SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 26 de mayo de 1993 *

En el asunto C-52/92,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. José Luis Iglesias Buhiges y Antonio Caeiro, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Annecchino, representante de su Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Portuguesa, representada por el Sr. Luis Fernandes, la Sra. Maria Luisa Duarte y el Sr. Angelo Seiça Neves, respectivamente Director del Servicio Jurídico, Consejero Jurídico y Jurista de la Dirección General de las Comunidades Europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores, y el Sr. Antonio Cortes Simões, Jefe de División en la Dirección General de Ganadería, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Portugal, 33, allée Scheffer,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Portuguesa ha infringido la Decisión 91/237/CEE de la Comisión, de 25 de abril de 1991, relativa a medidas adicionales de protección contra una nueva enfermedad porcina (DO L 106, p. 67), y ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, al decidir cerrar sus fronteras a las importaciones de cerdos procedentes de otros Estados miembros,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G.C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg y J.L. Murray, Presidentes de Sala; R. Joliet, J.C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, P.J.G. Kapteyn y D.A.O. Edward, Jueces;

* Lengua de procedimiento: portugués.

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 31 de marzo de 1993;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de mayo de 1993;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de febrero de 1992, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que, al decidir cerrar sus fronteras a las importaciones de cerdos procedentes de otros Estados miembros, la República Portuguesa ha infringido la Decisión 91/237/CEE de la Comisión, de 25 de abril de 1991, relativa a medidas adicionales de protección contra una nueva enfermedad porcina (DO L 106, p. 67), y ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

2 La Decisión 91/237, adoptada con arreglo al artículo 10 de la Directiva del Consejo 90/425/CEE, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos de origen animal, con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29), establece las medidas destinadas a luchar contra la propagación de la nueva enfermedad porcina aparecida en determinados Estados miembros. Esta Decisión define, en particular, las obligaciones de los Estados miembros de expedición, que deben destruir todos los productos procedentes de las explotaciones infectadas y abstenerse de enviar a los demás Estados miembros cerdos procedentes de dichas explotaciones. La Decisión precisa que Bélgica, Alemania y los Países Bajos deben abstenerse de enviar cerdos de producción procedentes de municipios de alto riesgo.

3 El 9 de mayo de 1991, la República Portuguesa decidió cerrar sus fronteras, hasta nueva orden, a la importación de cerdos vivos procedentes de Alemania, los Países Bajos, Bélgica y España. Esta medida fue adoptada basándose en el artículo 9 de la Directiva 64/432/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina (DO 1964, 121, p. 1977; EE 03/01, p. 77) y, según los términos de la decisión, «con arreglo al artículo 36 y al apartado 4 del artículo 100 A del Tratado».

4 La Comisión estima que la medida adoptada por las autoridades portuguesas, que infringe de manera directa la Decisión 91/237, ya que prohíbe importaciones permitidas a tenor de dicha Decisión, no tiene fundamento jurídico ni en el artículo 9 de la Directiva 64/432, que ya no está vigente, ni en los artículos 100 A y 36 del Tratado, invocados por la República Portuguesa durante el procedimiento administrativo previo.

5 Ante el Tribunal de Justicia, la República Portuguesa sostiene, por el contrario, que tenía derecho, con arreglo al artículo 9 de la Directiva 64/432 y al artículo 36 del Tratado, a adoptar la medida controvertida, que constituye una medida objetiva de salvaguardia exigida por la protección sanitaria de la especie porcina contra la nueva enfermedad. Por una parte, en su opinión, el primer artículo citado siguió siendo aplicable hasta la fecha límite de entrada en vigor contemplada en el artículo 26 de la Directiva 90/425. Por otra, aun cuando hubiera de admitirse que, el 9 de mayo de 1991, el artículo 9 de la Directiva 64/432 no constituía ya un fundamento válido para la medida controvertida, ésta podía adoptarse con arreglo al artículo 36 del Tratado, habida cuenta de la insuficiencia de las medidas adoptadas por la Comisión en una situación caracterizada por una armonización incompleta de los sistemas nacionales de control de la circulación intracomunitaria de animales vivos.

6 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, de las disposiciones comunitarias y nacionales aplicables, del desarrollo del procedimiento y de los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Aplicabilidad del artículo 9 de la Directiva 64/432

7 Para medir el alcance de las alegaciones de la República Portuguesa, procede formular algunas precisiones sobre la articulación de las disposiciones comunitarias aplicables a los hechos del litigio.

8 El artículo 9 de la Directiva 64/432, invocado por el Gobierno portugués, que contemplaba las medidas de salvaguardia que podían adoptar los Estados miembros en caso de peligro de propagación de enfermedades de los animales de las especies bovina y porcina, fue sustituido, conforme al artículo 14 de la Directiva 90/425, por las disposiciones de un nuevo artículo 9 que modificaba por completo su objeto. En cambio, es el artículo 10, antes citado, de esta última Directiva el que contempla un nuevo mecanismo de salvaguardia destinado, como por otra parte admite la República Portuguesa, a sustituir al establecido en el artículo 9 de la Directiva 64/432. Dicho artículo 10 encomienda principalmente a la Comisión la adopción de las medidas necesarias.

9 En efecto, el artículo 10 define las respectivas obligaciones de los Estados miembros y de la Comisión en materia de prevención y de lucha contra cualquier enfermedad que pueda constituir un peligro grave para los animales o para la salud humana. En particular, establece que corresponde a la Comisión, tras el examen del Comité veterinario permanente, adoptar las medidas necesarias. El Estado miembro de destino que, con ocasión de un control, comprobare la existencia de una enfermedad, sólo puede adoptar las medidas de prevención que contempla la normativa comunitaria y, por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal, medidas cautelares estrictamente limitadas en espera de las medidas que debe tomar la Comisión. A diferencia del artículo 9 de la Directiva 64/432, este nuevo mecanismo de salvaguardia no permite a un Estado miembro prohibir temporalmente, con carácter general, la introducción de animales de la especie porcina procedentes de otro Estado miembro.

10 La Decisión 91/237, adoptada por la Comisión con arreglo a este artículo 10 de la Directiva 90/425, no supone tampoco la posibilidad de prohibición general, ni siquiera temporal, de la importación de animales. Define tan sólo las medidas que deben adoptar todos los Estados miembros para evitar la propagación de la nueva enfermedad porcina y prohíbe la exportación de animales procedentes, según los tipos de cerdos y según los Estados de expedición, bien de una explotación infec-

tada, bien de una explotación en la que se hayan introducido cerdos procedentes de una explotación infectada, bien de los municipios de alto riesgo.

11 El artículo 26 de la Directiva 90/425 estableció dos fechas diferentes para la entrada en vigor de las disposiciones necesarias para adaptar su Derecho a esta Directiva por los Estados miembros. La primera, que se refiere tan sólo a las disposiciones del artículo 10 de la Directiva, quedó fijada en dos meses después de la fecha de notificación de la Directiva, esto es, en una fecha anterior a la de la decisión adoptada por las autoridades portuguesas, el 9 de mayo de 1991. La segunda, relativa a las demás disposiciones de la Directiva, era, a más tardar, el 31 de diciembre de 1991, fecha ya posterior a la decisión controvertida que, posteriormente, fue aplazada al 1 de julio de 1992.

12 No obstante, sin discutir la fecha así fijada para la entrada en vigor de las disposiciones del artículo 10, la República Portuguesa alega que los Estados miembros de destino no podían aplicar dicho artículo 10 antes de la ejecución efectiva de las medidas de control contempladas en el artículo 5 de la Directiva y del establecimiento de los medios necesarios para la puesta en cuarentena de los animales, contemplada en otras disposiciones de la misma Directiva. Mientras las autoridades portuguesas no hubieran establecido tales medidas, a lo que no estaban obligadas antes de la fecha límite de adaptación de su Derecho nacional al conjunto de la Directiva 90/425, el artículo 9 de la Directiva 64/432 continuaba vigente, en su opinión, como cláusula de salvaguardia.

13 Por lo que respecta a la puesta en cuarentena de los animales, basta con señalar que dicha medida de prevención figura como tal en el mecanismo de salvaguardia del artículo 10 de la Directiva 90/425 y que se trata, como lo recuerda el párrafo tercero de dicho artículo, de una medida ya contemplada en la normativa comunitaria. Así pues, el Gobierno portugués no puede sostener válidamente que no podía aplicarse antes de la adaptación de su Derecho nacional a la totalidad de dicha Directiva.

14 En cuanto a los controles en destino, si bien el artículo 10 de la Directiva antes citada menciona expresamente los controles contemplados en el artículo 5 de la misma, procede observar que, en tanto no se aplicaran las medidas contempladas

en este último artículo, seguían siendo aplicables otras disposiciones comunitarias en la materia, como las contempladas en la Directiva 64/432 que, con la única excepción de las medidas de salvaguardia contempladas en la redacción primitiva del artículo 9, permanecieron vigentes hasta la adaptación de los Derechos nacionales a las disposiciones de la Directiva 90/425 aparte de su artículo 10. Entre estas disposiciones figuraban, concretamente, las del artículo 6 de la Directiva 64/432, que establecían, en particular, la posibilidad de cada país destinatario de exigir al expedidor que le comunicara una serie de informaciones con carácter previo a la entrada en su territorio de animales de la especie porcina y bovina, así como la posibilidad de proceder a controles veterinarios en los puestos fronterizos con el fin de adoptar, eventualmente, determinadas medidas puntuales de prevención.

15 De este modo, para cumplir con la obligación de adaptar su Derecho nacional al artículo 10 en el plazo fijado en la Directiva para dicho artículo, la República Portuguesa podía optar entre los medios que iba a utilizar para identificar las situaciones que podían dar lugar a la aplicación de las medidas de salvaguardia contempladas en el mismo artículo. Podía, si lo consideraba indispensable, poner inmediatamente en vigor las disposiciones necesarias para adecuar su Derecho al artículo 5 y proceder a los controles en destino contemplados en el mismo. Podía utilizar también, si consideraba imposible dicha entrada en vigor inmediata, los restantes mecanismos de control ya contemplados en la normativa comunitaria y, en particular, los contemplados en el artículo 6 de la Directiva 64/432, en su versión aplicable con anterioridad a la adaptación del Derecho nacional a las disposiciones de la Directiva 90/425 distintas de las contenidas en el artículo 10.

16 Según todo lo anterior, a diferencia de lo que sostiene el Gobierno portugués, el artículo 10 de la Directiva 90/425 era efectivamente aplicable en la fecha de la decisión controvertida y, por consiguiente, ésta no podía fundarse válidamente en el artículo 9 de la Directiva 64/432, que ya no estaba en vigor.

Aplicabilidad del artículo 36 del Tratado

17 Las disposiciones contempladas en el artículo 36 para garantizar la protección de la salud y vida de las personas y animales en los intercambios intracomunitarios no pueden invocarse para justificar medidas de prohibición o restricción de la importación cuando las Directivas comunitarias disponen la armonización de las medidas

necesarias para garantizar la protección de la salud de las personas y los animales y establecen procedimientos de control de su observancia (sentencia de 8 de noviembre de 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, Rec. p. 3369, apartado 14).

18 En relación con la Directiva 64/432, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que dicha Directiva realizó una armonización completa de las medidas de policía sanitaria que los Estados miembros podían adoptar en el marco de los intercambios intracomunitarios de bovinos y cerdos y que, por consiguiente, los Estados miembros destinatarios carecían de competencia para adoptar, en el campo de aplicación de la Directiva, medidas distintas de las previstas por ella de forma exhaustiva (sentencia de 5 de julio de 1990, Comisión/Bélgica, C-304/88, Rec. p. I-2801, apartados 16 y 19).

19 Por lo que respecta al artículo 10 de la Directiva 90/425, que establece un nuevo mecanismo de salvaguardia puesto en vigor en un plazo muy breve con el fin de luchar eficazmente contra la propagación de enfermedades que puedan suponer un peligro grave para los animales o la salud humana, realiza una armonización completa de las medidas de salvaguardia contra dichas enfermedades, al definir con toda precisión las respectivas obligaciones y funciones de los Estados miembros y de la Comisión en este ámbito. En consecuencia, los Estados miembros carecen de competencia para adoptar, en el ámbito cubierto por este artículo y por la Decisión 91/237, adoptada para su aplicación, medidas distintas de las expresamente previstas en ambos.

20 En consecuencia, la medida de cierre de las fronteras adoptada unilateralmente por las autoridades portuguesas no puede basarse válidamente en el artículo 36 del Tratado.

21 En estas circunstancias, procede declarar el incumplimiento en los términos que se desprenden de las pretensiones de la Comisión.

Costas

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

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Declarar que la República Portuguesa ha infringido la Decisión 91/237/CEE de la Comisión, de 25 de abril de 1991, relativa a medidas adicionales de protección contra una nueva enfermedad porcina, y ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE, al decidir cerrar sus fronteras a las importaciones de cerdos procedentes de otros Estados miembros.

2) Condenar en costas a la República Portuguesa.

Due Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Kapteyn Edward

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de mayo de 1993.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due