CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 1 de octubre de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el asunto presente, el Tribunal de Justicia ha de decidir si la República Italiana ha llevado a cabo una correcta aplicación de la Directiva 79/109/CEE [1] del Consejo, de 24 de enero de 1979, por la que se modifica la Directiva 64/432/CEE [2] en lo referente a la brucelosis.

2. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la *incorporación* al Derecho interno de una *Directiva no exige* necesariamente la *reproducción formal y literal* de sus disposiciones en una disposición legal expresa y específica, sino que, en función de su contenido, puede resultar suficiente un contexto jurídico general, con tal que éste garantice efectivamente la plena aplicación de la Directiva de una manera suficientemente clara y precisa, con objeto de que en los supuestos en que la Directiva pretende crear derechos para los particulares, los beneficiarios estén en condiciones de conocer la plenitud de sus derechos y, en su caso, de ejercitarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. [3]

3. Por el contrario, no puede considerarse que las *meras prácticas administrativas*, modificables por naturaleza a voluntad de la administración y desprovistas de adecuada publicidad, constituyan un válido cumplimiento de la obligación que, en virtud del párrafo 3 del artículo 189 del Tratado CEE, incumbe a los Estados miembros. [4]

4. A la luz de estos principios, desearía examinar ahora si la República Italiana ha incorporado correctamente la Directiva 79/109/CEE.

5. En primer lugar, recordemos que en la fase oral del procedimiento el Agente de la parte demandada ha reconocido que la vacuna muerta con adyuvante 45/20, a la que se refiere el *segundo guión de la letra b) del artículo 6*, no ha sido registrada todavía en Italia, y que, por consiguiente, dicha disposición no ha sido incorporada al Derecho nacional.

6. Los restantes problemas planteados en el caso de autos pueden agruparse bajo dos rúbricas, a saber, la de las disposiciones incorporadas mediante circulares administrativas, y la del régimen aplicable en lo relativo a los animales importados procedentes de los demás Estados miembros.

A. Las disposiciones incorporadas mediante circulares administrativas

7. De los datos facilitados por las autoridades italianas y, en particular, del cuadro por ellas presentado a petición del Tribunal de Justicia resulta que los artículos:

— 5, inciso ii), párrafo 2,

* Traducido del francés.

1 — DO L 29 de 3.2.1979, p. 20; EE 03/15, p. 118.

2 — Directiva 64/432/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1964, relativa a los problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina, publicada en el DO de 29.7.1964, p. 1977; EE 03/01, p. 77.

3 — Sentencia de 23 de mayo de 1985, Comisión/República Federal de Alemania, 29/84, Rec. 1985, p. 1661; sentencia de 9 de abril de 1987, Comisión/República Italiana, 363/85, Rec. 1987, p. 1733, apartado 7.

4 — Véanse, principalmente, sentencia de 15 de diciembre de 1982, Comisión/Reino de los Países Bajos, 160/82, apartado 4, Rec. 1982, p. 4637; sentencia de 15 de marzo de 1983, Comisión/República Italiana, 145/82, apartado 10, Rec. 1983, p. 711; y, más recientemente, sentencia de 15 de octubre de 1986, Comisión/República Italiana, 168/85, Rec. 1986, p. 2945, apartado 13.

— 7, letra c), párrafo 1,

— 8 y

— 9, letra D,

han sido objeto de las Circulares administrativas nº 65, de 16 de abril de 1973, nº 25, de 23 de junio de 1981, y nº 32, de 30 de abril de 1986.

8. En la vista se afirmó que en el caso presente se trataba de Circulares *secundum legem* y no de Circulares *contra legem*. Sin embargo, y al margen de que se trata de una distinción que el Tribunal de Justicia, que yo sepa, no ha hecho nunca, de una atenta lectura de las disposiciones que se discuten se desprende que las mismas, o bien modifican directamente la Directiva de base (64/432/CEE), o bien autorizan métodos de control alternativos que no estaban previstos en dicha Directiva, lo que equivale a una modificación.

9. Ahora bien, la Directiva de 1964 había sido incorporada al ordenamiento jurídico italiano mediante una ley, a saber, la Ley nº 397, de 30 de abril de 1976 (publicada en la GURI nº 153, del 11.6.1976). Por consiguiente, las disposiciones de la Directiva 79/109/CEE deberán reflejarse mediante disposiciones internas que tengan el mismo rango jurídico que las que hayan de modificar (sentencia de 6 de mayo de 1980, Comisión contra Bélgica, 102/79, apartado 10, Rec. 1980, p. 1486).

10. Sin embargo, debo reconocer que la letra D del artículo 9 constituye un caso límite. Este artículo completa el Anexo C de la Directiva 64/432/CEE, añadiendo la *descripción* de tres métodos de análisis o pruebas, de los que Italia solamente ha conservado uno, en virtud de la facultad de elección que a este respecto incumbe a los Estados miembros. Se trata de la prueba del antígeno brucelar tamponado (que figura en la letra D del artículo 9), prueba que la Orden Ministerial de 15 de abril de 1981 hizo aplicable en Italia.

11. Sin embargo, la *descripción* del método no figura en la Orden Ministerial, sino en la Circular nº 25, de 23 de junio de 1981. La Comisión hace constar lo anterior, pero no nos dice si lo considera suficiente. No obstante, parece que es de esa opinión, pues no volvió a mencionar el artículo 9 en la fase oral del procedimiento.

12. Reconozco que es legítimo preguntarse si resulta verdaderamente necesario que la definición técnica de un método de análisis se incorpore mediante una ley o una norma reglamentaria, o bien si, por el contrario, una circular será suficiente a este respecto. Pues los referidos métodos, en efecto, son utilizados únicamente por laboratorios autorizados o por veterinarios oficiales, pero no por los agentes económicos.

13. Por otro lado, sin embargo, como afirma la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las circulares pueden modificarse a voluntad de la administración y, por lo tanto, no presentan todas las garantías de seguridad jurídica. Por lo demás, es preciso señalar que las descripciones de los métodos de análisis que figuran en anexo a la Directiva de base de 1964 habían sido promulgadas en Italia como anexo a la Ley de 30 de abril de 1976.

14. Por consiguiente, creo que este nuevo método de análisis, que tiene el mismo rango que los que fueron publicados en 1976, debería ser incorporado al ordenamiento jurídico interno también mediante una disposición legislativa.

15. En resumen, solicito, pues, que el Tribunal de Justicia, en aplicación de su reiterada jurisprudencia, declare que los artículos mencionados más arriba no han sido incorporados al Derecho nacional de modo adecuado y definitivo, y que la República Italiana ha incumplido, a este respecto, las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

B. La aplicación de las disposiciones de la Directiva en lo relativo a los animales importados procedentes de otros Estados miembros

16. La Comisión considera que, en lo que se refiere a determinadas normas que se han aplicado en Italia en lo relativo a los controles que deben efectuarse sobre la producción nacional, o cuya aplicación no resultaba necesaria en lo relativo al territorio nacional porque los Estados miembros disponían a este respecto de una facultad de elección, Italia sin embargo habría debido prever expresamente en un texto que debía admitirse la importación de los animales que hubiesen sido inspeccionados con arreglo a dichas normas en su país de procedencia.

17. En primer lugar, se trata del problema de no haber introducido el concepto de «región». El *artículo 1* de la Directiva 79/109/CEE modificó el artículo 2 de la Directiva 64/432/CEE, introduciendo este nuevo concepto.

18. El *artículo 2*, en relación con el *artículo 4* de la Directiva 79/109/CEE permite que, en ciertas condiciones, se simplifiquen los controles relativos a la brucelosis en «una parte de un Estado miembro compuesta de varias regiones contiguas». Para ello, será precisa una decisión de la Comisión, adoptada previo dictamen vinculante del Comité Veterinario Permanente (procedimiento previsto por el artículo 12 de la Directiva 64/432/CEE, artículo añadido por la Directiva 71/285/CEE, DO L 179, de 9.8.1971, p. 1; EE 03/05, p. 67).

19. La Comisión estima que la vigente legislación italiana no autoriza la importación de animales procedentes de una parte del territorio de otro Estado miembro en la que los controles se hayan simplificado de este modo.

20. La Comisión mencionada a continuación el *artículo 3* de la Directiva 79/109/CEE. Dicho artículo modifica el punto II-A 1 del Anexo A de la Directiva 64/432/CEE, el cual define lo que debe entenderse por «explotación bovina considerada como oficialmente indemne de brucelosis».

21. Mientras que según la antigua versión del inciso i) de la letra c) de ese capítulo el método de la seroaglutinación únicamente podía sustituirse por tres pruebas del anillo, en lo sucesivo podrá sustituirse también por una prueba del antígeno brucelar tamponado.

22. Como he señalado anteriormente, este nuevo método se declaró aplicable en Italia mediante la Orden Ministerial de 15 de abril de 1981. No obstante, la Comisión alega que dicha Orden Ministerial se denomina «Plan *nacional* de profilaxis contra la brucelosis bovina» y que, por consiguiente, la discutida disposición no se aplica a las importaciones.

23. Por último, el *artículo 5* de la Directiva 79/109/CEE introduce en los incisos ii) y iii) de la letra c) del punto II-A cuatro pruebas serológicas que pueden utilizarse a elección. En el marco de la misma Orden Ministerial, Italia mantuvo, en lo relativo a los controles efectuados en su territorio nacional, la prueba de seroaglutinación y la prueba del antígeno brucelar. Pero no se previó la utilización de la prueba de plasmoaglutinación, ni la prueba del anillo de leche efectuada sobre plasma sanguíneo.

24. Si he comprendido bien su punto de vista, la Comisión sostiene que Italia habría debido prever expresamente en un texto legislativo o reglamentario que, en lo que se refiere a los controles efectuados dentro del país, debía admitirse la importación de los bovinos inspeccionados con utilización de los dos métodos no previstos.

25. No considero convincente, sin embargo, esta argumentación de la Comisión, y, a este respecto, quisiera referirme a la antes citada Ley italiana nº 397, de 30 de abril de 1976, que aplicó la Directiva 64/432/CEE. Con arreglo al punto (léase, artículo) 11 de dicha Ley, «los animales de las especies bovina y porcina expedidos a Italia desde otros Estados miembros de la Comunidad Económica Europea deberán reunir las mismas garantías sanitarias que las previstas para la expedición desde Italia a otros Estados miembros. No obstante, los mencionados animales deberán presentarse a la inspección veterinaria que se practica en la frontera, acompañados de certificados que se ajusten a los modelos I a IV del Anexo F y que estén redactados en italiano».

26. Con arreglo al artículo 15 de la misma Ley, «los veterinarios destinados en las fronteras prohibirán la entrada en el territorio italiano de animales de las especies bovina y porcina procedentes de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea:

a) Cuando dichos animales hayan contraído alguna enfermedad contagiosa o cuando se sospeche que la han contraído o que están contaminados.

b) Cuando la inspección practicada en la frontera haya permitido comprobar que dichos animales no presentan las garantías previstas por el certificado».

27. ¿Qué conclusiones se pueden extraer de los referidos textos?

28. La afirmación del principio general según el cual «los animales expedidos a Italia [...] deberán reunir las mismas garantías sanitarias que las previstas para la expedición desde Italia a otros Estados miembros» podría llevar al convencimiento de que Italia únicamente permite que entren en su territorio animales procedentes de explotaciones inspeccionadas con arreglo a normas idénticas en todos sus extremos a las que regulan la inspección en Italia, incluso en los aspectos en los que la Directiva concede a los Estados miembros una facultad de elección.

29. Dicha impresión podría verse reforzada por el penúltimo apartado de la Circular administrativa nº 32, de 30 de abril de 1986, en donde se dice que «las disposiciones en materia de brucelosis previstas para los bovinos expedidos desde Italia a la Comunidad Económica Europea se aplicarán asimismo a los bovinos de reproducción o de producción importados de los Estados miembros».

30. A mi juicio, sin embargo, no procede semejante conclusión, puesto que:

— Según ha reconocido la propia Comisión, hasta este momento no se ha comprobado ningún obstáculo para los intercambios (en cuanto a las consecuencias de la inexistencia de problemas prácticos, véase la sentencia de 10 de julio de 1986, Comisión contra Italia, 235/84, apartado 14, Rec. 1986, p. 2291).

— El texto de la Ley prevalece sobre el de la Circular.

— Cuando la Ley utiliza la expresión «las mismas garantías», puede interpretarse en el sentido de que cualquier control llevado a cabo de conformidad con la Directiva en el país de procedencia cumple dicho requisito.

— La parte «operativa» de la Ley de 1976 está constituida por su artículo 15, que define de modo restrictivo los motivos por los que puede prohibirse el acceso al territorio italiano.

31. Es verdad que este artículo 15 no reproduce exactamente los términos del apartado 3 del artículo 6 de la Directiva 64/432/CEE, que está redactado como sigue:

«Cada país destinatario podrá prohibir la introducción en su territorio de animales de las especies bovina o porcina, si se hubiere comprobado, tras un examen practicado en el puesto fronterizo por un veterinario oficial:

a) que dichos animales han contraído o se sospecha que han contraído o están contaminados por una enfermedad sometida a declaración obligatoria;

b) que no se han cumplido con dichos animales las disposiciones de los artículos 3 y 4.»

32. Según la Directiva, «el examen practicado en el puesto fronterizo» se refiere simultáneamente a los supuestos a) y b), mientras que en la Ley italiana dicho examen únicamente procede en relación con la letra b). Pero resulta difícil concebir que un veterinario oficial italiano pueda determinar la contaminación de animales sin haber realizado un examen de los mismos.

33. Por otra parte, la letra b) de la Ley italiana tiene un alcance más limitado que la letra b) de la Directiva, la cual se refiere a todos los supuestos en los que el examen realizado permita comprobar que no se han cumplido las disposiciones de los artículos 3 y 4 de la Directiva. Por su parte, la Ley italiana parece referirse únicamente a los casos en que el certificado contenga omisiones o inexactitudes.

34. En cualquier caso, la Comisión nunca ha negado, que yo sepa, la conformidad de las mencionadas disposiciones de la Ley italiana con las de la Directiva 64/432/CEE. Por consiguiente, se puede partir de la suposición de que dicha Ley no suscita crítica alguna.

35. Por otra parte, la Directiva 64/432/CEE prevé que los animales que se exporten deberán ir acompañados de certificados sanitarios. Los modelos de estos certificados, que figuran en anexo a la Ley italiana, se ajustan a los modelos previstos en la mencionada Directiva, según resultaron modificados por la Directiva 71/285/CEE, de 19 de julio de 1971 (DO L 179 de 9.8.1971, p. 1; EE 03/05, p. 67).

36. Ahora bien, de los mencionados artículos de la Ley italiana y de la manera como se redactan los certificados sanitarios se desprende, a mi juicio, que un veterinario de la Administración italiana no puede prohibir la entrada en el territorio nacional de animales procedentes de una «parte de un Estado miembro compuesta de varias regiones contiguas» (artículo 2 de la Directiva de 1979) en la que se hayan simplificado los controles, ni la de animales que hayan sido inspeccionados utilizando métodos que Italia no ha recogido.

37. En efecto, los certificados sanitarios no mencionan el concepto de «región», sino únicamente los de «explotación bovina oficialmente indemne de brucesolis» y de «explotación bovina indemne de brucelosis».

38. Es en el momento en que se reconoce a una explotación bovina alguna de dichas calificaciones cuando el concepto de «región» o la aplicación de un método de análisis alternativo pueden desempeñar un papel. Pero es evidente que el veterinario italiano no tiene más remedio que dar por bueno, a este respecto, el juicio realizado por el veterinario del país de exportación.

39. El sistema en su conjunto se basa manifiestamente en el principio de la mutua confianza entre los servicios oficiales.

40. Lo anterior se deriva principalmente del séptimo considerando de la Directiva de base (64/432/CEE), que está redactado de la siguiente manera:

«Considerando que, para que los Estados miembros puedan tener *garantías* en lo que concierne al cumplimiento de dichas condiciones, es necesario prever la expedición, por un veterinario oficial, de un certificado de inspección veterinaria que acompañe a los animales hasta el lugar de destino.»

41. El certificado constituye así una especie de presunción de salubridad, que únicamente podrá destruirse mediante el resultado del examen que eventualmente se practique en el puesto fronterizo.

42. Es importante señalar asimismo que, con independencia de las pruebas que sirven para clasificar una explotación bovina en la categoría «oficialmente indemne» o en la «indemne» de brucelosis, la Directiva 64/432/CEE prevé en su artículo 3 que los animales *destinados a la exportación* deberán ser sometidos a pruebas adicionales dentro de los treinta días que preceden al embarque.

43. Se trata de las pruebas siguientes: en cuanto a los bovinos, de una seroaglutinación [letra c) del apartado 3, según resultó modificada por las Directivas 66/600/CEE y 71/285/CEE]; y, en cuanto a los cerdos, de una seroaglutinación y de una reacción de fijación del complemento (apartado 4, según resultó modificado por la Directiva 71/285/CEE).

44. Estos dos tipos de pruebas son los únicos que se mencionan en los certificados sanitarios. Ahora bien, la Ley de 30 de abril de 1976 puso a ambos en vigor en Italia.

45. Por lo tanto, creo que un veterinario oficial italiano no puede prohibir —excepto violando la ley de su país— la entrada en el territorio nacional de un animal basándose en el motivo de que dicho animal provenga de una «parte de un Estado miembro compuesta de varias regiones contiguas» en la que se hayan simplificado los controles, o de una explotación bovina inspeccionada valiéndose de uno de los nuevos métodos de análisis introducidos por la Directiva 79/109/CEE.

46. Por consiguiente, se puede concluir que la vigente legislación italiana no impide que la Directiva alcance el resultado perseguido en lo que se refiere a las importaciones a dicho Estado miembro. Lo anterior viene confirmado por el hecho de que no se haya detectado ninguna dificultad en la práctica.

Conclusiones

47. En virtud de todo lo expuesto, propongo que el Tribunal de Justicia declare que, al no haber adoptado dentro del plazo previsto las disposiciones necesarias para atenerse al párrafo 2 del inciso ii) del artículo 5; al segundo guión del artículo 6; al párrafo 1 de la letra c) del artículo 7; al artículo 8, y al punto D del artículo 9 de la Directiva 79/109/CEE del Consejo, de 24 de enero de 1979, por la que se modifica la Directiva 64/432/CEE en lo referente a la brucelosis, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

El recurso debe desestimarse en todo lo demás.

Como la Comisión sólo ha obtenido una estimación parcial de sus pretensiones, propongo que dicha institución abone un tercio de las costas.