinados a un mercado o a un centro de reagrupación autorizado tal y como se define por la normativa comunitaria. En cambio, el inciso ii) de este párrafo prevé que, cuando los animales vayan destinados a un matadero que esté bajo la responsabilidad de un veterinario oficial, éste deberá cerciorarse «en particular mediante el certificado o documento de acompañamiento», de que sólo se sacrifiquen los animales que cumplan las exigencias de la Directiva 90/425 y, por remisión a las directivas mencionadas en los anexos de esta última, de la Directiva 91/68.

8 El artículo 5, apartado 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva 90/425 dispone además que, en el supuesto de que los animales vayan destinados a comerciantes, establecimientos, explotaciones, centros u organismos, los destinatarios de los animales deberán, en particular, comprobar la presencia de los certificados exigidos y señalar a la autoridad competente cualquier falta o anomalía, debiendo en este último caso aislar los animales en cuestión hasta que la autoridad competente haya tomado una decisión sobre lo que deba hacerse con ellos.

9 El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 90/425 indica las distintas medidas que pueden ser adoptadas por el Estado miembro de destino cuando los controles ponen de manifiesto la existencia de una enfermedad. Estas medidas incluyen, en particular, la puesta en cuarentena de los animales, su sacrificio o su reenvío al Estado miembro de expedición. Sin embargo, el artículo 8, apartado 1, letra b), párrafo segundo, de esta Directiva establece que, en caso de que se observen defectos respecto al certificado o los documentos, se podrá conceder un plazo al propietario o a su representante para su subsanación antes de recurrir a esa última posibilidad.

10 El artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425, establece lo siguiente:

«Cada Estado miembro notificará inmediatamente a los demás Estados miembros y a la Comisión la aparición, en su territorio, de las enfermedades previstas por la Directiva 82/894/CEE o de cualquier zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana.

El Estado miembro de expedición aplicará inmediatamente las medidas de lucha o prevención previstas en la normativa comunitaria y, en particular, llevará a cabo la determinación de las zonas de protección contempladas en ésta, o adoptará cualquier otra medida que considere pertinente.

El Estado miembro de destino o de tránsito que, con ocasión de un control efectuado de conformidad con el artículo 5, comprobare la existencia de una de las enfermedades o causas mencionadas en el párrafo primero, podrá adoptar en caso necesario las medidas de prevención que contempla la normativa comunitaria, incluida la puesta en cuarentena de los animales.

En espera de las medidas que deban tomarse con arreglo al apartado 4, el Estado miembro de destino podrá adoptar, por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal, medidas cautelares con respecto a las explotaciones, centros u organismos de que se trate o, en caso de epizootia, con respecto a la zona de protección contemplada en la normativa comunitaria.

Las medidas adoptadas por los Estados miembros serán comunicadas sin demora a la Comisión y a los demás Estados miembros.»

La Directiva 91/68/CEE

11 La Directiva 91/68 establece, en su artículo 3, que sólo podrán destinarse a los intercambios entre Estados miembros los animales de abasto de las especies ovina y caprina que cumplan los requisitos establecidos en su artículo 4, mientras que sólo podrán destinarse a estos intercambios los animales de reproducción, de engorde y de cría de las especies ovina y caprina que cumplan las condiciones establecidas en los artículos 4 a 6 de dicha Directiva, sin perjuicio de las garantías complementarias exigibles, en su caso, con arreglo a sus artículos 7 y 8.

12 El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 91/68 dispone que los animales de las especies ovina y caprina deberán ser identificados y registrados, no podrán presentar ningún signo clínico de enfermedad en la inspección, no podrán proceder de una explotación sujeta a algún tipo de prohibición por razones de policía sanitaria o haber tenido contacto con animales procedentes de dichas explotaciones ni estar sujetos a medidas de policía sanitaria con arreglo a la Directiva 85/511/CEE del Consejo, de 18 de noviembre de 1985, por la que se establecen medidas comunitarias contra la fiebre aftosa (DO L 315, p. 11; EE 03/39, p. 33). El artículo 4, apartado 2, de la Directiva 91/68 establece que los Estados miembros deberán excluir de los intercambios los animales de las especies ovina y caprina que hubiera que eliminar en el marco de un programa nacional de erradicación de ciertas enfermedades y los que no pudieran ser comercializados en su propio territorio por motivos sanitarios o de policía sanitaria justificados en virtud del artículo 36 del Tratado CE (actualmente artículo 30 CE, tras su modificación).

13 El artículo 5 de la Directiva 91/68 establece ciertos requisitos relativos a la brucelosis para los ovinos y caprinos destinados a la reproducción, a la cría y al engorde.

14 El artículo 6 de dicha Directiva prevé requisitos adicionales para los animales de cría y de reproducción. Especifica, en particular, que estos animales deben proceder de una explotación y haber tenido contacto sólo con animales de una explotación en la que no se hayan detectado clínicamente determinadas

enfermedades durante ciertos períodos de tiempo mínimos. En concreto, por lo que se refiere a la tembladera (scrapie), los ovinos deben cumplir los requisitos adicionales establecidos en la letra b) de este artículo, que prevé, en particular, que no podrá haberse confirmado ningún caso de tembladera (scrapie) en los últimos dos años.

15 La obligación relativa al certificado sanitario se establece en el artículo 9 de la Directiva 91/68.

«Durante su transporte hacia el lugar de destino los animales de las especies ovina y caprina que sean objeto de intercambios entre los Estados miembros deberán ir acompañados de un certificado firmado por un veterinario oficial, con arreglo al Anexo E, modelos I, II y III, establecido el día de la inspección prevista en la letra b) del apartado 1 del artículo 4, al menos en una de las lenguas oficiales del Estado miembro de destino, y cuyo período de validez será de diez días. El certificado deberá constar de una única hoja.»

16 En el anexo E de la Directiva 91/68 se presentan tres modelos de formularios. El modelo I establecido en este anexo (en lo sucesivo, «modelo I») se destina al intercambio de los animales destinados a ser sacrificados, el modelo II previsto por dicho anexo (en lo sucesivo, «modelo II»), al de los animales de engorde y el modelo III recogido en el mismo anexo, al de los animales de reproducción y de cría. La única diferencia entre los modelos I y II es que el modelo II incluye una frase que acredita que los animales son admisibles en una explotación oficialmente indemne de brucelosis.

17 El artículo 10, apartado 1, de la Directiva 91/68 dispone lo siguiente:

«Las reglas previstas en la Directiva (CEE) nº 90/425/CEE, serán aplicables en particular a los controles en origen, a la organización y al curso que se deberá dar

a los controles que efectuará el Estado miembro de destino, así como a las medidas de salvaguardia que se deban aplicar.»

Derecho italiano

18 Mediante una Orden adoptada el 24 de diciembre de 1996 (nº 600.3/VET/340/2/8920; en lo sucesivo, «Orden de 24 de diciembre de 1996»), el Ministerio de Sanidad italiano reguló la importación en Italia de bovinos y ovinos destinados a la reproducción o al engorde procedentes de Francia, Irlanda, Portugal y el Reino Unido.

19 La exposición de motivos de la Orden de 24 de diciembre de 1996 se refiere a la existencia de casos de encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «EEB») en estos Estados miembros, a los programas de prevención adoptados en algunos de ellos así como a la circunstancia de que Italia se encuentra en una situación sanitaria diferente, por lo que no necesita medidas similares. También menciona el dictamen de un grupo nacional de trabajo de encefalopatías espongiformes transmisibles (en lo sucesivo, «EET») y señala que la Orden se adopta «a la espera de posibles medidas comunitarias».

20 A tenor de la Orden de 24 de diciembre de 1996, la importación de ovinos vivos destinados a la reproducción o al engorde podía llevarse a cabo únicamente a condición de que en el certificado sanitario que los acompañara se incluyese la siguiente declaración:

«Los animales a los que se refiere el presente certificado nacieron y fueron criados en explotaciones en las cuales no se ha registrado ningún caso de encefalopatía espongiforme transmisible (EET) en los últimos seis años».

21 La Orden de 24 de diciembre de 1996 preveía igualmente la retirada de ciertos productos de riesgo específico en el momento del despiece.

22 La circular aclaratoria nº 600.3/340/2/73, de 3 de enero de 1997 (en lo sucesivo, «circular de 3 de enero de 1997»), precisó que la inclusión de la declaración relativa a la EET en los certificados sanitarios, prevista por la Orden de 24 de diciembre de 1996, también se aplicaba a las importaciones de animales destinados al sacrificio.

23 Estos dos textos fueron notificados a la Comisión mediante fax el 10 de enero de 1997.

24 A petición del Tribunal de Justicia, el Gobierno del Reino Unido, mediante escrito de 31 de mayo de 2002, confirmó que había recibido la notificación de la Orden de 24 de diciembre de 1996, así como de la circular de 3 de enero de 1997.

25 La Orden de 24 de diciembre de 1996 fue derogada a raíz de la adopción, por la Comisión, de la Decisión 98/272/CE, de 23 de abril de 1998, relativa a la vigilancia epidemiológica de las encefalopatías espongiformes transmisibles y por la que se modifica la Decisión 94/474/CE (DO L 122, p. 59).

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

26 De la resolución de remisión se desprende que en junio de 1997, el Sr. Lennox e ILCO celebraron un contrato, regido por el Derecho inglés, para la exportación de tres cargamentos de ovinos vivos del Reino Unido al centro de explotación de ILCO en Italia.

27 Los ovinos debían ser entregados el 6 de julio de 1997. Si bien el Sr. Lennox sabía que ILCO explotaba un matadero, las partes no hablaron acerca de si los animales estaban destinados al sacrificio inmediato o iban a ser engordados antes del sacrificio.

28 Los certificados sanitarios previstos por la Directiva 91/68 para los intercambios de ovinos vivos destinados al sacrificio o al posterior engorde se expedían en el Reino Unido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en lo sucesivo, «MAFF»). Según la resolución de remisión, el Sr. Lennox obtuvo del MAFF certificados sanitarios con el encabezamiento «Certificado sanitario para los intercambios entre los Estados miembros de la Comunidad Europea de animales de las especies ovina y caprina destinados al engorde» para los ovinos enviados a ILCO.

29 El 1 de julio de 1997, ILCO solicitó al Sr. Lennox que le enviase la documentación relativa a los cargamentos, incluidos los certificados sanitarios. Según el Sr. Lennox, un funcionario del MAFF remitió a ILCO estos certificados sanitarios mediante fax el viernes 4 de julio de 1997 y esta última tuvo conocimiento de dichos certificados el lunes 7 de julio de 1997.

30 Los animales fueron cargados el 4 de julio de 1997 y llegaron a las dependencias de ILCO el 7 de julio de 1997. El día de la llegada, ILCO informó al Sr. Lennox de que los certificados sanitarios eran erróneos, ya que especificaban que los ovinos estaban destinados al engorde y no al sacrificio. ILCO pidió al Sr. Lennox que le enviase los certificados para el sacrificio, pues de lo contrario reexpediría los animales al Reino Unido.

31 Un veterinario oficial italiano incautó el ganado. El 8 de julio de 1997, el Ministerio de Sanidad italiano envió un fax a la Embajada del Reino Unido en Roma (Italia) solicitando una autorización para la devolución de los ovinos al Reino Unido con arreglo a la Directiva 89/608/CEE, del Consejo, de 21 de

noviembre de 1989, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados Miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las legislaciones veterinaria y zootécnica (DO L 351, p. 34), y a la Directiva 90/425. Se señalaba como motivo de dicha solicitud que los certificados sanitarios utilizados eran para el posterior engorde «para lo que se requiere la declaración relativa a la EET (encefalopatía espongiforme transmisible) conforme a lo establecido en la Orden nº 600.3/VET/340/2/8920, de 24 de diciembre de 1996».

32 La Embajada del Reino Unido en Roma denegó esta solicitud, al haberle comunicado el MAFF que consideraba que la exigencia de incluir una declaración relativa a la EET constituía una restricción ilegal del comercio. El Sr. Lennox intentó comprobar si los ovinos procedían de una explotación indemne de EET. No se envió ningún certificado para animales destinados a ser sacrificados.

33 Finalmente, los ovinos fueron destruidos. El Sr. Lennox solicitó a ILCO el pago de 57.254,40 GBP, sosteniendo que había cumplido sus obligaciones contractuales. Al negarse ILCO a realizar dicho pago, el Sr Lennox interpuso un recurso judicial para obtenerlo e ILCO presentó una demanda reconvencional solicitando la reparación del perjuicio sufrido.

34 ILCO presentó ante el órgano jurisdiccional remitente una declaración con arreglo al Derecho italiano realizada por un abogado italiano según la cual la importación en Italia de ovinos vivos destinados al sacrificio acompañados de certificados sanitarios para los intercambios de ovinos de engorde constituye una infracción de este Derecho. Dicha declaración señala asimismo que el incumplimiento de los requisitos relativos a la aportación de certificados correctos por parte del exportador está sancionado penalmente y que la utilización de certificados no conformes constituye un delito de fraude.

35 Habida cuenta de estos hechos, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) a) Cuando se exporta un lote de ovinos de un Estado miembro a otro y los ovinos van destinados al sacrificio a su llegada, ¿se cumple el requisito establecido en el artículo 9 de la Directiva 91/68/CEE si el certificado sanitario que acompaña a los animales no es un certificado conforme al modelo I, que figura en el anexo E de dicha Directiva, sino un certificado conforme al modelo II?

b) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, letra a), de forma que el lote deba ir acompañado únicamente de un certificado conforme al modelo I, la responsabilidad de determinar antes de la exportación cuál es el certificado adecuado, ¿corresponde al exportador o al destinatario de los ovinos, o bien debe determinarse con arreglo al Derecho nacional aplicable al contrato sobre cuál de las partes recae dicha responsabilidad?

c) Cuando se exporta un lote de ovinos de un Estado miembro a otro y los ovinos van destinados al sacrificio a su llegada y van acompañados de un certificado sanitario conforme al modelo II, ¿puede declararse con arreglo al Derecho nacional del Estado de destino que dicha importación es ilegal por el hecho de que el certificado no sea conforme al modelo I?

2) a) En julio de 1997, ¿era compatible con el Derecho comunitario y, en particular, con los artículos 28 CE a 30 CE (anteriormente artículos 30 a 36 del Tratado CE) y/o con el artículo 152 CE (anteriormente artículo 129 del Tratado CE), y/o con el artículo 6 CE y el artículo 174 CE (anteriormente artículo 130 R del Tratado CE), así como con las

Directivas 89/662/CEE [del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior (DO L 395, p. 13)], 90/425/CEE y 91/68/CEE del Consejo, que un Estado miembro exigiese que los certificados sanitarios requeridos con arreglo al artículo 9 de la Directiva 91/68/CEE incluyeran la siguiente declaración: "Los animales a los que se refiere el presente certificado nacieron y fueron criados en explotaciones en las cuales no se ha registrado ningún caso de encefalopatía espongiforme transmisible (EET) en los últimos seis años"?

b) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, letra a), cuando el exportador haya cumplido, por lo demás, sus obligaciones derivadas del Derecho aplicable al contrato de entrega de los animales en el domicilio social del destinatario, ¿está obligado un órgano jurisdiccional nacional, en el marco de un litigio civil entre el exportador y el destinatario sobre sus respectivos derechos y obligaciones contractuales en relación con la importación de los ovinos, a dejar sin aplicar cualquier obligación impuesta por el Derecho nacional del Estado miembro de destino con arreglo a la cual en el certificado sanitario que acompaña a los animales deba incluirse la citada declaración?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

36 Mediante su primera cuestión, letras a) y c), el órgano jurisdiccional remitente pide en definitiva que se dilucide si un Estado miembro puede oponerse a la importación de ovinos destinados a ser sacrificados al llegar a su territorio cuando éstos van acompañados de un certificado sanitario conforme al modelo II, previsto para los intercambios entre Estados miembros de ovinos o de caprinos de engorde. Mediante su primera cuestión, letra b), dicho órgano jurisdiccional pretende que se determine, en caso de respuesta afirmativa, quién es la persona responsable de la identificación del certificado adecuado para la operación de que se trata.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

37 El Sr. Lennox, el Gobierno irlandés y la Comisión consideran que, en caso de intercambio entre Estados miembros de animales destinados al sacrificio, el requisito previsto en el artículo 9 de la Directiva 91/68 se cumple aun cuando el certificado presentado sea conforme al modelo II, previsto para el engorde, y no conforme al modelo I, previsto para el sacrificio. Señalan que los ovinos destinados al engorde deben cumplir los requisitos previstos en los artículos 4 a 8 de la Directiva 91/68, mientras que los ovinos destinados al sacrificio sólo tienen que cumplir los requisitos establecidos en el artículo 4 de esta Directiva. De lo anterior resulta que los ovinos que satisfacen los requisitos para el engorde cumplen necesariamente los requisitos para el sacrificio.

38 Sostienen que, dado que se cumplen los requisitos materiales, el vicio de forma relativo al modelo de certificado utilizado no debería tener consecuencias materiales y, por lo tanto, no debería convertir la importación en ilegal. La Comisión precisa que los controles efectuados en el Estado miembro de importación de acuerdo con las directivas aplicables deben incluir también controles veterinarios y que un veterinario debe hacer constar que un animal acompañado de un certificado que acredita que cumple los requisitos para el engorde cumple necesariamente los requisitos para el sacrificio. El Sr. Lennox y el Gobierno irlandés alegan que el objetivo de las Directivas 90/425 y 91/68 es favorecer los intercambios y que estas Directivas deben ser objeto de una interpretación razonable por parte de los Estados miembros así como de sus funcionarios y agentes.

39 Por el contrario, ILCO considera que el requisito previsto en el artículo 9 de la Directiva 91/68 no se cumplía en el momento del intercambio de animales controvertido en el litigio principal. Insiste en el objetivo de simplificación de los controles que persiguen las Directivas 90/425 y 91/68, conforme a las cuales, el Estado miembro de destino puede limitarse a un control administrativo y a controles veterinarios por sondeo. Afirma que la fiabilidad del sistema de los certificados podría ponerse en entredicho si se dejase un margen de apreciación a las autoridades nacionales de este Estado.

40 En cuanto a la responsabilidad de las partes contratantes para la determinación del certificado adecuado, ILCO sostiene que las Directivas 90/425 y 91/68, que establecen el principio de los controles en el Estado miembro de expedición, hacen recaer sobre el expedidor la responsabilidad de identificar, antes de la exportación, el certificado requerido. A su juicio, sin embargo, el Derecho nacional aplicable al contrato puede imponer esta responsabilidad a otra persona distinta del expedidor en determinadas circunstancias.

41 Por lo que se refiere a las consecuencias de la falta de certificado adecuado, ILCO alega que puede considerarse la posibilidad de separar el problema de la libre circulación de las mercancías del de la sanción. La presentación de un certificado conforme a un modelo inadecuado no impediría la importación de ovinos sino que supondría simplemente el pago de una multa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

42 Con carácter preliminar, procede señalar que, con arreglo a la Directiva 91/68, los ovinos destinados al sacrificio son los que deben cumplir menos requisitos sanitarios para poder ser objeto de intercambios entre los Estados miembros. En efecto, únicamente tienen que cumplir los requisitos sanitarios previstos en el artículo 4 de esta Directiva, mientras que los ovinos destinados al engorde, a la cría o a la reproducción deben cumplir, además, los requisitos establecidos en los artículos 5 y 6 de dicha Directiva, sin perjuicio de las posibles garantías complementarias exigibles con arreglo a sus artículos 7 y 8.

43 De lo anterior resulta que un ovino que cumpla los requisitos sanitarios para ser destinado al engorde, la cría o la reproducción, cumplirá necesariamente los requisitos que se exigen para un ovino destinado al sacrificio.

44 En cuanto a la cuestión de si el Estado miembro de destino puede rechazar la importación de un ovino destinado al sacrificio debido a que va acompañado de un certificado sanitario que acredita que cumple los requisitos para el engorde, es preciso recordar, en primer lugar, que el modelo II de certificado sanitario, previsto para el engorde, contiene menciones idénticas a las que figuran en el modelo I, previsto para el sacrificio, y una mención adicional, relativa a la brucelosis.

45 En segundo lugar, es necesario verificar si las Directivas 90/425 y 91/68 prevén sanciones específicas en caso de presentación, en el Estado miembro de destino, de un certificado diferente del que corresponde a la utilización que va a hacerse del animal.

46 Según el artículo 10 de la Directiva 91/68, las reglas previstas en la Directiva 90/425 serán aplicables a los controles en el Estado miembro de destino.

47 A este respecto, procede recordar que el artículo 5 de la Directiva 90/425, que describe los controles en dicho Estado, prevé distintos tipos de controles. El artículo 5, apartado 1, letra a), establece el principio de control veterinario por sondeo. El apartado 1, letra b) de este artículo prevé otros controles, que varían en función de la situación.

48 De esta forma, el artículo 5, apartado 1, letra b), párrafo primero, inciso i), de esta Directiva dispone que la autoridad competente controlará los certificados u otros documentos de acompañamiento cuando los animales vayan destinados a un mercado o a un centro de reagrupación autorizado tal y como se define en la normativa comunitaria. En cambio, el inciso ii) de este párrafo prevé que, cuando

los animales vayan destinados a un matadero que esté bajo la responsabilidad de un veterinario oficial, éste deberá cerciorarse «en particular mediante el certificado o documento de acompañamiento», de que sólo se sacrifiquen los animales que cumplan las exigencias de la Directiva 90/425 y, por remisión a las directivas mencionadas en los anexos de esta última, de la Directiva 91/68.

49 De esta última disposición se desprende que el objeto del control del veterinario oficial son los requisitos materiales y no el mero encabezamiento de los certificados. Por tanto, si se presentan a un matadero que esté bajo la responsabilidad de un veterinario oficial ovinos destinados al sacrificio pero acompañados de un certificado sanitario conforme al modelo II, previsto para el engorde, dicho veterinario deberá acreditar que, de acuerdo con el certificado, estos ovinos cumplen todos los requisitos sanitarios para ser sacrificados, sin detenerse en el encabezamiento del formulario sino examinando las menciones que figuran en él.

50 Asimismo, es preciso recordar que el artículo 5, apartado 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva 90/425 dispone que, en el supuesto de que los animales vayan destinados a comerciantes, establecimientos, explotaciones, centros u organismos, los destinatarios de los animales deberán, en particular, comprobar la presencia de los certificados exigidos y señalar a la autoridad competente cualquier falta o anomalía, debiendo en este último caso aislar los animales en cuestión hasta que la autoridad competente haya tomado una decisión sobre lo que deba hacerse con los mismos.

51 En consecuencia, si se presentan a un matadero que no esté bajo la supervisión de un veterinario oficial ovinos destinados al sacrificio pero acompañados de certificados conformes al modelo II, el responsable del matadero debe ponerse en contacto con la autoridad competente para comunicarle esta anomalía. No obstante, también en este caso, la autoridad competente solamente podrá comprobar que los certificados incluyen todas las menciones necesarias relativas a los requisitos sanitarios para el sacrificio, a la vista de las menciones de dichos certificados.

52 De estas disposiciones se desprende que, cuando los animales van acompañados de certificados sanitarios válidos, que no se corresponden con la utilización que va a hacerse de dichos animales, pero que incluyen todas las menciones necesarias para esta utilización, las autoridades competentes del Estado miembro de destino no pueden oponerse a la importación de estos animales invocando este simple error de certificado.

53 Por tanto, procede responder a la primera cuestión, letras a) y c), que un Estado miembro no puede oponerse a la importación de ovinos destinados a ser sacrificados al llegar a su territorio únicamente porque éstos vayan acompañados de un certificado sanitario conforme al modelo II, previsto para los intercambios entre Estados miembros de ovinos o de caprinos de engorde.

54 Habida cuenta de esta respuesta, no procede responder a la primera cuestión, letra b).

Sobre la segunda cuestión

55 Mediante su segunda cuestión, letra a), el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente si, en el momento de los hechos del litigio principal, el Derecho comunitario se oponía a que un Estado miembro, mediante una normativa nacional como la Orden de 24 de diciembre de 1996, cuyo contenido se precisaba en la circular de 3 de enero de 1997, exigiera que, al importar bovinos u ovinos procedentes de Francia, Irlanda, Portugal o el Reino Unido destinados al sacrificio, a la reproducción o al engorde, el certificado sanitario del que fuesen acompañados estos animales incluyera una mención especificando que éstos habían nacido y habían sido criados en explotaciones en las que no se había registrado ningún caso de EET en los últimos seis años.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

56 El Sr. Lennox sostiene que la exigencia de una declaración relativa a la EET controvertida en el litigio principal no era compatible con el Derecho comunitario. Alega que, en este caso, no se produjo una «aparición de [...] zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana» a efectos del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425, que autorizase a la República italiana a adoptar medidas cautelares. Señala que la tembladera (scrapie) es una enfermedad mencionada en la Directiva 91/68, anexo B, sección II. Si el Estado miembro de que se trata deseaba aplicar un programa nacional de lucha o de prevención de esta enfermedad o si se creía indemne de ella, debería haber sometido a la Comisión las medidas que proyectaba adoptar, conforme a los artículos 7 y 8, respectivamente, de esta Directiva.

57 En cuanto al dictamen de 10 de julio de 1996 del Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (en lo sucesivo, «SEAC»), organismo científico independiente encargado de asesorar al Gobierno del Reino Unido, mediante el cual este comité advirtió del riesgo de infección de los ovinos por la EEB a través de las harinas animales, el Sr. Lennox considera que no hace referencia a un riesgo de tal importancia que justifique la adopción de una medida equivalente a una prohibición de la importación.

58 Con carácter subsidiario, el Sr. Lennox alega que la medida derivada de la Orden de 24 de diciembre de 1996 era desproporcionada. Habría sido suficiente ordenar la retirada de los productos de riesgo específicos, de acuerdo con las recomendaciones del SEAC.

59 Asimismo, el Sr. Lennox sostiene que le era imposible cumplir una exigencia de la que no tenía conocimiento, pero que comprueba que era conocida por las autoridades del Reino Unido.

60 Por el contrario, ILCO alega que una normativa nacional que impone una declaración relativa a la EET está justificada con arreglo al artículo 36 del Tratado, habida cuenta de la situación de incertidumbre existente respecto al riesgo de contaminación cruzada entre la EEB y la tembladera. Esta empresa señala la existencia de un certificado sanitario conforme a los requisitos de la legislación italiana, expedido por un veterinario oficial británico en el momento de la exportación controvertida en el litigio principal pero para carne de ovino. ILCO llega a la conclusión de que las autoridades del Reino Unido habían adoptado las medidas necesarias para expedir los certificados bilingües adecuados, pero que éstos no incluían el supuesto de la exportación de animales vivos.

61 El Gobierno irlandés y la Comisión sostienen que la República italiana tenía derecho a adoptar una normativa que impusiera una declaración relativa a la EET, al tratarse de una medida cautelar, con arreglo al artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425. Alegan que el artículo 36 del Tratado no es aplicable ya que el sector de que se trata está armonizado por las Directivas 90/425 y 91/68. La Comisión considera además que estas Directivas no son contrarias al artículo 129 del Tratado CE (actualmente artículo 152 CE, tras su modificación) y que el artículo 130 R del Tratado CE (actualmente artículo 174 CE, tras su modificación), relativo al medio ambiente, no es aplicable en el litigio principal. En cuanto a la Directiva 89/662, a la que también se refiere la segunda cuestión prejudicial, ésta no afecta a los intercambios de productos animales y de origen animal y por lo tanto, no es aplicable en el litigio principal.

62 La Comisión opina que, aun cuando la Directiva 90/425 se adoptó al amparo del artículo 43 del Tratado CE (actualmente artículo 37 CE, tras su modificación), se trata de una medida de armonización. A este respecto, recuerda que el artículo 100 A, apartado 5, del Tratado CE (actualmente artículo 95 CE, apartado 10, tras su modificación) exige que las medidas de armonización adoptadas en virtud de este artículo «incluyan, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por uno o varios motivos no económicos indicados en el artículo 36, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control».

63 La Comisión afirma que el descubrimiento científico de elementos de la EET equivale a un supuesto de aparición de una enfermedad a efectos del artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425.

64 Al examinar si las medidas controvertidas en el litigio principal estaban justificadas y eran proporcionadas, la Comisión señala que fueron adoptadas cinco meses después de la publicación, el 10 de julio de 1996, del dictamen del SEAC que advierte del riesgo de infección de los ovinos por la EET a través de las harinas animales. Por otro lado, sólo se había prohibido la importación de ovinos procedentes de explotaciones en que hubiesen aparecido recientemente casos de tembladera, lo cual permite considerar que dichas medidas no eran desproporcionadas. La Comisión señala, sin embargo, que a falta de disposición comunitaria que imponga el registro de los casos de tembladera de ovino, se plantea la cuestión de si era posible disponer de las informaciones necesarias para la certificación exigida por las autoridades italianas. En caso de respuesta negativa, puede afirmarse que las medidas controvertidas eran desproporcionadas.

65 En cualquier caso, la Comisión concluye, de forma general, que la cuestión de si la Orden de 24 de diciembre de 1996 cumplía los requisitos previstos por el artículo 10 de la Directiva 90/425 es una cuestión de hecho y que, habida cuenta de la necesidad imperativa de proteger la salud pública, de los problemas prácticos particulares suscitados por la adopción de decisiones a nivel comunitario en el asunto de la EEB y de las incertidumbres científicas, es preciso considerar que, en su conjunto, esta Orden cumplía dichos requisitos.

66 El Gobierno irlandés y la Comisión observan que el Gobierno italiano respetó el procedimiento de notificación a la Comisión. La Comisión señala que no puede comprobar si se informó regularmente a los demás Estados miembros.

67 ILCO, el Gobierno irlandés y la Comisión subrayan que la Orden de 24 de diciembre de 1996 fue anulada en cuanto se adoptaron medidas comunitarias en la materia, lo que demuestra asimismo la proporcionalidad de las medidas controvertidas en el litigio principal.

Apreciación del Tribunal de Justicia

68 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, cuando las directivas comunitarias prevén la armonización de las medidas necesarias para garantizar la protección de la salud de los animales y de las personas y establecen procedimientos comunitarios de control de su observancia, deja de estar justificado el recurso al artículo 36 del Tratado, y es en el marco trazado por la directiva de armonización en el que deben efectuarse los controles apropiados y adoptarse las medidas de protección (véase, en particular, la sentencia de 22 de octubre de 2002, National Farmers' Union, C-241/01, Rec. p. I-9079, apartado 48).

69 Los intercambios de ovinos vivos están regulados por la Directiva 91/68. Por lo que se refiere a la adopción de posibles medidas de salvaguardia, sin embargo, el artículo 10, apartado 1, de esta Directiva remite a la Directiva 90/425. De lo anterior resulta que es preciso verificar si las medidas de salvaguardia pueden ser adoptadas con arreglo a la Directiva 90/425.

70 El artículo 10, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 90/425, autoriza al Estado miembro de destino a adoptar, por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal, medidas cautelares como, por ejemplo, una medida de prohibición de la importación, en espera de las medidas que la Comisión deba adoptar con arreglo al apartado 4 del mismo artículo (véase, por analogía, la sentencia de 5 de diciembre de 2000, Eurostock, C-477/98, Rec. p. I-10695, apartados 57 y 79, en lo que respecta al artículo 9, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 89/662).

71 A este respecto, en primer lugar es preciso señalar que no se discute que, en el momento en que se adoptó la Orden de 24 de diciembre de 1996, no existía ninguna disposición comunitaria que tuviera en consideración la posibilidad de una contaminación cruzada de los ovinos a través del prión de la EEB. El artículo 6, letra b), de la Directiva 91/68, sólo se refiere, en efecto, a la tembladera (scrapie), que sin embargo es una EET distinta de la EEB, siendo esta última enfermedad una EET que en principio se creía propia de los bovinos.

72 A continuación, en cuanto a la cuestión de si se produjo, en el litigio principal, la «aparición de cualquier zoonosis, enfermedad o causa que pudiera suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana» a efectos del artículo 10, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/425, debe recordarse que, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este requisito puede cumplirse en el caso de nuevas informaciones que modifiquen de manera significativa la percepción del peligro que supone una enfermedad (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de mayo de 1998, National Farmers' Union y otros, C-157/96, Rec. p. I-2211, apartados 29 a 32, y Reino Unido/Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartados 50 a 53).

73 A este respecto, es preciso señalar que la Orden de 24 de diciembre de 1996 fue adoptada algunos meses después de la publicación de un dictamen del SEAC, el 10 de julio de 1996, según el cual no podía excluirse la posibilidad de que la EEB pudiera transmitirse a los ovinos y que hubiera sido transmitida a través de harinas animales. Este dictamen seguía, a su vez, otro dictamen del SEAC, de 20 de marzo de 1996, conforme al cual era probable que la EEB pudiera transmitirse al hombre.

74 De estos elementos resulta que el dictamen del SEAC de 10 de julio de 1996 pudo ser considerado como la aparición de una zoonosis, de una enfermedad o de una causa que pudiera suponer un peligro grave para los animales o para la salud

humana a efectos del artículo 10 de la Directiva 90/425 y justificar la adopción de una medida como la controvertida en el litigio principal, conforme a esta disposición.

75 El artículo 10, apartado 1, párrafo quinto, de la Directiva 90/425 prevé que las medidas adoptadas por los Estados miembros sean comunicadas sin demora a la Comisión y a los demás Estados miembros. Así sucedió en el litigio principal. Según las indicaciones del Gobierno italiano, la Orden de 24 de diciembre de 1996 fue notificada a los demás Estados miembros y a la Comisión mediante un escrito de 10 de enero de 1997. En respuesta a una cuestión del Tribunal de Justicia, el Gobierno del Reino Unido confirmó que esta Orden y la circular de 3 de enero de 1997 le habían sido notificadas.

76 En cuanto a la proporcionalidad de la medida, debe recordarse que el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos adoptados no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véanse las sentencias de 4 de junio de 1992, Debus, asuntos acumulados C-13/91 y C-113/91, Rec. p. I-3617, apartado 16, y Reino Unido/Comisión, antes citada).

77 En el presente caso, la Orden de 24 de diciembre de 1996 estaba motivada por el preocupante número de focos de EEB detectados en Francia, Irlanda, Portugal y el Reino Unido.

78 Ha quedado acreditado que esta Orden fue anulada por un Decreto de 15 de junio de 1998, es decir, poco tiempo después de la entrada en vigor de la Decisión 98/272, por la que la Comisión estableció una normativa comunitaria en la materia.

79 En cuanto al período de seis años previsto en la declaración exigida por la Orden de 24 de diciembre de 1996, no consta que se tratase de un período inadecuado, como señala el Abogado General en el punto 74 de sus conclusiones, habida cuenta de las disposiciones comunitarias aplicables entonces a los bovinos, que hacían referencia al mismo período.

80 Teniendo en cuenta las incertidumbres existentes en ese momento en cuanto a las formas de transmisión de la enfermedad, no resulta que hubiera sido preferible la retirada de productos de riesgo porque hubiera constituido una medida de la misma eficacia pero menos restrictiva para alcanzar el objetivo perseguido.

81 Además, no consta que la Orden de 24 de diciembre de 1996 crease dificultades particulares para los Estados miembros ya que, como se desprende del expediente que ILCO envió al Tribunal de Justicia, las autoridades competentes del Reino Unido habían adoptado, en el momento de la exportación controvertida en el litigio principal, un modelo de certificado sanitario que incluía la declaración exigida por esta Orden, aunque solamente para la carne de ovino.

82 De lo anterior resulta que, al adoptar la Orden de 24 de diciembre de 1996 y la circular de 3 de enero de 1997, las autoridades italianas respetaron todos los requisitos previstos en el artículo 10 de la Directiva 90/425.

83 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión, letra a), que en el momento de los hechos del litigio principal, el Derecho comunitario, y, en concreto, la Directiva 91/68 así como el artículo 10 de la Directiva 90/425 no se oponían a que un Estado miembro, mediante una normativa nacional como la Orden de 24 de diciembre de 1996, cuyo contenido se precisaba en la circular de 3 de enero de 1997, exigiera que, al importar bovinos u ovinos procedentes de Francia, Irlanda, Portugal o el Reino Unido destinados al sacrificio, a la reproducción o al engorde, el certificado sanitario del que fuesen acompañados estos animales incluyera una mención especificando que éstos habían nacido y habían sido criados en explotaciones en las que no se había registrado ningún caso de EET en los últimos seis años.

84 Habida cuenta de la respuesta dada a la segunda cuestión, letra a), no procede responder a la segunda cuestión, letra b).

Costas

85 Los gastos efectuados por el Gobierno irlandés y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), mediante resolución de 13 de noviembre de 2000, declara:

«1) Un Estado miembro no puede oponerse a la importación de ovinos destinados a ser sacrificados al llegar a su territorio únicamente porque éstos vayan acompañados de un certificado sanitario conforme al modelo II, previsto para los intercambios entre Estados miembros de ovinos o de caprinos de engorde y recogido en el anexo E de la Directiva 91/68/CEE del Consejo, de 28 de enero de 1991, relativa a las normas de policía sanitaria que regulan los intercambios intracomunitarios de animales de las especies ovina y caprina.

2) En el momento de los hechos del litigio principal, el Derecho comunitario, y, en concreto, la Directiva 91/68 así como el artículo 10 de la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior, no se oponían a que un Estado miembro, mediante una normativa nacional como la Orden italiana nº 600.3/VET/340/2/8920, de 24 de diciembre de 1996, cuyo contenido se precisaba en la circular aclaratoria nº 600.3/340/2/73, de 3 de enero de 1997, exigiera que, al

importar bovinos u ovinos procedentes de Francia, Irlanda, Portugal o el Reino Unido destinados al sacrificio, a la reproducción o al engorde, el certificado sanitario del que fuesen acompañados estos animales incluyera una mención especificando que éstos habían nacido y habían sido criados en explotaciones en las que no se había registrado ningún caso de encefalopatía espongiforme transmisible en los últimos seis años.»

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 3 de julio de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

M. Wathelet