Por una parte, en efecto, el mencionado artículo 10, que sustituye al artículo 9 también citado, confía a la Comisión la facultad de adoptar las medidas necesarias para hacer frente a todo peligro grave para los animales y la salud humana y no deja en adelante a los Estados miembros más que la posibilidad, si comprueban una enfermedad con ocasión de un control, de adoptar las medidas de prevención que contempla la normativa comunitaria o, por graves motivos de protección pública o de la salud animal, medidas cautelares estrictamente limitadas en espera de las medidas que debe tomar la Comisión. Por otra parte, el hecho de que el artículo 10 se refiera a las medidas de control previstas por otras disposiciones de la Directiva, para las que el plazo para adaptar a ellas el Derecho nacional sólo expira posteriormente, no tiene influencia en el presente caso, porque un Estado miembro que no haya realizado todavía la adaptación de su Derecho a la Directiva, puede establecer dichas medidas de acuerdo con las disposiciones de la Directiva 64/432 que sigue en vigor hasta la adaptación completa del Derecho nacional a la Directiva 90/425.

Como las Directivas 64/432 y 90/425 han realizado, en los ámbitos en que se aplican, una completa armonización de las medidas de policía sanitaria que pueden adoptar los Estados miembros, estos últimos no pueden acogerse a las disposiciones del artículo 36 del Tratado para justificar, en los intercambios intracomunitarios, medidas de prohibición o de restricción de las importaciones.

Por consiguiente incumple sus obligaciones el Estado miembro que, cuando la Comisión, ante el peligro creado por la aparición de una nueva enfermedad porcina, haya tomado medidas, de acuerdo con el artículo 10 de la Directiva 90/425, que implican la obligación de los Estados miembros, en los que hace estragos dicha enfermedad, de destruir los productos originales de las explotaciones infectadas y de abstenerse de exportar animales procedentes de municipios de alto riesgo, decide cerrar hasta nueva orden sus fronteras a las importaciones procedentes de los Estados miembros afectados.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-52/92 *

I. Marco juridíco y procedimiento administrativo previo

A. *Normativa comunitaria*

Con arreglo al 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), un Estado miembro puede adoptar medidas temporales de prohibición o reducción de la introducción de bovinos o de cerdos procedentes de los Estados miembros donde haya aparecido una enfermedad epizoótica o una nueva enfermedad grave y contagiosa.

* Lengua de procedimiento: portugués.

Formalmente, dicho artículo 9 fue sustituido por las disposiciones contenidas en el artículo 14 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 (DO L 224, p. 29). Según dichas disposiciones, un Estado miembro que disponga de un programa nacional de lucha contra determinadas enfermedades contagiosas puede someter a la Comisión dicho programa para su aprobación, siempre que cumpla determinados criterios.

La misma Directiva incluye un artículo 10 en el que se definen las respectivas obligaciones de los Estados miembros de expedición y de destino y de la Comisión, en materia de prevención y lucha contra las zoonosis y otras enfermedades. Este artículo establece, en particular, que corresponde a la Comisión, tras el examen del Comité veterinario permanente, adoptar las medidas necesarias, y que el Estado miembro de destino sólo puede adoptar las medidas de prevención que contempla la normativa comunitaria y, en determinadas circunstancias, medidas cautelares en espera de las medidas que normalmente incumbe adoptar a la Comisión.

El artículo 26 de la Directiva 90/425 estableció dos fechas diferentes para que los Estados miembros pusieran en vigor las disposiciones internas necesarias para dar cumplimiento a las diferentes disposiciones de dicha Directiva:

— por lo que respecta únicamente al artículo 10, antes citado, dos meses después de la fecha de notificación de la Directiva;

— por lo que respecta a las demás disposiciones de la Directiva, no más tarde del 31 de diciembre de 1991 (fecha aplazada, posteriormente, al 1 de julio de 1992).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de dicha Directiva, en 1991 la Comisión adoptó medidas de protección contra una nueva enfermedad porcina. Así, la Decisión 91/237/CEE, de 25 de abril de 1991 (DO L 106, p. 67), que derogó y sustituyó una Decisión precedente adoptada a este respecto el 1 de marzo de 1991, enumera una serie de medidas para impedir la propagación de dicha enfermedad, definiendo, en particular, determinadas obligaciones de los Estados miembros de expedición. En concreto, éstos deben, con arreglo a los artículos 2 a 6 de dicha Decisión, destruir todos los productos procedentes de las explotaciones infectadas y abstenerse de enviar a los demás Estados miembros cerdos procedentes de dichas explotaciones, precisándose, además, que Bélgica, Alemania y los Países Bajos debían abstenerse de enviar cerdos de producción procedentes de municipios de alto riesgo.

B. *Medida nacional controvertida*

Mediante decisión del Director General de Ganadería de 9 de mayo de 1991, la República Portuguesa, basándose en el artículo 9 de la Directiva 64/432, antes citada, y, según los términos de la decisión, «con arreglo al artículo 36 y al apartado 4 del artículo 100 A del Tratado CEE», cerró sus fronteras «a la importación de cerdos vivos, de cualquier tipo, procedentes de Alemania, los Países Bajos, Bélgica o España, a la espera de nuevos elementos que permitan revisar esta decisión».

En la motivación de dicha decisión se expone, en particular, la insuficiencia de las medidas comunitarias de protección contra la nueva enfermedad porcina y el riesgo de infección existente en España, principal abastecedor de cerdos de Portugal.

C. *Procedimiento administrativo previo*

Por estimar que la medida adoptada el 9 de mayo de 1991 por la República Portuguesa era contraria a la Decisión 91/237, antes citada, el 7 de junio de 1991 la Comisión envió un escrito de requerimiento al Gobierno portugués para que presentase sus observaciones a este respecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 169 del Tratado.

Mediante escrito de 20 de junio de 1991, las autoridades portuguesas respondieron, fundamentalmente, que el artículo 9 de la Directiva 64/432 servía de fundamento jurídico para la medida de salvaguardia controvertida, adoptada debido a la ineficacia de las medidas comunitarias, ya que aún no se había cumplido la fecha límite de entrada en vigor de la Directiva 90/452.

Estimando que dicha respuesta carecía de pertinencia, el 12 de septiembre de 1991, la Comisión dirigió a la República Portuguesa un dictamen motivado, con arreglo al artículo 169 del Tratado, por el que declaraba el incumplimiento de sus obligaciones por parte de dicho Estado miembro y le instaba a tomar las medidas necesarias para atenerse a ellas.

Las autoridades portuguesas respondieron, el 25 de septiembre de 1991, que mantenían su postura en este asunto, recordando que la medida controvertida se basaba también en los artículos 36 y 100 A del Tratado.

II. Fase escrita del procedimiento y pretensiones de las partes

El recurso interpuesto por la Comisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de febrero de 1992.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar el procedimiento sin previo recibimiento a prueba.

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, al decidir cerrar sus fronteras a las importaciones de cerdos procedentes de otros Estados miembros, la República Portuguesa ha vulnerado 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.

— Condene en costas a la República Portuguesa.

La *República Portuguesa* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. *Motivos de infracción formulados por la Comisión*

La *Comisión* estima que la medida adoptada por las autoridades portuguesas infringe de manera directa la Decisión 91/237, ya que prohíbe importaciones autorizadas a tenor de dicha Decisión.

En su opinión, una medida de este tipo no tiene fundamento jurídico en el apartado 4 del artículo 100 A del Tratado, que se refiere a las exigencias importantes contempladas en el artículo 36, pues el artículo 100 A no se aplica a las medidas necesarias para la ejecución de la Política Agrícola Común. Tampoco puede basarse en el artículo 9 de la Directiva 64/432, pues dicho artículo ya no está vigente.

Por el contrario, la Decisión 91/237 se adoptó sobre la base del apartado 4 del artículo 10 de la Directiva 90/425, que entró en vigor, de conformidad con el inciso i) del artículo 26 de dicha Directiva, dos meses después de la fecha de su notificación, es decir, el 27 de septiembre de 1990.

B. *Alegaciones de la República Portuguesa*

La *República Portuguesa* alega, en primer lugar, que la decisión que adoptó no es una medida de protección de su mercado nacional, sino una medida objetiva de salvaguardia exigida por la protección sanitaria de la especie porcina contra la nueva enfermedad.

A continuación, sostiene que dicha medida tiene su fundamento jurídico en la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 9 de la Directiva 64/432.

No cabe duda que el Gobierno portugués reconoce que las disposiciones del artículo 10 de la Directiva 90/425 estaban destinadas a sustituir al mecanismo de salvaguardia establecido en el artículo 9, antes citado, de la Directiva 64/432 y que, con arreglo al artículo 26 de la Directiva 90/425, debían aplicarse dos meses después de la fecha de notificación de la Directiva. No obstante, 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 misma Directiva, sin que el plazo para la adaptación del Derecho interno a dicha Directiva hubiera expirado en la fecha en que se adoptó la decisión controvertida.

En la medida en que las autoridades portuguesas todavía no habían establecido dichos mecanismos de control en destino, a lo que no estaban obligadas hasta la fecha límite de adaptación de su Derecho nacional al conjunto de la Directiva, el artículo 9 de la Directiva 64/432 continuaba vigente como cláusula de salvaguardia.

Por último, la República Portuguesa estima que, aun cuando hubiera de admitirse que, el 9 de mayo de 1991, el artículo 9 de la Directiva 64/432 había dejado de constituir un fundamento válido para la medida controvertida, ésta podía adoptarse basándose en el artículo 36 del Tratado. En efecto, sin poner de nuevo en tela de juicio la validez formal

de la Decisión 91/237, sostiene que, en una situación caracterizada por una armonización incompleta de los sistemas nacionales de control de la circulación intracomunitaria de animales vivos, las medidas adoptadas por la Comisión son insuficientes. De este modo, la decisión portuguesa constituye una medida apropiada, indispensable y proporcionada para la protección de los intereses imperativos de la salud animal.

C. *Respuestas de la Comisión a estas alegaciones*

La *Comisión* estima, en primer lugar, que Portugal, en su calidad de Estado miembro de la Comunidad Europea, no puede adoptar medidas de protección de manera unilateral y al margen del Derecho comunitario.

En segundo lugar, la Comisión recuerda que, si bien el artículo 9 de la Directiva 64/432 fue sustituido formalmente por las disposiciones del artículo 14 de la Directiva 90/425, en realidad fueron las medidas de salvaguardia contempladas en el artículo 10 de esta última Directiva las que sustituyeron a las de dicho artículo 9, y no se discute que dichas medidas debían haber sido puestas en vigor por los Estados miembros dos meses después de la fecha de notificación de la Directiva. Así pues, la República Portuguesa estaba obligada a tomar las medidas necesarias para atenerse a este nuevo mecanismo de salvaguardia, incluidas, si lo consideraba necesario, las necesarias para establecer las medidas de control contempladas en el artículo 5 de dicha Directiva.

Por último, la Comisión alega que no cabe invocar el artículo 36 del Tratado en una situación referente a medidas de salvaguardia completamente armonizadas de conformidad con el artículo 10 de la Directiva 90/425.

F. Grévisse
Juez Ponente