SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 3 de diciembre de 1998 *

En el asunto C-67/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Kriminalret i Frederikshavn (Dinamarca), destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra

Ditlev Bluhme,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 30 del Tratado CE y del artículo 2 de la Directiva 91/174/CEE del Consejo, de 25 de marzo de 1991, relativa a las normas zootécnicas y genealógicas que regulan la comercialización de animales de raza y por la que se modifican las Directivas 77/504/CEE y 90/425/CEE (DO L 85, p. 37),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: J.-P. Puissochet, Presidente de Sala; J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (Ponente) y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

* Lengua de procedimiento: danés.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Bluhme, por el Sr. Uffe Baller, Abogado de Århus,

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. Peter Biering, Kontorchef del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Profesor Umberto Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por la Sra. Francesca Quadri, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno noruego, por el Sr. Jan Bugge-Mahrt, vicegeneraldirektør del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Hans Støvlbæk, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Bluhme, representado por el Sr. Uffe Baller; del Gobierno danés, representado por el Sr. Jørgen Molde, Kontorchef del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente; del Gobierno italiano, representado por la Sra. Francesca Quadri, y de la Comisión, representada por el Sr. Hans Støvlbæk, expuestas en la vista de 30 de abril de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de junio de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 3 de julio de 1995, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de febrero de 1997, el Kriminalret i Frederikshavn (Tribunal de lo Penal de Frederikshavn) planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 30 del mismo Tratado y del artículo 2 de la Directiva 91/174/CEE del Consejo, de 25 de marzo de 1991, relativa a las normas zootécnicas y genealógicas que regulan la comercialización de animales de raza y por la que se modifican las Directivas 77/504/CEE y 90/425/CEE (DO L 85, p. 37; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un proceso penal seguido contra el Sr. Bluhme, acusado de haber infringido la normativa nacional que prohíbe poseer, en la isla de Læsø, abejas que no pertenezcan a la subespecie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø).

3 El artículo 1 de la Directiva dispone:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por "animal de raza" todo animal de cría cubierto por el Anexo II del Tratado, cuyos intercambios aún no hayan sido objeto de una normativa comunitaria zootécnica más específica y que esté inscrito o registrado en un registro o en un libro genealógico llevado por una organización o por una asociación de ganaderos reconocida.»

4 El artículo 2 de la Directiva establece:

«Los Estados miembros velarán por que:

— la comercialización de animales de raza y de sus espermas, óvulos o embriones no se prohíban, restrinjan u obstaculicen por razones zootécnicas o genealógicas;

— se establezcan de manera no discriminatoria los criterios de aprobación y de reconocimiento de las organizaciones o asociaciones de ganaderos, los criterios de inscripción o registro en los registros y en los libros genealógicos, los criterios de admisión a la reproducción de animales de raza y a la utilización de sus espermas, óvulos y embriones, así como el certificado exigible para su comercialización, con el fin de asegurar el cumplimiento del requisito previsto en el primer guión, cumpliendo los principios establecidos por la organización o asociación que posea el registro o el libro genealógico del origen de la raza.

A la espera de la aprobación de las eventuales normas de desarrollo previstas en el artículo 6, seguirán aplicándose las legislaciones nacionales con observancia de las disposiciones generales del Tratado.»

5 El artículo 6 de la Directiva establece que las normas de desarrollo de la Directiva se adoptarán con arreglo al procedimiento denominado del «Comité». En lo que a las abejas se refiere no se han adoptado tales normas de desarrollo.

6 En Dinamarca, el artículo 14 *bis* de la Ley nº 115, de 31 de marzo de 1982, sobre apicultura (lov om biavl), incorporado en virtud de la Ley nº 267, de 6 de mayo de 1993, faculta al Ministerio de Agricultura para adoptar disposiciones encaminadas a

proteger determinadas razas de abejas en zonas específicas que determine y, en particular, disposiciones relativas al alejamiento o a la eliminación de enjambres de abejas no deseadas por motivos de protección. Adoptado en ejercicio de dicha facultad, el Decreto relativo a la apicultura en la isla de Læsø (bekendtgørelse om biavl på Læsø, nº 528, de 24 de junio de 1993; en lo sucesivo, «Decreto») prohíbe, en su artículo 1, poseer en Læsø y en algunas islas próximas abejas libadoras que no pertenezcan a la subespecie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø).

7 Dicho Decreto prevé asimismo, en su artículo 2, el alejamiento o la destrucción de los demás enjambres o la sustitución de la reina de esos enjambres por una reina que pertenezca a la subespecie de la abeja parda de Læsø. En virtud del artículo 6, está prohibido importar en Læsø y en las islas próximas abejas domésticas vivas, cualquiera que sea su estado de desarrollo, así como sustancias reproductoras de abejas domésticas. Por último, el artículo 7 del Decreto dispone que el Estado indemnizará la totalidad de los perjuicios debidamente probados que resulten de la destrucción de un enjambre con arreglo al Decreto.

8 El Sr. Bluhme, acusado de poseer en Læsø abejas no pertenecientes a la subespecie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø), en infracción del Decreto, considera, particularmente, que el artículo 30 del Tratado se opone a la normativa nacional.

9 Por considerar que la solución del litigio de que conoce depende de la interpretación del Derecho comunitario, el Kriminalret decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«I. En relación con la interpretación del artículo 30 del Tratado CE:

1) ¿Puede interpretarse el artículo 30 del Tratado en el sentido de que, en determinadas circunstancias, un Estado miembro puede establecer normas que

prohíban la posesión y, en consecuencia, la importación de abejas de cualquier especie que no pertenezcan a la especie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø) en una isla concreta de ese país, en el caso de autos y a modo de ejemplo, una isla de 114 km^2, de la cual la mitad son pueblos y pequeñas localidades portuarias y es explotada con fines turísticos y agrícolas, mientras que la otra mitad está formada por tierra yerma, es decir, plantíos, landas de brezales, praderas, prados salados, playas arenosas y dunas propiamente dichas, y que a 1 de enero de 1997 tenía una población de 2.365 personas, habida cuenta de que las posibilidades de ejercer una actividad profesional en la isla son, en general, limitadas y que la apicultura constituye una de las pocas posibilidades de ejercer una actividad profesional, debido a la especial flora de la isla y a su elevada proporción de superficies incultas y de explotaciones extensivas?

2) En el caso de que un Estado miembro pueda establecer tales normas, se pide al Tribunal de Justicia que señale, de manera general, los requisitos que éstas deben cumplir. Concretamente:

a) ¿Puede un Estado miembro establecer normas como las referidas en el ejemplo aludido en el punto 1), en la medida en que tales normas se aplican únicamente a una isla como la descrita, y cuyo efecto, por lo tanto, está limitado desde el punto de vista geográfico?

b) ¿Puede un Estado miembro establecer normas como las referidas en el ejemplo aludido en el punto 1), si las normas están justificadas por el deseo de proteger la raza de abejas *Apis mellifera mellifera,* lo cual, a juicio del Estado miembro, puede alcanzarse desalojando del territorio de la isla todas las demás razas de abejas?

En el procedimiento que ha dado lugar a la petición de decisión prejudicial, el inculpado ha negado:

— la existencia, en todo caso, de la raza de abejas denominada *Apis mellifera mellifera,* ya que las abejas que se encuentran actualmente en Læsø son el resultado de un cruce de distintas razas de abejas,

— el hecho de que las abejas pardas que se encuentran en Læsø sean únicas en su género, pues se encuentran abejas de este tipo en numerosas partes del mundo,

— la supuesta amenaza de desaparición que pesa sobre las abejas de que se trata.

Por consiguiente, en el marco de la respuesta a la presente cuestión, se pide al Tribunal de Justicia que declare si basta que el Estado miembro considere oportuno o necesario establecer las normas de que se trata, como medidas para preservar la referida población de abejas, o si además deben considerarse como requisitos adicionales la propia existencia de la raza de abejas y/o el carácter único de ésta y/o la existencia de una amenaza de desaparición si la prohibición de importación es inválida o inaplicable.

c) En el supuesto de que los motivos referidos en las letras a) y b) no pudieran, cada uno de ellos separadamente, legitimar el establecimiento de dichas normas, ¿podría producir tal efecto la combinación de los motivos anteriormente indicados en las letras a) y b)?

II. En relación con la Directiva 91/174/CEE del Consejo, de 25 de marzo de 1991, relativa a las normas zootécnicas y genealógicas que regulan la comercialización de animales de raza y por la que se modifican las Directivas 77/504/CEE y 90/425/CEE:

1) ¿En qué casos se considera una abeja animal de raza en el sentido del artículo 2 de la Directiva? ¿Es, por ejemplo, una abeja amarilla un animal de raza?

2) ¿Qué es una razón zootécnica (artículo 2 de la Directiva)?

3) ¿Qué es una razón genealógica (artículo 2 de la Directiva)?

4) ¿Debe interpretarse la Directiva en el sentido de que, a pesar de lo dispuesto en la misma Directiva, un Estado miembro puede prohibir la importación y la existencia, en una isla como la descrita en la cuestión 1) de la parte I, de todas razas distintas de la raza *Apis mellifera mellifera*?

En el caso de que, en determinadas circunstancias, un Estado miembro pueda establecer dicha prohibición, se pide al Tribunal de Justicia que las indique.»

Sobre la parte II de las cuestiones

10 Mediante sus cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente pide, en sustancia, al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 1 y el párrafo primero del artículo 2 de la Directiva.

11 No obstante, debe señalarse que, como han indicado acertadamente tanto el Gobierno danés como la Comisión, no se ha adoptado ninguna norma de desarrollo relativa a las abejas de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 6 de la Directiva.

12 En consecuencia, en virtud del párrafo segundo del artículo 2 de la Directiva, siguen aplicándose las legislaciones nacionales con observancia, no obstante, de las disposiciones generales del Tratado.

13 En consecuencia, procede examinar una normativa como la controvertida en el procedimiento principal, a la luz de los artículos 30 y 36 del Tratado CE.

Sobre la parte I de las cuestiones

14 Mediante sus cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente pide, esencialmente, que se dilucide si una normativa nacional, que prohíba poseer en una isla, como la isla de Læsø, abejas de una especie cualquiera que no pertenezcan a la subespecie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø), constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado y, si en tal caso, dicha normativa puede estar justificada por razones de protección de la salud y vida de los animales.

Sobre la existencia de una medida de efecto equivalente

15 Tanto el Sr. Bluhme como la Comisión consideran que la prohibición de poseer en la isla de Læsø abejas que no pertenezcan a la especie de abejas pardas de Læsø supone la prohibición de importar, por lo que constituye una medida de efecto equivalente contraria al artículo 30 del Tratado. El Sr. Bluhme considera que, en realidad, la normativa controvertida en el asunto principal se opone a la importación en la isla de Læsø de abejas procedentes de los Estados miembros. A este respecto, la Comisión puntualiza que el artículo 30 también es aplicable a las medidas que afectan únicamente a una parte del territorio de un Estado miembro.

16 En cambio, los Gobiernos danés, italiano y noruego alegan que la creación de una zona de pura raza de una especie determinada en un sector geográfico delimitado en el interior de un Estado miembro no afecta al comercio entre Estados miembros.

Los Gobiernos danés y noruego precisan, además, que la prohibición de importar en la isla de Læsø abejas distintas de las abejas pardas de Læsø no constituye una discriminación con respecto a las abejas originarias de los demás Estados miembros, no tiene por objeto regular los intercambios entre los Estados miembros y repercute de una manera demasiado hipotética y aleatoria sobre los intercambios como para considerar que puede obstaculizarlos.

17 El Gobierno danés alega, además, que, en la medida en que no se refiere al acceso de las abejas, como mercancías, al mercado danés, sino que se limita a establecer las condiciones para poseer abejas en el interior de dicho Estado miembro, la normativa nacional no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado.

18 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa toda medida que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente el comercio intracomunitario (sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5).

19 En la medida en que su artículo 6 prohíbe con carácter general importar en Læsø y en las islas próximas abejas vivas y sustancias reproductoras de abejas domésticas, la normativa controvertida en el asunto principal prohíbe asimismo su importación de otros Estados miembros, por lo que puede obstaculizar el comercio intracomunitario. Por tanto, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa.

20 No puede desvirtuar esta conclusión el hecho de que la medida controvertida en el procedimiento principal se aplique tan sólo a una parte del territorio nacional (véanse, a este respecto, las sentencias de 25 de julio de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía, asuntos acumulados C-1/90 y C-176/90, Rec. p. I-4151, apartado 24, y de 15 de diciembre de 1993, Ligur Carni y otros, asuntos acumulados C-277/91, C-318/91 y C-319/91, Rec. p. I-6621, apartado 37).

21 Además, contrariamente a lo sostenido por el Gobierno danés, según el cual la prohibición de poseer determinadas abejas en la isla de Læsø debe considerarse como una norma en materia de modalidades de venta en el sentido de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (asuntos acumulados C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), debe señalarse que, por el contrario, la normativa controvertida en el asunto principal se refiere a las características intrínsecas de las abejas. En estas circunstancias, su aplicación a los hechos de autos no puede referirse a una modalidad de venta en el sentido de la sentencia Keck y Mithouard, antes citada (sentencia de 26 de junio de 1997, Familiapress, C-368/95, Rec. p. I-3689, apartado 11).

22 Por último, como ha señalado el Abogado General en el punto 19 de sus conclusiones, dado que el Decreto prohíbe la importación en una parte del territorio danés de abejas procedentes de otros Estados miembros, se produce un impacto directo e inmediato sobre los intercambios y no se producen efectos demasiado aleatorios e indirectos para que pueda considerarse que la obligación que impone no puede obstaculizar el comercio entre Estados miembros.

23 De ello se deduce que una normativa nacional que prohíba poseer en una isla, como la isla de Læsø, abejas de cualquier especie distinta de la subespecie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø) constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado.

Sobre la justificación de una normativa como la del asunto principal

24 El Sr. Bluhme considera que no puede esgrimirse justificación alguna en favor de la normativa controvertida en el asunto principal, máxime, cuando, a su juicio, no existe una subespecie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø) genéticamente distinta y propia de la isla de Læsø. Además, dado que dicha normativa no se inscribe en el ámbito de la policía sanitaria, no puede justificarse en virtud de la Directiva 92/65/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1992, por la que se establecen las

condiciones de policía sanitaria aplicables a los intercambios y las importaciones en la Comunidad de animales, esperma, óvulos y embriones no sometidos, con respecto a estas condiciones, a las normativas comunitarias específicas a que se refiere la Sección I del Anexo A de la Directiva 90/425/CEE (DO L 268, p. 54).

25 El Gobierno danés considera que, aun suponiendo que el Tribunal de Justicia considere que la prohibición establecida por el Decreto es una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, se trata de una medida indistintamente aplicable a las abejas, cualquiera que sea el Estado de procedencia, que se justifica por el objetivo de protección de la diversidad biológica, la cual fue reconocida, en particular, por la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7), así como por el Convenio sobre la diversidad biológica firmado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 93/626/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993 (DO L 309, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Río»). A este respecto, puntualiza que la abeja de la subespecie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø) está en vías de extinción y que sólo puede preservarse en la isla de Læsø, por lo que la medida adoptada es necesaria para evitar la desaparición de esta especie y es proporcionada al objetivo perseguido. Por lo demás, el Decreto no afecta a la posibilidad de dedicarse a la apicultura en la isla, sino que se limita a designar la raza de abejas que puede utilizarse.

26 Por último, el Gobierno danés se refiere a numerosos estudios científicos que demuestran el carácter particular de dicha abeja en relación con las de las demás razas.

27 Con carácter principal, el Gobierno noruego considera que la normativa danesa está justificada por razones de protección del medio ambiente, con arreglo al artículo 30 del Tratado y a la sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral, conocida como «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649), apartado 8.

28 Con carácter subsidiario, al igual que el Gobierno italiano y la Comisión, considera que la preservación de una especie rara y amenazada se incardina en la protección de la salud y vida de los animales, a la que se refiere el artículo 36 del Tratado.

29 Según el Gobierno noruego, la creación de zonas de raza pura es el único medio que permite preservar la abeja parda de Læsø.

30 La Comisión puntualiza que debería acogerse el mismo motivo de justificación en caso de que la especie no fuera rara ni estuviera amenazada, pero que por razones científicas fuera de desear una cría de pura raza.

31 En relación con la existencia de una subespecie de abeja *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø) en vías de extinción, la Comisión considera que se trata de una cuestión de prueba que, por consiguiente, es competencia del órgano jurisdiccional remitente. Puntualiza que la prohibición no debe abarcar la posesión de abejas pardas de la especie *Apis mellifera mellifera* procedentes de otros Estados miembros o de países terceros si no existe ninguna razón que justifique semejante restricción y recuerda que una prohibición de tal naturaleza no puede constituir un medio de discriminación arbitraria ni tener por finalidad proteger determinados intereses profesionales.

32 Por último, el Gobierno italiano señala que existen numerosas subespecies de *Apis mellifera mellifera*, identificadas como razas y, en el seno de éstas, como ecotipos, que son el resultado de un proceso natural de adaptación a las condiciones medioambientales de distintos territorios.

33 A este respecto, procede considerar que las medidas de preservación de una población animal indígena que presenta características específicas contribuyen a mantener la diversidad biológica garantizando la subsistencia de la población de que se trate. De este modo, su objetivo es proteger la vida de esos animales y pueden justificarse en virtud del artículo 36 del Tratado.

34 Para dicha conservación de la diversidad biológica es indiferente que el objeto de la protección sea una subespecie aparte, una raza distinta dentro de una especie cualquiera o una mera variedad local, siempre que se trate de poblaciones que tengan características que las distingan de las demás y que, por consiguiente, se las considere dignas de protección, ya sea para protegerlas de un posible peligro de extinción más o menos inminente, ya sea, incluso en el caso de no existir tal riesgo, por un interés científico o de otro tipo en la preservación de la pureza de la población en el lugar de que se trate.

35 No obstante, debe comprobarse si la normativa nacional es necesaria a la luz de su objetivo de protección y proporcionada en relación con éste, o si se habría podido llegar al mismo resultado con medidas menos rigurosas (sentencia de 8 de febrero de 1983, Comisión/Reino Unido, 124/81, Rec. p. 203, apartado 16).

36 Además, la conservación de la diversidad biológica mediante la creación de zonas en las que una población goza de especial protección, método reconocido por el Convenio de Río, especialmente en la letra a) de su artículo 8, ya está prevista en el Derecho comunitario [en particular, las zonas de protección especial previstas en la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), o las zonas especiales de conservación previstas en la Directiva 92/43].

37 En relación con la amenaza de extinción de la abeja parda de Læsø, no cabe duda de que es real en caso de que se produzcan cruces con abejas amarillas debido al carácter recesivo de los genes de la abeja parda. Por lo tanto, la creación por la normativa nacional de una zona de protección dentro de la cual esté prohibido poseer abejas que no sean abejas pardas de Læsø, y ello para asegurar la subsistencia de éstas, constituye una medida apropiada en relación con el objetivo perseguido.

38 Por consiguiente, procede responder que una normativa nacional que prohíbe poseer en una isla, como la isla de Læsø, abejas de cualquier especie distinta de la

subespecie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø) debe considerarse justificada, en virtud del artículo 36 del Tratado, por razones de protección de la salud y la vida de los animales.

Costas

39 Los gastos efectuados por los Gobiernos danés, italiano y noruego, así como 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 el Kriminalret i Frederikshavn mediante resolución de 3 de julio de 1995, declara:

1) Una normativa nacional que prohíbe poseer en una isla, como la isla de Læsø, abejas de cualquier especie distinta de la subespecie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø) constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado CE.

2) Una normativa nacional que prohíbe poseer en una isla, como la isla de Læsø, abejas de cualquier especie distinta de la subespecie *Apis mellifera mellifera* (abeja parda de Læsø) debe considerarse justificada, en virtud del artículo 36 del Tratado CE, por razones de protección de la salud y vida de los animales.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 3 de diciembre de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J.-P. Puissochet