SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 17 de julio de 1997 *

En el asunto C-183/95,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Países Bajos), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Affish B. V.

y

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

una decisión prejudicial sobre la validez de la Decisión 95/119/CE de la Comisión, de 7 de abril de 1995, relativa a ciertas medidas de protección respecto a los productos pesqueros originarios de Japón (DO L 80, p. 56),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; J.L. Murray y L. Sevón (Ponente), Presidentes de Sala; P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm y M. Wathelet, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. G. Cosmas;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Affish B. V., por el Sr. W. Knibbeler, Abogado de Rotterdam;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. A. Bos, juridisch adviseur del Ministerie van Buitenlandse Zaken, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno italiano, por el Profesor U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. P. G. Ferri, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. H. Rotkirch, Embajador, Jefe de servicio de asuntos jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. T. van Rijn, Consejero jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Affish B. V., representada por el Sr. W. Knibbeler; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. M. A. Fierstra, adjunct-juridisch adviseur del Ministerie van Buitenlandse Zaken, en calidad de Agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. L. Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, y por el Sr. D. Anderson, Barrister, y de la Comisión, representada por los Sres. T. van Rijn y P. J. Kuyper, Consejero jurídico, en calidad de Agente, expuestas en la vista de 24 de septiembre de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de diciembre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 24 de mayo de 1995, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de junio siguiente, el Presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, una cuestión prejudicial sobre la validez de la Decisión 95/119/CE de la Comisión, de 7 de abril de 1995, relativa a ciertas medidas de protección respecto a los productos pesqueros originarios de Japón (DO L 80, p. 56; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un procedimiento de medidas cautelares iniciado por Affish B. V. (en lo sucesivo, «Affish») contra el Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (en lo sucesivo, «Servicio nacional de inspección veterinaria») en relación con la prohibición de importar ciertos lotes de productos pesqueros originarios de Japón.

Marco jurídico

3 La Directiva 91/493/CEE del Consejo, de 22 de julio de 1991, por la que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y a la puesta en el mercado de los productos pesqueros (DO L 268, p. 15), y, en particular, sus artículos 10 a 12 contienen las disposiciones veterinarias aplicables a la importación de productos pesqueros procedentes de países terceros.

4 El párrafo primero del artículo 10 de dicha Directiva establece el principio de que las disposiciones aplicadas a las importaciones de productos pesqueros procedentes de países terceros deberán ser al menos equivalentes a las que se refieren a la producción y puesta en el mercado de los productos comunitarios. Según el apartado 1 del artículo 11 de dicha Directiva, para cada país tercero o grupo de países terceros se fijarán unas condiciones particulares de importación, en función de la situación sanitaria del país tercero de que se trate.

5 Con arreglo al apartado 7 del artículo 11 de la misma Directiva, «Hasta que se fijen las condiciones de importación previstas en el apartado 1, los Estados miembros procurarán aplicar a las importaciones de productos de la pesca procedentes de países terceros condiciones al menos equivalentes a las aplicables a la producción y a la puesta en el mercado de productos comunitarios».

6 Mediante varias Decisiones sucesivas del Consejo y de la Comisión se han adoptado medidas transitorias en lo relativo a la certificación de los productos pesqueros procedentes de terceros países, a fin de facilitar la aplicación del régimen establecido en la Directiva 91/493.

7 Según el artículo 12 de esta última Directiva, serán de aplicación las normas y principios previstos en la Directiva 90/675/CEE del Consejo, de 10 de diciembre de 1990, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros (DO L 373, p. 1), especialmente en lo que se refiere a la organización y al curso que haya que darse a los controles que han de ejercer los Estados miembros y a las medidas de salvaguardia.

8 El artículo 19 de la Directiva 90/675 prevé la posibilidad de adoptar medidas de salvaguardia. El apartado 1 de dicho artículo dispone lo siguiente:

«Cuando en el territorio de un país tercero se declare o propague una de las enfermedades contempladas en la Directiva 82/894/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1982, relativa a la notificación de las enfermedades de los animales en la Comunidad [DO L 378, p. 58; EE 03/26, p. 227], una zoonosis, una enfermedad o causa que pueda constituir un grave peligro para los animales o para la salud humana o cuando lo justifique cualquier otra razón grave de policía sanitaria o de protección de la salud pública, en particular como consecuencia de comprobaciones hechas por sus expertos veterinarios, la Comisión a petición de un Estado miembro o por propia iniciativa, podrá, inmediatamente, en función de la gravedad de la situación, tomar una de las medidas siguientes:

— suspender las importaciones procedentes de la totalidad o una parte del país tercero en cuestión, en su caso, del país tercero de tránsito;

— fijar condiciones particulares para los productos procedentes de la totalidad o una parte del país tercero en cuestión.»

9 Basándose en el artículo 19 de la Directiva 90/675, la Comisión adoptó la Decisión controvertida. En su artículo 1 se indica que «Los Estados miembros prohibirán la importación de productos pesqueros, bajo cualquier forma, originarios de Japón.» El artículo 3 dispone que los Estados miembros modificarán las medidas aplicadas a las importaciones para que éstas sean conformes con dicha Decisión e informarán de ello a la Comisión.

10 Los considerandos primero y tercero de la Decisión controvertida están redactados así:

«Considerando que ha sido enviada una misión de expertos de la Comisión a Japón para verificar las condiciones de producción y transformación de los productos de la pesca exportados a la Comunidad; que, según los hechos constatados por los expertos, las garantías otorgadas oficialmente por las autoridades japonesas no han sido respetadas y las condiciones de producción y almacenamiento de los productos pesqueros presentan graves deficiencias en materia de higiene y de control que pueden constituir riesgos para la protección de la salud pública;

[...]

Considerando que es importante suspender las importaciones de todos los productos pesqueros originarios de Japón en espera de una mejora de las condiciones de higiene y control de la producción.»

11 En los Países Bajos, la aplicación de la Decisión controvertida se produjo a través del Decreto de 13 de abril de 1995 (Stcrt. 1995, p. 74) por el que se modificaba el Warenwetregeling Invoerverbod bepaalde visserijprodukten uit Japan (Decreto de aplicación de la Ley de productos alimentarios por el que se prohíbe la importación de ciertos productos pesqueros originarios de Japón; Stcrt. 1994, p. 86). El artículo 1 de dicho Decreto así modificado, que entró en vigor el 15 de abril de 1995, dispone que no se podrán introducir en territorio neerlandés productos pesqueros originarios de Japón, sea cual sea su forma.

Procedimiento principal

12 Affish es una sociedad privada con domicilio social en Rotterdam (Países Bajos), que se dedica a la importación, principalmente de Japón, y a la distribución en el mercado comunitario de productos pesqueros ultracongelados. Affish mantiene relaciones al efecto con la empresa Hanwa Co. Ltd, con domicilio social en Osaka (Japón). Esta última empresa representa a cuatro fabricantes establecidos en dicho país, que transforman el surimi —pescado transformado a bordo de los buques en producto semielaborado— en un producto pesquero denominado «kamaboko».

13 Mediante resolución de 2 de mayo de 1995, el Servicio nacional de inspección veterinaria denegó a Affish, invocando la Decisión controvertida, la autorización para importar ciertos lotes de «kamaboko» originarios de Japón y enviados a finales de marzo de 1995. Las autoridades japonesas habían expedido certificados sanitarios para dichos lotes.

14 Mediante escrito de 3 de mayo de 1995, Affish presentó ante el Presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven una demanda de medidas cautelares en la que solicitaba que se suspendiera la resolución del Servicio nacional de inspección veterinaria y que no se permitiera a dicho Servicio denegar la importación de los referidos lotes de productos pesqueros, ni de los lotes procedentes de Japón que Affish importara en el futuro, excepto por razones relacionadas con la protección de la salud y vida de las personas y animales, denegación esta última que debería basarse en análisis de laboratorio realizados por el propio Servicio nacional de inspección veterinaria o por encargo de éste.

15 En apoyo de su demanda, Affish sostuvo que la Decisión controvertida era inválida por infringir el artículo 19 de la Directiva 90/675 y violar el principio de proporcionalidad y el principio de igualdad, al tratar de modo menos favorable los productos importados de Japón que los importados de Tailandia y de Corea.

16 Por otra parte, Affish alegó que la Decisión controvertida infringía los artículos 2, 4 y 5 del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (DO 1994, L 336, p. 40; en lo sucesivo, «Acuerdo MSF»), que forma parte del Anexo I A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, aprobado por la Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986 — 1994) (DO L 336, p. 1). Affish añadió que, aunque se considere que el Acuerdo MSF no puede tener efecto directo en la Comunidad, el Derecho comunitario, y en particular el artículo 19 de la Directiva 90/675, debe interpretarse a la luz de dicho Acuerdo.

17 Con carácter subsidiario, Affish alegó que el Reino de los Países Bajos había aplicado la Decisión controvertida vulnerando el principio comunitario de protección de la confianza legítima, ya que la normativa nacional no preveía disposición transitoria alguna para los lotes en fase de transporte.

18 En su resolución de remisión, el Presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven comenzó por reproducir el informe preliminar de la misión de expertos de la Comisión, mencionada en el primer considerando de la Decisión controvertida, que se desarrolló entre el 27 y el 31 de marzo de 1995. Dicho informe, de fecha 4 de abril de 1995, formula en primer lugar unas observaciones generales sobre los establecimientos en los que se preparan productos pesqueros, en segundo lugar expone los resultados de la visita a tres establecimientos japoneses especializados en la producción de vieiras y, en tercer lugar, da cuenta de la visita a cuatro establecimientos que preparan otros productos pesqueros y al mercado de pescado de Tokio. El informe concluye así: «Los establecimientos visitados de vieiras y de productos pesqueros no son conformes con las exigencias de la Directiva 91/493/CEE. Algunos presentan graves peligros para la salud pública. Los controles poco rigurosos por parte de la autoridad competente no ofrecen ninguna garantía sobre la ausencia de fraudes en lo referente al origen de los productos.» El informe de que se trata recoge asimismo los informes individuales de las visitas a los siete establecimientos.

19 El órgano jurisdiccional remitente rechazó a continuación las alegaciones presentadas con carácter subsidiario por Affish, por estimar que ni la Decisión controvertida, ni la Directiva 90/675 ni ninguna otra disposición del Derecho comunitario permitían a los Estados miembros aplicar la Decisión estableciendo un régimen transitorio para los lotes ya expedidos.

20 Por último, el órgano jurisdiccional remitente consideró que, a primera vista, parecían plantearse serias dudas sobre la validez de la Decisión controvertida, en especial a la luz de los requisitos que establece el artículo 19 de la Directiva 90/675. A continuación añadió que, como los demás motivos invocados por Affish se limitaban a afirmar que la medida impugnada resultaba desproporcionada a la luz de esta misma disposición, no procedía examinarlos por separado.

21 Por consiguiente, el Presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven suspendió la resolución del Servicio nacional de inspección veterinaria en lo relativo a ciertos lotes, especificados en la resolución de remisión, a más tardar, hasta que el Tribunal de Justicia hubiera respondido a la cuestión prejudicial planteada. El Juez *a quo* sometió la suspensión a los siguientes requisitos:

— el Servicio nacional de inspección veterinaria debía analizar los mencionados lotes de productos pesqueros con tanta minuciosidad como lo permitiera el estado actual de la ciencia para detectar eventuales deficiencias en materia de protección de la salud y vida de las personas y animales;

— dicho Servicio únicamente autorizaría la circulación en el mercado comunitario de los mencionados lotes si el análisis en cuestión pusiera de manifiesto, a su juicio, que no existían tales deficiencias.

La cuestión prejudicial

22 La cuestión prejudicial planteada por el Presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven está redactada del siguiente modo:

«Teniendo en cuenta las consideraciones formuladas en la presente resolución, ¿es válida la Decisión 95/119/CE de la Comisión, de 7 de abril de 1995, en la medida en que se aplica a los productos pesqueros a base de surimi, denominados asimismo kamaboko, que la demandante importa de regiones de Japón distintas de aquellas en las que se encuentran los establecimientos inspeccionados por una misión de expertos de la Comisión, según consta en su informe de 4 de abril de 1995, o al menos de establecimientos distintos de los inspeccionados, productos respecto de los cuales no se han puesto en evidencia riesgos para la salud tras ser debidamente inspeccionados a su llegada a la Comunidad?»

Sobre el procedimiento

23 La Comisión ha solicitado al Tribunal de Justicia que complete su jurisprudencia sobre los requisitos que deben respetar los órganos jurisdiccionales nacionales para suspender los actos de las autoridades administrativas nacionales que se basen en el acto comunitario cuya validez se impugna. Según la Comisión, en un supuesto de ese tipo, la Institución comunitaria que adoptó el acto de que se trata debería disfrutar de la posibilidad de ser oída, de un modo adecuado, por el órgano jurisdiccional nacional.

24 Según reiterada jurisprudencia, la facultad de determinar las cuestiones que deben plantearse al Tribunal de Justicia corresponde exclusivamente al Juez nacional (véase, en particular, la sentencia de 12 de noviembre de 1993, Kerafina — Keramische und Finanz-Holding y Vioktimatiki, asuntos acumulados C-134/91 y C-135/91, Rec. p. I-5699, apartado 16). Pues bien, la cuestión de procedimiento planteada por la Comisión en el caso de autos es ajena al objeto de la cuestión prejudicial.

25 Por otra parte, según consta en la resolución de remisión y en las observaciones de la Comisión, Affish ofreció a esta última la posibilidad de comparecer en la vista ante el órgano jurisdiccional remitente, a petición de este último, pero la mencionada Institución no respondió a dicho ofrecimiento debido a un concurso de circunstancias.

26 Por consiguiente, no procede pronunciarse sobre la cuestión planteada por la Comisión.

Sobre la cuestión prejudicial

27 Se deduce de la resolución de remisión que, a través de la cuestión por él planteada, el Presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven se pregunta en definitiva si debería declararse inválida la Decisión controvertida por violar el principio de proporcionalidad formulado en el apartado 1 del artículo 19 de la Directiva

90/675 al establecer una prohibición total de importar productos pesqueros procedentes de la totalidad del territorio japonés. Habida cuenta de las observaciones que se han presentado ante el Tribunal de Justicia y de los debates desarrollados ante él, procede además examinar si la Decisión controvertida incurre en desviación de poder y verificar la validez de la misma a la luz de los principios de igualdad y de protección de la confianza legítima y del artículo 190 del Tratado CE.

28 En cuanto a la supuesta violación del Acuerdo MSF invocada por Affish, el órgano jurisdiccional remitente no ha solicitado al Tribunal de Justicia que examine la Decisión controvertida a la luz de dicho Acuerdo, y no es necesario que el Tribunal de Justicia examine de oficio dicha cuestión.

Sobre la supuesta violación del principio de proporcionalidad

29 Dado que la prohibición de importar establecida en la Decisión controvertida recae sobre los lotes de productos pesqueros procedentes de todo el Japón y, en particular, sobre los procedentes de regiones distintas de aquellas en las que se encontraban los establecimientos inspeccionados por la misión de expertos de la Comisión, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si dicha prohibición está de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

30 A este respecto, procede recordar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, para determinar si una disposición del Derecho comunitario está de acuerdo con el principio de proporcionalidad, es necesario verificar si los medios elegidos son aptos para la realización del objetivo pretendido y si no van más allá de lo que es necesario para lograrlo (véase, en particular, la sentencia de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo, C-233/94, Rec. p. I-2379, apartado 54).

31 En el ámbito que nos ocupa, dicho principio tiene su formulación específica en el apartado 1 del artículo 19 de la Directiva 90/675, donde se establece que la medida

de salvaguardia que adopte la Comisión debe ser acorde con la gravedad de la situación. Dicha medida puede consistir en una suspensión de las importaciones o bien en la fijación de condiciones particulares para los productos importados. En ambos casos, la medida puede abarcar la totalidad del país tercero de que se trate o limitarse a los productos procedentes de una parte de dicho país.

32 Procede pues examinar si la Decisión controvertida infringe el apartado 1 del artículo 19 de la Directiva 90/675 al no haber limitado la suspensión de importaciones de productos pesqueros a los procedentes de una parte del territorio japonés ni optado por otra medida de salvaguardia menos restrictiva o, incluso, al haber provocado una restricción excesiva de la actividad profesional de Affish.

33 Por lo que respecta a los efectos territoriales de la prohibición de importar, es preciso señalar que no cabe reprochar a la Comisión el haberse limitado a controlar un escaso número de establecimientos de exportación de productos pesqueros, dado que, por una parte, dichos controles eran dignos de confianza y, por otra, sus resultados podían extrapolarse adecuadamente para describir la situación en la totalidad del país tercero visitado. En efecto, visitar un gran número de establecimientos, o incluso todos los establecimientos, resulta imposible en la práctica, aunque sólo sea por la necesidad de actuar con la celeridad que exige la adopción de medidas de salvaguardia en materia de salud pública. Además, para organizar los controles, la Comisión depende de las autoridades del país tercero de que se trate.

34 En lo relativo a la fiabilidad de los controles efectuados por la misión de expertos, procede hacer constar que, en el caso de autos, ninguna de las partes la discute.

35 En cuanto a la posibilidad de extrapolar los resultados de los controles efectuados en los establecimientos seleccionados, procede señalar con carácter preliminar que, como la selección la efectuaron las autoridades japonesas, la Comisión podía lícitamente estimar que dichos establecimientos eran representativos de la totalidad de los establecimientos japoneses, y no de aquellos que presentaban las peores condiciones de higiene.

36 Además, en el informe de la referida misión de expertos se indica, por una parte, que las autoridades oficiales japonesas (el Ministerio de Sanidad y Protección Social, asistido por los centros sanitarios provinciales) no ejercían un control satisfactorio sobre los establecimientos de que se trata y habían declarado conformes con las exigencias de la Directiva 91/493 establecimientos que presentaban graves riesgos para la salud pública y, por otra, que las imprecisiones en el marcado de los lotes de productos no permitían identificar con certeza el establecimiento del que procedían ni el proceso de elaboración utilizado. Tal como ha subrayado la Comisión, dadas estas circunstancias y al no existir un control central eficaz para la totalidad del Japón, una eventual limitación de la prohibición a los productos procedentes de determinadas regiones de Japón no habría supuesto una garantía contra las confusiones entre los productos procedentes de un establecimiento situado en una región en la que se respetaran todas las reglas sanitarias y los que no procedieran de dicha región.

37 Por último, el hecho de que Affish haya importado productos «kamaboko» procedentes de establecimientos contra los que no se ha formulado el menor reproche desde el punto de vista veterinario no demuestra, por sí solo, que la Decisión controvertida resulte desproporcionada. En efecto, habida cuenta de que, como se ha demostrado anteriormente, la Comisión dedujo correctamente unas conclusiones generales para todo Japón partiendo de los hechos constatados por la misión de expertos, unas observaciones posteriores relativas a ciertos establecimientos específicos no pueden poner en entredicho aquellas conclusiones. A este respecto es importante subrayar que las medidas de salvaguardia son por esencia susceptibles de modificación, en función de la evolución de la situación y de las nuevas informaciones.

38 Por lo que respecta a la cuestión de si la Comisión habría debido optar por una medida diferente de la suspensión de las importaciones, procede señalar que la posibilidad de recurrir a la realización de controles con ocasión de la importación de productos japoneses ha sido mencionada tanto ante el órgano jurisdiccional nacional como ante el Tribunal de Justicia.

39 Sobre este punto, los Gobiernos neerlandés y finlandés y la Comisión replican que, a causa de la naturaleza de los productos pesqueros, los controles sanitarios efectuados en la fase de producción son mucho más eficaces y más prácticos que los controles efectuados con ocasión de la importación. Las demás partes interesadas no han desmentido dichas afirmaciones.

40 Por otra parte, como indicó el Abogado General en los puntos 93 y 94 de sus conclusiones, el método escogido es el que sirve de base a las Directivas veterinarias y sanitarias, y en particular a la Directiva 91/493.

41 Por lo que respecta a la restricción, supuestamente excesiva, de su actividad profesional, Affish sostiene que la Decisión controvertida puede poner en peligro su viabilidad, pues una parte importante de sus ingresos proceden, en efecto, de la importación de productos pesqueros originarios de Japón.

42 Procede recordar a este respecto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el libre ejercicio de una actividad profesional no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponérsele restricciones, en especial en el marco de una organización común de mercados, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho así garantizado (véase, en particular, la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 78). La importancia de los objetivos perseguidos puede justificar restricciones que tengan consecuencias negativas, incluso importantes, para determinados operadores económicos (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, Rec. p. I-4023, apartado 17).

43 Pues bien, incluso valorándola a la luz de las consecuencias económicas que pueda acarrear a los importadores que se encuentren en una situación comparable a la de Affish, no puede considerarse que la Decisión controvertida constituya una intervención desmesurada, puesto que cumple el requisito de proporcionalidad establecido en el apartado 1 del artículo 19 de la Directiva 90/675. En efecto, dicho requisito pretende precisamente garantizar el respeto de los intereses de los operadores económicos. En el caso de autos, constituye un importante argumento adicional en apoyo de dicha afirmación la necesidad de atribuir una importancia preponderante a la protección de la salud pública, que la Decisión controvertida pretende garantizar, frente a las consideraciones económicas (véase, en este sentido, el auto de 12 de julio de 1996, Reino Unido/Comisión, C-180/96 R, Rec. p. I-3903, apartado 93).

44 Se deduce de las consideraciones precedentes que la Decisión controvertida no viola el principio de proporcionalidad formulado en el apartado 1 del artículo 19 de la Directiva 90/675.

Sobre la supuesta desviación de poder

45 Affish sostiene que, al adoptar la medida controvertida, la Comisión incurrió en desviación de poder, y ello por dos razones.

46 Por una parte, la medida de salvaguardia no pretende, en su opinión, proteger la salud pública, sino presionar a las autoridades japonesas para que refuercen la vigilancia sanitaria en su país.

47 Afirma por otra parte que la Comisión no habría debido basarse en los resultados de la misión de expertos enviada a Japón para establecer una prohibición de importar basándose en el artículo 19 de la Directiva 90/675, puesto que el objetivo de dicha misión consistía en determinar las condiciones particulares de importación basándose en el artículo 11 de la Directiva 91/493.

48 Según reiterada jurisprudencia (véase, en particular, la sentencia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5755, apartado 69), constituye una desviación de poder la adopción por una Institución comunitaria de un acto con el fin exclusivo o, al menos, determinante de alcanzar fines distintos de los alegados o de eludir un procedimiento específicamente establecido por el Tratado para hacer frente a las circunstancias del caso.

49 Por lo que respecta a los objetivos que perseguía la Comisión, se ha señalado en el apartado 36 de la presente sentencia que son precisamente las deficiencias existentes en los controles realizados por las autoridades japonesas las que llevaron a la conclusión de que no era posible garantizar la calidad sanitaria de los productos procedentes de la totalidad del territorio japonés. Por otra parte, Affish no ha aportado dato alguno que demuestre que, al adoptar la Decisión controvertida, la Comisión haya perseguido un fin distinto de aquel para el que le fueron otorgadas competencias en la materia con arreglo al artículo 19 de la Directiva 90/675.

50 En cuanto al procedimiento utilizado, basta con indicar que el hecho de que el envío de la misión de expertos a Japón tuviera por objetivo la determinación de las condiciones particulares de importación con arreglo al artículo 11 de la Directiva 91/493 carece de incidencia en la apreciación de una eventual desviación de poder, habida cuenta de que dicha misión analizó el nivel sanitario de los establecimientos de productos pesqueros y el sistema de control y, por consiguiente, facilitó informaciones pertinentes a efectos del artículo 19 de la Directiva 90/675.

51 Dadas estas circunstancias, procede considerar que la Comisión no incurrió en desviación de poder al adoptar la Decisión controvertida.

Sobre la supuesta violación del principio de igualdad

52 Affish considera que, como la Decisión controvertida no contempla los productos pesqueros a base de surimi de origen tailandés o coreano, que compiten con los productos de origen japonés a los que dicha Decisión afecta, esta última provoca una diferencia de trato injustificada entre los importadores de productos de este tipo procedentes de Japón y los importadores de los mismos productos procedentes de Tailandia o Corea. Affish añade que la Comisión habría debido enviar una misión de expertos a Tailandia y a Corea antes de adoptar medidas contra el kamaboko japonés. La Decisión controvertida viola por tanto, a su juicio, el principio de igualdad.

53 A este respecto, procede hacer constar que Affish no aporta indicio alguno para demostrar que la situación en Corea y en Tailandia es comparable, en lo relativo a las condiciones de higiene y de control de la producción de los productos pesqueros exportados a la Comunidad, a la que existía en Japón y que la Comisión pecó de negligencia al no controlar dichas condiciones. En cualquier caso, no cabe exigir a dicha Institución que, ante una situación que entraña un riesgo para la salud pública, retrase la adopción de una medida de salvaguardia con respecto a un país tercero para poder controlar las condiciones sanitarias en todos los demás países terceros que exportan los mismos productos a la Comunidad.

54 Por consiguiente, procede considerar que la Decisión controvertida no viola el principio de igualdad.

Sobre la supuesta violación del principio de protección de la confianza legítima

55 Habida cuenta de que, en el momento en que se adoptó la Decisión controvertida, ciertos lotes de productos pesqueros habían sido ya enviados a la Comunidad, el Gobierno finlandés duda de la validez de dicha Decisión a la luz del principio de protección de la confianza legítima. Affish, el Gobierno italiano y la Comisión han planteado igualmente este problema específico.

56 Procede examinar pues si la Decisión controvertida habría debido establecer expresamente medidas transitorias para los lotes que se encontraban ya en fase de transporte.

57 Procede recordar a este respecto que, aún suponiendo que la Comunidad hubiera creado previamente una situación capaz de dar origen a una confianza legítima, un interés público imperativo puede oponerse a la adopción de medidas transitorias para situaciones nacidas antes de la entrada en vigor de la nueva normativa, pero

cuya evolución no hubiera llegado a su término (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de mayo de 1975, CNTA/Comisión, 74/74, Rec. p. 533, apartado 44; de 16 de mayo de 1979, Tomadini, 84/78, Rec. p. 1801, apartado 20, y de 26 de junio de 1990, Sofrimport/Comisión, C-152/88, Rec. p. I-2477, apartados 16 y 19, y el auto de 5 de febrero de 1997, Unifruit Hellas/Comisión, C-51/95 P, Rec. p. I-727, apartado 27). Pues bien, el objetivo de la Decisión controvertida, a saber la protección de la salud pública, constituye un interés público imperativo.

58 En cuanto a la posibilidad de recurrir a una medida de salvaguardia consistente en controlar los lotes de productos pesqueros ya expedidos en el momento de su importación, procede señalar que las razones expuestas en los apartados 39 y 40 de la presente sentencia para justificar la exclusión de este tipo de control son igualmente válidas para los lotes que se encontraban en fase de transporte hacia la Comunidad en la fecha de la Decisión controvertida. Por otra parte, la Comisión no podía adaptar la medida de salvaguardia a la situación específica de un único importador o de un único Estado miembro importador, sino que debía tener en cuenta las importaciones de productos pesqueros procedentes de Japón en todo el territorio de la Comunidad.

59 De ello se deduce que la Decisión controvertida no viola el principio de protección de la confianza legítima.

Sobre la supuesta violación del artículo 190 del Tratado

60 En el contexto de sus alegaciones relativas a la violación del principio de proporcionalidad, Affish sostiene que la Comisión no indicó las circunstancias que habrían podido servir de base para adoptar la Decisión controvertida.

61 Por su parte, el Gobierno neerlandés señala que habría sido conveniente que la Comisión indicara, en la exposición de motivos de su Decisión, las razones por las que consideró que una medida menos restrictiva resultaba inapropiada para proteger la salud pública.

62 La Comisión replica que la motivación de su Decisión, aunque concisa, indica claramente que la producción y el control de los productos pesqueros en Japón presentaban graves deficiencias en materia de higiene. Añade que la mención de que una medida menos restrictiva hubiera resultado insuficiente, no habría añadido nada a la comprensión de la Decisión controvertida.

63 Procede señalar a este respecto que, aunque es cierto que la motivación que exige el artículo 190 del Tratado debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria autora del acto impugnado, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control, no se exige sin embargo que dicha motivación especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes. En efecto, para apreciar si la motivación de una Decisión cumple dichos requisitos se debe tener en cuenta no sólo el tenor literal de la misma, sino también su contexto, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase, en particular, la sentencia de 29 de febrero de 1996, Comisión/Consejo, C-122/94, Rec. p. I-881, apartado 29).

64 En el caso de autos, la exposición de motivos de la Decisión controvertida revela claramente que la Comisión adoptó la medida de salvaguardia controvertida después de haber enviado una misión de expertos, quienes descubrieron graves deficiencias en materia de higiene y de control de las condiciones de producción y de almacenamiento de los productos pesqueros, que podían representar un riesgo para la protección de la salud pública.

65 Habida cuenta de la naturaleza de la Decisión controvertida y en particular del plazo en que debía adoptarse, nada impedía a Comisión limitarse a indicar en términos generales el procedimiento utilizado y los datos esenciales en los que había basado su evaluación, sin repetir los detalles del informe de la misión de expertos ni explicar mediante una motivación específica las razones que la llevaron a descartar otras posibilidades.

66 Así pues, la Decisión controvertida no adolece de insuficiencia de motivación.

67 Con arreglo a las consideraciones precedentes, procede responder al órgano jurisdiccional remitente que el examen de la Decisión controvertida no ha revelado la existencia de circunstancias que puedan afectar a su validez.

Costas

68 Los gastos efectuados por los Gobiernos neerlandés, italiano, finlandés y del Reino Unido, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el 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,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven mediante resolución de 24 de mayo de 1995, declara:

El examen de la Decisión 95/119/CE de la Comisión, de 7 de abril de 1995, relativa a ciertas medidas de protección respecto a los productos pesqueros originarios de Japón, no ha revelado la existencia de circunstancias que puedan afectar a su validez.

Rodríguez Iglesias		Murray	Sevón
Kapteyn	Gulmann	Edward	Puissochet
Hirsch	Jann	Ragnemalm	Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de julio de 1997.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias