que sea puramente formal, de licencias de importación o de cualquier otro procedimiento similar. Cuando las disposiciones comunitarias han establecido procedimientos de control armonizado, la excepción prevista en el artículo 36 del Tratado por razones de protección de la salud y vida de las personas y animales no puede ser invocada para justificar, ni siquiera provisionalmente, el mantenimiento de una legislación de esas características, y los controles adecuados deben efectuarse sólo dentro del marco trazado por las disposiciones comunitarias.

2. La incompatibilidad de una legislación nacional con las disposiciones comunitarias, incluso con las directamente aplicables, sólo puede suprimirse definitivamente mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo alcance jurídico que las que deben ser modificadas. Simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado.

INFORME DEL JUEZ PONENTE
presentado en el asunto C-235/91 *

I. Marco del litigio y procedimiento administrativo previo

A. *La normativa comunitaria*

De conformidad con el artículo 30 del Tratado CEE, el Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157), previó en el apartado 1 de su artículo 22 la prohibición en el comercio intracomunitario de toda restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente. Esta prohibición fue recogida por el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 827/68 del Consejo, de 28 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados para determinados productos enumerados en el Anexo II del Tratado (DO L 151, p. 16; EE 03/02, p. 170). El esperma animal, que se incluye en la subpartida arancelaria 05.15 ex B, mencionada en el Anexo de este último Reglamento, tal como ha sido puesta al día por el artículo 10 del Reglamento (CEE) nº 2560/77 del Consejo, de 7 de noviembre de 1977, por el que se modifica la nomenclatura de determinados productos agrícolas, diferentes Reglamentos referentes a dichos productos y el Arancel Aduanero Común (DO L 303, p. 1; EE 03/13, p. 122), está sujeto a esa prohibición.

Las razones zootécnicas que pueden servir de base a restricciones a las importaciones han sido progresivamente reguladas a escala comunitaria, en primer lugar por la Direc-

* Lengua de procedimiento: inglés.

tiva 77/504/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, referente a animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción (DO L 206, p. 8; EE 03/13, p. 24). El artículo 2 de esta Directiva prevé que los Estados miembros velarán por que no se prohíban, limiten u obstaculicen por razones zootécnicas los intercambios intracomunitarios de esperma y de óvulos fecundados procedentes de bovinos de raza selecta para reproducción. Además, su artículo 3 preveía disposiciones que debía adoptar el Consejo para el reconocimiento de la aptitud reproductora de los bovinos de raza selecta para reproducción y su artículo 6 preveía la adopción de medidas que permitiesen la evaluación del valor genético de los animales de la especie bovina.

Estas últimas medidas han sido objeto de varias Decisiones de la Comisión:

— Decisión 86/130/CEE, de 11 de marzo de 1986, por la que se fijan los métodos de los rendimientos y de la evaluación del valor genético de los animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción (DO L 101, p. 37).

— Decisión 86/404/CEE, de 29 de julio de 1986, por la que se establecen el modelo y los datos que deberán incluirse en el certificado genealógico de los animales reproductores de pura raza de la especie bovina (DO L 233, p. 19).

— Decisión 88/124/CEE, de 21 de enero de 1988, por la que se establecen los modelos y las indicaciones que deben incluirse en los certificados genealógicos relativos al esperma y a los óvulos fecundados de animales reproductores de raza selecta de la especie bovina (DO L 62, p. 32).

En cuanto a las disposiciones previstas en el artículo 3 de la Directiva 77/504, han sido adoptadas por la Directiva 87/328/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1987, relativa a la admisión para la reproducción de bovinos reproductores de raza selecta (DO L 167, p. 54). Esta Directiva prevé, en el apartado 1 de su artículo 2, que un Estado miembro no puede prohibir, limitar u obstaculizar:

— la admisión, para someterse a una prueba oficial de toros de raza selecta o la utilización de su semen dentro de los límites cuantitativos necesarios para la realización de dichas pruebas oficiales por organismos o asociaciones autorizados;

— la admisión a la inseminación artificial en su territorio de toros de raza selecta o la utilización de su semen cuando estos toros hayan sido admitidos a la inseminación artificial en un Estado miembro basándose en las pruebas efectuadas de conformidad con la Decisión 86/130.

Por último, las restricciones a las importaciones debidas a razones veterinarias y de policía sanitaria está reguladas por el artículo 15 de la Directiva 88/407/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1988, por la que se fijan las exigencias de policía sanitaria aplicables a los intercambios intracomunitarios y a las importaciones de esperma congelado de animales de la especie bovina (DO L 194, p. 10). Este artículo prevé la posibilidad de que un Estado miembro, cuando exista peligro de propagación de alguna enfermedad entre los animales por la entrada en su territorio de esperma procedente de otro Estado miembro, prohíba o restrinja temporalmente la entrada de esperma procedente de las partes del territorio donde se haya manifestado la enfermedad y, en el supuesto de que la enfermedad mostrara signos de extensión, la procedente del

conjunto del territorio del otro Estado miembro.

B. *La normativa nacional*

En Irlanda, el apartado 1 del artículo 3 de la «Live Stock (Artificial Insemination) (nº 32) Act» de 1947, autoriza al Minister of Agriculture a adoptar reglamentos que controlen la práctica de la inseminación artificial de animales de las especies bovina, ovina, caprina, porcina y equina. Esta Ley precisa, además, en sus artículos 5 y 7, que toda importación de esperma animal está sujeta a la concesión de una licencia expedida por el Ministro, que puede someter dicha concesión a los requisitos que estime adecuados.

La Ley de 1947 ha sido completada por diferentes reglamentos, entre los que figuran:

— en lo que respecta al ganado bovino, los «Live Stock (Artificial Insemination) (SI nº 55) Regulations» de 1948;

— en lo que respecta al ganado porcino, los «Live Stock (Artificial Insemination) (Pigs) (SI nº 255) Regulations» de 1965.

Estos reglamentos prevén, en sus artículos 4 y 7, que la distribución o la venta de esperma de toro o de verraco está sujeta a la concesión de una licencia y que, salvo autorización ministerial, está prohibida la inseminación artificial con esperma importado. Por último, debe precisarse que, en la práctica, se aplican requisitos restrictivos para la concesión de licencias de importación, tales como el visto bueno, por parte de un agente autorizado, del certificado de exportación que acompaña al esperma importado y la obligación de poner a éste en cuarentena durante un mes.

C. *Procedimiento administrativo previo*

Estimando que las restricciones impuestas por la Ley de 1947 y por los reglamentos de 1948 y 1965, así como por la práctica administrativa, eran contrarias a las disposiciones comunitarias en la materia citadas más arriba, la Comisión dirigió al Gobierno irlandés, el 28 de diciembre de 1988, un escrito de requerimiento pidiéndole que presentara sus observaciones al respecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 169 del Tratado.

Al no recibir respuesta a dicho escrito, la Comisión envió a Irlanda, el 12 de octubre de 1989, un dictamen motivado, emitido con arreglo al artículo 169 del Tratado, en el que hacía constar que dicho Estado había incumplido sus obligaciones y le instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen.

Las autoridades irlandesas respondieron, el 14 de febrero de 1990, que tenían la intención de sustituir el régimen de licencias de importación por un nuevo sistema de autorizaciones generales conforme a las Directivas 87/328 y 88/407 y que, hasta que se adoptara la normativa necesaria, todas las solicitudes de importación de esperma de bovino eran examinadas basándose en la observancia de las disposiciones comunitarias.

El 31 de mayo de 1991, las mismas autoridades indicaron los progresos realizados en el sentido de la adopción de una normativa adecuada y aseguraron a la Comisión que, en la práctica, sus deseos ya eran respetados.

Por último, tras una reunión organizada el 8 de julio de 1991 entre funcionarios de la Comisión y del Gobierno irlandés, éste precisó, mediante carta de 24 de julio de 1991, su intención de preparar la nueva normativa adecuada antes de finalizar el mes de octubre de 1991.

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

El recurso de la Comisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de septiembre de 1991.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió, con la conformidad expresa de las partes, en virtud del artículo 44 *bis* del Reglamento de Procedimiento, que el procedimiento no comprendería una fase oral.

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, al someter todas las importaciones de esperma a una licencia, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CEE; del Reglamento (CEE) nº 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la carne de bovino, y del Reglamento (CEE) nº 827/68 del Consejo, de 28 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados para determinados productos enumerados en el Anexo II del Tratado.

— Declare que, al imponer requisitos restrictivos a la importación de esperma animal, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 77/504/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, referente a animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción, y de la Decisión 88/124/CEE de la Comisión, de 21 de enero de 1988, por la que se establecen los modelos y las indicaciones que deben incluirse en los certificados genealógicos relativos al esperma y a los óvulos fecundados de animales reproductores de raza selecta de la especie bovina.

— Condene en costas a Irlanda.

Irlanda, además de pedir que se suspenda el procedimiento hasta que se adopte una nueva normativa, solicita «si fuere necesario y en cualquier caso» al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. *Motivos de la Comisión*

La *Comisión* estima, en primer lugar, que el requisito de una licencia de importación es incompatible con el artículo 30 del Tratado, con el apartado 1 del artículo 22 del Reglamento nº 805/68 y con el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 827/68.

Como decidió el Tribunal de Justicia en la sentencia de 8 de febrero de 1983, Comisión/Reino Unido (124/81, Rec. p. 203), una licencia de ese tipo, que constituye un obstáculo a los intercambios intracomunitarios, sólo podría estar justificada en los casos excepcionales en que es imposible, en la práctica, sustituirla por una medida menos restrictiva.

En el presente asunto, el régimen controvertido es tanto más contrario a las disposiciones comunitarias en cuanto implica requisitos restrictivos que no se ponen en conocimiento del público.

Por otra parte, tales restricciones no pueden estar justificadas por motivos veterinarios. Una norma general que obliga a poner en cuarentena todas las importaciones de esperma animal no puede corresponder a las medidas veterinarias temporales admitidas tanto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como por la Directiva 88/407.

Finalmente, procede recordar que si bien, en virtud de la Directiva 77/504, la utilización de esperma seguía estando sujeta a las legislaciones nacionales hasta la entrada en vigor de las disposiciones comunitarias relativas al reconocimiento de la aptitud reproductora de los bovinos de raza selecta para reproducción, los Estados miembros no podían aplicar normas zootécnicas más restrictivas que las aplicables al esperma producido y utilizado en su propio territorio. Ahora bien, por un lado, la normativa controvertida no respeta, evidentemente, este último requisito. Por otro lado, las disposiciones comunitarias relativas al reconocimiento de la aptitud reproductora de los bovinos de raza selecta fueron adoptadas por la Directiva 87/328.

B. *Alegaciones del Gobierno irlandés*

Irlanda mantiene, de manera general, que, en espera de la adopción de la normativa actualmente en preparación, se han observado en la práctica, por medio de medidas administrativas, todos los deseos expresados por la Comisión en su dictamen motivado. A este respecto, precisa especialmente que las solicitudes de importación de esperma bovino y porcino son tramitadas en pocos días y que las importaciones ya no están sometidas a cuarentena o a normas zootécnicas más restrictivas que las previstas por las disposiciones comunitarias.

Las autoridades irlandesas señalan que el régimen de licencia, que debe ser sustituido por un procedimiento de homologación, funciona, de hecho, con arreglo a las Directivas aplicables en la materia, que exigen necesariamente cierto grado de control [véase, por ejemplo, el apartado 2 del artículo 5 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)]. Los requisitos para que sean autorizadas las importaciones se comunican a cualquier interesado a instancia de éste y, por tanto, en contra de las alegaciones de la Comisión, se ponen en conocimiento del público. Irlanda hace referencia, para justificar el mantenimiento provisional de este sistema, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que ha admitido que algunas medidas nacionales relativas a la salud de los animales pueden, en determinadas circunstancias, implicar un régimen de licencias de importación (véanse las sentencias de 31 de febrero de 1984, Comisión/Reino Unido, 40/82, Rec. p. 283, y Comisión/Irlanda, 74/82, Rec. p. 317).

Si bien el Gobierno irlandés reconoce que deben adoptarse medidas legislativas para dar efecto a las disposiciones administrativas ya adoptadas, insiste en precisar que la Comisión ha estado siempre plenamente informada de las diferentes etapas de elaboración de esa normativa y que no comprende que se haya interpuesto el presente recurso por incumplimiento.

C. *Respuestas de la Comisión a estas alegaciones*

La *Comisión* mantiene, en primer lugar, que Irlanda no puede invocar la jurisprudencia que admite la justificación de una licencia con base en el artículo 36 del Tratado, dado que han sido adoptadas las mencionadas disposiciones comunitarias en materia de controles fitosanitarios y zootécnicos (véase, a este respecto, la sentencia de 8 de noviembre de 1979, Denkavit, 251/78, Rec. p. 3369).

En segundo lugar, recuerda que, según una jurisprudencia reiterada, no puede considerarse que unas simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a voluntad y carentes de la publicidad adecuada, constituyen un cumplimiento válido de las obligaciones que incumben a un Estado miembro en virtud del Derecho comunitario. Además, Irlanda reconoce expresamente que deben adoptarse medidas legislativas para dar fuerza de ley a las referidas soluciones prácticas.

Por último, la Comisión mantiene que las autoridades irlandesas, que se habían comprometido a preparar esas nuevas medidas antes del final del mes de octubre de 1991, aún no han propuesto una fecha precisa para la adopción de la normativa necesaria. Esta es la razón por la que se ha interpuesto y mantenido el presente recurso por incumplimiento.

F. Grévisse
Juez Ponente